Secretaría Nacional de Planificación

Plan de Creación de OPORTUNIDADES 2021-2025

República del Ecuador

Gobierno del Encuentro

Juntos lo logramos

Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025
© Secretaría Nacional de Planificación 2021, Quito - Ecuador

Secretaría Nacional de Planificación

Av. Patria y Av. 12 de Octubre, Edificio Secretaría Nacional de Planificación
Teléfono: (593) 2 3978900 www.planificacion.gob.ec

Este material es de libre circulación y podrá ser utilizado en otros trabajos siempre que se cite la fuente.

El proceso de construcción del Plan fue liderado por la Secretaría Nacional de Planificación de conformidad a lo estipulado en la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. El Consejo Nacional de Planificación aprobó el Plan Nacional de Desarrollo en Sesión Ordinaria No. CNP-001-2021 mediante resolución 002-2021-CNP y ha sido denominado "**Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025**"

Los nombres incluidos en esta publicación corresponden a los miembros del Consejo Nacional de Planificación en funciones al momento su aprobación.

Este documento corresponde al aprobado por el Consejo Nacional de Planificación con modificaciones menores de forma para atender a las necesidades del proceso de revisión editorial y diagramación para su publicación

Miembros del Consejo Nacional de Planificación

Guillermo Lasso Mendoza
Presidente Constitucional de la República del Ecuador

Iván Correa Calderón
Secretario General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República
Delegado del Presidente de la República para presidir el Consejo Nacional de Planificación

Jairon Merchán Haz
Secretario Nacional de Planificación

Pedro Álava González
Ministerio de Agricultura y Ganadería

Darío Herrera Falcones
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Juan Carlos Bermeo
Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables

Esteban Bernal Bernal
Ministerio de Inclusión Económica y Social

Julio Prado Lucio-Paredes
Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

Vianna Maino Isaías
Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información

Marcelo Cabrera Palacios
Ministerio de Trasporte y Obras Públicas

Clemente Bravo Riofrio
Prefecto de la Provincia de El Oro

Darío Macas Salvatierra
Alcalde de Machala

Dubal Cueva Villalta
Presidente de la Junta Parroquial de Fundo Chamba - Cantón Quilanga

Catalina Vélez Verduga
Presidenta del Consejo de Educación Superior

Ramiro Armijos Barrazueta
Fonta Morales Lastra
Sergio Poveda Vega
Jeniffer Suliza Rendón
Delegados de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir

Daniel Lemus Sares
Secretario del Consejo Nacional de Planificación

Siglas y acrónimos

BCE	Banco Central del Ecuador
CNP	Consejo Nacional de Planificación
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
ETN	Estrategia Territorial Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAI	Plan Anual de Inversiones
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SNP	Secretaría Nacional de Planificación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Tabla de contenidos

Presentación 7
Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 9
Planificar para crear oportunidades 10
Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa 11
Construcción del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 12
Participación ciudadana en la construcción del PND 13
Evaluación socioeconómica de los efectos de la pandemia causada por la COVID-19 15
Impacto macroeconómico 15
Pérdidas económicas por sector 15
Impacto Humano 15
Efectos en las condiciones de vida 15
Efectos en medios de vida 16
Efectos en seguridad alimentaria 16
Efectos en inclusión social 16
Visión de Largo Plazo 18
El Ecuador de las oportunidades: Escenario deseado al 2030 21
La Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades 24
Del modelo territorial actual hacia el Modelo Territorial de las Oportunidades 25
Jerarquía y funcionalidad 25
Ámbitos de influencia territorial 29
Modelo territorial actual 30
Directrices de la Estrategia Territorial Nacional 32
Directriz 1: Soporte territorial para la garantía de derechos 33
Directriz 2: Gestión del Territorio para la Transición Ecológica 36
Directriz 3: Articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades locales 40
Ejes, Objetivos y Políticas para Crear Oportunidades 42
Eje Económico 43
Trabajo, empleo, reducción de brechas laborales y emprendimiento 43
Productividad agrícola, acuícola, pesquera, industrial, infraestructura, soberanía y seguridad alimentaria 46
Finanzas públicas, régimen tributario, dolarización y deuda pública 46
Objetivos del Eje Económico 49
Objetivo 1: Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales 49

Objetivo 2. Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional 51

Objetivo 3: Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular 54

Objetivo 4: Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente 56

Eje Social 58

Erradicación de la pobreza, inclusión social e igualdad en la diversidad 58

Salud gratuita y de calidad 60

Educación diversa y de calidad 61

Objetivos del Eje Social 63

Objetivo 5. Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social 63

Objetivo 6. Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad 66

Objetivo 7. Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles 69

Objetivo 8. Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades. 72

Eje Seguridad Integral 74

Objetivos del Eje Seguridad Integral 76

Objetivo 9. Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos 76

Objetivo 10. Garantizar la soberanía nacional, integridad territorial y seguridad del Estado 79

Eje Transición Ecológica 81

Recursos naturales, conservación de los ecosistemas, deforestación y patrimonio natural 81

Cambio climático, conservación de los ecosistemas, prácticas ambientales 82

Recursos Hídricos 83

Objetivos del Eje Transición Ecológica: 85

Objetivo 11. Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales 85

Objetivo 12. Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático 87

Objetivo 13. Promover la gestión integral de los recursos hídricos 89

Eje Institucional 91

La Justicia 91

Política Regulatorias 92

Trámites y Gobierno Digital 92
Política Exterior 94
Objetivos del Eje Institucional 95
Objetivo 14. Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía 95
Objetivo 15. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción 97
Objetivo 16. Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana 99
Elementos orientadores para asignar en el ámbito público recursos y priorizar la inversión 101
Plan Plurianual de Inversiones 106
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 108
El compromiso del Ecuador con el marco de desarrollo global 108
Los retos del desarrollo sostenible a raíz de la pandemia 109
Vinculación entre el PND y la Agenda 2030 111
Alcance y aplicación de la metodología 111
Resultados de aplicación de la metodología de vinculación entre los ODS de la Agenda 2030 y el PND 114
Bibliografía de apoyo 117

Presentación

"Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos, sino, por el contrario son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrá afirmar, sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada."

Rebelión de Atlas. Ayn Rand.

Ecuador quiere libertad y oportunidades.

Durante quince años, los ecuatorianos vivimos bajo una sola visión, impuesta desde el Estado, de cómo debería ser la sociedad. Sin embargo, la sociedad la hacemos las personas, cada uno de nosotros. Somos más de 17 millones de ecuatorianos, lo que se traduce en más de 17 millones de planes de vida, de circunstancias incomparables, así como de posibles oportunidades para la prosperidad.

Las ideologías basadas en la imposición fracasan, precisamente, porque sus principios están basados en la coerción. Siempre habrá alguien que no esté de acuerdo, quien piense distinto, alguien cuya historia de vida le haya mostrado que ese no es el camino o que, simplemente tenga otra idea de lo que quiere para sí mismo. Es así como una sociedad, que tiene a la libertad como principio fundamental, permite que todas estas visiones coexistan de manera pacífica.

La libertad está ligada a la responsabilidad, son partes inseparables la una de la otra. Las decisiones que tomamos afectan a aquellos que viven con nosotros y es, justamente, ese el desafío de vivir en sociedad: vivir nuestras vidas de la manera en que creamos conveniente, al mismo tiempo que estamos conscientes de cómo nuestras decisiones afectan a los demás.

El quehacer público debe estar orientado a generar las condiciones para que cada proyecto de vida se realice sin perjuicio al otro. La política pública debe ejecutarse de tal manera que ayude a resolver las necesidades de las personas, sin imponer una visión fija de esa solución: los problemas son diversos, al igual que diversas deberán ser sus soluciones.

El Plan de Gobierno[1] presentado para las elecciones de febrero y abril de 2021 establece las directrices con el fin de generar este ambiente propicio para el progreso en libertad. La propuesta siempre fue clara: más libertad. El Estado puede ser eficiente sin convertirse en un ente omnipresente en nuestras vidas y puede generar mejoras en la vida de los ciudadanos sin ser restrictivo.

[1] Plan de Gobierno Lasso Presidente (2021). Encontrémonos para lograrlo. Disponible en: https://n9.cl/wzxp3

Este Plan se construyó bajo los siguientes principios, que son básicos para una sociedad que vive en libertad:

- Derechos fundamentales: Son inherentes a la dignidad de las personas. No son concesiones dadas por los gobiernos o las leyes.
- Democracia: Sus valores permiten el impulso de una sociedad pluralista, respetuosa y con gobernantes legítimos.
- Estado de derecho: Se defienden principios, no personas, lo que protege a los ciudadanos de arbitrariedades.
- Diversidad: Se respetan todas las visiones y maneras de vivir que existen en una sociedad.
- Economía libre: Se promueve una economía emprendedora y de oportunidades para todos.
- Solidaridad: No solo por su valor ético, sino porque es una expresión de la generosidad de los ecuatorianos consolidada a través del tiempo.
- Unión: Porque incluye a todos los ecuatorianos, sin distinciones de ningún tipo.
- Inclusión: Este plan se fundamenta en la igualdad de oportunidades y rechaza todo tipo de discriminación social, especialmente la que violenta los derechos humanos de mujeres, la niñez y adolescencia, discapacitados, personas LGBTI+ y grupos vulnerables.
- Transparencia y lucha contra la corrupción: El quehacer público debe ser ejercido de manera íntegra y debe manejar los dineros públicos de forma transparente.

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 recoge las esperanzas y sueños de millones de ecuatorianos de cada rincón de la patria. Es un documento que integra una visión conjunta y la organiza sobre cinco ejes: Económico, Social, Seguridad Integral, Transición Ecológica e Institucional. De esa forma, proponemos al Ecuador una hoja de ruta para crear oportunidades para todos y vivir en libertad.

A través de estos ejes asumimos el compromiso de generar progreso sin que el Estado sea un obstáculo o perseguidor, sino un facilitador. Ya es tiempo de tener una nación en la que todos podamos vivir pacíficamente y en libertad, gracias a la certeza de que siempre, y bajo toda circunstancia, se respetarán los derechos de todos los individuos.

Esta es nuestra visión para Ecuador: Un país próspero, con una democracia liberal plena, regida por el Estado de derecho y donde funcionan eficientemente las instituciones. Solo respetando la individualidad personal lograremos promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable y generadora de empleo. Queremos empoderar a los ciudadanos para que elijan con libertad los medios que les permitan alcanzar su felicidad, sin olvidar ser solidarios con los más vulnerables, a través de un Estado pequeño, pero sólido y eficiente.

Ese es el Ecuador de las oportunidades que todos queremos.

Jairon Merchán Haz
Secretario Nacional de Planificación

Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025

Apegado a los principios de libertad, democracia, Estado de derecho, igualdad de oportunidades, solidaridad, sostenibilidad y prosperidad, en cumplimiento de lo que determina el COPLAFIP, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 se organiza en cinco ejes programáticos: Económico, Social, Seguridad Integral, Transición Ecológica e Institucional. En ese marco, este instrumento busca implementar soluciones reales a los problemas de las personas, enmarcados en estos principios, como un paso para transformar al Ecuador en una nación próspera y con oportunidades para todos.

El Plan establece las prioridades para el actual régimen, a partir de un ejercicio técnico riguroso, en alineación con el *Plan de Gobierno 2021-2025*[2], la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en apego a la CRE. Cada una de las políticas planteadas hace referencia a temas de relevancia para el Ecuador y cuenta con una o más metas asociadas que posibilitará el seguimiento y la evaluación permanente para su cumplimiento.

En este instrumento se hace énfasis en la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía. Se reconoce que, si bien la atención y garantía de los derechos de la población es responsabilidad irrenunciable del Estado, a estos esfuerzos también deben sumarse las empresas y personas como copartícipes en la búsqueda de soluciones reales ante las necesidades más acuciantes de los ciudadanos, con énfasis en la población más vulnerable.

[2] Plan de Gobierno Lasso Presidente (2021). Encontrémonos para lograrlo. Disponible en: https://n9.cl/wzxp3

Planificar para crear oportunidades

Planificar para incidir en la prosperidad de la nación es uno de los deberes primordiales del Estado[3]. Atendiendo este mandato, se consideran como aspectos centrales:

1. El progreso de la nación bajo todas sus aristas y enfoques, privilegiando la libertad de decisión de las personas para maximizar la creación de empleos y oportunidades.
2. La garantía de los derechos humanos, resaltando la igualdad de su aplicación en la diversidad ecuatoriana y sus circunstancias.
3. El fortalecimiento de la democracia plena, efectiva y centrada en resolver los problemas de la gente sin interferir en sus entornos privados o familiares, erradicando el abuso del poder del Estado o los gobernantes de turno y garantizando un entorno de seguridad integral.
4. El reconocimiento del Ecuador como un espacio diverso en donde las diferentes nacionalidades, etnias, culturas y planes de vida se respetan entre sí para alcanzar una mejor convivencia en libertad.

Esta capacidad de articulación la ejerce el Poder Ejecutivo a través del PND e instrumentos relacionados. De esta manera se determinan los deberes del Estado, así como las responsabilidades de las personas, las colectividades y las organizaciones. Se definen lineamientos de políticas para el crecimiento de la economía y mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Se establecen mecanismos de regulación de la política fiscal, el endeudamiento público, la política comercial, la política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, el presupuesto estatal, el régimen tributario, el sistema financiero, los sectores estratégicos, los servicios y empresas públicas, y de otros temas relacionados con el empleo y la producción. En definitiva, se disponen las condiciones institucionales y normativas generales para garantizar un régimen administrativo-público que, por medio de la interacción con el sector privado y la sociedad civil organizada, permite alcanzar los objetivos previstos, creando empleo y oportunidades para todos.

En la planificación para la crear oportunidades, el rol del Estado, el mercado y el medio ambiente se armonizan. Las personas son el centro de las actividades económicas, se promueve la potenciación de sus capacidades y el derecho a vivir en libertad, bajo un entorno de seguridad y respeto sus derechos fundamentales.

[3] CRE, artículo 3

Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

La organización de la planificación para el desarrollo, incluyendo el ordenamiento del territorio en todos los niveles de gubernamentales, se realiza a través del SNDPP[4], el cual permite la interacción de los diferentes actores provenientes de la sociedad civil, así como del ámbito institucional[5].

El SNDPP se rige bajo los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social[6]. Con el enfoque de libertad, creación de oportunidades y una democracia plena, sus objetivos se deben concentrar en el cumplimiento progresivo de los derechos, la coordinación en todos los niveles de gubernamentales y la orientación de la acción pública en el cumplimiento de resultados[7].

El CNP articula el SNDPP, está conformado por los distintos niveles gubernamentales, tiene una secretaría técnica que lo coordina y está presidido por quien ejerza la presidencia de la República[8]. El consejo debe dictar los lineamientos y las políticas orientadoras[9] que serán de cumplimiento obligatorio para los diferentes niveles de gobierno e indicativos para otros sectores y demás entidades del público[10].

En este sentido, el PND constituye la directriz política y administrativa suprema a ser considerada en el construcción y aplicación de la política pública. A través de este instrumento se articulan las acciones de corto y mediano plazo de la esfera pública, con una visión de largo plazo[11]. Este documento es aprobado por el CNP[12] y debe incluir una visión de largo plazo, la ETN, las políticas de gobierno, estrategias, metas e indicadores[13].

Entre los instrumentos de planificación complementarios que permiten orientar, coordinar y gestionar cada fase del ciclo de la política pública, se consideran los siguientes: Planes Sectoriales, Agendas de Coordinación Zonal, Planes Institucionales, PDOT, Agendas para la Igualdad, Planes especiales de los proyectos de carácter estratégico; Planes territoriales diferenciados (Amazonia, Galápagos, Marino–costero) y Planes fronterizos.

[4] CRE, artículo 279.
[5] COPLAFIP, artículo 18.
[6] Ibid., artículo 19.
[7] Ibid., artículo 20
[8] CRE, artículo 279.
[9] Ibid.
[10] COPLAFIP, artículo 40.
[11] Ibid., artículo 34.
[12] CRE, artículo 279.
[13] COPLAFIP, artículos 36 y 36.1

Construcción del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025

A partir del 24 de mayo de 2021, se inició el proceso participativo de formulación del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, el cual parte del análisis y revisión de los principios y objetivos del Plan de Gobierno *"Encontrémonos para lograrlo" y su* concordancia con la CRE. De esta primera fase se obtuvo una propuesta de estructura del PND compuesta por tres ejes con sus respectivos objetivos y políticas.

En cumplimiento de la CRE y la ley, además de la firme disposición del Gobierno del Encuentro por promover la concertación entre amplios sectores de la sociedad, la primera propuesta de estructura de este instrumento fue sometida a deliberación en espacios de participación con diversos sectores.

Es así como, desde el 14 de junio de 2021, arrancó el proceso de participación ciudadana con la contribución de los actores del territorio a través de mesas virtuales. Se realizaron reuniones técnicas en las que participaron representantes del Gobierno Central, GAD y otras funciones del Estado. En estos espacios se recogieron insumos y valiosos aportes para fortalecer la propuesta inicial con énfasis en la definición de metas e indicadores, base fundamental para los mecanismos de seguimiento y evaluación. Finalmente, se debe mencionar que la SNP implementó la plataforma web "Encontrémonos", destinada a receptar aportes al PND de diversos actores dentro y fuera del Ecuador.

Los aportes recibidos en estos espacios fueron sistematizados, priorizados e incorporados al PND, lo que derivó en el ajuste de la propuesta inicial y en la incorporación de dos ejes adicionales: Seguridad Integral y Transición Ecológica. De esta manera, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 está compuesto por los ejes: Económico, Social, Seguridad Integral, Transición Ecológica e Institucional.

Cabe destacar que las metas del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 cuentan con fuentes de información suficientes y confiables, lo que garantiza su monitoreo y seguimiento oportuno. Este instrumento no ha considerado metas enunciativas sin fuentes de información. Así también, en este instrumento, a través de un ejercicio técnico riguroso, se reporta la alineación de cada uno de sus objetivos, políticas y metas con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es así como, en articulación con la CRE, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Plan de Gobierno, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 establece las prioridades para la presente administración, mediante políticas que a partir de un abordaje integral buscan dar solución a los principales problemas que aquejan a los ecuatorianos en corresponsabilidad entre Estado, sector privado y ciudadanía, sobre una base conceptual de respeto a las libertad individual y generación de oportunidades, con consciencia de que el progreso es tarea de todos.

Participación ciudadana en la construcción del PND

Uno de los lineamientos establecidos en el COPLAFIP apunta a *"fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades, así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades"*[14].

Asimismo, el artículo 13 del referido Código señala que *"el Gobierno Central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y reglamentos de este código"* y añade que el SNDPP: *"(…) propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley"*.

En ese contexto, los mecanismos de participación ciudadana son clave en el fortalecimiento de la democracia y la planificación del Ecuador. Se promueve la expresión y deliberación de la ciudadanía en los procesos de diseño y formulación de las intervenciones públicas (políticas, planes, programas o proyectos), a la par que aporta al seguimiento y control social del accionar del Régimen.

Con el propósito de incentivar la participación ciudadana, la SNP impulsó un proceso con diferentes actores para la elaboración del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, a través de los siguientes mecanismos de diálogo:

a) Mesas virtuales de participación: Entre el 14 y 22 de junio de 2021, se desarrollaron las "Mesas Virtuales de Participación Ciudadana para la construcción del PND", en todas las zonas de planificación. En los encuentros participaron diferentes actores territoriales de las 24 provincias, pertenecientes a la academia, GAD, cámaras, representantes del sector privado y sociedad civil, entre otros. Adicionalmente, el 5, 6 y 7 de julio de 2021 se organizaron 3 mesas virtuales de participación para los miembros la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir[15].

En esa misma línea, y como parte de un compromiso asumido entre la SNP y la Secretaría de Derechos Humanos, se realizaron mesas de participación virtuales para la construcción del PND, con colectivos de mujeres, LGBTI+, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

En total, se implementaron 58 Mesas Virtuales de Participación para la construcción del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 en todo el territorio ecuatoriano, con la participación de más de 1500 actores.

En siguiente tabla se muestra el detalle del número de Mesas Virtuales de Participación.

[14] COPLAFIP, artículo 2.
[15] Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 49.

Tabla 1.- Número de Mesas Virtuales de Participación

Institución	No. de mesas	Participantes
Secretaría Nacional de Planificación	37	746
Secretaría de Derechos Humanos	21	795
Total	58 mesas	1541 participantes

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

b) Plataforma virtual "Encontrémonos". La SNP puso en marcha un sitio web diseñado para que los ecuatorianos, cualquiera que sea su ubicación o sitio de residencia, aporten a los ejes y objetivos del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Bajo el lema de "¡Encontrémonos por la planificación!", el sitio web presentó información sobre el nuevo Plan, sus ejes, objetivos y políticas. Además, se dispuso un formulario para que los ciudadanos presenten sus propuestas e ideas. En total, se receptaron 305 aportes ciudadanos.

c) Reuniones de trabajo. En los meses de junio y julio se desarrollaron alrededor de 89 reuniones de trabajo de forma telemática con representantes de instituciones del Estado: ministerios sectoriales, Consejos Nacionales para la Igualdad, GAD, entre otros actores que presentaron sus aportes a la propuesta de estructura del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 a nivel de eje, objetivo, políticas, indicadores y metas.

d) Talleres. Entre los días 19 y 21 de julio se desarrollaron talleres participativos para la construcción de la ETN con la asistencia de actores del ejecutivo y de los gremios que presentaron sus aportes a las directrices territoriales planteadas y se realizó una mesa con expertos temáticos de diferentes sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y academia. En la Tabla 2 se muestran los talleres para la construcción participativa de la ETN.

Tabla 2. Talleres para la construcción participativa de la ETN

Institución	No. de Talleres	Participantes
SNP con entidades del Ejecutivo.	3	57
SNP con expertos, academia y sociedad civil.	1	12
Total	4 talleres	69 participantes

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

Evaluación socioeconómica de los efectos de la pandemia causada por la COVID-19

Periodo comprendido entre marzo y diciembre 2020

La evaluación socioeconómica de los efectos del COVID-19 fue realizada por solicitud del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). Es el resultado de un trabajo coordinado entre la Vicepresidencia de la República, la SNP, el PNUD, los gabinetes sectoriales y las entidades adscritas a cada uno de los gabinetes.

A continuación, se presenta un resumen de los impactos sociales y económicos derivados de la emergencia sanitaria en el Ecuador. Esta evaluación se desarrolló con la Metodología de Necesidades Post-Desastre (PDNA) de las Naciones Unidas y la Unión Europea[16].

Impacto macroeconómico[17]

Entre marzo y diciembre de 2020, el BCE estimó que por efectos de la COVID-19 la economía ecuatoriana decreció en 6,44%. De igual manera, para 2020 el empleo a tiempo completo se redujo en 6,91% comparado con el 2019, lo cual representó 532.359 plazas de trabajo perdidas. Con respecto a los sectores económicos, la reducción de plazas de trabajo tuvo mayor repercusión en las actividades de alojamiento y provisión de alimentación, con una pérdida de aproximadamente 127.446 empleos, seguido por el sector del comercio al por mayor y menor, el cual registró una disminución de 98.399 puestos.

Pérdidas económicas por sector

A diciembre de 2020, el monto total de pérdida económica derivado de la crisis sanitaria ascendió a USD 16.381,6 millones. El 66,6% de las pérdidas se registraron en el sector productivo (USD 10.905,33 millones), 24,4% en el sector social (USD 3.998,64 millones), 8,8% en infraestructura (USD 1.435,23) y 0,3% en el sector de seguridad (USD 42,47 millones). Es importante destacar que, dentro del sector social, el subsector de salud fue el más afectado, alcanzando una pérdida de USD 2.999,23 millones (18,3%)[18]. En consecuencia, las pérdidas estimadas fueron absorbidas mayoritariamente por el sector privado con un total de USD 12.790,51 millones, mientras que el sector público sumó pérdidas por USD 3.591,16 millones.

Impacto Humano

Para definir el impacto humano se consideraron cuatro dimensiones principales: condiciones de vida, medios de vida, soberanía alimentaria e inclusión social. A continuación, se presentan los principales efectos provocados por esta emergencia sanitaria.

Efectos en las condiciones de vida

[16] Evaluación de Necesidades Post-Desastre – PDNA (2015). Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Climate%20and%20Disaster%20Resilience/PDNA-Volume-A-Spanish.pdf

[17] Evaluación Socioeconómica PDNA COVID 19 Ecuador. Disponible en: https://n9.cl/d90by

[18] Ibid.

Salud: Entre marzo y diciembre de 2020, se registraron aproximadamente 212.512 casos de COVID-19 confirmados y 14.034 fallecidos. El 10% del total de fallecidos en el Ecuador fueron profesionales de la salud. A la par, se dejaron de realizar 19 millones de atenciones en salud por otro tipo de enfermedades[19].

Educación: El modelo educativo se debilitó con el cambio hacia la modalidad en línea: 5,3 millones de estudiantes fueron afectados por brechas de conectividad. Tan solo 1 de cada 8 estudiantes tenían equipos de computación de uso personal y 57 mil jóvenes fueron afectados por el cierre de programas de alfabetización. Como consecuencia, 6 de cada 10 estudiantes aprendieron menos que antes de la pandemia y 18.380 menores de 3 a 4 años no tuvieron servicios de atención familiar ni de primera infancia [20].

Pobreza: El número de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica incrementó en 1,4 millones, pasando de 4,3 a 5,7 millones. Adicionalmente, 1,1 millones de personas pasaron a pertenecer al grupo de pobreza extrema por ingresos, sumando un total de 2,6 millones[21]. Además, surgieron aproximadamente 431 mil nuevos pobres multidimensionales y 196 mil nuevos pobres extremos multidimensionales.

Efectos en medios de vida

Ingresos: El ingreso laboral nominal promedio se redujo en 12,6% para los hombres y en 7% para las mujeres.

Desempleo: Se perdieron 532.000 empleos, de los cuales aproximadamente 76.000 fueron de mujeres. Además, en el 56,4% de los hogares al menos una persona dejó de trabajar. En cuanto al sector informal, este mercado pasó del 46,7% en 2019 al 51,1% en 2020. Alrededor de 189.000 personas se desafiliaron del IESS, de las cuales 32,89% eran mujeres y 67,11% hombres.

Efectos en seguridad alimentaria

Durante la emergencia sanitaria, entre marzo y diciembre de 2020, 3 de cada 10 hogares no tuvieron la posibilidad de pagar el costo mensual de la canasta básica familiar. En la región Costa, el 37,9% de los hogares sufrió inseguridad alimentaria severa y moderada, el 33,6% en la Amazonía y el 19,4% en la Sierra. Por último, a diciembre de 2020, en las zonas rurales, el 30% de hogares se encuentra en inseguridad alimentaria severa y el 5% en emergencia.

Efectos en inclusión social

Personas con discapacidad: El número de atenciones de salud para personas con discapacidad se redujo en aproximadamente 278.000. Además, alrededor de 5.772 personas con discapacidad fueron desvinculadas de sus trabajos[22].

Personas adultas mayores: El número de atenciones de salud para este grupo de personas se redujo en 498.000 atenciones. Adicionalmente, hubo una reducción del 11,5% en los beneficiarios de acceso a cuidado de los programas de adultos mayores. Además, se registró

[19] Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, COEN (2020). Informes de Situación e Infografías COVID-19 Disponible en: http://shorturl.at/rDMQ1
[20] Ministerio de Educación (2020). Archivo Maestro de Instituciones Educativas.
[21] INEC (2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.
[22] Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador. Disponible en: Disponible en: https://n9.cl/d90by

que más del 90% de adultos mayores en condiciones pobreza no percibieron pensión ni jubilación.

Niñez: A diciembre de 2020, se dieron 261.000 atenciones menos que el mismo periodo en 2019. El 34,4% de menores entre 0 y 4 años, no completaron el esquema de vacunación.

Jóvenes: A nivel etario, el grupo más afectado del desempleo fue el comprendido entre los 18 a 29 años.

Mujeres: Durante la pandemia, alrededor de 450.000 mujeres cayeron en condiciones de pobreza y 308.000 en extrema pobreza. Alrededor de 47.900 salieron de la seguridad social y 132.000 entraron en la población económicamente inactiva. Además, se registraron 91.333 llamadas de emergencia por violencia intrafamiliar y se produjeron 77 femicidios, 14% más que los 66 ocurridos en el año 2019.

Movilidad humana: El 75% de las personas en movilidad humana encuestadas no pudieron cubrir las necesidades básicas de su familia. De igual manera, el 57% de los mismos no cuentan con los medios económicos necesarios para que sus niños y adolescentes continúen con sus estudios.

Está claro que la nación se encontraba en un contexto económico y social complejo que agravó la crisis sanitaria derivada de la pandemia. La reactivación económica se logrará con la ejecución de políticas públicas que permitan alcanzar la inmunidad de rebaño de la población.

Visión de Largo Plazo

En el 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los países signatarios se comprometieron a trabajar por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es así como el Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo No. 371, declara *"política pública del Gobierno Nacional la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación a la planificación y el desarrollo nacional"*.

En abril de 2021, el señor Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza fue elegido presidente constitucional del Ecuador y, por lo tanto, su Plan de Gobierno se constituye como la guía para las políticas públicas que se emitirá en el Gobierno del Encuentro[23]. Este instrumento establece todos los objetivos y las metas que hace más de 10 años se han trabajado con actores y grupos de todo del territorio ecuatoriano.

Con estos antecedentes, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 incorpora una Visión de Largo Plazo (VLP) [24] con un horizonte temporal que sobrepasa el período gubernamental y reflexiona sobre el Ecuador hacia el 2030. La selección de este horizonte temporal responde a la Agenda 2030 y a diversas experiencias de planificación prospectiva de la región. La VLP refleja las aspiraciones y anhelos de la ciudadanía y sustenta las acciones de corto y mediano plazo que contribuirán para su materialización. Así, la VLP es una apuesta para dejar atrás la visión cortoplacista de la planificación y promover cambios estructurales, con miras a superar la crisis causada por la pandemia de la COVID-19 y articular de manera eficaz la nación con los grandes desafíos globales.

Metodología para la construcción de la Visión de Largo Plazo

La Visión de Largo Plazo "*El Ecuador de las oportunidades: escenario deseado al 2030*" se construyó a partir de la fundamentación teórica de la prospectiva y el planteamiento metodológico de la "*Guía para la formulación de ejercicios nacionales para el largo plazo*"[25]. A continuación, se describen los principales pasos:

Caracterización: A partir de un diagnóstico estratégico, que incluyó un análisis retrospectivo y estado situacional, se identificaron 125 variables (endógenas y exógenas) y 28 cambios globales, los cuales se articularon en los ejes económico, social, seguridad integral, transición ecológica e institucional.

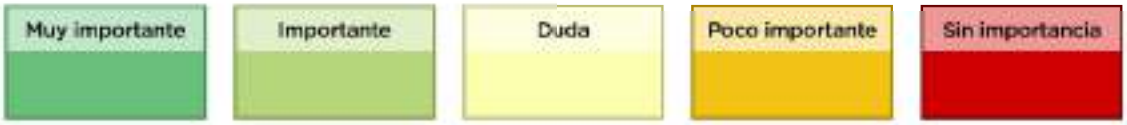
Mapeo de actores: Se construyó una base de datos con actores relevantes para la comprensión de la visión (expertos) y tomadores de decisiones de la sociedad civil, los sectores público y privado y la academia.

Priorización de temas estratégicos: A partir de las variables y cambios globales identificados (ver caracterización) se aplicó una encuesta de priorización utilizando la aplicación de la

[23] Plan de Gobierno Lasso Presidente (2021). Encontrémonos para lograrlo. Disponible en: https://n9.cl/wzxp3
[24] COPLAFIP, artículo 36.
[25] Guía para la formulación de ejercicios nacionales para el largo plazo (2020). SNP, Instituto de Altos Estudios Nacionales.

herramienta Ábaco de Regnier[26]. Cada actor identificado (ver mapeo de actores) respondió una encuesta en la que, según su experticia, priorizó cada variable en una escala de colores como lo muestra el Gráfico No. 1

Gráfico No. 1.- Escala Cromática - Ábaco de Regnier

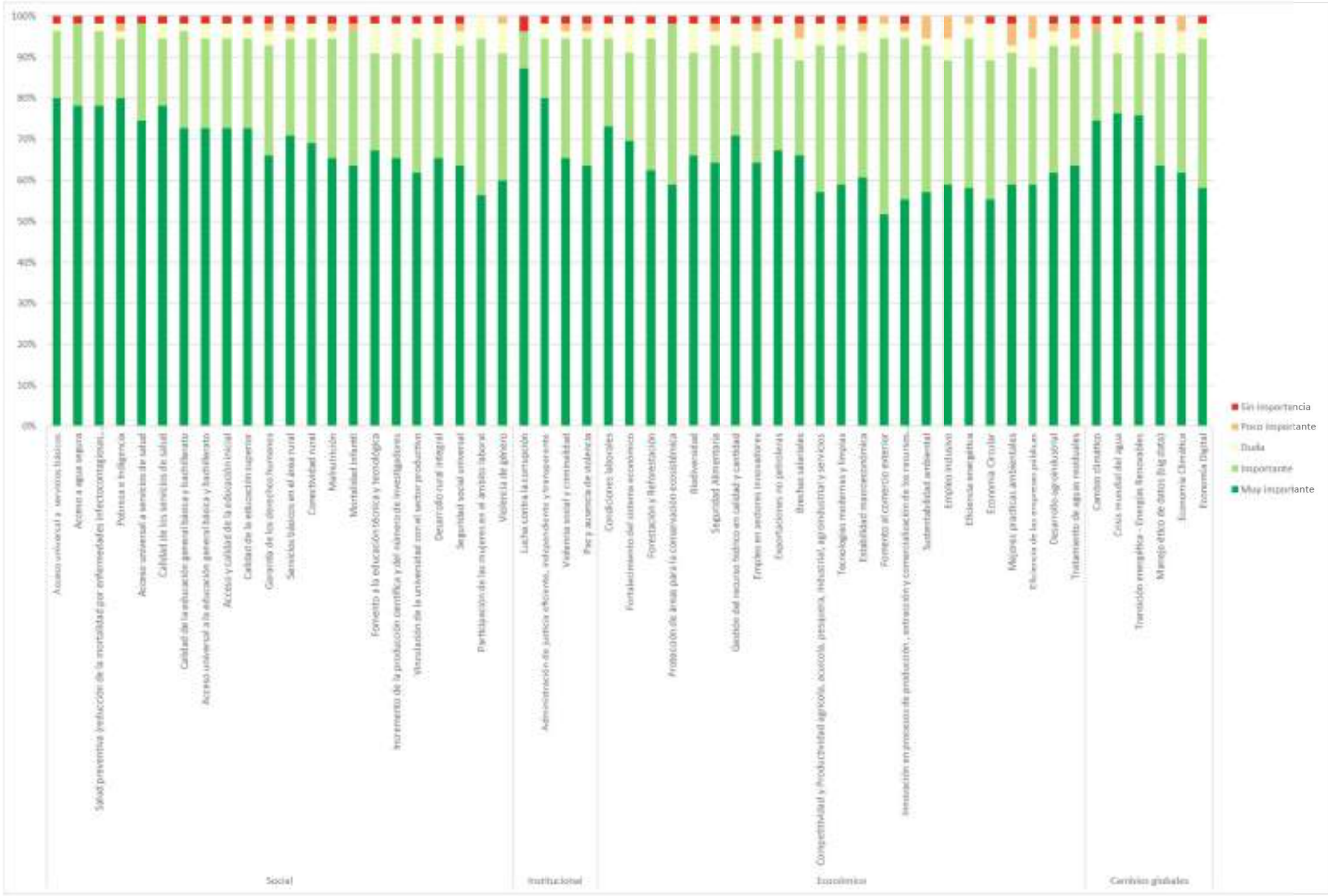


Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

El análisis de la información permitió priorizar 51 variables estratégicas y 6 cambios globales, como se observa en el gráfico 2.

[26] https://visiondelargoplazosocial.colorinsight.fr/2-2276/vote.html

Gráfico 2.- Variables estratégicas y cambios



Análisis morfológico: El análisis morfológico explora el comportamiento de las variables, su interrelación y la diversidad de escenarios futuros que resultan de aquello. Para la construcción de estos escenarios se utilizó el software *Scenaring Tools*[27]. En este proceso metodológico se consideraron los escenarios pesimista, tendencial y apuesta. Este último es considerado como la Visión de Largo Plazo: "El Ecuador de las oportunidades, escenario deseado al 2030".

Construcción de la Visión de Largo Plazo: El vínculo causa-efecto entre variables (sintaxis lógica) y la evolución de las hipótesis de futuro permiten construir la narrativa del escenario deseado "El Ecuador de las oportunidades: escenario deseado al 2030", mismo que demanda la movilización de la acción pública y privada para enfrentar los desafíos del progreso.

El Ecuador de las oportunidades: Escenario deseado al 2030

En el Ecuador se reconocen y respetan de manera irrestricta los derechos humanos de todos los ciudadanos, sin discriminación y bajo los principios de libertad, democracia, solidaridad, sustentabilidad y prosperidad. Se respeta al individuo y al plan que tenga para alcanzar su felicidad.

La economía ecuatoriana funciona bajo las fuerzas del libre mercado. Existe respeto pleno a los derechos de propiedad con fundamento de una economía libre. Los precios son determinados libremente y cumplen su papel de transmitir información sobre las preferencias de los consumidores y el valor subjetivo de los bienes y servicios. Existe tanto mercado como sea posible y las regulaciones estatales a las actividades económicas son las mínimas posibles.

El Estado es pequeño, sólido y eficiente. Trabaja con un presupuesto balanceado y no necesita endeudarse para poder brindar a la ciudadanía la atención que necesita. La implementación de políticas públicas integrales para la lucha contra la corrupción evita la impunidad en el ámbito público y privado, y garantizan el buen uso de los recursos públicos, lo que promueve la eficiencia y la transparencia.

La proporción de personas en situación de pobreza multidimensional se redujo y la nación trabaja por la erradicación de la pobreza extrema por ingresos. Estos avances fueron posibles gracias a la estabilidad macroeconómica y al fortalecimiento de un esquema económico libre, productivo, solidario, sostenible e innovador, que promueve el emprendimiento, oportunidades laborales en condiciones dignas y estables, la ampliación en el acceso a los servicios de seguridad social y el empleo.

La justicia funciona de manera independiente, eficiente y transparente. El sistema judicial tiene una moderna infraestructura física y tecnológica. Los procesos de selección de jueces son transparentes y garantizan la equidad en el ejercicio del derecho a la justicia. La seguridad ciudadana es una prioridad del Ecuador, se fortaleció la institucionalidad bajo un enfoque de derechos humanos, se redujeron los índices de violencia social y criminalidad.

[27] https://app.scenaringtools.com/s/6112eb0c03fb9

La percepción de seguridad entre los ciudadanos es alta, propiciando la convivencia pacífica y la cohesión social.

La población accede a un servicio de salud de calidad en todo el territorio. Se priorizan esfuerzos hacia la salud preventiva que contemplan la erradicación de la DCI, la disminución de la mortalidad infantil y de la incidencia de enfermedades infectocontagiosas y tropicales transmisibles.

Se fomenta la nutrición saludable y la disminución en los niveles de sedentarismo por el incremento de la actividad física y la práctica deportiva. En consecuencia, se reduce la incidencia de sobrepeso, obesidad y mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles asociadas. Como parte del ámbito social, se desarrollan programas integrales para la promoción de la salud mental y se observa una reducción importante en el consumo y abuso de sustancias adictivas, incluyendo alcohol y tabaco, especialmente entre la niñez y juventud.

La universalización del acceso a la educación en los niveles inicial, básico y bachillerato tiene resultados satisfactorios en evaluaciones nacionales e internacionales y ubican al Ecuador entre los mejores de la región. La oferta académica de educación superior es suficiente, pertinente, eficaz, de calidad. Su construcción se articula con las necesidades y expectativas de la sociedad, pero siempre respetando la autonomía de las instituciones de educación superior, así como la libertad de los estudiantes a elegir sus carreras. La inversión en Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) registra niveles superiores frente a la media regional, promoviendo el incremento del empleo en estos sectores. Las empresas otorgan financiamiento a la investigación e innovación de sus procesos productivos, y propició el fomento de la educación técnica y tecnológica, el incremento en la producción científica de alto impacto y la vinculación de las instituciones de educación con redes globales de conocimiento.

Los grupos de atención prioritaria encuentran oportunidades y se integran en el ámbito laboral como resultado del fortalecimiento de políticas que evitan cualquier forma de discriminación en los espacios públicos y privados, disminuyen las brechas salariales y promueven el empleo inclusivo y la participación de las mujeres. Se impulsan alternativas productivas que favorecen la autonomía de personas en condiciones de vulnerabilidad. El Estado y la sociedad expresan una corresponsabilidad en el trabajo de cuidado y sostenibilidad de la vida.

La sociedad rechaza cualquier forma de violencia y promueve la libertad de decisión individual. A nivel internacional se reconocen los avances en la consolidación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, el cual garantiza la implementación de medidas de prevención, atención, protección y reparación a las víctimas.

El diseño de políticas públicas con un enfoque de territorio permitió mejorar la calidad de vida en el área rural. La competitividad y productividad agrícola, acuícola, pesquera e industrial incide positivamente en la disminución de la migración campo-ciudad, en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y en la reducción de la pobreza rural. Una parte de los productos del campo se vinculan con el fortalecimiento del comercio exterior (exportaciones no petroleras) gracias a las mejoras de la agroindustria. Esto promueve la

transformación del modelo productivo de uno primario-exportador hacia uno generador de valor agregado.

Las inversiones para la protección ambiental de los sectores público y privado se han incrementado de manera importante, promoviendo la sustentabilidad ambiental en el marco de la economía circular. En esta línea, el fortalecimiento de las políticas de conservación logró recuperar espacios para la forestación y reforestación y la recuperación de ecosistemas, la prestación de los servicios ambientales y el incremento de la superficie natural protegida.

El recurso hídrico es gestionado de manera integral asegurando la disponibilidad y el acceso de agua en calidad, cantidad y continuidad para sus diferentes usos y aprovechamientos que involucran: acceso, seguridad y soberanía alimentaria, caudal ecológico y el desarrollo sostenible de las actividades productivas. Después de su uso, las aguas residuales son tratadas asegurando su calidad en su disposición final.

Se hizo frente al cambio climático a través de la alianza entre actores nacionales e internacionales para la implementación de estrategias de mitigación y adaptación. Se incrementó la resiliencia del territorio y se redujo la emisión de Gases Efecto Invernadero (GEI) en concordancia con las regulaciones y acuerdos internacionales.

Las fuentes energéticas se diversificaron bajo criterios de eficiencia y sustentabilidad ambiental, alcanzado un equilibrio entre las fuentes de energía renovable y no renovable. La transición energética, basada en tecnologías modernas y limpias, se consolida como la estrategia hacia la superación de la dependencia de energías fósiles.

Finalmente, la patria consolida sus avances en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y participa activamente de forma comprometida en la construcción de nuevas agendas de desarrollo regionales y globales de largo plazo.

La Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades

La ETN forma parte del PND y posee un carácter vinculante. En el Gobierno del Encuentro, este instrumento busca generar sinergias que permitan superar el escenario de crisis que enfrenta el Ecuador. En este contexto, es necesario apuntalar la garantía de derechos, la libertad de empresa y la protección de la población, mediante una dotación eficiente de servicios públicos.

La ETN implica la construcción de lineamientos que favorezcan la articulación, coordinación y prelación de instrumentos de planificación, gestión y ordenamiento del territorio. A partir del PND y la ETN se desarrollará la programación del Ejecutivo y de los GAD, con un enfoque de integralidad y complementariedad. Las directrices que articulan la administración de la política pública en el territorio responden a una necesidad de promover la libertad, con énfasis en la generación de soluciones a las demandas, requerimientos e intereses locales dentro de los ejes económico, social, institucional, de seguridad integral y de transición ecológica.

En este contexto, el presente instrumento ofrece directrices para alcanzar el desafío de una eficiente territorialización de la política pública en las diferentes regiones de la nación, respetando las decisiones individuales, articulándose además con los instrumentos de planificación territorial diferenciada vigentes, como son: la Planificación Marino Costera, la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, el Régimen Especial de las Galápagos y la Planificación Fronteriza.

Del modelo territorial actual hacia el Modelo Territorial de las Oportunidades

Jerarquía y funcionalidad

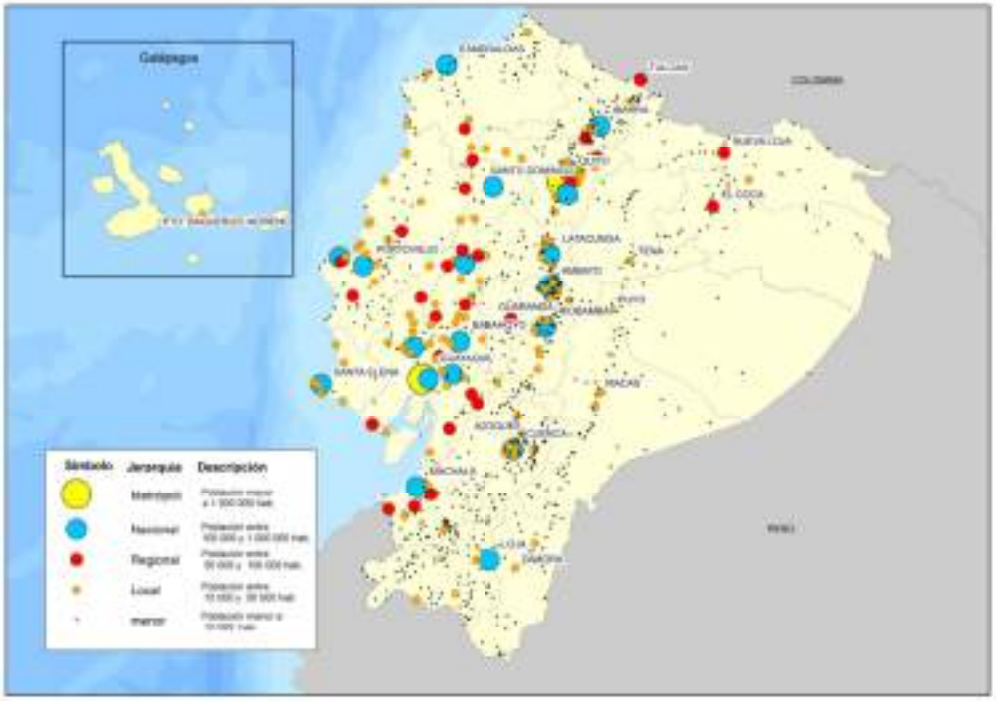
El análisis de la jerarquización poblacional se establece en función del número de habitantes de cada núcleo poblacional. En este sentido, las jerarquías reflejan el grado de relaciones e influencia que presentan cada uno a nivel país, región y localidad. La jerarquización permite identificar y potenciar el rol de los núcleos poblacionales y equilibrar la red de asentamientos humanos.

Tabla 3. - Tabla de jerarquía de asentamientos humanos

Jerarquía	Descripción
Metrópolis	Núcleos poblacionales con más de un millón de habitantes. Área de influencia nacional.
Articuladores nacionales	Núcleos poblacionales entre cien mil y un millón de habitantes. Grandes ciudades.
Articuladores regionales	Núcleos poblacionales entre cincuenta y cien mil habitantes. Ciudades medianas.
Articuladores locales	Entre quince mil y cincuenta mil habitantes. Ciudades pequeñas.
Poblados menores	Son poblados con menos de quince mil habitantes.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

Mapa 1.- Mapa de jerarquía de los asentamientos humanos



Fuente: Instituto Geográfico Militar (varios años), INEC (2010), SENPLADES (2019)
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Por otra parte, las decisiones de localización de los servicios públicos y privados son los determinantes de la funcionalidad de los distintos núcleos poblacionales. Este acceso al servicio, por su importante papel en el funcionamiento de los territorios, se constituyen en atractores migratorios o generadores de flujos de población hacia otros territorios.

Para el efecto, los elementos analizados en la determinación de la funcionalidad de los territorios fueron:

- Dotación y servicios públicos (salud, educación, justicia, inclusión social); y,
- Funciones privadas como: servicio de profesionales, comercio minorista, manufactura, comercio al por mayor, infraestructuras y prestaciones de transporte.

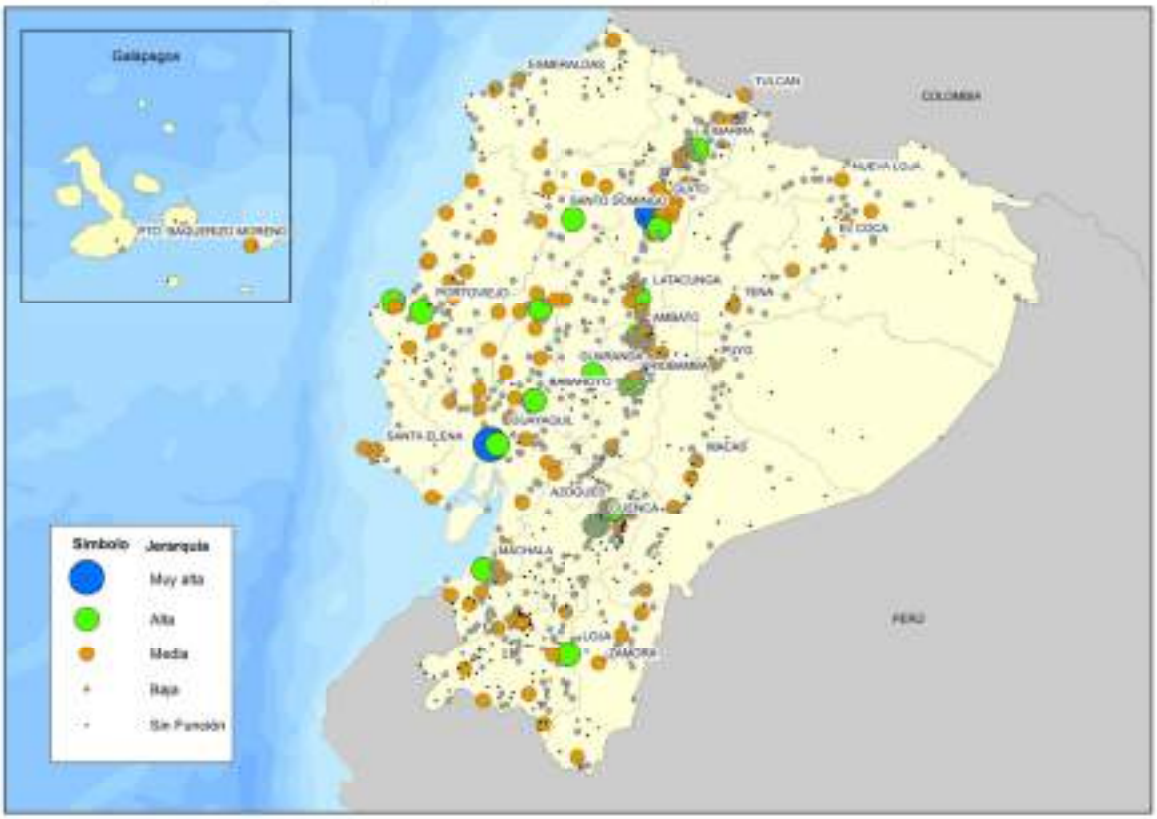
La funcionalidad de los núcleos poblacionales se clasifica de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 4.- Funcionalidad del Territorio

Funcionalidad	Descripción
Muy alta	Estos núcleos poblacionales se caracterizan por la diversidad de servicios públicos y privados especializados. Generan atracción poblacional a nivel de todo el país.
Alta	Estos núcleos poblacionales se caracterizan por el alto grado de atracción poblacional. Tienen un alto desarrollo de sus funciones públicas y privadas, relacionadas con actividades comerciales e industriales.
Media	Estos núcleos poblacionales se caracterizan por tener dotaciones de servicios no especializados. Su grado de atracción poblacional es baja.
Baja	Estos núcleos poblacionales se caracterizan por no tener la disponibilidad suficiente de servicios públicos y privados, generando movilización de la población a otros núcleos.
Sin funcionalidad	Son núcleos poblacionales que se caracterizan por no tener servicios públicos y privados que generen atracción poblacional. En estos núcleos existe movilización de la población en busca de servicios.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Mapa 2.- Mapa de funcionalidad de los asentamientos humanos



Fuente: IGM (varios años), INEC (2010b), SENPLADES (2019)
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

La clasificación de los asentamientos humanos, por su jerarquía poblacional y su funcionalidad, refleja el modelo de desarrollo que el territorio consolidó a lo largo de la historia. El país se caracteriza por tener una red de asentamientos humanos poco uniforme, con una marcada bipolaridad en los centros de mayor población, Quito y Guayaquil.

Guayaquil y Quito corresponden al grupo de asentamientos denominados como *metrópolis*. Corresponden a núcleos poblacionales con más de un millón de habitantes. La población existente se encuentra en alrededor de 4.549.119 de habitantes, equivalente al 27% de la población total del Ecuador. La funcionalidad de estos núcleos poblacionales es muy alta, caracterizada por tener diversidad de servicios públicos y privados especializados, además de ser los principales centros nodales de transporte terrestre y aéreo.

Los asentamientos de *Articulación Nacional* corresponden a núcleos poblacionales entre 100.000 y 1.000.000 de habitantes y equivalen al 23% de la población total del Ecuador. Algunos de estos núcleos se constituyen en centros nodales de importancia, ya sea por situarse en lugares estratégicos con relación a la red vial estatal o por tener la condición de puntos de interconexión entre nodos de transporte y de carga. Resalta entre los núcleos de este grupo su complementariedad agrícola y manufacturera. El nivel de funcionalidad identificado para estos sitios es alta y media, conforme se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5.- Detalle de núcleos con funcionalidad alta y media

Nivel de funcionalidad	Núcleos	Característica principal
Alta	Cuenca, Latacunga, Riobamba, Machala, Ibarra, Loja, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Manta, Ambato, Santo Domingo, Durán y Sangolquí.	Estos núcleos se caracterizan por el alto grado de atracción poblacional que ejercen a los núcleos contiguos.
Media	Esmeraldas, Daule, Milagro, Calderón y La Libertad	Estos núcleos poblacionales se caracterizan por tener dotaciones de servicios no especializados y su grado de atracción poblacional es baja.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Los asentamientos de *Articulación Regional* corresponden a núcleos poblacionales entre 50.000 y 100.000 habitantes, equivalentes al 11% de la población total. En este grupo se encuentra Guaranda, con una población de alrededor 65.000 habitantes, para el año 2018. Su funcionalidad es alta y por su calidad de capital de provincia se ubican varios servicios tanto públicos como privados. Los asentamientos de articulación regional con funcionalidad media son Tulcán, Nueva Loja, El Coca, Santa Elena, La Troncal, Huaquillas, Pasaje, Santa Rosa, Quinindé, La Concordia, Balzar, El Empalme, El Triunfo, Naranjal, Samborondón, Playas, Otavalo, Ventanas, Vinces, Buena Fe, Valencia, Chone, El Carmen, Jipijapa, Montecristi, Cayambe, Conocoto y Tumbaco. Estos núcleos poblacionales se caracterizan por tener dotaciones de servicios no especializados. Su grado de atracción poblacional es bajo.

En el grupo de *Articuladores Locales* se encuentran aquellos núcleos que están entre 15.000 y 50.000 habitantes. La población existente en estos núcleos se encuentra en alrededor de 3.015.230 habitantes, equivalente al 18% de la población total. Está conformado por 122 núcleos, de los cuales Azogues tiene funcionalidad alta, seguido de 59 núcleos con funcionalidad media y 62 núcleos con funcionalidad baja. En la provincia de Galápagos se

encuentra Puerto Ayora con una población de más de 15.000 habitantes y con funcionalidad media.

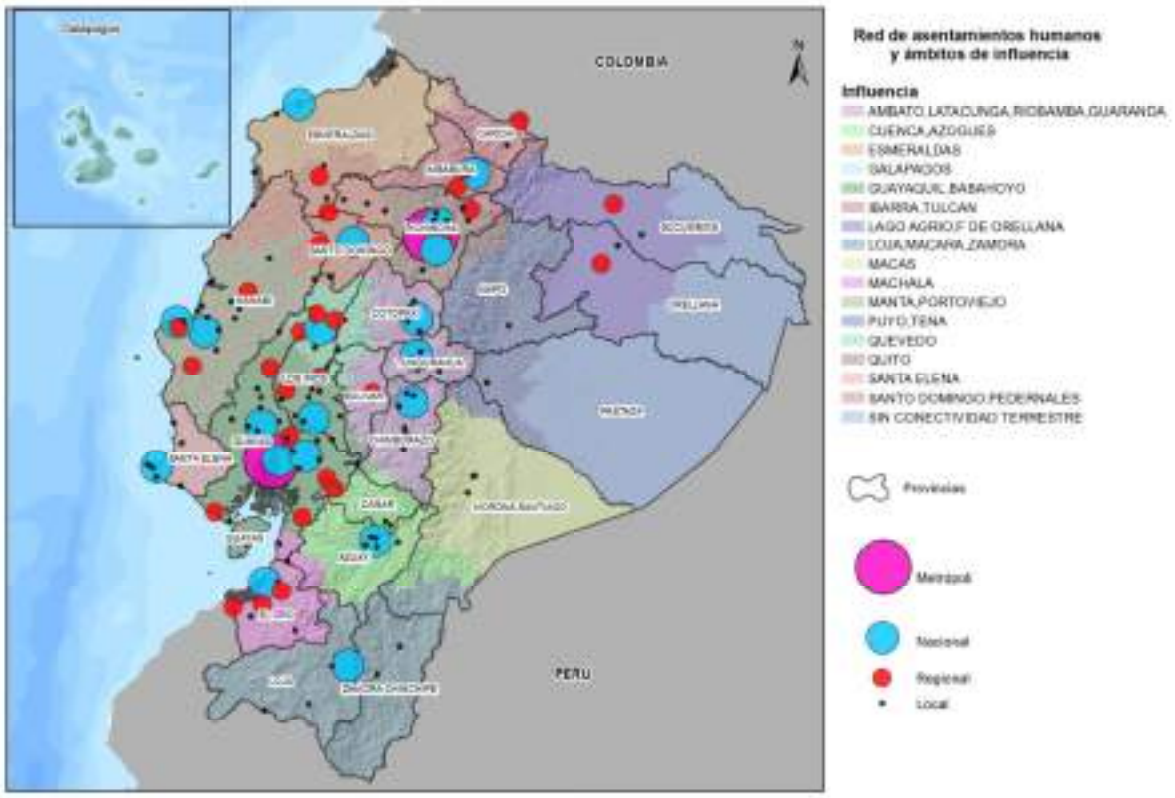
La red de asentamientos humanos se articula principalmente por cuatro corredores viales verticales importantes: la carretera Troncal Amazónica, que articula la Amazonía desde Lago Agrio hasta Zamora; la Troncal de la Sierra, que atraviesa la Sierra ecuatoriana de norte a sur; la carretera Santo Domingo - Huaquillas que articula la región costa central y sur; y la Ruta del Spondylus, que va desde San Lorenzo hasta Anconcito y articula buena parte del perfil costero ecuatoriano.

Ámbitos de influencia territorial

Para delimitar los ámbitos de influencia territorial, se seleccionaron asentamientos humanos que tienen importancia a nivel país por ser cabeceras provinciales y por su funcionalidad, a partir de lo cual se realizó un análisis de accesibilidad para determinar la relación entre los núcleos poblacionales. Aplicando estos criterios se establecieron 15 áreas de influencia, que están estructuradas geográficamente en función de límites parroquiales.

Adicionalmente, existen espacios que no están conectados por la red vial, localizados principalmente en las provincias amazónicas de Sucumbíos, Orellana y Pastaza, y por otra parte el caso de Galápagos, constituyéndose en 2 áreas de influencia adicionales.

Mapa 3.- Mapa de asentamientos humanos y ámbitos de influencia



Fuente: INEC 2018. Proyecciones Poblacionales, IGM (varios años); INEC (2010b); MTOP (2015), SENPLADES (2019)
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Modelo territorial actual

El modelo actual del territorio representa de forma simplificada la interrelación de los procesos sociales, ambientales y económicos que se desarrollan en el Ecuador. Además, muestra la articulación y la movilidad a través de vías de comunicación, principalmente terrestres, que enlazan los asentamientos humanos. Si se añade al análisis la variable de funcionalidad, se evidencian los problemas, las potencialidades y las oportunidades que existen en cada una de las unidades territoriales.

Para una mejor comprensión del territorio se han definido unidades territoriales a partir de criterios biofísicos y socioeconómicos, para más información sobre estas unidades véase *Unidades Territoriales – Principales Términos*[28]

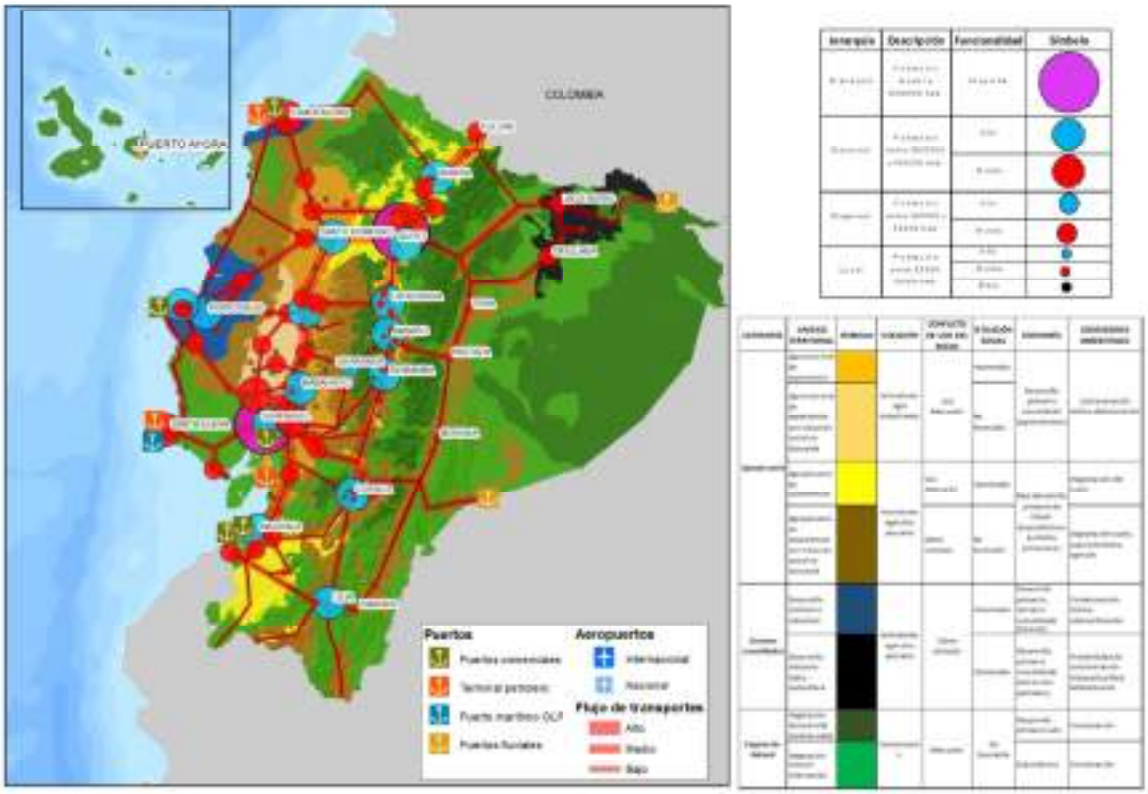
Tabla 6.- Detalle de unidades territoriales y principales asentamientos

Unidades territoriales	Principales asentamientos
Unidad territorial agroindustrial y de exportación	Santo Domingo, Quevedo, Milagro, Durán, Guayaquil y Machala.
Unidad territorial agroindustrial de exportación con situación social no favorable	Balzar, Daule, Vinces, El Empalme, Santa Lucía, Colimes, Mocache.
Unidad territorial agropecuaria de subsistencia	Tulcán, Ibarra, Quito, Sangolquí, Latacunga, Ambato, Riobamba, Cañar, Azogues, Cuenca, Loja y Macará.
Unidad territorial agropecuaria de subsistencia con situación social no favorable	San Lorenzo, Pedernales, Jama, Flavio Alfaro, Jipijapa, Guaranda, Alausí, Gualaceo, Zumba, Tena, Puyo, Macas y Zamora.
Unidad territorial de enclaves consolidados	Esmeraldas, Atacames, Bahía de Caráquez, Manta y Portoviejo.
Unidad territorial de vegetación natural	La Reserva Ecológica Los Ilinizas, la Reserva Ecológica Mache Chindul, el Parque Nacional Sangay y el Parque Nacional Podocarpus.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

[28] SNP (2020). Unidades Territoriales – Principales Términos. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/09/Unidades-territoriales-principales-terminos.pdf

Mapa 4.- Síntesis de modelo de territorio actual



Fuentes: SENPLADES (2019); MAE (2019)
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

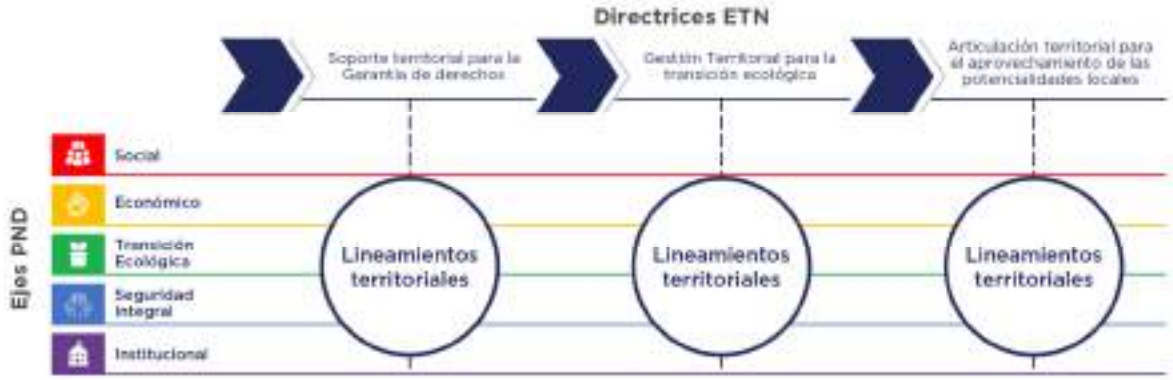
Directrices de la Estrategia Territorial Nacional

El proceso de planificación participativa del Gobierno del Encuentro busca la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, basado en la libertad individual, la creación de oportunidades y el respeto a las instituciones democráticas, enfocado en la territorialización de la política pública. Esto demanda una estrecha vinculación entre el PND y la ETN.

Se plantea la ETN a partir del reconocimiento de unidades territoriales, asentamientos humanos y la conectividad; considerando, como un elemento estructurante a la gestión de riesgos. En este sentido, las directrices de la ETN son los grandes contenidos programáticos del PND en el territorio y son las siguientes:

1. Soporte territorial para la garantía de derechos;
2. Gestión del territorio para la transición ecológica;
3. Articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales.

Gráfico 3.- Vinculación programática de Ejes del PND y la ETN



Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

A través del *soporte territorial para la garantía de derechos* se aporta a la consecución del efectivo goce de derechos, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el cierre de brechas territoriales, el fortalecimiento de la intersectorialidad y los modelos de prestación eficiente de cada servicio.

La *gestión del territorio para la transición ecológica* surge como propuesta de cambios sustantivos en el manejo de la política ambiental. El objetivo es impulsar una economía diferente que articule efectivamente al sector público y privado, el sector financiero local e internacional e integre la participación ciudadana hacia la construcción de una economía circular.

En tanto que, la *articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades* permite potenciar las capacidades locales, mejorar la producción, diversificarla, y lograr la inserción en el mercado internacional.

Directriz 1: Soporte territorial para la garantía de derechos

El *soporte territorial para la garantía de derechos* tiene como propósito la identificación y administración efectiva de las necesidades básicas que deben ser atendidas. De esta manera se busca proporcionar el entorno adecuado para el desarrollo integral de las personas.

Esta directriz apunta a que la población esté incluida en los procesos territoriales, mediante la igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios, para la consecución de un hábitat de calidad y consecuentemente el fortalecimiento del tejido social que logre la inclusión. Adicionalmente, el soporte debe sustentarse en el reconocimiento de las libertades individuales y el respeto de los derechos.

La delimitación de temáticas prioritarias contempla un diagnóstico del territorio con el propósito de determinar factores importantes para garantizar derechos fundamentales, que aporten a la reducción de la pobreza, mejora de la calidad de vida y siente las bases que favorezcan a las actividades productivas. El acceso universal e interconectado a servicios es indispensable para una vida digna. Es fundamental que todos los actores vinculados a la prestación de un servicio establezcan agendas y estrategias para mejorar el acceso y cobertura, bajo el principio de equidad y pertinencia al territorio. Esto se logra a través de un trabajo articulado, en el territorio, entre el Ejecutivo Central y los GAD.

La planificación del territorio se realiza a través del uso y la gestión del suelo. Esto implica definir aptitudes y compatibilidad de actividades. Es decir, desde el reconocimiento de la capacidad de dotación de servicios básicos hasta la implementación de equipamientos para actividades comerciales y zonas residenciales. Los municipios requieren fortalecer su capacidad para la gestión sostenible del suelo, para mejorar la dotación de servicios básicos y las condiciones de vida de la población. Esto permitirá el efectivo goce al derecho de tener hábitat seguro y saludable, además que los ciudadanos accedan a una vivienda adecuada[29].

La atención a la primera infancia y grupos vulnerables en igualdad de condiciones es una prioridad que se sustenta en la premisa de garantizar derechos y mejores condiciones de vida para toda la población. Se constituye en uno de los mayores compromisos por parte del Estado e incide directamente en la creación de mejores oportunidades para el progreso de la población.

En virtud del enfoque de la *directriz 1*, se establecen lineamientos a considerar en los diferentes procesos de planificación del territorio, con el propósito de focalizar intervenciones locales, sectoriales e intersectoriales de acuerdo con las problemáticas y demandas existentes.

Lineamientos territoriales:

Para que se pueda territorializar la política pública concerniente a las temáticas abordadas en la presente directriz se han estructurado tres lineamientos:

A. Acceso equitativo a servicios y reducción de brechas territoriales.

[20] CRE, artículo 30.

B. Fortalecimiento de la gestión y uso sostenible del suelo para la mejora del hábitat y las condiciones de vida.
C. Atención integral a la población, priorizando la primera infancia.

A. Acceso equitativo a servicios y reducción de brechas territoriales

A1. Garantizar la atención integral de salud con énfasis en el sector rural.

A2. Promover una alimentación sana y nutritiva, potenciando la producción local, con un enfoque de seguridad alimentaria.

A3. Generar y fortalecer sistemas de información local que permitan robustecer la producción de estadística oficial, para mejorar la toma de decisiones tanto a nivel del territorio como aquella a nivel país.

A4. Fortalecer la conectividad y el acceso a las TIC como una vía para mejorar el acceso a otros servicios.

A5. Desarrollar infraestructura básica que facilite el acceso a prestaciones públicas necesarios para promover emprendimientos generadores de empleos locales.

A6. Crear programas de formación técnica y tecnológica pertinentes al territorio, con un enfoque de igualdad de oportunidades.

A7. Crear redes de empleo, priorizando el acceso a grupos excluidos y vulnerables, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

A8. Ampliar la cobertura de servicios para atender a las localidades rurales, especialmente aquellas ubicadas en sitios alejados y con baja conectividad a los centros urbanos.

A9. Fortalecer los sistemas de agua potable y saneamiento como elementos fundamentales para garantizar la salud de la población.

B. Fortalecimiento de la gestión y uso sostenible del suelo para la mejora del hábitat y las condiciones de vida

B1. Promover programas de vivienda, especialmente aquellas de interés social, que incluyan mecanismos de gestión integral del hábitat.

B2. Contar con catastros urbano y rural actualizados, como mecanismo de ordenamiento y planificación del territorio, que generen seguridad jurídica en tenencia y transferencia de la propiedad del suelo.

B3. Incrementar la dotación, cobertura y acceso a equipamiento urbano estratégico de soporte a la salud, educación, medios de producción, recreación y seguridad, para reducir la heterogeneidad de los territorios y la exclusión social.

B4. Considerar la densidad poblacional y las condiciones territoriales en el diseño e implementación de las prestaciones públicas, para su sostenibilidad en el tiempo, manteniendo estándares de calidad.

B5. Fortalecer la conectividad de los centros de población, con los puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, que amplíe las condiciones a zonas

homogéneas de accesibilidad territorial en localidades con altos niveles de marginación y dispersión, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

B6. Garantizar que en el proceso de clasificación y subclasificación del suelo se incorpore de manera transversal la gestión de riesgos, así como variables de conservación ambiental.

C. Atención integral a la población, priorizando la primera infancia

C1. Promover servicios de atención integral a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de igualdad.

C2. Crear programas que promuevan el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos.

C3. Promover programas de protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición.

C4. Crear programas de cuidado de los hijos para las madres que buscan un trabajo y para aquellas que ya tienen un trabajo remunerado.

C5. Generar intervenciones hacia la primera infancia, como primer eslabón en la consecución de mejores oportunidades de progreso de la población.

Directriz 2: Gestión del Territorio para la Transición Ecológica

El eje central de esta directriz es la Transición Ecológica, entendiéndose como un subsistema de ordenamiento territorial que inserta la adaptación y mitigación al cambio climático, la preservación del ambiente y el manejo de patrimonio natural de forma sostenible. Entre sus fines está lograr una mayor eficiencia socioeconómica con un manejo sostenible de los recursos naturales.

La nación ha sido pionera en la región en adoptar al concepto de la "Transición Ecológica" dentro de su concepción del progreso. Esto constituye una base para establecer dinámicas sostenibles en lo social y económico. Esta directriz complementa a los sistemas de soporte a los derechos, dado que cada territorio posee características intrínsecas vinculadas a su entorno natural.

La administración del territorio es la base para la elaboración de mecanismos e instrumentos que permitan incluir la transición ecológica en los procesos de planificación territorial, lo que implica tomar en consideración la realidad del territorio, las necesidades, intereses y acciones de los diferentes actores, con la finalidad de alcanzar un progreso socioeconómico y ambiental sostenible y equitativo que disminuya las brechas. Se debe ejercer la articulación entre los distintos niveles gubernamentales y actores de la sociedad civil, fortaleciendo la intersectorialidad con el fin de alcanzar "[...] el desarrollo sostenible en el Ecuador, entendido como la mejora de la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas[30]".

Desde el análisis conceptual se identificaron elementos que requieren ser gestionados territorialmente para avanzar en el proceso de la transición ecológica (Gráfico 4). Este proceso debe abordarse desde diferentes ámbitos de acción de competencias descentralizadas y desconcentradas.

Gráfico 4.- Elementos de gestión para la Transición ecológica

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

[30] Decreto Ejecutivo No. 59 (2021).

Con el enfoque de la *directriz 2*, se establecen lineamientos con el propósito de incluir a la transición ecológica como parte fundamental de la planificación del territorio. Esto permitirá tener un enfoque de economía circular y sostenibilidad en las diferentes intervenciones locales.

Lineamientos territoriales:

Para que se pueda territorializar la política pública concerniente a las temáticas abordadas en la presente directriz se estructuraron cuatro lineamientos:

D. Educación para el cambio de estilos de vida.
E. Actividad económica sostenible.
F. Acciones para mitigar afectaciones al ambiente.
G. Gobernanza para la sostenibilidad.

D. Educación para el cambio de estilos de vida

D1. Impulsar modelos de transporte público masivos de calidad y eficientes energéticamente.

D2. Promover estándares de construcción seguros que implementen mejoras de eficiencia en el uso de la energía.

D3. Impulsar modelos productivos y urbanísticos que promuevan la adaptación al cambio climático y los eventos meteorológicos extremos.

D4. Promover una economía de mercado sostenible que genere oportunidades de empleo y considere las particularidades de cada ecosistema, particularmente en Galápagos y la Amazonía.

E. Actividad económica sostenible

E1. Mejorar e impulsar el conocimiento del riesgo de desastres en todo el país, con la participación de la academia e instituciones técnico-científicas, para la toma de decisiones que promuevan un desarrollo sostenible.

E2. Establecer incentivos que disminuyan la expansión urbana, con la finalidad de proteger las superficies con vocación agropecuaria, evitar la afectación de ecosistemas no protegidos y coadyuvar a la gestión integral de riesgos previniendo la ocupación de espacios altamente expuestos.

E3. Regular los asentamientos humanos en las zonas de planificación diferenciada, consideración sus límites biofísicos y patrimonio natural.

E4. Desarrollar programas que reduzcan la degradación del patrimonio natural en los territorios rurales y fomenten prácticas para la recuperación de ecosistemas.

E5. Incentivar la diversificación productiva acordes a las condiciones especiales de Galápagos y la Amazonía.

E6. Incentivar los procesos de economía circular para el mejor aprovechamiento de los recursos y generación de fuentes alternativas de empleo.

E7. Regular la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, con la finalidad de minimizar las externalidades sociales y ambientales.

E8. Promover el uso de técnicas de explotación de los recursos naturales renovables que minimicen el impacto sobre el medio ambiente y que respeten los ciclos de regeneración biológica.

E9. Potenciar los encadenamientos productivos entre el área urbana y rural, facilitando la creación de productos asociados a la biodiversidad, priorizando a los micro y pequeños productores.

E10. Fomentar emprendimientos e iniciativas turísticas que permitan el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

E11. Desarrollar programas enfocados en incrementar la productividad agropecuaria, con un enfoque de conservación y mantenimiento de la fertilidad de los suelos.

E12. Potenciar las capacidades de los pequeños productores para generar alternativas económicamente sostenibles, por medio de acceso a créditos, asistencia técnica, tomando en cuenta las particularidades del territorio.

F. Acciones para mitigar afectaciones al ambiente

F1. Promover la conservación de los caudales hídricos, con particular atención en aquellos sitios en que existe rivalidad entre el uso del agua para consumo humano, producción y generación hidroeléctrica.

F2. Implementar esquemas para la gestión integral de pasivos ambientales, desechos sólidos, descargas líquidas y emisiones atmosféricas contaminantes, así como de desechos tóxicos y peligrosos, considerando tanto las zonas urbanas y rurales.

F3. Impulsar los programas de reforestación, especialmente aquellos a ser desarrollados en las cuencas altas de los ríos para controlar la sedimentación e inundación en las cuencas bajas.

F4. Fomentar la protección de los ecosistemas marino-costeros, promoviendo esquemas de producción sostenible.

F5. Implementar programas integrales de incremento de la cobertura vegetal priorizando la siembra de especies arbóreas nativas y las actividades de recuperación de los suelos erosionados.

G. Gobernanza para la sostenibilidad

G1. Generar procesos de capacitación sobre herramientas de gestión de información territorial para los GAD.

G2. Fortalecer el manejo sostenible de las áreas de conservación.

G3. Incluir la variable de gestión de riesgos de desastres en todos los niveles de acción en el territorio.

G4. Desarrollar acciones de alto impacto para conservar y gestionar la biodiversidad, generando empleos y oportunidades para comunidades que habitan sus áreas de influencia.

G5. Titularizar y regularizar la propiedad del suelo de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno.

G6. Desarrollar planes de contingencia para enfrentar los efectos de las variaciones en el nivel del mar, ocasionadas por el cambio climático.

G7. Fortalecer los mecanismos administración y uso sostenible del agua entre sus diferentes usos, mediante estrategias que reduzcan la degradación del patrimonio hídrico.

G8. Generar redes de conocimiento vinculadas a la educación superior, que promuevan espacios territoriales de innovación adaptados a las necesidades de la sociedad y el sector productivo local.

G9. Promover la investigación científica y la transferencia de conocimiento que permitan la generación de oportunidades de empleo en función del potencial del territorio.

G10. Desarrollar e implementar sistemas de alerta para gestionar los riesgos de desastre en todos los niveles territoriales.

G11. Incorporar en el ordenamiento del territorio medidas para la implementación de programas de relocalización y reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable.

Directriz 3: Articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades locales

Esta directriz apunta a la construcción del territorio desde una visión compartida y consensuada, teniendo en cuenta el rol que cumplen los diversos actores en los procesos del progreso de los territorios.

Cada territorio representa desafíos de gobernanza desde la coordinación sectorial y multinivel, ya sea por sus características ambientales especiales o dinámicas socioeconómicas específicas (grandes ciudades, asentamientos en red, zonas transfronterizas); de ahí la necesidad de especificar intervenciones para cada uno de ellos.

Para alcanzar una articulación eficiente en el territorio entre los distintos niveles gubernamentales y demás actores sociales, es necesario contar con mecanismos estratégicos que permitan su implementación. En este sentido, la gestión de la desconcentración y descentralización constituye un mecanismo que pueden ayudar a este fin.

Consolidar la descentralización implica el empoderamiento de los territorios en procura de la democratización del Estado y mejora de la calidad de vida de la población. Para esto, es imprescindible fortalecer las capacidades de los GAD, para construir políticas y estrategias que les sirvan de herramientas para el ejercicio efectivo de las competencias en los territorios.

En este contexto, con el objetivo de alcanzar una articulación territorial que se enfoque en potenciar las capacidades locales se establecieron lineamientos que atiendan las problemáticas y demandas en la complejidad del territorio país.

Lineamientos territoriales

Los grandes temas que conciernen a la articulación en el territorio se presentan en los ámbitos de:

H. Desconcentración y descentralización.
I. Gobernanza colaborativa.

H. Desconcentración y descentralización:

H1. Fortalecer la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización para la complementariedad del ejercicio de las competencias en el territorio.

H2. Incluir las particularidades territoriales en el proceso de asignación de los dineros públicos.

H3. Reducir la dependencia de las asignaciones del PGE a través de procesos de optimización de la gestión y el fortalecimiento de la recaudación propia.

H4. Fortalecer capacidades técnicas e institucionales de los diferentes niveles de gobierno para ejercer las competencias desconcentradas y descentralizadas.

H5. Implementar modelos integrales de prestación de servicios públicos articulados entre niveles de gobierno y con otras funciones del Estado.

H6. Implementar en los GAD esquemas de evaluación y monitoreo continuo.

H7. Fortalecer la gestión descentralizada de las competencias vinculadas con la planificación territorial especial diferenciada.

I. Lineamientos para la gobernanza colaborativa

I1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales.

I2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD, para la planificación e intervención efectiva en territorio.

I3. Promover la cooperación internacional y alianzas públicos privadas con instituciones públicas en territorio.

I4 Fortalecer los esquemas de gestión compartida entre GAD para el ejercicio de las competencias descentralizadas.

I5. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan las zonas de frontera, en un entorno de respeto a los derechos humanos.

I6. Fomentar la gestión integral de los recursos naturales transfronterizos en coordinación con los países involucrados, con especial énfasis en las zonas amazónicas y los ecosistemas marino-costeros.

Ejes, Objetivos y Políticas para Crear Oportunidades

Eje Económico

El mercado nace porque es un hecho que los seres humanos llegan más lejos sí cooperan con otros que si actúan de forma aislada.

Liberalismo. David Boaz.

Yo, El Lápiz, soy una combinación compleja de milagros: un árbol, zinc, cobre, grafito, etc. Pero a estos milagros que se manifiestan en la naturaleza se ha agregado un milagro aún más extraordinario: la configuración de las energías humanas creativas: millones de pequeños conocedores y hacedores que se configuran de forma natural y espontanea en respuesta a la necesidad y el deseo humano, ¡y en ausencia de cualquier clase de mente maestra!... El hombre no puede dirigir estos millones de conocimientos técnicos para que yo nazca, así como no puede unir moléculas para crear un árbol.

Yo, El Lápiz. Leonard Read.

Trabajo, empleo, reducción de brechas laborales y emprendimiento

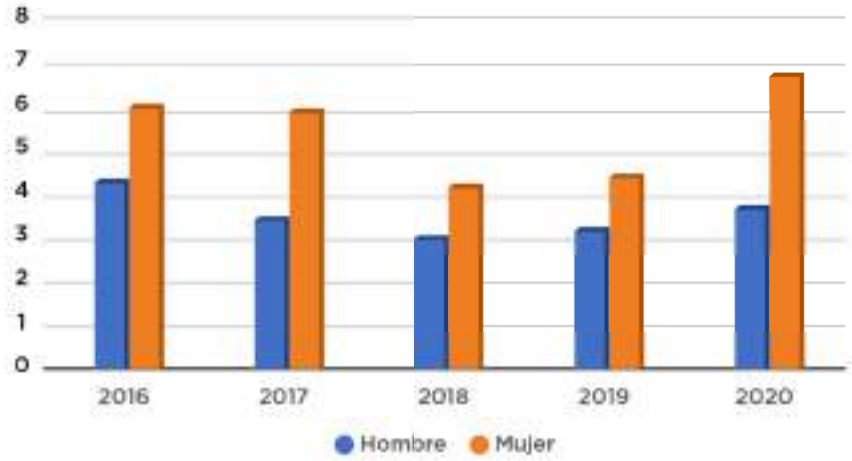
Según el INEC, la tasa de desempleo a nivel país desde el 2016 (5,2%) hasta el año 2019 (3,8%) tuvo un comportamiento a la baja. No obstante, para el 2020 (5,0%) se incrementó en 1,2% comparado con el 2019. Asimismo, para el área urbana y rural tiene un desempeño de reducción en el mismo período (Gráfico 5)

Gráfico 5.- Tasa de desempleo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores Laborales Diciembre 2020
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

En cuanto al desempleo por sexo, en el Gráfico 6 se observa que la tasa de desempleo para las mujeres fue mayor a la de los hombres. En diciembre de 2020, el 6,7% de las mujeres estuvieron en situación de desempleo, mientras que entre los hombres el desempleo fue de 3,7%.

Gráfico 6.- Desempleo por sexo



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores Laborales Diciembre 2020
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Según Miñano (2019), […] *"la discriminación sigue presente incluso en los empleos de alta calidad, en los que logran ingresar mujeres con buenos niveles de educación, pues las posibilidades de ascenso son menores" […]* [31]. Es por esto por lo que el Gobierno del Encuentro le apuesta a la inserción laboral de las mujeres, con mayores oportunidades de acceso a la educación y haciendo esfuerzos para disminuir la brecha salarial.

Según datos del INEC, con respecto al empleo adecuado a nivel país se refleja en 2017 el 42,3% mientras que a diciembre de 2020 se ubicó en 30,8%.

La tasa de subempleo a nivel nacional tuvo una reducción de 2,1% entre 2016 (19,9%) y 2019 (17,8%). En este sentido, se aprecia un incremento considerable del 22,7% para el 2020. Asimismo, la tasa de otro empleo no pleno, es decir, las personas que tienen insuficiencia de tiempo y/o ingresos, pero que no desean y no están disponibles para trabajar más horas fue de 28,4%, en diciembre de 2020.

En lo referente al emprendimiento, según el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), somos el país de la región con la tasa de Actividad Emprendedora Temprana (TEA) más alta del mundo, 36,7%. Sin embargo, somos también la nación donde más pronto los negocios se cierran por problemas personales, de falta de rentabilidad y financiamiento. El BCE con cifras actualizadas hasta el tercer trimestre de 2020, señala que 75 de cada 100 ecuatorianos adultos tienen acceso a productos y servicios financieros (8,5 millones de adultos). De esta cifra 4,4 millones son hombres y 4,1 millones son mujeres.

[31] Miñano, C. M. (2019). Trabajo, género y discriminación: situación actual de la mujer en el mercado de trabajo. Retos en materia de igualdad de género en el Siglo XXI (pp. 174-179). Dykinson.

Finalmente, en relación con las remuneraciones con un escenario dolarizado y un alto componente de informalidad como el ecuatoriano, se deben implementar políticas públicas que generen nuevas oportunidades para las personas que hoy no cuentan con un ingreso.

Comercio exterior, atracción de inversiones, turismo, industrias culturales e inclusión financiera.

A nivel de comercio exterior, la participación de los productos tradicionales dentro de las exportaciones no petroleras entre el año 2019 y 2020 aumentó en 6% (USD 472 millones). Dentro del mismo período, los productos no tradicionales incrementaron en USD 854 millones, lo que equivale al 16%.

En 2020, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de los productos primarios fue del 12%; los productos con mayor crecimiento (exceptuando el sector petrolero) fueron café (10%), banano (11%), cacao (24%) y los productos mineros (182%). El camarón, en cambio, tuvo un desempeño excelente en 2019 (crecimiento del 22%). Sin embargo, la pandemia afectó el mercado que demandaba este producto (China y EE. UU.). En este sentido, cabe indicar que la tasa de crecimiento de las exportaciones de los productos industrializados fue casi nula en 2020 (0,1%) y en 2019 fue negativa (-4,4%)[32].

Con estos antecedentes, el Ecuador precisa insertarse en el mundo, buscando más oportunidades comerciales y fortalecer su seguridad jurídica, a fin de incrementar el comercio con el mundo y atraer inversión privada que genere empleo de calidad. Los principales acuerdos comerciales con los que se cuenta son aquellos que se mantiene con la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur. Los tres acuerdos comerciales representan el 41% de las exportaciones no petroleras en el periodo comprendido entre 2010 y 2021.

El turismo es una fuente importante de divisas y tiene el potencial de generar nuevos ingresos para nuestra economía. En el año 2020 el sector turístico registró una fuerte reducción del número de viajes personales a raíz de la pandemia. Por lo tanto, el avance del proceso de vacunación global y del Ecuador es fundamental para la recuperación del sector. Hay que considerar a las actividades culturales y su contribución al PIB que, desde el año 2015, pasó de 1,99% a 1,79% en el 2019. En este contexto, sería fundamental plantear estrategias de recuperación y fomento para las industrias culturales y creativas, que incluyan temas relacionados con la Economía Naranja. En esta línea también es importante tomar en cuenta que las importaciones culturales, a partir del año 2017, muestran un incremento que no se logró sostener en el tiempo y para el 2020 caen con respecto al 2019 en 13,68%. Por lo que será necesario analizar este escenario para promover acciones de mejora.

En el 2020, en el Ecuador se ejecutaron 9,67 millones de operaciones activas en el sistema financiero local, de las cuales el aporte de las entidades del sistema financiero público corresponde al 22,7%. Si comparamos con las operaciones activas de la Banca Pública reportadas por el BCE en 2019, se evidencia una reducción en la colocación de 3,1%.

[32] CRE, artículo 306.

Productividad agrícola, acuícola, pesquera, industrial, infraestructura, soberanía y seguridad alimentaria

En la productividad agrícola es importante considerar las características agroecológicas de la nación, siendo relativamente favorables para el desempeño de la actividad agropecuaria. El 31,99% del área agropecuaria del país tiene aptitud para cultivos y el 23,54% aptitud para pastos. Estas se encuentran principalmente en la costa y con limitaciones topográficas fuertes, especialmente en la sierra ecuatoriana.

El país presenta zonas con buena aptitud agraria y cuenta con aprovechamiento de los recursos naturales para la producción. Existen zonas de conflicto de uso, 34,72% de las tierras agrarias tienen algún grado de conflicto de uso por sobreutilización. En algunos casos se expande la frontera agrícola hacia áreas de ecosistemas frágiles y de conservación. Por otro lado, se observan zonas subutilizadas (16,70% del área agraria del Ecuador). Al respecto, se resalta la importancia de contar con una zonificación agropecuaria y ordenamiento productivo agrario.

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, durante el período 2000-2019, la industria manufacturera es el sector que más aportó a la producción, dado que representa cerca del 12% del PIB, además de concentrar el 10% del empleo. Otro de los sectores importantes es el agrícola, que participa con cerca del 8% de la producción del país y es el que absorbe la mayor cantidad de mano de obra. El sector pesquero representa el 1% del PIB[33]. Del mismo modo, los sectores de agricultura, acuicultura y pesca registraron de manera conjunta una participación promedio del 10% sobre el PIB anual.

Finanzas públicas, régimen tributario, dolarización y deuda pública

Para el año 2020, la nación cerró con un déficit fiscal de USD 6.900 millones de dólares, problema que se suma al del endeudamiento externo y a los sistemas de recaudación tributaria que deberán ser gestionados para impulsar el crecimiento económico.

El comportamiento de las recaudaciones por tipo de impuestos, desde el año 2018 hasta el 2020, se puede revisar en la siguiente tabla.

[33] Plan de Gobierno Lasso Presidente (2021). Encontrémonos para lograrlo. Disponible en: https://n9.cl/wzxp3

Tabla 7.- Recaudación de impuestos en miles de dólares

Detalle	2018	2019	2020
Impuesto a la Renta Recaudado	4.368.918	4.769.972	4.406.761
Impuesto al Valor Agregado	4.688.117	4.884.911	5.506.254
Impuesto a los Consumos Especiales	709.546	653.592	740.461
Otros impuestos[34]	4.112.112	3.960.267	3.303.409
Recaudación bruta	13.878.693	14.268.843	12.382.207
Recaudación neta	12.809.502	13.180.846	11.526.977

Fuente: Servicio de Rentas Internas[35]
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

De acuerdo con la información del Servicio de Rentas Internas (SRI), las recaudaciones fiscales de los principales impuestos, como el impuesto a la renta, entre el 2018 al 2020 presenta un comportamiento irregular. Al 2018 la recaudación fue de USD 4.369 millones, aumentando al 2019 a USD 4.770 millones. Sin embargo, en el 2020 se contrae la recaudación a USD 4.407 millones, principalmente por efectos de la pandemia. La recaudación del IVA entre el 2018 y el 2020 tiene un comportamiento creciente. El impuesto a los consumos especiales al 2020 presenta valores más altos que los del 2018 con un total de recaudación de USD 740 millones.

Según el Informe Anual de Ejecución del PGE, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2020 la diferencia entre el valor inicial del PGE y el codificado al 31 de diciembre fue de USD 3.418,06 millones. Este comportamiento permite visibilizar el impacto de la emergencia sanitaria por la pandemia en la economía ecuatoriana. En cuanto a la ejecución del PGE, al 31 de diciembre de 2020, los egresos totales fueron de USD 29.983,13 millones, de los cuales los egresos corrientes representan el 64,58%, los de inversión 6,86%, de capital 12,44% y la aplicación de financiamiento 16,12%[36].

Del valor total del PGE el 64,58% corresponden a egresos corrientes, destinados mayoritariamente al pago de remuneraciones. De este rubro, el 73.07% se concentra en gastos de personal corriente de los sectores educación, salud, Policía Nacional, defensa y justicia. Respecto al endeudamiento público este correspondió a USD 4.833,93 millones, el 16,12% del PGE, devengados hasta el 31 de diciembre de 2020[37].

---

[34] Otros impuestos son: Impuesto ambiental contaminación vehicular; Impuesto redimible botellas plásticas no retornable; Impuesto vehículos motorizados, Impuesto salida de divisas; Impuestos activos en el exterior; RISE; Regalías, patentes y utilidades de conservación minera; Contribuciones para la atención integral del cáncer; otros ingresos; e impuestos externos como IVA, ICE a las importaciones.

[35] Servicio de Rentas Internas (2020). Estadísticas de Recaudación 2019 y 2020. Disponible en: https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri

[36] Ministerio de Economía y Finanzas (2020). Informe Anual de Ejecución PGE. Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf

[37] Ibid.

Finalmente, dentro de este contexto, la dolarización es una importante fuente de disciplina fiscal para los gobiernos de turno desde el año 2000. El Estado no puede imprimir moneda, principal contribuyente a periodos de alta inflación. Este entorno ha generado estabilidad económica y confianza para la atracción de inversiones y generación de oportunidades para todos[38].

[38] Asociación de Bancos del Ecuador - ASOBANCA (2021). Dolarización: 21 años de aceptación y respaldo. Disponible en: https://asobanca.org.ec/prensa/noticias/dolarizaci%C3%B3n-21-a%C3%B1os-de-aceptaci%C3%B3n-y-respaldo

Objetivos del Eje Económico

Objetivo 1: Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales

La mejor política social es la creación de empleo. Sin embargo, el papel del Gobierno se limita a la creación de las condiciones adecuadas para que el sector privado sea el responsable de la creación de empleos. Para esto es esencial la existencia de una economía de libre mercado.

Un componente importante de una economía libre es el sistema de precios. Los precios juegan un rol fundamental: coordinan las acciones de miles de personas, que persiguen sus propios objetivos, comunicando los cambios en el conocimiento particular que cada uno de ellos posee sobre la disponibilidad y usos potenciales de los recursos. Es decir, los precios transmiten información. Por tal motivo, cuando el Gobierno pretende regular los precios de la economía termina causando serias distorsiones que afectan a los consumidores. Cuando se fijan precios "oficiales" por encima del valor de mercado la consecuencia no intencionada es la sobreproducción de bienes con la esperanza de venderlos a precios artificialmente altos. Sin embargo, esto termina ocasionado que los precios de dichos bienes terminen bajando debido al exceso de oferta. Por el contrario, cuando se fijan precios mínimos se generan incentivos para no producir cantidades suficientes de esos bienes, produciendo escasez y por consecuencia el incremento de los precios.

El segundo elemento para tener una economía libre es la competencia. El mercado se basa en el principio de igualdad de oportunidades, no pueden existir empresas que reciban privilegios especiales del Gobierno y cada una debe innovar y poner todos sus esfuerzos para satisfacer constantemente a los consumidores si quieren prosperar.

La defensa de la propiedad privada es otro fundamento del mercado libre. Solo cuando las personas tienen garantizado el respeto a su propiedad estas pueden usarla para la creación de riqueza. En este sentido, el Estado tiene la obligación de hacer respetar la propiedad privada. Por esto, el Gobierno del Encuentro promoverá una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable para lograr un crecimiento sostenible y generar oportunidades de empleo. Esta es la mejor forma de crear oportunidades para todos y mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos, considerando las diversidades de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades y grupos atención de prioritaria.

En lo que refiere al emprendimiento, se precisa eliminar trámites innecesarios, propiciar capacitación y acceso a condiciones óptimas de financiamiento, tomando en cuenta la interrelación que debe existir entre la academia, la empresa y los diferentes niveles de gobierno.

Políticas

1.1. Crear nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas, promover la inclusión laboral, el perfeccionamiento de modalidades contractuales, con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios, jóvenes, mujeres y personas LGBTI+.

Lineamiento Territorial

Pol. 1.1.

A7. Crear redes de empleo, priorizando el acceso a grupos excluidos y vulnerables, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

Metas al 2025

1.1.1. Incrementar la tasa de empleo adecuado del 30,41% al 50,00%.

1.1.2. Reducir la tasa de desempleo juvenil (entre 18 y 29 años) de 10,08% a 8,17%.

1.1.3. Incrementar el porcentaje de personas empleadas mensualmente en actividades artísticas y culturales del 5,19% al 6,00%.

1.1.4. Aumentar el número de personas con discapacidad y/o sustitutos insertados en el sistema laboral de 70.273 a 74.547.

1.1.5. Incrementar la tasa acumulada de acceso al menos a la clase media en 30,39%.

Objetivo 2. Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional

La economía mundial es una fantástica red de cooperación humana, en la cual, cada uno de nosotros nos especializamos en producir una o pocas cosas de manera abundante, confiando en que el resto hará lo mismo en los campos en que se especializan. Esta red mundial de especialización y división de trabajo puede incrementar el nivel de bienestar de las personas.

Los recursos naturales son un punto de partida en la especialización del comercio exterior, pero existen otros aspectos más importantes que definen la especialización de los países: habilidades profundas, mejor tecnología y el aprovechamiento de las economías de escala. Las habilidades profundas son consecuencia de la especialización, mientras más producimos un determinado bien más bueno somos en eso. Las mejoras en tecnología resultan al buscar mejores maneras de producir algo con el objetivo de utilizar los materias primas disponibles de la mejor manera. Finalmente, las economías de escala son consecuencia de las dos anteriores, como resultado de la especialización y las mejoras tecnológicas podemos producir a gran escala bajando los costos por cada unidad producida.

A inicios del siglo XIX, David Ricardo definió la ley de las ventajas comparativas mostrando que todas las personas y regiones pueden beneficiarse de la especialización y el comercio[39]. La clave es especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales poseemos ventajas comparativas, es decir, aquellas áreas en las que tenemos una superioridad relativamente mayor comparado con otros.

Es así, que surge el comercio internacional como una herramienta fundamental para el crecimiento económico de toda economía. Con esto se logra que los países estén más interconectados y se masifica la producción de bienes y servicios de aquellos en los que una economía posee una mayor ventaja.

Entre los efectos positivos de la apertura comercial se cuentan los aumentos de competitividad, productividad e innovación; la reducción de precios y costos de producción; una mayor optimización de recursos; y, mejoras en bienestar y calidad de vida.

En nuestra nación los sectores altamente productivos generalmente están orientados a la exportación de productos primarios con baja agregación de valor. Al respecto, es necesario la existencia de incentivos y políticas claras que promuevan el incremento de la productividad, la competitividad, el acceso de tecnología innovadora, la capacitación, financiamiento y transferencia de conocimientos, para la elaboración de productos y servicios de calidad. Adicionalmente, resulta de vital importancia afianzar y mejorar la prestación de servicios turísticos, la recuperación del empleo y la seguridad de los destinos urbanos y rurales para fortalecer la liquidez e ingresos del sector turístico.

Con estos pilares de trabajo y la adecuada promoción y atracción de inversiones nacionales y extranjeras, se pretende impulsar el cumplimiento de este objetivo.

[39] Ricardo, David (1937). Principios de economía política y tributación. *Biblioteca de Obras Famosas*.

Políticas

2.1. Fortalecer vínculos comerciales con socios y países de mercados potenciales que permitan un libre comercio y la consolidación de las exportaciones no petroleras.

2.2. Promover un adecuado entorno de negocios que permita la atracción de inversiones y las asociaciones público-privadas.

2.3. Fomentar el turismo doméstico, receptivo y sostenible a partir de la promoción, consolidación y diversificación de los productos y destinos del Ecuador, tanto a nivel nacional como internacional.

2.4. Impulsar las industrias creativas a través del fomento de las actividades culturales y puesta en valor del patrimonio.

Lineamiento Territorial

Pol. 2.3.

E10. Fomentar emprendimientos e iniciativas turísticas que permitan el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

Metas al 2025

2.1.1. Incrementar las exportaciones alta, media, baja intensidad tecnológica per cápita de 42,38 en al 51,31.

2.1.2. Incrementar la participación de las exportaciones no tradicionales en las exportaciones no petroleras totales del 41,16% al 48,36%.

2.2.1. Incrementar la recaudación tributaria anual del sector minero de USD 40.283.952 a USD 248.040.057.

2.2.2. Incrementar las exportaciones mineras anuales de USD 921.935.961 a USD 4.040.016.198.

2.2.3. Incrementar el mantenimiento de la red vial estatal con modelos de gestión sostenible del 17,07% al 40%.

2.2.4. Incrementar la Inversión Extranjera Directa de USD 1.189,83 millones a USD 2.410,17 millones.

2.2.5. Aumentar las solicitudes de patentes nacionales presentadas de 64 a 93.

2.2.6. Incrementar la Inversión Privada Nacional y Extranjera de USD 1.676,90 millones a USD 7.104,68 millones (USD 23.5 miles de millones acumulados).

2.2.7. Incrementar el volumen de producción de hidrocarburos de 516.083 BEP a 1 millón de BEP al 2025.

2.3.1. Aumentar el ingreso de divisas por concepto de turismo receptor de USD 704,67 millones a USD 2.434,60 millones.

2.3.2. Incrementar las llegadas de extranjeros no residentes al país de 468.894 en 2020 a 2.000.000 en 2025.

2.3.3. Aumentar el empleo en las principales actividades turísticas de 460.498 a 495.820.

2.4.1. Incrementar del 1,49% al 1,80% la contribución de las actividades culturales en el Producto Interno Bruto.

2.4.2. Incrementar el número de nuevas obras artísticas culturales certificadas al año, en derechos de autor y derechos conexos de 2.429 a 3.912.

2.4.3. Incrementar el porcentaje de contribución de importaciones en bienes de uso artístico y cultural en las importaciones totales del país de 9,33% a 10,69%.

Objetivo 3: Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular

La dinámica productiva que incluye actividades económicas a nivel agrícola, acuícola, pesquero y de infraestructura, requiere impulsar un esquema que brinde igualdad de oportunidades para todos, en concordancia con el artículo 276 de la CRE.

Sin embargo, la falta de conciencia ambiental por parte de actores productivos generó que las actividades agrarias se realicen sin sostenibilidad. Por otra parte, será fundamental realizar esfuerzos para fortalecer y generar la infraestructura necesaria para el normal desenvolvimiento de las actividades productivas a partir de costos competitivos. De esta manera, es indispensable crear incentivos para el acceso a infraestructura, riego, capacitación, financiamiento en la producción agrícola, acuícola y pesquera.

Por ello, se impulsarán modelos de asociatividad productiva y comercial para mejorar las ganancias de los productores, incrementar la tecnificación, crear oportunidades y promover el progreso económico de estos sectores.

Políticas

3.1 Mejorar la competitividad y productividad agrícola, acuícola, pesquera e industrial, incentivando el acceso a infraestructura adecuada, insumos y uso de tecnologías modernas y limpias.

3.2 Impulsar la soberanía y seguridad alimentaria para satisfacer la demanda nacional.

3.3 Fomentar la asociatividad productiva que estimule la participación de los ciudadanos en los espacios de producción y comercialización.

Lineamientos Territoriales

Pol. 3.1.

E11. Desarrollar programas enfocados en incrementar la productividad agropecuaria, con un enfoque de conservación y mantenimiento de la fertilidad de los suelos.

Pol. 3.2.

E9. Potenciar los encadenamientos productivos entre el área urbana y rural, facilitando la creación de productos asociados a la biodiversidad, priorizando a los micro y pequeños productores.

E19. Potenciar las capacidades endógenas de los pequeños productores por medio de acceso a créditos, asistencia técnica permanente, tomado en cuenta las particularidades locales.

E20. Promover y fortalecer redes productivas relacionadas con agroindustria y la economía popular y solidaria.

Pol. 3.3.

G9. Promover la investigación científica y la transferencia de conocimiento que permitan la generación de oportunidades de empleo en función del potencial del territorio.

Metas al 2025

3.1.1. Incrementar el Valor Agregado Bruto (VAB) manufacturero sobre VAB primario de 1,13 al 1,24.

3.1.2. Aumentar el rendimiento de la productividad agrícola nacional de 117,78 a 136,85 tonelada/Hectárea (t/Ha).

3.1.3. Incrementar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales del 13,35% al 17,67%.

3.1.4. Aumentar la tasa de cobertura con riego tecnificado parcelario para pequeños y medianos productores del 15,86% al 38,88%.

3.1.5. Incrementar el Valor Agregado Bruto (VAB) acuícola y pesquero de camarón sobre VAB primario del 11,97% al 13,28%.

3.1.6. Reducir el Valor Agregado Bruto (VAB) Pesca (excepto de camarón) sobre VAB primario de 7,00% al 6,73%.

3.1.7. Incrementar el valor agregado por manufactura per cápita de 879 a 1.065.

3.2.1. Incrementar de 85,97% al 86,85% la participación de los alimentos producidos en el país en el consumo de los hogares ecuatorianos.

3.3.1. Incrementar del 4% al 25% el porcentaje de productores asociados, registrados como Agricultura Familiar Campesina que se vinculan a sistemas de comercialización.

3.3.2. Incrementar en 2.750 mujeres rurales que se desempeñan como promotoras de sistemas de producción sostenibles.

Objetivo 4: Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente

El análisis de las decisiones colectivas vincula la teoría del comportamiento individual al proceso de toma de decisiones políticas[40]. Esta teoría establece que, si la búsqueda del interés individual y la estructura de incentivos determinan las decisiones del mercado, es de suponer que esos factores también influyen sobre las decisiones políticas, debido a que ambas instituciones están conformadas por los mismos individuos.

En este sentido, se establece que la relación existente entre los políticos, votantes y servidores públicos se resume en que políticos buscan votos y los servidores públicos, estabilidad laboral y mayores presupuestos. Por otro lado, los grupos de interés y los votantes buscan incrementar su riqueza y nivel de ingreso. Es así como se asume que cada sector persigue algo que es poseído o controlado por otros.

Teniendo en cuenta que el sector público funciona como el sector privado bajo condiciones de escasez e incertidumbre, los políticos ofrecen medios para enfrentar esta escasez distribuyendo el ingreso y la riqueza con el afán de promover el bienestar en general. Es así como la política se convierte en el sustituto del mercado, para satisfacer ciertas actividades que a los mercados les resulta difícil de proveer. Todo esto se hace mediante el presupuesto del Gobierno. Por tal motivo, es de vital importancia que se establezcan reglas fiscales claras y estables en el tiempo que permitan alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Desde una perspectiva de corto plazo es fundamental la implementación de una política de gasto público que priorice la inversión en capital humano -educación y salud- e infraestructura, y que sea sostenible en el largo plazo[41].

Políticas

4.1 Priorizar el gasto público para la atención en salud, educación, seguridad, con enfoque en los derechos humanos.

4.2 Fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido.

4.3 Incrementar la eficiencia en las empresas públicas con un enfoque de calidad y rentabilidad económica y social.

4.4 Garantizar el financiamiento público sostenible minimizando los efectos en las generaciones futuras.

4.5 Generar condiciones macroeconómicas óptimas que propicien un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

4.6 Consolidar y afianzar la dolarización a través de la implementación de medidas de política económica y financiera que contribuyan a la sostenibilidad de la balanza de pagos.

[40] Buchanan, J. (2000). Politics as public choice. Volumen 13. ISBNs 978-0-86597-238-4.
[41] CRE, artículo 286.

Lineamientos territoriales

Pol. 4.1.

H2. Incluir las particularidades territoriales en el proceso de asignación de los dineros públicos.

Pol. 4.4.

H3. Reducir la dependencia de las asignaciones del PGE a través de procesos de optimización de la gestión y el fortalecimiento de la recaudación propia.

Metas al 2025

4.1.1. Reducir de 78,22% a 76,02% los gastos primarios del Gobierno respecto al Presupuesto General del Estado.

4.2.1. Incrementar de 32,91% a 35% la proporción del Presupuesto General del Estado financiados por impuestos internos.

4.2.2. Incrementar de 30,64% a 32,61% los ingresos de autogestión respecto a los ingresos totales de los GAD.

4.3.1. Aumentar de 66,67% a 91,67% las empresas públicas en operación con EBITDA (por sus siglas en inglés: Earnings Before Interests, Tax, Depreciation and Amortization) positivo.

4.4.1. Reducir de 60,7% a 57% la deuda pública y otras obligaciones de pago con relación al Producto Interno Bruto.

4.5.1. Alcanzar un superávit global de SPNF a 2025 de 0,35% del PIB.

4.5.2. Alcanzar un crecimiento anual del Producto Interno Bruto del 5% en el 2025.

4.6.1. Incrementar el porcentaje promedio de cobertura de pasivos del primer sistema de balance del BCE respecto a las Reservas Internacionales del 88% al 97%.

> Una sociedad que antepone la igualdad a la libertad -en el sentido de los resultados- acabará sin ninguna de las dos. Por otra parte, una sociedad que ponga en primer lugar la libertad acabará con una mayor dosis no solo de libertad sino también de igualdad.
>
> Libertad significa diversidad, pero también movilidad. Garantiza la posibilidad de que los desfavorecidos de hoy sean los privilegiados de mañana… Para llevar una vida más plena y rica.
>
> *Libertad para elegir. Milton Friedman y Rose Friedman.*

Sobre la base de los principios de libertad, democracia, Estado de derecho, igualdad de oportunidades, solidaridad, sustentabilidad y prosperidad, el Gobierno del Encuentro trabajará por la erradicación de la pobreza y la garantía sin discriminación de los derechos consagrados en la CRE. En ese marco, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 en el Eje Social, aborda temáticas relativas a la erradicación de la pobreza, el combate a la DCI, la erradicación de la violencia de género, entre otros. Se enfatiza además en el acceso al derecho a la salud integral, gratuita y de calidad, la promoción de un sistema educativo inclusivo y de calidad en todos los niveles y la generación de nuevas oportunidades para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades.

Erradicación de la pobreza, inclusión social e igualdad en la diversidad

En el contexto de la pandemia, el Ecuador experimentó un incremento en los niveles de pobreza. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC, 2020), la pobreza por ingresos a nivel país llegó al 32,4% en diciembre 2020. Asimismo, la pobreza extrema por ingresos alcanzó el 14,9% registrando un incremento de 7 y 6 puntos porcentuales, respectivamente con relación a diciembre 2019[42]. Por su parte, la pobreza multidimensional se ubicó en el 40,15%, dos puntos porcentuales más con respecto al año 2019[43].

Es prioritario que el Estado dirija sus acciones a la implementación articulada de servicios públicos y privados, que garanticen la atención y cuidado integral para los grupos de atención prioritaria. El desarrollo infantil integral incluye una atención adecuada y especializada en salud, hábitos de alimentación, acceso a agua segura, así como la prevención, atención, protección, restitución y reparación de derechos frente a actos de violencia. Por otro lado, están los adultos mayores, que representan el 7,4% de la población, de los cuales 14.152 se hallan en situación de extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas[44].

Resulta primordial hacer frente a la violencia, problemática estructural social que afecta a las personas en cualquier etapa de su vida. De acuerdo con el Consejo Nacional de Igualdad

[42] INEC (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-julio-2021/
[43] Ibid.
[44] Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2021). Diagnósticos Plan Nacional de Desarrollo. Ecuador.

de Género, varios estudios señalan áreas de intersección entre la violencia contra la mujer y la niñez. En la mayoría de los casos, el maltrato infantil y la violencia de pareja, con frecuencia coexisten en el mismo hogar[45].

Se estima que, en el Ecuador, 7 de cada 10 mujeres han experimentado violencia a lo largo de su vida, 43% ha experimentado violencia por parte de su pareja y el 20% en el ámbito familiar. Las provincias de Azuay (79,2%), Morona Santiago (78,9%), Napo (77,7%), Cañar (74,9%) e Imbabura (73,6%) registran mayores índices de violencia contra las mujeres. Otro ámbito en donde la desigualdad entre hombres y mujeres se pone en evidencia, es la brecha salarial. Se estima que en promedio las mujeres ganaron 30% menos que los hombres en 2019[46].

Ante la crisis económica y social, la población que ve su calidad de vida más afectada es aquella en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad. Es un deber primordial del Estado establecer medidas de protección social para esta población y garantizar su acceso a servicios básicos, incluido internet, el que en el contexto de la pandemia se vuelve fundamental.

A 2020, el 60.74% de la población registró cobertura de 4G, internet móvil el 54,54%; a marzo de 2021, el 53% de los hogares disponían de Internet fijo, pero únicamente el 23.37% del total de hogares accedieron a través de fibra óptica. La pandemia incrementó la necesidad en los hogares de realizar actividades de teletrabajo, educación en línea, comercio en línea, entre otras, lo que ha incrementado la demanda de servicio de internet fijo, propiciando el crecimiento de cuentas con acceso a fibra óptica sobre todo en áreas urbanas; sin embargo, todavía son grandes las brechas en el acceso a estos servicios, especialmente en el área rural.

Por otra parte, cabe mencionar que la pobreza y exclusión en la nación afecta especialmente al área rural, que presenta niveles de pobreza por ingresos cercanos al 48%[47]. Las condiciones de desigualdad estructural también impactan con mayor fuerza en el área rural donde apenas el 34% de su población vive en hogares con acceso a servicios básicos[48]. Por su parte, la brecha salarial se incrementa en la misma área (33,4% en zona rural y 20,2% en urbana).

El progreso de la economía rural constituye una oportunidad para la generación de empleo en actividades sostenibles que reviertan la pobreza y los niveles de migración del campo hacia las ciudades. El enorme potencial de crecimiento económico de las zonas rurales solo podrá ser aprovechado a través de una profunda transformación del sector rural, no sólo como un espacio de provisión de alimentos dedicado a la actividad agrícola, sino también como nicho para la generación y funcionamiento de actividades económicas alternativas tales como el turismo rural y comunitario.

[45] Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2021). Diagnósticos Plan Nacional de Desarrollo. Ecuador.
[46] Ibid.
[47] INEC (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-julio-2021/
[48] INEC (2019).

El empleo adecuado en las zonas rurales se ubica en el 17,74%[49]. Esta situación, además de pobreza, ha provocado la migración de la población joven a las ciudades en busca de nuevas oportunidades. En ese marco, el turismo emerge como una actividad dinamizadora de la economía rural, capaz de generar empleos formales y contribuir al progreso económico. Si se considera que el 40% de atractivos turísticos considerados emblemáticos se encuentra en el área rural (MINTUR, 2020)[50], la actividad turística en esta zona constituye una alternativa de desarrollo para las comunidades y localidades, mediante el aprovechamiento sostenible de la riqueza natural y cultural, y la implementación de proyectos orientados al ecoturismo, turismo de aventura, turismo verde y turismo en áreas naturales.

Salud gratuita y de calidad

El Banco Mundial manifiesta que todas las personas deben tener acceso a un servicio de salud que sea asequible y de calidad, cuyo financiamiento impulsará la existencia de un crecimiento económico inclusivo[51]. En el Ecuador, el limitado acceso a servicios de salud inclusivos y de calidad se reflejan en el bienestar de la sociedad, observándose problemáticas asociadas a la DCI, embarazo en adolescentes, consumo de drogas, problemas nutricionales, sedentarismo, suicidios especialmente en adolescentes, falta de controles prenatales de calidad, deficiente atención médica a los pacientes, falta de insumos médicos, entre otros.

El gasto público en salud, en el 2016 como porcentaje del PIB, fue de 2,92% y en el año 2020, esta participación significó el 2,68%[52], considerando que el año 2020 estuvo marcado por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia.

En el año 2018, según la cuenta satélite de salud del INEC, 35 de cada 100 menores de 5 a 11 años tienen sobrepeso y obesidad, siendo en el área urbana 36,9 y en el área rural 32,6. Uno de los problemas más importantes que enfrenta la nación es la DCI. El 8,7% de los nacidos tienen bajo peso[53], y el 8,9% de los nacidos tuvo un peso menor a 2.500 gramos del total nacidos en los últimos 5 años en 2018. Según la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil, la DCI es el mayor problema de nutrición en el país entre los menores de 5 y 2 años. En el 2018 afectaba a cerca de 1 de cada 4 niños, tasa que no ha variado desde 2006 y que es incluso posible que haya aumentado como consecuencia de la crisis económica y sanitaria por la COVID-19.

La DCI es un problema social que va más allá del acceso inmediato de alimentos y que tiene sus raíces en la situación socioeconómica de la población relacionadas a los ingresos de los hogares, seguridad alimentaria, acceso a servicios básicos como el agua potable, saneamiento e higiene. Sobre los servicios se estima que alrededor del 15% de la niñez con DCI acceden a fuentes de agua limitadas o superficiales; alrededor del 7% no tiene servicios higiénicos en la casa y realiza sus necesidades biológicas al aire libre; y alrededor del 11% no cuenta con instalaciones para un adecuado lavado de manos[54].

---

[49] INEC (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-julio-2021/

[50] Ministerio de Turismo (2020). Acuerdo Ministerial 020 040. Ecuador.

[51] Ibid.

[52] Informe anual de ejecución (2020). Presupuesto General del Estado, enero-diciembre/2020, Ministerio de Economía y Finanzas.

[53] INEC (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

[54] Ecuador en Cifras (2018). Encuesta de salud y nutrición (ENSANUT).

Adicionalmente la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil, también señala que el problema de la DCI tiene que ver con las condiciones de vida de las mujeres gestantes, pues la erradicación de la DCI empieza desde el embarazo. Por otro lado, 1 de cada 4 mujeres embarazadas no se han realizado un control de embarazo antes de las 12 primeras semanas de gestación, resaltando la importancia de la salud reproductiva y salud sexual como complemento a la lucha contra la DCI. Para lo cual, se requiere del fortalecimiento de los servicios públicos, de salud sexual y salud reproductiva[55].

En el 2018 el 80,2% de mujeres de 10 a 49 años que tuvo un hijo nacido vivo, fueron atendidas en el parto en un establecimiento de salud público, frente al 19,8% de mujeres que recibieron atención en un establecimiento privado[56]. En este mismo año, en el grupo de la niñez y juventud (5-17 años), la prevalencia de actividad física insuficiente fue de 88,21%, indicando que 88 de cada 100 niños practicaron menos de 60 minutos de actividad física al día, umbral recomendado por la OMS para este grupo etario.

Otro problema social que enfrentamos es el relacionado al suicidio y al consumo de drogas[57]. La tasa de suicidio se ubicó en 6,12 por cada 100 mil habitantes en 2020[58]. Para los adolescentes el suicidio es la primera causa de muerte[59]. Al 2018, según los Registros Estadísticos de Egresos Hospitalarios respecto a la niñez y adolescencia (menores de 18 años), de cada 100 egresos hospitalarios por sintomatología asociada al consumo de alcohol y drogas, 2 fallecieron.

Estos indicadores ejemplifican brevemente las principales problemáticas en salud, por lo que existe la necesidad de brindar una atención oportuna, de calidad y accesible a todos los usuarios que forman parte del Sistema Nacional de Salud. Esta atención debe contemplar todas las dimensiones del derecho a la salud: promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles.

Educación diversa y de calidad

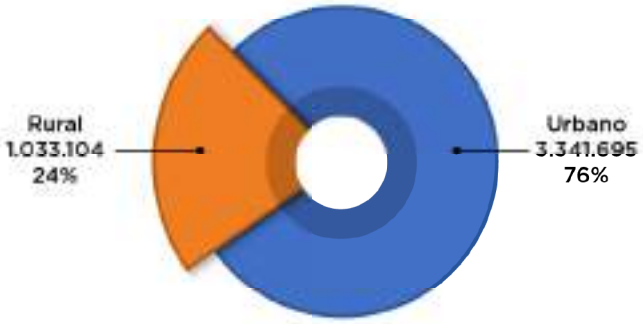
De acuerdo con el Ministerio de Educación, en el periodo de 2019 a 2020, se registran 4.374.799 estudiantes de todos los niveles educativos. Existen 16.316 instituciones de educación en Ecuador que operan con un total de 215.255 docentes. El 74% de los estudiantes estudian en alguna de las 12.254 instituciones fiscales[60].

Para el mismo periodo, cerca del 24% del estudiantado se encuentra registrado en instituciones del área rural. Por otro lado, según el nivel educativo se observa que el 7% está en el inicial, 73% en educación general básica y 20% en bachillerato[61].

---

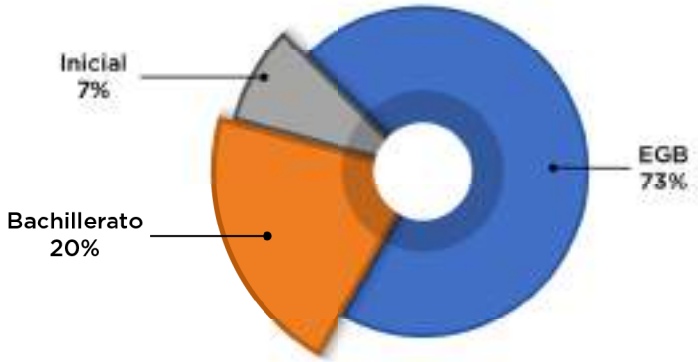
[55] Encuesta de salud y nutrición, ENSANUT (2018).
[56] INEC (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
[57] Aportes del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2021). "La adicción a las drogas, que también se conoce como «trastorno por consumo de sustancias», es una enfermedad que afecta el cerebro y el comportamiento de una persona, y produce incapacidad de controlar el consumo de medicamentos o drogas legales o ilegales. Las sustancias como el alcohol, la marihuana y la nicotina también se consideran drogas. El consumo problemático de drogas constituye un campo de abordaje de la salud pública.
[58] Registro Estadístico de Defunciones Generales (2020). Disponible en: https://bit.ly/3yx0X7a
[59] Insumos: determinantes para el diagnóstico remitidos por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2021).
[60] Ministerio de Educación (2019). Rendición de Cuentas 2019. Disponible en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/Informe-RC-2019-PC.pdf
[61] Ministerio de Educación (2019). Rendición de Cuentas 2019. Disponible en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/Informe-RC-2019-PC.pdf.

Gráfico 7.- Matriculación por área geográfica para educación ordinaria. Periodo 2019-2020



Fuente: Registros Administrativos del Ministerio de Educación – Archivo Maestro de Instituciones Educativas
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Gráfico 8.- Matrícula Educación Ordinaria según nivel educativo. Periodo 2019-2020



Fuente: Registros Administrativos del Ministerio de Educación – Archivo Maestro de Instituciones Educativas, periodo 2019- 2020
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

El 57% de los alumnos se concentran bajo el régimen costa y el 43% en el régimen sierra. Un desafío de los últimos años ha sido la atención a estudiantes de origen extranjero, cuya demanda ha sido importante[62].

Con respecto a la educación superior, el total general del registro de matrícula de Universidades y Escuelas Politécnicas en Ecuador fue de 632.541 estudiantes y en Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos la cifra fue de 117.756 estudiantes en 2019[63].

[62] Ibid.

[63] Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021). Boletín Anual. Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en: https://bit.ly/3sOfDxJ

Objetivos del Eje Social

Objetivo 5. Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social

Son prioridades del Gobierno del Encuentro la protección de las familias, la erradicación de la pobreza y la garantía sin discriminación de los derechos consagrados en la CRE. En ese marco, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 en concordancia con la premisa de "*no dejar a nadie atrás*" de la Agenda 2030, busca promover la universalidad, igualdad, progresividad, calidad y eficiencia del sistema nacional de inclusión y equidad social en los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, deporte, hábitat y vivienda, acceso a servicios básicos y conectividad, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, entre otros[64].

Es prioritario procurar la creación de oportunidades para una sociedad más justa que respete la dignidad de las personas y haga frente a las condiciones de pobreza y violencia que persisten en la nación. La familia en sus diversos tipos[65], núcleo fundamental de la sociedad, debe ser protegida por el Estado y es de fundamental importancia la promoción de políticas que garanticen la atención especializada, tanto a nivel público como privado, de las personas o grupos de atención prioritaria[66].

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 plantea políticas y metas en lo social que buscan asegurar a los ciudadanos una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, priorizando a las mujeres, niñez y adolescencia, adultos mayores, discapacitados, personas LGBTI+ y todos aquellos en situación de desventaja o vulnerabilidad. En ese marco, todas las acciones contra la violencia deben ir acompañadas de políticas que fomenten la igualdad en la diversidad, prevengan y sancionen la discriminación y garanticen la reparación a víctimas cuando haya existido vulneración de derechos.

Un tema central es la seguridad social, la cual se constituye en un derecho irrenunciable de todas las personas[67], y cuya garantía es deber del Estado. El carácter universal del derecho a la seguridad social resulta un imperativo, puesto que la exclusión deja expuesta a la población a las crisis o a circunstancias del ciclo de vida y constituye un obstáculo para el progreso económico y social, agravando la pobreza[68].

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 propone políticas y metas en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se buscan que la acción pública permita mejorar el acceso y calidad de las viviendas, la seguridad jurídica de su tenencia, la disponibilidad de servicios públicos en los hogares, la seguridad física de sus ocupantes y la adecuación cultural[69].

---

[64] CRE
[65] Ibid., artículo 67
[66] Ibid., artículo 35
[67] Ibid., artículo 34
[68] Organización Internacional del Trabajo (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. Ginebra.
[69] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1991). Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada.

Finalmente, y en el contexto de la pandemia, se remarca la importancia de avanzar hacia la universalización de la conectividad y el acceso a las tecnologías digitales, cuya carencia puede limitar el ejercicio de otros derechos tales como la salud, la educación o el trabajo.

Políticas:

5.1 Promover el ejercicio de derechos y la erradicación de la pobreza con énfasis en las personas y grupos de atención prioritaria.

5.2 Combatir toda forma de discriminación y promover una vida libre de violencia, en especial la ejercida contra mujeres, niñez, adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad, personas LGBTI+ y todos aquellos en situación de vulnerabilidad.

5.3 Consolidar un sistema de seguridad social universal, eficiente, transparente y sostenible, en corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía.

5.4 Promover el acceso al hábitat seguro, saludable y a una vivienda adecuada y digna.

5.5 Mejorar la conectividad digital y el acceso a nuevas tecnologías de la población.

Lineamientos Territoriales

Pol. 5.1.

C3. Promover programas de protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición.

Pol. 5.4.

A4. Fortalecer la conectividad y el acceso a las TIC como una vía para mejorar el acceso a otros servicios.

A9. Fortalecer los sistemas de agua potable y saneamiento como elementos fundamentales para garantizar la salud de la población.

B1. Promover programas de vivienda, especialmente aquellas de interés social, que incluyan mecanismos de gestión integral del hábitat.

B2. Contar con catastros urbano y rural actualizados, como mecanismo de ordenamiento y planificación territorial, que generen seguridad jurídica en tenencia y transferencia de la propiedad del suelo.

B4. Considerar la densidad poblacional y las condiciones territoriales en el diseño e implementación de las prestaciones públicas, para su sostenibilidad en el tiempo, manteniendo estándares de calidad.

D1. Impulsar modelos de transporte público masivos de calidad y eficientes energéticamente.

D2. Promover estándares de construcción seguros que implementen mejoras de eficiencia en el uso de la energía.

E3. Regular los asentamientos humanos en las zonas de planificación diferenciada, consideración sus límites biofísicos y patrimonio natural.

G10. Desarrollar e implementar sistemas de alerta para gestionar los riesgos de desastre en todos los niveles territoriales.

G21. Incorporar en el ordenamiento territorial medidas para la implementación de programas de relocalización y reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable.

Metas

5.1.1. Reducir la tasa de pobreza extrema por ingresos de 15,44% al 10,76%.

5.1.2. Disminuir la tasa de trabajo infantil (de 5 a 14 años) de 6,10% a 4,42%.

5.2.1. Disminuir la tasa de femicidios por cada 100.000 mujeres de 0,87 a 0,80.

5.2.2. Reducir la brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres del 33,50% al 28,45%.

5.2.3. Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 15,34% al 11,27%.

5.3.1. Incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva del 37,56% al 41,73%.

5.4.1. Reducir el déficit habitacional de vivienda del 58,00% al 48,44%.

5.5.1. Incrementar la cobertura poblacional con tecnología 4G o superior del 60,74% al 92,00%.

5.5.2. Incrementar la penetración de Internet móvil y fijo del 68,08% al 78,00%.

Objetivo 6. Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad

La OMS define a la salud como "*un estado de completo bienestar físico, mental y social, no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*" y "*el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social*"[70].

El abordaje de la salud en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 se basa en una visión de salud integral, inclusiva y de calidad, a través de políticas públicas concernientes a: hábitos de vida saludable, salud sexual y reproductiva, DCI, superación de adicciones y acceso universal a las vacunas. Adicionalmente, en los próximos cuatro años se impulsarán como prioridades gubernamentales acciones como la Estrategia Nacional de Primera Infancia para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil: Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil, que tiene como finalidad disminuir de manera sostenible la desnutrición y/o malnutrición infantil que afecta a 1 de 4 menores de 5 años en el país[71].

Como nación existe la necesidad de concebir a la salud como un derecho humano y abordarlo de manera integral enfatizando los vínculos entre lo físico y lo psicosocial, lo urbano con lo rural, en definitiva, el derecho a vivir en un ambiente sano que promueva el goce de las todas las capacidades del individuo.

Políticas

6.1 Mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a la salud de manera integral, abarcando la prevención y promoción, enfatizando la atención a mujeres, niñez y adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad, personas LGBTI+ y todos aquellos en situación de vulnerabilidad.

6.2 Asegurar el acceso universal a las vacunas y la adopción de medidas sanitarias para prevenir la incidencia de enfermedades infectocontagiosas en la población.

6.3 Fortalecer los servicios de salud sexual y reproductiva de manera integral, inclusiva y de calidad.

6.4. Combatir toda forma de malnutrición, con énfasis en la DCI.

6.5 Modernizar el sistema de salud pública para garantizar servicios de calidad con eficiencia y transparencia.

6.6 Prevenir el consumo de drogas, brindar atención y servicios de rehabilitación a quienes sufren de adicciones, protegiendo sus derechos.

6.7 Fomentar el tiempo libre dedicado a actividades físicas que contribuyan a mejorar la salud de la población.

[70] OMS (1948). Constitución. Disponible en: https://www.who.int/es/about/governance/constitution
[71] Decreto Ejecutivo No. 1211, 2020.

Lineamientos Territoriales

Pol. 6.1.

A8. Ampliar la cobertura de servicios para atender a las localidades rurales, especialmente aquellas ubicadas en sitios alejados y con baja conectividad a los centros urbanos.

B3. Incrementar la dotación, cobertura y acceso a equipamiento urbano estratégico de soporte a la salud, educación, medios de producción, recreación y seguridad, para reducir la heterogeneidad de los territorios y la exclusión social.

C1. Promover servicios de atención integral a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de igualdad.

E5. Incentivar la diversificación productiva acordes a las condiciones especiales de Galápagos y la Amazonía.

H1. Fortalecer la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización para la complementariedad del ejercicio de las competencias en el territorio.

H5. Implementar modelos integrales de prestación de servicios públicos articulados entre niveles de gobierno y con otras funciones del Estado.

Pol. 6.2.

E5. Incentivar la diversificación productiva acordes a las condiciones especiales de Galápagos y la Amazonía.

Pol. 6.4.

A2. Promover una alimentación sana y nutritiva, potenciando la producción local, con un enfoque de seguridad alimentaria.

C2. Crear programas que promuevan el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos.

C4. Crear programas de cuidado de los hijos para las madres que buscan un trabajo y para aquellas que ya tienen un trabajo remunerado.

C5. Generar intervenciones hacia la primera infancia, como primer eslabón en la consecución de mejores oportunidades de progreso de la población.

Pol. 6.5.

B4. Considerar la densidad poblacional y las condiciones territoriales en el diseño e implementación de las prestaciones públicas, para su sostenibilidad en el tiempo, manteniendo estándares de calidad.

Metas:

6.1.1. Incrementar el porcentaje de nacidos vivos con asistencia de personal de la salud del 96,4% al 98,5%.

6.1.2. Reducir la tasa de mortalidad neonatal de 4,6 al 4,0 por cada 1.000 nacidos vivos.

6.1.3. Reducir la tasa de mortalidad por suicidio de 6,1 al 5,1 por cada 100.000 habitantes.

6.1.4. Reducir la tasa de mortalidad atribuida al cáncer en la población de 21 a 75 años de 30,0 al 28,6 por cada 100.000 habitantes.

6.1.5. Incrementar las personas que conocen su estado serológico y se encuentran en tratamiento para VIH del 89% al 92%.

6.1.6 Reducir el gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud de 31,37% a 26,87%.

6.2.1. Incrementar la vacunación de neumococo en la población menor de 1 año de 76,09% a 88,05%.

6.2.2. Incrementar la vacunación de rotavirus en la población menor de 1 año de 75,19% a 81,24%.

6.2.3. Incrementar la vacunación de sarampión, rubeola y paperas (SRP) en la población de 12 a 23 meses de 70,35% a 82,21%.

6.3.1. Reducir la razón de muerte materna de 57,6 a 38,41 fallecimientos por cada 100.000 nacidos vivos.

6.3.2. Disminuir la tasa de nacimientos por embarazo adolescente (15 a 19 años) del 54,6 al 39,4 por cada 1.000 nacidos vivos.

6.4.1. Reducir 6 puntos porcentuales la Desnutrición Crónica Infantil en menores de 2 años.

6.5.1. Incrementar la proporción de médicos familiares que trabajan haciendo atención primaria de 1,14 a 1,71 por cada 10.000 habitantes.

6.5.2. Incrementar la proporción de enfermeras que trabajan en los servicios de salud de 0,65 a 0,76 por cada médico.

6.6.1. Reducir el porcentaje de adolescentes entre 13 y 15 años que consumen tabaco del 0,52 al 0,34.

6.7.1. Reducir la prevalencia de actividad física insuficiente en la población de niñas, niños y jóvenes (5-17 años) del 88,21% al 83,21%.

6.7.2. Reducir la prevalencia de actividad física insuficiente en la población adulta (18-69 años) del 17,80% al 13,00%.

6.7.3. Reducir el tiempo de comportamiento sedentario en un día normal de 120 minutos a 114 minutos en la población de niñas, niños y jóvenes (5-17 años).

6.7.4. Reducir el tiempo de comportamiento sedentario en un día normal de 150 minutos a 143 minutos en la población adulta (18-69 años).

Objetivo 7. Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles

El Gobierno del Encuentro reconoce que el conocimiento es dinámico y está en constante evolución. Es por este motivo que el Sistema Nacional de Educación debe marchar al ritmo de esta evolución y debe centrarse en preparar a las nuevas generaciones para los desafíos intelectuales, profesionales y personales que afrontarán.

La educación del futuro y la sociedad en su conjunto, demandan que, desde la educación inicial hasta la superior, se garantice la diversidad en todos los niveles, el derecho a una vida libre de violencia, la igualdad de oportunidades, la innovación y un modelo educativo diverso y no centralizado. Se fortalecerá la educación en el área rural con la reapertura y fortalecimiento de las escuelas rurales. Se impulsarán programas de alimentación escolar; y se fortalecerá la educación para la niñez y adolescencia con necesidades educativas especiales[72].

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, en este objetivo aborda las siguientes temáticas: promoción de una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles; un modelo educativo eficiente y transparente; mejoramiento de la investigación e innovación; libre de violencia, promoviendo la inclusión en las aulas y en todos los niveles de educación; fortalecimiento de la educación superior; perfeccionamiento docente; y consecución de la excelencia deportiva.

Políticas:

7.1 Garantizar el acceso universal, inclusivo y de calidad a la educación en los niveles inicial, básico y bachillerato, promoviendo la permanencia y culminación de los estudios.

7.2 Promover la modernización y eficiencia del modelo educativo por medio de la innovación y el uso de herramientas tecnológicas.

7.3 Erradicar toda forma de discriminación, negligencia y violencia en todos los niveles del ámbito educativo, con énfasis en la violencia sexual contra la niñez y adolescencia.

7.4 Fortalecer el Sistema de Educación Superior bajo los principios de libertad, autonomía responsable, igualdad de oportunidades, calidad y pertinencia; promoviendo la investigación de alto impacto.

7.5 Impulsar la excelencia deportiva con igualdad de oportunidades, pertinencia territorial e infraestructura deportiva de calidad.

[72] Plan de Gobierno Lasso Presidente (2021). Encontrémonos para lograrlo. Disponible en: https://n9.cl/wzxp3

Lineamientos Territoriales

Pol. 7.1.

A8. Ampliar la cobertura de servicios para atender a las localidades rurales, especialmente aquellas ubicadas en sitios alejados y con baja conectividad a los centros urbanos.

B3. Incrementar la dotación, cobertura y acceso a equipamiento urbano estratégico de soporte a la salud, educación, medios de producción, recreación y seguridad, para reducir la heterogeneidad de los territorios y la exclusión social.

B4. Considerar la densidad poblacional y las condiciones territoriales en el diseño e implementación de las prestaciones públicas, para su sostenibilidad en el tiempo, manteniendo estándares de calidad.

E5. Incentivar la diversificación productiva acordes a las condiciones especiales de Galápagos y la Amazonia.

H1. Fortalecer la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización para la complementariedad del ejercicio de las competencias en el territorio.

H5. Implementar modelos integrales de prestación de servicios públicos articulados entre niveles de gobierno y con otras funciones del Estado.

Pol. 7.2.

A6. Crear programas de formación técnica y tecnológica pertinentes al territorio, con un enfoque de igualdad de oportunidades.

Pol. 7.4.

G8. Generar redes de conocimiento vinculadas a la educación superior, que promuevan espacios territoriales de innovación adaptados a las necesidades de la sociedad y el sector productivo local.

G9. Promover la investigación científica y la transferencia de conocimiento que permitan la generación de oportunidades de empleo en función del potencial del territorio.

G20. Mejorar e impulsar el conocimiento del riesgo de desastres en todo el territorio nacional, con la participación de la academia e instituciones técnico-científicas, como una herramienta para la toma de decisiones.

Metas:

7.1.1. Incrementar el porcentaje de personas entre 18 y 29 años con bachillerato completo de 69,75% a 77,89%.

7.1.2. Incrementar la tasa bruta de matrícula de bachillerato de 87,38% a 89,09%.

7.1.3. Incrementar la tasa bruta de matrícula de Educación General Básica de 93,00% a 97,53%.

7.2.1. Incrementar el porcentaje de instituciones educativas fiscales con cobertura de internet con fines pedagógicos de 41,93% a 65,92%.

7.3.1. Incrementar el porcentaje de respuesta a la atención de víctimas de violencia para que cuenten con un plan de acompañamiento pasando de 67,60% a 95,00%.

7.4.1. Incrementar los artículos publicados por las universidades y escuelas politécnicas en revistas indexadas de 6.624 a 12.423.

7.4.2. Incrementar la tasa bruta de matrícula en educación superior terciaria del 37,34% al 50,27%.

7.4.3. Disminuir la tasa de deserción en el primer año en la educación superior del 21,84% al 19,89%.

7.4.4. Incrementar el número de investigadores por cada 1.000 habitantes de la Población Económicamente Activa de 0,55 a 0,75.

7.4.5. Incrementar el número de personas tituladas de educación superior técnica y tecnológica de 23.274 a 28.756.

7.4.6. Incrementar el número estudiantes matriculados en educación superior en las modalidades a distancia y en línea de 78.076 a 125.417.

7.5.1. Incrementar el porcentaje de atletas con discapacidad de alto rendimiento del 10,66% al 11,31%.

Objetivo 8. Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades.

En el Ecuador, la población rural se dedica a actividades agrarias de subsistencia. Además, enfrentan problemas como la baja escolaridad, limitado acceso a un sistema de salud integral, falta de empleo adecuado, falta de servicios básicos, migración del campo a la ciudad, entre otros que se acentuaron con la pandemia.

En este contexto, la generación de nuevas oportunidades para el bienestar de los habitantes de las zonas rurales requiere un Gobierno que genere las condiciones para la erradicación de la pobreza. Esto se puede lograr a través de la generación de oportunidades de empleo, incremento de la cobertura de la seguridad social, con acceso a un hábitat seguro y vivienda digna, con pertinencia cultural en educación, salud, conectividad, agua potable y saneamiento.

También es necesaria la revalorización de las culturas y saberes ancestrales, así como el rescate del patrimonio cultural comunitario y memoria social considerando alternativas que se ajusten a las características territoriales. Es necesaria la implementación de políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales y al desarrollo sostenible del país.

Políticas

8.1 Erradicar la pobreza y garantizar el acceso universal a servicios básicos y la conectividad en las áreas rurales, con pertinencia territorial.

8.2 Garantizar el acceso a la educación en el área rural con pertinencia territorial.

8.3 Desarrollar el sector turístico rural y comunitario a través de la revalorización de las culturas, saberes ancestrales y la conservación del patrimonio natural.

Lineamientos Territoriales

Pol. 8.1.

A9. Fortalecer los sistemas de agua potable y saneamiento como elementos fundamentales para garantizar la salud de la población.

B2. Contar con catastros urbano y rural actualizados, como mecanismo de ordenamiento y planificación territorial, que generen seguridad jurídica en tenencia y transferencia de la propiedad del suelo.

B3. Incrementar la dotación, cobertura y acceso a equipamiento urbano estratégico de soporte a la salud, educación, medios de producción, recreación y seguridad, para reducir la heterogeneidad de los territorios y la exclusión social.

B5. Fortalecer la conectividad de los centros de población, con los puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, que amplíe las condiciones a zonas homogéneas de accesibilidad territorial en localidades con altos niveles de marginación y dispersión, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

E5. Incentivar la diversificación productiva acordes a las condiciones especiales de Galápagos y la Amazonía.

Pol. 8.2.

A1. Garantizar la atención integral de salud con énfasis en el sector rural.

E5. Incentivar la diversificación productiva acordes a las condiciones especiales de Galápagos y la Amazonia.

Pol. 8.3.

E10. Fomentar emprendimientos e iniciativas turísticas que permitan el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

Metas

8.1.1. Incrementar el porcentaje de parroquias rurales conectadas con servicio móvil avanzado del 68,45% al 79,00%.

8.1.2. Reducir de 70% a 55% la pobreza multidimensional rural, con énfasis en pueblos y nacionalidades y poblaciones vulnerables.

8.2.1. Incrementar la tasa bruta de matrícula de Educación General Básica en el área rural de 63,47% a 64,47%.

8.2.2. Incrementar la tasa bruta de matrícula de bachillerato en el área rural de 48,65% al 54,91%.

8.2.3. Implementar el Modelo de Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), en el 5,41% de instituciones del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

8.3.1. Incrementar los sitios patrimoniales de gestión cultural comunitaria habilitados y puestos en valor para efectuar procesos de turismo rural sostenible, de 0 a 20.

El Estado no es o no debería ser otra cosa que la fuerza común instituida no para ser, entre todos los ciudadanos, un instrumento de opresión y expoliación recíproca, sino, por el contrario, para garantizar a cada uno lo suyo y hacer reinar la justicia y seguridad.

El Estado. Frédéric Bastiat.

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 apunta a fortalecer la seguridad integral. Para ello, se establecerán políticas de gobierno enfocadas a enfrentar problemas que afectan a la sociedad en su día a día, como la delincuencia y el crimen organizado. Además, se busca contribuir a la mejora del Sistema de Rehabilitación Social, a la seguridad vial, a la reducción de riesgos de desastres y atención oportuna a emergencias, a la seguridad del Estado, a la soberanía y la integridad del territorio.

Los graves problemas de inseguridad provocan que los ciudadanos pierdan la confianza en las instituciones. Esta falta de credibilidad provoca un bajo nivel de denuncias de los perjudicados. Según el Consejo de Seguridad Ciudadana (CSC), el 80% de las víctimas de la inseguridad no realizan las denuncias respectivas[73].

Asimismo, existe una situación que interrumpe la paz de muchas familias ecuatorianas: jóvenes con problema de adicciones. Un ejemplo de ello es que el 8,5% de los jóvenes de 12 a 17 años consumen marihuana. De este problema se desprenden muchos más, pero todos se traducen en falta de seguridad física y psicológica en los ciudadanos[74].

Otra situación preocupante es la crisis del sistema penitenciario. Actualmente existe hacinamiento, infraestructura precaria y vulnerabilidad de derechos en los Centros de Privación de Libertad (CPL). Estos problemas contribuyeron al crecimiento del número de amotinamientos y situaciones adversas donde se atentó contra la vida de muchos privados de libertad.

De acuerdo con la información proporcionada por la Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes infractores (SNAI), en el 2020 se registraron 118 eventos violentos al interior de los CPL. La crisis se ve agravada por la falta de capacidad de control. Actualmente la nación cuenta con un promedio de 1 servidor del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria por cada 26 Personas Privadas de Libertad

[73] Consejo de Seguridad Ciudadana - Cuenca (2017). Encuesta de Victimización y Percepción ciudadana del Cantón Cuenca. Disponible en: http://csc.gob.ec/CSCWeb/wp-content/uploads/2019/08/Encuesta-de-Victimizaci%C3%B3n-2017-CSC-PYDLOS_compressed.pdf

[74] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2015). Problemática de las drogas, Orientaciones generales. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/bolivia/Prev_Problematica_de_las_drogas.pdf

(PPL)[75]. Sin embargo, el estándar internacional dicta que debe existir 1 servidor por cada 9 PPL[76].

Asimismo, en 2020 se registró una tasa de hacinamiento del 30,2% en las cárceles del país. En este sentido, la infraestructura y capacidad instalada es para atender a 29.746 PPL. Sin embargo, la población de PPL fue de 38.729[77], esto provocó aumento de la inseguridad y la limitación a una correcta rehabilitación de las personas privadas de la libertad.

Con relación a la seguridad vial, se requiere emprender acciones de control ejecutadas por los entes competentes de tránsito de toda la nación, así como la generación de política pública enfocada en la reducción de fallecidos por causas relacionadas con accidentes de tránsito. Para el 2019, la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes *in situ* fue 12.62[78].

Otra línea de acción del Gobierno del Encuentro es la reducción de riesgos y atención oportuna a emergencias ante amenazas naturales o antrópicas en todos los sectores y niveles territoriales. Según el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, en 2020 se registró un total de 219.778 personas capacitadas y sensibilizadas en temáticas de gestión de riesgos. Entre 2017 y 2020 ocurrieron algunos eventos adversos entre los cuales se destacan: 1.461 inundaciones, 11.336 incendios forestales, 4.157 deslizamientos y 113 actividades volcánicas. Estos indicadores revelan que somos un país con múltiples amenazas. Es así como se requiere incrementar el nivel de eficiencia en la gestión del manejo de desastres y reducción de riesgos potenciales.

---

[75] Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (2019). Disponible en: https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/Informe-narrativo-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-_SNAI_2019.pdf

[76] Ibid. (2021). Disponible en: https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/carceles-emergencia-reforzar-seguridad/

[77] Ibid. (2020). Disponible en: https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2021/05/PPT-RENDICION-DE-CUENTAS-2020-comprimido.pdf

[78] Agencia Nacional de Tránsito (2021). Disponible en: https://www.ant.gob.ec/?page_id=2670

Objetivos del Eje Seguridad Integral

Objetivo 9. Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos

La defensa nacional, protección interna y el orden público son competencias exclusivas del Estado que garantizan una convivencia pacífica y segura a los ciudadanos[79]. Lo anterior tiene como objetivo prevenir las formas de violencia y la discriminación, la seguridad integral busca garantizar la protección de los derechos humanos mediante políticas y acciones integradas[80].

En este contexto, la seguridad ciudadana requiere una solución integral en varios ámbitos. Para ello, se plantearán políticas de seguridad enfocadas a erradicar la delincuencia común, el crimen organizado interno y transnacional; la inseguridad vial y; el tráfico ilegal de drogas, de armas de fuego y el terrorismo en todas sus formas.

En este contexto, se fortalecerá el sistema penitenciario a través de la implementación de políticas direccionadas a la profesionalización y el incremento de guías penitenciarios, el mejoramiento de los esquemas de control y la reducción de la población carcelaria. Para este último, se reinsertará socialmente a las personas privadas de la libertad, brindando atención prioritaria y especializada[81].

Se busca fortalecer la gestión de riesgos identificando aquellos riesgos que afecten al territorio ecuatoriano, generar la difusión de información oportuna y coordinar las acciones pertinentes a fin de prevenir, enfrentar y mitigar los riesgos. Esto conlleva a plantear medidas de prevención, reducción, preparación y atención de desastres de manera oportuna por parte del Estado[82].

De esta manera, se desarrollará un abordaje integral de la seguridad ciudadana que nos permitirá resolver los problemas de inseguridad, desde un enfoque preventivo y oportuno. Para ello se diseñó el presente objetivo, mismo que aborda la seguridad en cuatro políticas que abarcan las temáticas que afectan al orden público y sus principales conflictos.

Políticas

9.1 Fortalecer la protección interna, el mantenimiento y control del orden público, que permita prevenir y erradicar los delitos conexos y la violencia en todas sus formas, en convivencia con la ciudadanía en el territorio nacional y áreas jurisdiccionales.

9.2 Fortalecer la seguridad de los sistemas de transporte terrestre y aéreo, promoviendo ambientes seguros.

9.3 Impulsar la reducción de riesgos de desastres y atención oportuna a emergencias ante amenazas naturales o antrópicas en todos los sectores y niveles territoriales.

9.4 Fortalecer la seguridad y protección del Sistema Nacional de Rehabilitación Social desde la prevención, disuasión, control, contención, y respuesta a eventos adversos en situaciones de crisis.

---

[79] CRE, artículo 261.
[80] Ibid., artículo 393.
[81] CRE, artículo 35.
[82] Ibid., artículo 389.

Lineamientos territoriales

Pol. 9.2.

B5. Fortalecer la conectividad de los centros de población, con los puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, que amplíe las condiciones a zonas homogéneas de accesibilidad territorial en localidades con altos niveles de marginación y dispersión, con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

Pol. 9.3.

B6. Garantizar que en el proceso de clasificación y subclasificación del suelo se incorpore de manera transversal la gestión de riesgos, así como variables de conservación ambiental.

B9. Reducir la vulnerabilidad ambiental de los asentamientos humanos en el Espacio Marino Costero.

D2. Promover estándares de construcción seguros que implementen mejoras de eficiencia en el uso de la energía.

D3. Impulsar modelos productivos y urbanísticos que promuevan la adaptación al cambio climático y los eventos meteorológicos extremos.

E1. Mejorar e impulsar el conocimiento del riesgo de desastres en todo el territorio nacional, con la participación de la academia e instituciones técnico-científicas, para la toma de decisiones que promuevan un desarrollo sostenible.

F9. Fortalecer la resiliencia ante los efectos del cambio climático y los eventos adversos de la naturaleza.

G3. Incluir la variable de gestión de riesgos de desastres en todos los niveles de acción en el territorio.

G6. Desarrollar planes de contingencia para enfrentar los efectos de las variaciones en el nivel del mar, ocasionadas por el cambio climático.

G9. Promover la investigación científica y la transferencia de conocimiento que permitan la generación de oportunidades de empleo en función del potencial del territorio.

G10. Desarrollar e implementar sistemas de alerta para gestionar los riesgos de desastre en todos los niveles territoriales.

G11. Incorporar en el ordenamiento del territorio medidas para la implementación de programas de relocalización y reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable.

Metas

9.1.1. Disminuir la tasa de homicidios intencionales de 106 a 100 por cada 1.000.000 habitantes.

9.1.2. Incrementar el porcentaje de efectividad de las investigaciones, con investigación previa, que permita la desarticulación de grupos delictivos organizados (GDO) del 55.75 % al 73,45%.

9.1.3. Incrementar la satisfacción del usuario externo de la Policía Nacional del 77,00% al 84,61%.

9.2.1. Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, in situ, de 12.62 a 11,96 por cada 100.000 habitantes.

9.2.2. Reducir la tasa de accidentes en la operación de transporte aéreo comercial de 1,91 a 1,26.

9.3.1. Reducir la tasa de muertes por desastres de 0,11 a 0,06 por cada 100.000 habitantes.

9.3.2. Incrementar el nivel de eficiencia en la gestión de identificación del riesgo ejecutada por el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) del 76,36% al 84,00%.

9.3.3. Incrementar el nivel de eficiencia en la gestión de manejo de desastre del riesgo ejecutada por el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) del 73,25% al 80,58%.

9.4.1. Reducir el número de muertes por violencia intracarcelaria en los Centros de Privación de Libertad de 130 a 88.

9.4.2. Reducir el porcentaje de hacinamiento en los Centros de Privación de Libertad del 29,83% al 20,42%.

9.4.3. Disminuir la tasa de Personas Privadas de Libertad (PPL) custodiadas por cada Servidor del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria (SCSVP) en los Centros de Privación de Libertad (CPL) de 26 PPL a 10 PPL custodiadas por cada SCSVP.

9.4.4. Reducir el número de situaciones de crisis en los Centros de Privación de Libertad de 118 a 79.

Objetivo 10. Garantizar la soberanía nacional, integridad territorial y seguridad del Estado

El mundo está viviendo profundos procesos de transformación en el ámbito social, económico, cultural, tecnológico, entre otros. Esto se debe a cambios a nivel estructural de estos temas, así como cambios en el ambiente y naturaleza. Estas alteraciones merecen una detección oportuna y acción inmediata, para que no afecten la seguridad de la población y de los Estados.

La comunidad internacional especializada ha conceptualizado las amenazas y riesgos de acuerdo con el ámbito en el que se desenvuelven, tal es el caso de las Naciones Unidas que define como amenazas emergentes a *"[...] cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional"*. Este organismo considera la existencia de al menos seis grupos de amenazas:

1. Las amenazas económicas y sociales (la pobreza, enfermedades infecciosas, catástrofes naturales y la degradación ambiental);
2. Los conflictos entre Estados;
3. Los conflictos internos (la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala);
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
5. El terrorismo; y,
6. La delincuencia organizada transnacional.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas determina que la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional. Esta incluye las amenazas tradicionales y nuevas, así como los desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio. Los Estados afirman que la cooperación para enfrentarlas se fundamenta en valores compartidos y enfoques comunes reconocidos en el ámbito hemisférico. Es así como cada Estado tiene derecho soberano de identificar sus prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad.

Estas amenazas y desafíos demandan de acciones intersectoriales y, en algunos casos, acciones entre los distintos niveles de gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Todos estos actores involucrados deben actuar de forma apropiada, conforme a normas y principios democráticos constitucionales del Estado.

Las amenazas globales tienen una connotación transnacional que podría afectar a la defensa y seguridad de los Estados, entre otras podemos señalar: terrorismo, narcotráfico y sus delitos conexos, crimen organizado, ciberataques, exploración y explotación ilegal de los riqueza marítima y, delincuencia organizada transnacional. Dichos grupos han aprovechado el espacio cibernético para convertirlo en una fuente de réditos económicos, a través de la afectación a la ciudadanía, a las instituciones, a la infraestructura crítica de los Estados y al sector privado.

Las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares cumpliendo su misión fundamental establecida en la CRE. Esta es la defensa de la soberanía e integridad territorial en el espacio continental, insular, aéreo, marítimo, ulterior y ciberespacio.

Desde la concepción política de la defensa, la nación fomenta la convivencia pacífica en el marco del respeto y la aplicación de la normativa legal interna. Así también, del derecho internacional sin desestimar el uso del poder nacional cuando los intereses del Estado se vean afectados. Por ello, el Estado ecuatoriano mantiene una actitud defensiva y disuasiva, basada en la prevención y alerta temprana que contempla el empleo de la fuerza militar para gestionar riesgos y contrarrestar amenazas estatales y no estatales, sustentado en el concepto de legítima defensa.

El Estado ecuatoriano también concibe intereses nacionales vitales y estratégicos para garantizar la soberanía, propender al progreso del Ecuador y alcanzar el bienestar de sus habitantes. Por tal motivo, tiene la responsabilidad de proteger su territorio, población y recursos frente a cualquier amenaza que atente contra sus intereses.

En ese sentido, se busca la implementación de medidas que inhiban el potencial de agresión mediante la disuasión defensiva, alerta temprana, la acción preventiva ante los conflictos y el fomento de medidas de confianza y seguridad entre los Estados, para lograr estabilidad y paz. Lo anterior, tomando en cuenta el redimensionamiento político de los temas de seguridad con una orientación cooperativa y coordinada, considerando la soberanía, la independencia y el planteamiento de la política de los Estados.

Políticas

10.1 Fortalecer al Estado para mantener la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información frente a amenazas provenientes del ciberespacio y proteger su infraestructura crítica.

Lineamiento territorial

Pol. 10.1.

I5. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan las zonas de frontera, en un entorno de respeto a los derechos humanos.

Metas al 2025

10.1.1 Incrementar el índice de ciberseguridad global de 26,3 a 51,3.

Eje Transición Ecológica

> La filosofía de la libertad enfatiza [...] la importancia de la rendición de cuentas, la responsabilidad personal y la eficiencia: valores que deben ser puntos focales para cualquier proyecto de protección ambiental que valga la pena.
>
> *Daniel D'Amato*
>
> El problema que enfrentamos al manejar acciones que tienen efectos dañinos no es sencillamente restringir a los responsables de los mismos. Lo que debe decidirse es si la ganancia por evitar el daño es mayor que la pérdida que se sufriría de otro modo, como resultado de detener la acción que produce el daño. Pero existe el peligro real de que la intervención extensiva del Gobierno en el sistema económico puede conducir a la protección de los responsables de los efectos dañinos.
>
> *El Problema del Costo Social. Ronald Coase.*

Recursos naturales, conservación de los ecosistemas, deforestación y patrimonio natural

El aprovechamiento racional de los recursos energéticos y mineros son determinantes para el crecimiento económico y la transformación social y productiva del Ecuador. La actual institucionalidad engloba la gestión de tres sectores estratégicos: electricidad, hidrocarburos y minería.

En el ámbito del sector eléctrico, El Ecuador dispone de 6.745 megavatios (MW) instalados en subestaciones de distribución, siendo necesario repotenciar y/o construir nuevas subestaciones para atender los requerimientos actuales y futuros de todos los sectores productivos y residenciales, considerando que anualmente se incrementa su demanda en 3,5%.

En relación con los hidrocarburos, una de las principales problemáticas fue la rotura de los oleoductos SOTE y OCP en abril y mayo de 2020. Eso ocasionó una pérdida de producción del 60% con respecto a la producción de marzo (541 millones de barriles de petróleo producidos al dia - MBPPD). Sin embargo, la recuperación de producción en el segundo semestre fue del 96% (513 MBPPD) frente al promedio del primer trimestre (536 MBPPD, en condiciones normales). Esta recuperación se da a pesar de que, por efectos de la pandemia, la mayor parte de actividades planificadas por la Empresa Pública y Compañías Privadas fueron reprogramadas para el 2021. Según cifras de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, el promedio al cierre del 2020 fue de 479 MBPPD.

El sector minero aporta sustancialmente al crecimiento y progreso económico del país y consecuentemente a su PIB. En el año 2020, representó el quinto rubro más alto de las exportaciones no petroleras, 182% más comparado con el periodo 2019. Este aporte al crecimiento económico estuvo apalancado en la entrada en fase de producción de los proyectos de gran escala Fruta del Norte (oro y plata) y Mirador (cobre) en la provincia de Zamora Chinchipe.

Sobre la base de la ley se determina que el desarrollo sostenible, el acceso equilibrado de los recursos, el agua como un derecho humano fundamental, así como proteger el patrimonio natural y cultural de la nación constituyen el patrimonio nacional estratégico de uso público[83]. El uso y aprovechamiento de los recursos no renovables, como petroleros, mineros y energéticos, requieren de compromisos que incluyan prácticas internacionales para velar permanentemente por el medio ambiente.

Según cifras del Ministerio del Ambiente, el país perdió más de 115.000 hectáreas de bosques nativos entre 2016 y 2018. Esta situación es un problema grave, considerando el rol de los árboles en la regulación de la temperatura ambiental y la eliminación del dióxido de carbono (CO_2). Las emisiones per cápita de CO_2 han aumentado en casi una tonelada métrica en el Ecuador.

El FMI señala que el costo social de la contaminación local del aire, los accidentes y los daños causados a las carreteras por el uso excesivo de energía subsidiada en la nación fue 1.6 veces mayor que el costo fiscal de los subsidios energéticos en el 2015. Por otra parte, las iniciativas de conservación del ambiente afrontan una descoordinación entre los distintos actores del sector.

Cambio climático, conservación de los ecosistemas, prácticas ambientales

A nivel global, la naturaleza y los beneficios que brindan a la gente se han visto afectados por la degradación, deforestación, contaminación atmosférica, de los océanos, sobrepastoreo, aumento de temperatura, incendios forestales, reducida cantidad y calidad del agua, cambios en las demandas de los recursos naturales, limitado entendimiento de los ecosistemas complejos, entre otros. Todo esto debido al aumento de la población humana y sus actividades económicas, causando cambios fisiográficos y en la diversidad biológica que habita en este, por la sobreexplotación de los recursos naturales y la degradación ambiental[84].

Con el fin de mejorar el nivel de vida de las personas y responder a estas problemáticas, a través del tiempo las naciones han establecido en conjunto, principios, planes de acción y recomendaciones universales. Para lograr el desarrollo sostenible a nivel económico, social y ambiental, se debe tomar en cuenta una visión holística del desarrollo, tomando en cuenta la satisfacción de las aspiraciones y necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras.

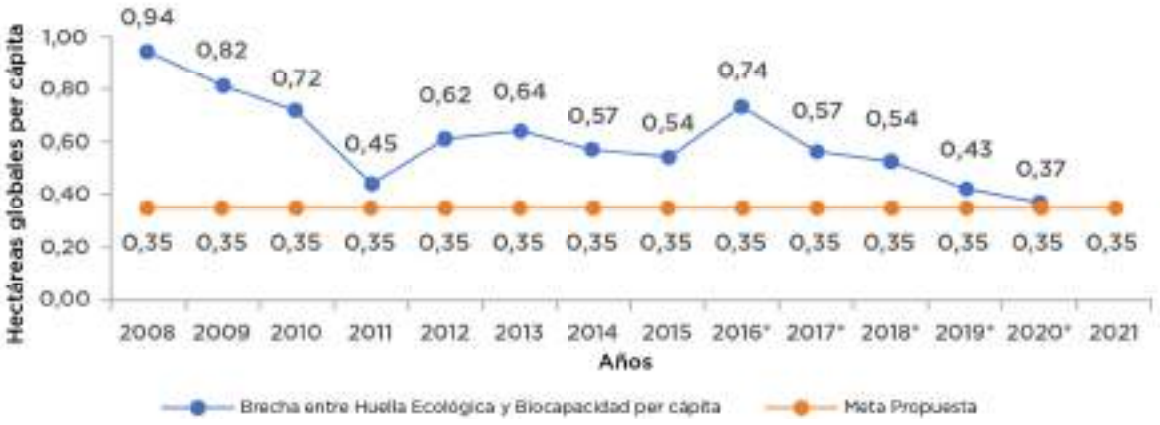
Por el momento se tienen grandes desafíos, pero también grandes oportunidades, como la apertura a la economía circular para los diferentes actores del país y así generar un desarrollo más resiliente. Esta nueva economía se basa en los principios del diseño para evitar los residuos y la contaminación, mantener los productos y materiales en uso, y regenerar los ecosistemas. Con ello se brindará una nueva manera de percibir nuestros recursos al verlos como un retorno indefinido del material que pasa por diferentes procesos.

Esta disminución puede evidenciarse a través de la huella ecológica y la biocapacidad del país (Gráfico 9). Los recursos naturales han sido un constante tema de discusión a nivel

[83] Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (2021). Plan Estratégico Institucional 2021-2024
[84] United Nations Secretary-General, & World Commission on Environment and Development. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development. Disponible en: http://digitallibrary.un.org/record/139811

mundial, y para la nación se ha calculado que la relación entre el consumo (huella ecológica) y la disponibilidad de recursos naturales (biocapacidad) está actualmente en el límite, con 0.3 hectáreas globales (hga). Esta condición representa un reto para el Ecuador en realizar esfuerzos dirigidos a mantener y no incrementar la huella ecológica nacional.

Gráfico 9.- Brecha entre huella ecológica y biocapacidad per cápita



Fuente: Ministerio del Ambiente y Agua, 2020. Huella Ecológica y Biocapacidad per cápita. Dirección de Información, Ambiental y Agua.

Finalmente, es evidente que las iniciativas de conservación del ambiente afrontan una descoordinación entre los distintos actores del sector, por lo que, es importante implementar mejores prácticas ambientales promoviendo la responsabilidad ciudadana, social y empresarial para generar una producción limpia que optimice el uso de combustibles fósiles.

Recursos Hídricos

El patrimonio hídrico es un factor fundamental para el progreso económico y social del Ecuador, tomando en cuenta la función de mantener la integridad del entorno natural.

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, establece en su Artículo 12 que: *"El Estado, los sistemas comunitarios, juntas de agua potable y juntas de riego, los consumidores y usuarios, son corresponsables en la protección, recuperación y conservación de las fuentes de agua y del manejo de páramos así como la participación en el uso y administración de las fuentes de aguas que se hallen en sus tierras, sin perjuicio de las competencias generales de la Autoridad Única del Agua de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en esta Ley"*.

La Gestión Integral de los Recursos Hídricos permite el adecuado uso y aprovechamiento del agua, precautelando la correcta administración del agua superficial y subterránea, considerando el orden de prelación de los diferentes destinos del recurso hídrico.

Además, es importante mencionar, que se ha evidenciado un fuerte incremento en la demanda (usos y aprovechamientos) frente a la disminuida oferta (fuentes de agua), por lo que es necesario analizar los diferentes factores que determinan esta problemática, como los cambios demográficos, el uso irresponsable del agua, la contaminación de las fuentes y el cambio climático.

Se busca el manejo sostenible, integral e integrado de los recursos hídricos, en pro de la protección, recuperación y conservación del agua, todo esto de conformidad con la Ley establecida para este fin y los lineamientos técnicos que dicte la Autoridad Única del Agua en coordinación con los diferentes niveles de gobierno relacionados directamente con su gestión.

Objetivos del Eje Transición Ecológica:

Objetivo 11. Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales

El mundo avanza hacia un modelo económico y de sociedad en donde debe primar el equilibrio con el medio ambiente y la racionalización en el uso de los recursos naturales. El cambio del modelo actual a uno basado en la economía circular requiere la implementación de acciones de política específicas. Por un parte, se debe revertir parte del daño ocasionado en los ecosistemas y por otra, sentar las bases que generen iniciativas, creadoras de empleo y oportunidades, que permitan que este tránsito ocurra apelando a las libertades individuales y la inversión privada.

El presente objetivo propone avanzar las condiciones legales, económicas y de protección ambiental necesarias para lograr el funcionamiento de las actividades humanas en el marco de la transición ecológica, a través de la programación de acciones que permita la conservación de los hábitats, la gestión eficiente de los recursos naturales y la reparación de los ecosistemas.

Políticas

11.1 Promover la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; así como, el patrimonio natural y genético nacional.

11.2 Fomentar la capacidad de recuperación y restauración de los recursos naturales renovables.

11.3 Impulsar la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.

Lineamientos Territoriales

Pol. 11.1.

E3. Regular los asentamientos humanos en las zonas de planificación diferenciada, consideración sus límites biofísicos y patrimonio natural.

E18. Promover la gestión integrada y articulada del espacio marino costero considerando las particularidades y componentes estratégicos que representan estos territorios en el escenario nacional.

E21. Garantizar la gestión integral de los espacios marinos costeros y el ordenamiento del manejo y uso sostenible de la biodiversidad marino-costera como oportunidades sociales y económicas a largo plazo.

F4. Fomentar la protección de los ecosistemas marino-costeros, promoviendo esquemas de producción sostenible.

F10. Incorporar políticas y prácticas de prevención de la contaminación, saneamiento ambiental y sostenibilidad en las diversas actividades económicas que se desarrollan en el espacio marino costero.

G2. Fortalecer el manejo sostenible de las áreas de conservación.

G4. Desarrollar acciones de alto impacto para conservar y gestionar la biodiversidad, generando empleos y oportunidades para comunidades que habitan sus áreas de influencia.

Pol. 11.2.

E7. Regular la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, con la finalidad de minimizar las externalidades sociales y ambientales.

E8. Promover el uso de técnicas de explotación de los recursos naturales renovables que minimicen el impacto sobre el medio ambiente y que respeten los ciclos de regeneración biológica.

E12. Potenciar las capacidades de los pequeños productores para generar alternativas económicamente sostenibles, por medio de acceso a créditos, asistencia técnica, tomando en cuenta las particularidades del territorio.

E22. Promover la conservación y aprovechamiento sostenible de las zonas marino-costeras.

F5. Implementar programas integrales de incremento de la cobertura vegetal priorizando la siembra de especies arbóreas nativas y las actividades de recuperación de los suelos erosionados.

Pol. 11.3.

E2. Establecer incentivos que disminuyan la expansión urbana, con la finalidad de proteger las superficies con vocación agropecuaria, evitar la afectación de ecosistemas no protegidos y coadyuvar a la gestión integral de riesgos previniendo la ocupación de espacios altamente expuestos.

F3. Impulsar los programas de reforestación, especialmente aquellos a ser desarrollados en las cuencas altas de los ríos para controlar la sedimentación e inundación en las cuencas bajas.

Metas al 2025

11.1.1. Mantener la proporción de territorio nacional bajo conservación o manejo ambiental en 16,45%.

11.2.1. Incrementar de 1.496 a 2.067 fuentes de contaminación hidrocarburíferas remediadas y avaladas.

11.3.1. Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero por deforestación en el sector de Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS) de 53.782,59 a 52.706,94 Gg CO2eq.

Objetivo 12. Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático

El cambio climático, la contaminación, la crisis energética y la inconsciente utilización de los recursos naturales son algunos de los problemas ambientales más relevantes que enfrenta el país. Esto conlleva a plantear medidas de prevención, reducción, preparación y atención de desastres de manera oportuna de parte del Estado.

La generación e implementación de un modelo económico circular busca el aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos, marcando un nuevo desafío en la "reducción, reutilización y el reciclaje". La productividad y las prácticas amigables con la naturaleza requieren incentivar la innovación para la creación de nuevas tecnologías que optimicen su recuperación con métodos de producción eficientes, reduciendo los efectos del cambio climático.

Políticas

12.1 Fortalecer las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

12.2 Promover modelos circulares que respeten la capacidad de carga de los ecosistemas oceánicos, marino-costeros y terrestres, permitiendo su recuperación; así como, la reducción de la contaminación y la presión sobre los recursos naturales e hídricos.

12.3 Implementar mejores prácticas ambientales con responsabilidad social y económica, que fomenten la concientización, producción y consumo sostenible, desde la investigación, innovación y transferencia de tecnología.

Lineamientos Territoriales

Pol. 12.1.

D1. Impulsar modelos de transporte público masivos de calidad y eficientes energéticamente.

D3. Impulsar modelos productivos y urbanísticos que promuevan la adaptación al cambio climático y los eventos meteorológicos extremos.

Pol. 12.2.

E6. Incentivar los procesos de economía circular para el mejor aprovechamiento de los recursos y generación de fuentes alternativas de empleo.

F2. Implementar esquemas para la gestión integral de pasivos ambientales, desechos sólidos, descargas líquidas y emisiones atmosféricas contaminantes, así como de desechos tóxicos y peligrosos, considerando tanto las zonas urbanas y rurales.

Pol. 12.3.

D4. Promover una economía de mercado sostenible que genere oportunidades de empleo y considere las particularidades de cada ecosistema, particularmente en Galápagos y la Amazonía.

Metas al 2025

12.1.1. Incrementar de 71 a 96 los instrumentos integrados para aumentar la capacidad adaptación al cambio climático, promover la resiliencia al clima y mitigar el cambio climático sin comprometer la producción de alimentos.

12.1.2. Reducir del 91,02 a 82,81 la vulnerabilidad al cambio climático, en función de la capacidad de adaptación.

12.2.1. Incrementar de 0% a 20% la recuperación de los residuos y/o desechos en el marco de la aplicación de las políticas de responsabilidad extendida al productor.

12.2.2. Evitar que la brecha entre huella ecológica y biocapacidad per cápita no sea inferior a 0,30 hectáreas globales.

12.3.1. Reducir de 79.833 a 62.917 kBEP la energía utilizada en los sectores de consumo.

12.3.2. Reducir a 10,50% las pérdidas de energía eléctrica a nivel nacional.

12.3.3. Incrementar de 21.6 a 50.5 millones el ahorro de combustibles en Barriles Equivalentes de Petróleo, optimizando el proceso de generación eléctrica y la eficiencia energética en el sector de hidrocarburos.

12.3.4. Incrementar de 6.424 a 6.954 megavoltiamperios (MVA) la capacidad en potencia instalada en subestaciones de distribución, para atender el crecimiento de la demanda de los sectores residencial, comercial e industrial.

12.3.5. Incrementar la capacidad instalada de generación eléctrica de 821,44 a 1.518,44 megavatios (MW).

Objetivo 13. Promover la gestión integral de los recursos hídricos

El territorio ecuatoriano expresa, los desafíos globales de la gestión del recurso hídrico. En efecto, en pocos kilómetros se pasa de las regiones con mayor precipitación hasta zonas casi desérticas, lo que implica un desafío en la gestión territorial del recurso. La gestión del agua se convierte en un desafío cuya importancia se incrementará en el futuro.

A pesar de que nuestro país cuenta con una alta disponibilidad promedio de agua dulce per cápita[85], enfrenta desafíos importantes en términos de la distribución territorial de recurso. Existen zonas con alto riesgo de estrés hídrico, que se podrían agravar a futuro[86]. Finalmente, si bien las previsiones relacionadas con cambio climático hacen prever incrementos en las precipitaciones promedios[87], estas usualmente ocurren en intervalos cortos de tiempos, aumentando la ocurrencia de eventos adversos que afectan a la población y sus medios de vida.

En la actualidad, el recurso hídrico no es gestionado de manera integral ni garantiza el acceso de agua de calidad en las cantidades suficientes y continuas para sus diferentes usos y aprovechamientos. Por esta razón, se requieren de políticas específicas que permitan ordenar el uso y acceso al recurso, priorizando las necesidades básicas del ser humano. Asimismo, estas políticas deben promover, bajo mecanismos de mercado, su uso para actividades productivas, con un enfoque de transición ecológica.

Políticas

13.1 Proteger, regenerar, recuperar y conservar el recurso hídrico y sus ecosistemas asociados, por sistemas de unidades hidrográficas.

13.2 Promover la gestión sostenible del recurso hídrico en todos sus usos y aprovechamientos.

13.3 Impulsar una provisión del servicio de agua para consumo humano y saneamiento en igualdad de oportunidades.

Lineamientos Territoriales

Pol. 13.1.

F1. Promover la conservación de los caudales hídricos, con particular atención en aquellos sitios en que existe rivalidad entre el uso del agua para consumo humano, producción y generación hidroeléctrica.

Pol. 13.2.

G7. Fortalecer los mecanismos de administración y uso sostenible del agua entre sus diferentes usos, mediante estrategias que reduzcan la degradación del patrimonio hídrico.

[85] Manejo sostenible del Agua, BID (2007).
[86] The Future of Water: lessons and challenges for LAC, BID (2019)
[87] Millenium Assessment Report. Disponible en: https://www.millenniumassessment.org/documents/document.774.aspx.pdf

Pol. 13.3.

G7. Fortalecer los mecanismos administración y uso sostenible del agua entre sus diferentes usos, mediante estrategias que reduzcan la degradación del patrimonio hídrico.

Metas al 2025

13.1.1. Incrementar el territorio nacional bajo protección hídrica de 18.152,13 a 284.000 hectáreas.

13.2.1. Incrementar las autorizaciones para uso y aprovechamiento del recurso hídrico, de 500 a 12.000.

13.2.2. Incrementar la superficie potencial de riego y drenaje de 1.458,46 a 11.461 hectáreas.

13.2.3. Incrementar la superficie del territorio nacional con planes de gestión integral de recursos hídricos de 208.959,12 a 452.000 hectáreas.

13.3.1. Se beneficia a 3.5 millones de habitantes a través de proyectos cofinanciados por el Estado para acceso a agua apta para el consumo humano.

Eje Institucional

Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, son las restricciones creadas por el ser humano que dan forma a la interacción humana.

Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.
Douglas North.

La institucionalidad de una nación es lo que genera la confianza necesaria para vivir en paz, sabiendo que las leyes y normas funcionan para todos, no solo para algunos privilegiados. En los últimos años, son precisamente los temas institucionales los que han recibido las críticas más duras por parte de la ciudadanía, especialmente, cuando se trata de la lucha contra la corrupción y la seguridad jurídica. Los temas que están incluidos en este eje buscan precisamente recuperar esa confianza, tanto a nivel nacional como internacional, y con eso recuperar el Estado de Derecho necesario para vivir en una democracia plena.

Este eje considera temáticas que incluyen la corresponsabilidad de la población ecuatoriana, tales como: independencia judicial, seguridad jurídica, conectividad, Gobierno Digital, integridad pública, lucha contra la corrupción, política internacional, migración, entre otros. A continuación, se detalla la situación actual de cada una.

La Justicia

El sistema judicial de todo país es un pilar para la defensa de las libertades y las garantías de los derechos. Estadísticas de este sector indican que a 2020, la tasa de resolución[88] fue de 0,84, lo que demuestra que se resolvió el 84% de las causas ingresadas en dicho periodo. La tasa de congestión[89] fue de 2,15, que representa una mayor congestión los servicios de justicia; la tasa de pendencia[90] fue de 1,15, indicando que el ritmo de resolución de causas es menor.

Durante el 2020, el Sistema Nacional de Mediación y Arbitraje de la Función Judicial atendió 37.259 causas, representando el 16,80% del total de la demanda no penal y generando una optimización de recursos por USD 9,21 millones en ese periodo. El Sistema Nacional de Justicia de Paz ha tenido una cobertura de 7.945 causas atendidas desde su implementación, contando con 423 jueces de paz en el país.

[88] Mide las causas resueltas del total de causas ingresadas.
[89] Mide las causas registradas de un año más las pendientes del año pasado en relación con las causas resueltas.
[90] Mide la relación de las causas pendientes de un año con las causas resueltas en el mismo año.

Politica Regulatorias

La política de mejora regulatoria se refiere al conjunto de reglas, procedimientos e instituciones introducidos por los gobiernos con el propósito expreso de desarrollar, administrar y revisar las regulaciones[91]. En este sentido la implementación de las buenas prácticas regulatorias, que se traducen en calidad de las regulaciones, responde a métricas sistemáticas, que en términos generales miden la capacidad que tienen los Estados para plantear políticas públicas de regulación y control, administrar, supervisar, diseñar, controlar y evaluar los marcos regulatorios, a partir de esquemas de participación ciudadana, argumentos técnicos que justifiquen la implementación de sus regulaciones, esquemas de simplificación orientados a reducir los costos de interacción que asumen los ciudadanos y empresas para cumplir con las regulaciones[92].

Desde el 2018, la nación adoptó nuevos instrumentos legales para reformar su política regulatoria[93]. En este sentido, se ha gestionado la promoción e implementación de la política regulatoria en el país, lo que ha permitido lograr al 2020 el 17% de implementación de las buenas prácticas de regulación. Esto implica generar marcos normativos eficaces, eficientes, transparentes y legitimados, orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y mejorar el clima de negocios para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MiPYMES)[94].

Trámites y Gobierno Digital

El Gobierno Electrónico puede definirse como el uso de las TIC para brindar prestaciones gubernamentales de manera más efectiva y eficiente a los ciudadanos y las empresas. El principio subyacente del Gobierno Electrónico es mejorar el funcionamiento interno del sector público mediante la reducción de los costos financieros y los tiempos de transacción. Esto permite integrar mejor los flujos y procesos de trabajo con una utilización eficaz de los recursos en todos los ámbitos. A través de la innovación y el Gobierno Electrónico, los gobiernos de todo el mundo pueden ser más eficientes, brindar mejores servicios, responder a las demandas de transparencia y rendición de cuentas de los ciudadanos, ser más inclusivos y así restaurar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos[95].

De acuerdo con el Índice de Desarrollo de Gobierno Digital[96], que mide todos los "servicios gubernamentales en línea" hasta "intercambio de información y servicios electrónicamente con ciudadanos, empresas y otras ramas del Gobierno"[97], para el 2020, el Ecuador se encuentra en el puesto 74 de 193 países con una puntuación de 0,7015, que lo ubica por encima de la media mundial (0,5988) y regional (0,6341). Esto indica una mejora constante desde el año 2003 en el cual el valor del índice fue de 0,378.

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Telecomunicaciones, a diciembre de 2020, a través de la plataforma GOB.EC se realizaron más de 15 millones de trámites aplicando alguno de los 5.596 publicados en el portal.

---

[91] OCDE (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe.
[92] Ibid.
[93] Decreto Ejecutivo 1204 (2020). Mejora Regulatoria como política de Estado
[94] OCDE (2019). Disponible: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Ecuador-country-profile-regulatory-policy-en.pdf
[95] Naciones Unidas (2020). Disponible en: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/UNeGovDD-Framework
[96] Ibid. Disponible en https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/52-Ecuador
[97] Ibid. Disponible en: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/UNeGovDD-Framework

En materia de datos abiertos, en la medición de 2020 del Barómetro de los Datos Abiertos para América Latina y El Caribe, la nación alcanzó un puntaje de 42.31 y se sitúa en el puesto 12 de entre 24 países de la región[98].

Lucha contra la Corrupción

Transparencia Internacional define la corrupción como el abuso de poder para beneficio propio. Esta se puede generar en muchos niveles e involucrar a muchos actores, independientemente de si existe un intercambio de dinero. Se pueden enumerar 3 elementos fundamentales: relaciones de poder y de confianza; desvío del poder y obtención de un beneficio particular[99].

Los acontecimientos surgidos a la luz de la pandemia expusieron el aprovechamiento ilícito de la situación y el destape de escándalos de corrupción. Esto solo muestra las debilidades en la capacidad de control del Estado, cómo se evidenció en el caso de las compras públicas. Debido a la situación actual, resulta esencial entablar una verdadera lucha contra la corrupción, teniendo como eje central la adopción de medidas radicales que integren todas las instituciones del Estado[100].

Además, el panorama de la nación exige la promoción de una nueva cultura anticorrupción, de modo que resulte posible la detección, seguimiento, investigación y sanción de situaciones ilícitas corruptas de manera autónoma, indistintamente de los niveles y funcionarios. La eficiencia en la recuperación de dineros y bienes de la corrupción indudablemente reduciría la predisposición al cometimiento de estos delitos, así como otorgaría tranquilidad y confianza social.

La percepción que tiene ciudadana respecto de las afectaciones de la corrupción está ligada a la confianza que estos tienen en el sistema democrático. En primer lugar, vale la pena referirse a los resultados ofrecidos por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Según la encuesta de LAPOP, durante el periodo comprendido entre 2004 y 2014, el apoyo a la democracia como forma de gobierno se mantuvo como una constante. Llama particularmente la atención la caída de 13,7 puntos porcentuales de este indicador, registrado entre 2014 y 2016. Este dato resulta preocupante ya que sugiere que cada vez menos personas creen en la democracia o, a su vez, tienen cuestionamientos acerca de sus valores. Esta tendencia puede ser confirmada al analizar el indicador "satisfacción con la democracia" y su caída de 30 puntos porcentuales entre 2014 y 2019.

Las cifras de percepción, publicadas por LAPOP, reflejan algo importante: prácticamente, uno de cada dos ecuatorianos considera que la corrupción se encuentra generalizada en el servicio público. Estas cifras evidencian la mala imagen que la ciudadanía en general ha mantenido respecto de los servidores públicos. Además, un 88% de los encuestados considera que por lo menos la mitad de quienes hacen política se encuentran inmersos en actos de corrupción. Es necesario, para afianzar la solidez democrática del Ecuador, atacar

---

[98] ILDA (2020). Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020. Disponible en: https://barometrolac.org/wp-content/themes/odbpress/reporte-ILDA-ES.pdf

[99] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). ¿Cómo podemos prevenir la corrupción?. Unodc - DIAN. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Julio/COMO_PODEMOS_PREVENIR_LA_CORRUPCION.pdf

[100] Ibid.

el problema de la corrupción, y particularmente, rescatar los valores del servicio público. Esto se puede lograr promoviendo la integridad y ética públicas.

Política Exterior

Con respecto a política exterior, desde el Gobierno del Encuentro se fortalecerá las relaciones con los países vecinos y el mundo. La finalidad es impulsar proyectos regionales, la negociación de tratados e instrumentos internacionales, abrir mercados y atraer turismo, salvaguardando la soberanía y la paz, respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano.

En lo que refiere a la suscripción de tratados de libre comercio, desde el 2017 la nación solo cuenta con uno firmado con la Unión Europea, en comparación a países como Colombia y Perú que tienen más de 10 tratados de libre comercio, o Chile, pionero de la apertura comercial en el mundo con 23 acuerdos de libre comercio vigentes. Por tal motivo, es urgente promover la apertura comercial con los principales socios comerciales y seguir esta hoja de ruta con el resto del mundo.

Una de las prioridades de las relaciones exteriores de la nación es el fortalecimiento de los vínculos con sus países vecinos, Colombia y Perú. El Ecuador busca mantener y profundizar los encuentros Presidenciales y los Gabinetes Binacionales con los dos países, promoviendo la adopción de agendas en materia de seguridad, comercio, cultura, turismo, movilidad humana, entre otros.

Un gran desafío contemporáneo es cómo gestionar la migración. El país protege los derechos de migrantes, así como de refugiados, reconociendo la libertad de movimiento, la igualdad de trato y la no discriminación. En este sentido, la nación se ha posicionado como líder en materia de movilidad humana. Entre las más importantes iniciativas ecuatorianas a nivel regional estuvieron el "Proceso de Quito", y obtención de la Presidencia del Foro Global de Migración y Desarrollo (2019).

Según las cifras del Ministerio de Gobierno, a enero de 2020, 354.538 migrantes ingresaron al Ecuador de forma regular y se han quedado, la mayoría de nacionalidad venezolana. No obstante, esta cifra podría subir hasta 500.000 migrantes considerando a aquellos que han ingresado de forma irregular.

De acuerdo con la última encuesta realizada en 2019 por la Organización Internacional de Migraciones (OIM), el 15% de ingresos de migrantes al país no pasó por los filtros de control migratorio en frontera. Muchos de estos ciudadanos ingresaron por alguno de los 28 pasos informales que existen en la frontera norte, especialmente luego de instaurarse el requisito de visa para entrar al territorio.

De acuerdo con la Cancillería de la nación, la mayoría de los inmigrantes no cumplen con el proceso de regularización para su estadía. Por ejemplo, apenas 56.334 personas de nacionalidad venezolana han cumplido con dichos procesos, lo cual dificulta llevar el control migratorio.

Además, se han emitido 2.902.175 documentos de viaje, el 37%, los cuales fueron entregados en las representaciones consulares ecuatorianas en el exterior y el 63% fueron gestionados a nivel nacional. Por otro lado, se emitieron un total de 2.971.973 apostillas y legalizaciones, se implementó la emisión de apostillas y legalizaciones con validación electrónica, otorgando un documento seguro y verificable a nivel internacional.

Objetivos del Eje Institucional

Objetivo 14. Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía

El Estado, en todos sus niveles de gobierno, debe garantizar a los ciudadanos el pleno goce de sus derechos. Para la consecución de este fin es necesario contar con un Estado que facilite la prestación de sus servicios a la población de manera oportuna, eficiente y en igualdad de oportunidades.

El sistema judicial es un pilar para esta defensa de las libertades y las garantías de los derechos. Garantizar su independencia y agilidad es fundamental para el normal desempeño de nuestras actividades cotidianas.

En estos momentos, para lograr mejoras contundentes en servicio de justicia es necesario trabajar en la disminución de los tiempos de resolución de casos y evitar cualquier interferencia desde otras funciones del Estado u otros grupos de poder.

Además, se requiere implementar un proceso de buenas prácticas regulatorias encaminadas a minimizar la injerencia burocrática en las actividades privadas, pero que sean las indispensables y necesarias para garantizar transparencia y el cumplimiento de la ley.

Políticas

14.1 Garantizar a los ciudadanos el derecho pleno a la justicia sin impunidad, con un sistema de administración de justicia independiente, eficiente y transparente.

14.2 Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad.

14.3 Fortalecer la implementación de las buenas prácticas regulatorias que garanticen la transparencia, eficiencia y competitividad del Estado.

Lineamientos Territoriales

Pol. 14.2.

A3. Generar y fortalecer sistemas de información local que permitan robustecer la producción de estadística oficial, para mejorar la toma de decisiones tanto a nivel territorial como aquella a nivel país.

G1. Generar procesos de capacitación sobre herramientas de gestión de información territorial para los GAD.

H4. Fortalecer capacidades técnicas e institucionales de los diferentes niveles de gobierno para ejercer las competencias desconcentradas y descentralizadas.

I1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales.

H6. Implementar en los GAD esquemas de evaluación y monitoreo continuo.

H7. Fortalecer la gestión descentralizada de las competencias vinculadas con la planificación territorial especial diferenciada.

I2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD, para la planificación e intervención efectiva en territorio.

I4. Fortalecer los esquemas de gestión compartida entre GAD para el ejercicio de las competencias descentralizadas.

Pol. 14.3.

I3. Promover la cooperación internacional y alianzas públicos privadas con instituciones públicas en territorio.

Metas al 2025

14.1.1. Aumentar la tasa de resolución de 0,84 a 1,06.

14.1.2. Reducir la tasa de congestión de 2,15 a 1,61.

14.1.3. Reducir la tasa de pendencia de 1,15 a 0,61.

14.1.4. Incrementar de 3,87 a 5 defensores públicos por cada 100.000 habitantes.

14.2.1. Los GAD municipales incrementan su capacidad operativa de 18,03 a 22,03 puntos en promedio.

14.2.2. Los GAD provinciales incrementan su capacidad operativa de 18,89 a 22,87 puntos en promedio.

14.3.1. Incrementar de 16,84 a 38,84 el Índice de Implementación de la Mejora Regulatoria en el Estado para optimizar la calidad de vida de los ciudadanos, el clima de negocios y la competitividad.

14.3.2. Aumentar el índice de percepción de calidad de los servicios públicos de 6,10 a 8,00.

Objetivo 15. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción

La integridad pública es la coherencia y armonía de la actuación de los diferentes actores sociales con las reglas, valores, principios y normas éticas compartidas por la sociedad en su conjunto, con el propósito de priorizar el interés público y generar valor público[101]. Esto significa que la manera en cómo los funcionarios públicos deciden actuar es coherente con los intereses de toda la sociedad, y no con los intereses de personas particulares. Algunos de los valores que se relacionan a la integridad y que se buscan fomentar son: legalidad, incorruptibilidad, imparcialidad, responsabilidad, rendición de cuentas, pericia, fiabilidad, eficacia, eficiencia, honestidad, entre otros.

En esta línea, el objetivo principal es que el sector público deje de ser visto como inherentemente corrupto, y pase a tener la imagen de servicio eficiente a la sociedad. Esto implica una lucha integral y coordinada entre el sector público, sector privado y sociedad civil. El compromiso con los valores que permitan luchar contra la corrupción no solo debe surgir de las funciones del Estado, los ciudadanos también deben estar involucrados en el accionar público para poder generar control social que permita: la prevención, denuncia y procesamiento de casos de corrupción.

En ese sentido, el Gobierno Abierto, como modelo de gestión, representa una oportunidad para crear las instituciones, formales e informales, que permitan la participación ciudadana plena en todos los procesos formulación e implementación de políticas públicas y de esa forma consolidar el control social y la lucha contra la corrupción.

Políticas

15.1 Fomentar la integridad pública y la lucha contra la corrupción en coordinación interinstitucional efectiva entre todas las funciones del Estado y la participación ciudadana.

15.2 Impulsar el Gobierno Abierto que propicie la transparencia y el acceso de información oportuna y cercana a la ciudadanía.

Lineamiento Territorial

Pol. 15.2.

I1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales.

H6. Implementar en los GAD esquemas de evaluación y monitoreo continuo.

[101] Jara (2021), Propuesta de Política Pública en la temática de Integridad Pública, 2021, pág 5, Agencia de Cooperación Alemana GIZ- Ecuador

Metas al 2025

15.1.1. Incrementar de 25% a 30% el nivel de confianza institucional en el Gobierno.

15.1.2. Mejorar el posicionamiento en el ranking de percepción de corrupción mundial del puesto 93 al 50.

15.2.1. Al 2024 incrementar de 0,7 a 0.76 el índice de Gobierno Electrónico.

15.2.2. Incrementar de 20,45% a 52,27% la participación de entidades públicas en el proceso de Gobierno Abierto Ecuador.

Objetivo 16. Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana

Se busca fortalecer la inserción estratégica internacional, mediante la cooperación, la situación de los migrantes, y las relaciones comerciales, lo que permitirá la diversificación internacional, en función de los intereses nacionales, salvaguardando, la soberanía, la paz y los derechos humanos.

Una de las prioridades del Gobierno del Encuentro es el fortalecimiento de los vínculos con el mundo y sus países vecinos, Colombia y Perú. En este sentido, las relaciones binacionales garantizarán la plena vigencia de los derechos y leyes del Ecuador y de los países vecinos; en el marco de la corresponsabilidad mutua generando espacios pacíficos y no conflictivos[102].

Se priorizará el tema de movilidad humana de los ecuatorianos en el exterior y de los extranjeros en el país, por lo cual se impulsarán procesos de regularización de estatus migratorio, así como la aceptación e inclusión de los inmigrantes[103], garantizando los derechos y la seguridad de los migrantes.

En este contexto, se diseñó el presente objetivo abordando temáticas de relaciones exteriores, bilaterales, cooperación internacional no reembolsable (financiera y técnica) y la situación de movilidad humana.

Políticas

16.1 Impulsar las relaciones exteriores de la nación con los países de la región y del mundo y salvaguardar los intereses nacionales en temas de soberanía.

16.2 Garantizar los derechos soberanos del país en el mar, dentro del contexto de la CONVEMAR y otros acuerdos internacionales suscritos en el ámbito oceánico y marino-costero.

Lineamientos territoriales

Pol. 16.1.

I5. Fomentar la gestión integral de los recursos naturales transfronterizos en coordinación con los países involucrados, con especial énfasis en las zonas amazónicas y los ecosistemas marino-costeros.

Pol. 16.2.

I6. Fomentar la gestión integral de los recursos naturales transfronterizos en coordinación con los países involucrados, con especial énfasis en las zonas amazónicas y los ecosistemas marino-costeros.

[102] CRE, artículos 7, 57 y 423.
[103] Ibid., artículo 40.

Metas al 2025

16.1.1. Incrementar la ejecución anual de fondos de cooperación internacional no reembolsable de USD 139,84 millones a USD 160,81 millones.

16.1.2. Incrementar el porcentaje de avance en la inserción estratégica del país en la Antártida del 47% al 55%.

16.1.3. Incrementar el cumplimiento de compromisos binacionales de 68,7% al 74%.

16.2.1. Incrementar el porcentaje de avance en la definición del límite exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas del 8,33% al 100%.

Elementos orientadores para asignar en el ámbito público recursos y priorizar la inversión

La consecución de los objetivos y el cumplimiento de las metas de la planificación no solo dependen de las definiciones estratégicas plasmadas en los diferentes instrumentos, sino que además requieren de una oportuna y eficiente asignación de dineros para ejecutarlos. Es así como, durante la fase de implementación de la planificación para el desarrollo se genera el primer vínculo con el presupuesto en su fase de programación, siendo el PAI el que integra los programas y proyectos prioritarios que se ejecutarán en cada ejercicio fiscal.

La inversión pública es un instrumento que operativiza la política pública sectorial y territorial, y contempla objetivos y metas para atender demandas sociales y los problemas públicos. Su instrumentación se traduce en planes, programas y proyectos, que deben tener plazos definidos, estrategias para su implementación, monitoreo y evaluación[104].

Esta forma de entender al manejo de la inversión pública resalta su trascendencia dentro de la planificación del desarrollo. Incluso en el contexto actual, caracterizado por una fuerte restricción presupuestaria en la que la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo dependerá en gran medida de la optimización en el uso de los recursos.

Al observar la evolución de la inversión pública durante el último cuatrienio, la cual alcanzó un valor total de USD 12.270 millones, se refleja una tendencia a la baja en los montos anuales. Se registran reducciones cercanas a los USD 2.000 millones entre el primer y cuarto año del período analizado. De esta manera, el monto devengado pasa de USD 4.706 millones en 2017, a USD 2.855 en 2020. Respecto a los niveles de ejecución, si bien la variación no es tan marcada, ésta no supera el 80% en ninguno de esos años.

Gráfico 10.- Evolución de la Inversión Pública 2017-2020 (millones USD)

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

A nivel sectorial, las inversiones en vialidad y transporte (20,47%), seguidas de los sectores de planificación y regulación (13,13%), educación (12,84%), equipamiento urbano y vivienda (11,33%) y salud (11,05%), son las que concentran cerca del 70% del total de la inversión devengada en los últimos 4 años. Uno de los sectores con mayor participación en el total de

[104] Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2021). Los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe - Nota de Planificación para el Desarrollo Nº11. Disponible en: https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/los-planes-nacionales-de-inversion-publica-en-america-latina-y-el-caribe

la inversión devengada en el período de análisis es el de "Planificación y Regulación" que presenta una ejecución acumulada de USD 1.611 millones y corresponde principalmente a proyectos relacionados con la desvinculación de personal del sector público.

Los valores devengados de la inversión pública en cada sector reflejan una reorientación de los recursos con variaciones significativas entre los años 2017 y 2020. Para los sectores de vialidad y transporte, se registra una reducción de cerca USD 1.000 millones. Asimismo, la inversión entre el primer y cuarto año del período analizado para los sectores de energía, agricultura, ganadería y pesca, y ambiente disminuye en más del 80% en promedio.

Tabla 8.- Inversión pública por sector 2017-2021 (millones USD)

Sector	2017	2018	2019	2020	Acumulado 2017-2021	Participación sectorial
Vialidad y transporte	1.171	909	252	180	2.512	20,47%
Planificación y regulación	421	347	415	428	1.611	13,13%
Educación	632	284	250	410	1.576	12,84%
Equipamiento urbano y vivienda	513	103	246	529	1.390	11,33%
Salud	532	295	170	359	1.356	11,05%
Energía	491	146	72	85	794	6,47%
Agricultura, ganadería y pesca	302	168	147	89	706	5,75%
Protección social y familiar	46	47	110	317	520	4,24%
Otros	134	120	112	80	446	3,64%
Proyectos de investigación y becas	161	124	123	47	454	3,70%
Defensa	109	53	36	76	274	2,23%
Fomento a la producción	17	4	19	220	260	2,12%
Seguridad	103	41	30	10	185	1,51%
Ambiente	76	35	51	25	186	1,52%
Total	4.706	2.675	2.034	2.855	12.270	100,00%

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

Una vez contenidos los principales impactos negativos causados por la pandemia en la nación, y priorizada la atención a los grupos más vulnerables de la población, la inversión pública debe apuntar a la generación de oportunidades. La recuperación de plazas de trabajo son parte esencial del proceso de recuperación económico y productivo. De esta

manera, los organismos multilaterales plantean la necesidad de que, mientras avanza la vacunación, se mantenga el apoyo fiscal mediante la implementación de medidas para reforzar la ejecución de los proyectos, mejorando los procesos de adquisición y definiendo estrategias a mediano plazo para gestionar riesgos fiscales y financieros[105].

En el complejo contexto actual, donde el manejo de la crisis sanitaria en curso y los esfuerzos por recuperar el nivel de Producto Interno Bruto (PIB) registrado antes de la pandemia requiere de un manejo eficiente de finanzas públicas. La asignación de los dineros públicos destinados a la inversión debe privilegiar la eficiencia y el logro de resultados de las intervenciones, junto con una estrategia que mejore las condiciones de financiamiento y contribuya a la sostenibilidad de la deuda pública. Es así como, las restricciones en cuanto a la disponibilidad de recursos fiscales pueden ser solventadas con un responsable manejo de las finanzas públicas que brinde confianza a inversionistas del exterior y permita diversificar las fuentes de financiamientos del Ecuador. Parte del éxito de esta estrategia recae en la definición de los elementos orientadores para asignar en el ámbito público dineros y priorizar la inversión.

La presente sección describe los criterios que orientarán la inversión pública para el período 2021-2025, visibilizando las prioridades del desarrollo sostenible de la nación para el mediano plazo a través de los estudios, programas y proyectos de inversión que serán postulados por las entidades. Los elementos orientadores para asignar en el ámbito público recursos y priorizar la inversión se encuentran agrupados de manera consistente con los 5 ejes temáticos definidos en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025:

Criterios económicos

1. **Creación de empleos de calidad:** Complementar la generación de empleo en el ámbito privado con la implementación de infraestructura pública que fomente la creación de fuentes de empleo en condiciones adecuadas, reduciendo la informalidad y promoviendo los encadenamientos productivos y la actividad económica a nivel local.
2. **Crecimiento económico inclusivo y fortalecimiento de la dolarización:** Consolidar la estabilidad macroeconómica que brinde las condiciones para promover la generación de oportunidades para todos y así generar crecimiento inclusivo, incrementar la liquidez de la economía y fortalecer la dolarización.
3. **Incremento de la competitividad y productividad**: Generar las condiciones adecuadas que demanda el sector productor de bienes y servicios para mejorar su productividad sostenida por infraestructura y un servicio de calidad, que mejoren la conectividad y la logística con tarifas competitivas.
4. **Manejo responsable del Presupuesto General del Estado**: Gestionar las finanzas públicas de forma sostenible dando cumplimiento a las reglas fiscales, asegurando un financiamiento diversificado en condiciones más favorables, y la asignación eficiente de recursos hacia programas y proyectos de inversión pública.
5. **Participación del sector privado**: Promover esquemas de colaboración con actores privados para la consecución y gestión de la infraestructura y la provisión de servicios bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas.

[106] FMI (2021). Monitor fiscal, abril 2021. Disponible en: https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021

Criterios sociales

1. **Erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema**: Garantizar el ejercicio pleno de derechos y brindar atención prioritaria a los grupos de población más vulnerables, fortaleciendo el modelo de protección social.
2. **Disminución de la DCI:** Desarrollar mecanismos de prevención, identificación, y reducción de la prevalencia de la desnutrición crónica en la niñez menor a 24 meses de edad. Promover la coordinación y articulación entre entidades públicas y todas las instancias de la sociedad para la promoción de acciones en los ámbitos educativo, conductual y social para las familias con niños en riesgo.
3. **Acceso universal a un servicio público de calidad**: Garantizar el acceso en igualdad de condiciones y la no discriminación en la provisión de servicios públicos para toda la población, con particular atención a los grupos más vulnerables.
4. **Progreso equilibrado en los territorios**: Promover la reducción de las brechas existentes entre territorios y un desarrollo equilibrado e inclusivo.
5. **Atención prioritaria al ámbito rural**: Incrementar la cobertura en la prestación de servicios públicos de calidad y dotación de servicios básicos. Desarrollar infraestructura productiva en el sector rural.

Criterios de seguridad integral:

1. **Fortalecimiento de la seguridad y fomento de la cultura de paz**: Promover mecanismos de prevención, alerta temprana y respuesta ante amenazas locales y globales que puedan atentar contra la seguridad interna y externa del Estado, de su territorio, población y recursos, o alterar el orden público.
2. **Gestión de riesgos**: Incrementar la resiliencia ante la ocurrencia de desastres y la capacidad de respuesta del Estado para atender de manera oportuna frente a desastres naturales de origen natural y/o antrópico.

Criterios de transición ecológica:

1. **Gestión de recursos naturales:** Promover el uso y aprovechamiento racional, sostenible y eficiente de los recursos naturales renovables y de los no renovables.
2. **Cuidado ambiental**: Promover la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, así como la reducción de la contaminación y la degradación ambiental.
3. **Cambio climático**: Incorporar consideraciones relativas a la gestión de la adaptación y mitigación del cambio climático en los programas y proyectos de inversión.

Criterios institucionales:

1. **Articulación multinivel**: Fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales y la participación de la sociedad civil, el sector privado, los organismos no gubernamentales, la academia, y los organismos internacionales en el ciclo de la política y servicios públicos.
2. **Lucha contra la corrupción**: Implementar una administración transparente y participativa en los procesos de compras públicas erradicando toda forma de corrupción en las entidades contratantes, así como los esquemas irregulares en el lado de los oferentes.
3. **Mejora del clima de negocios y Gobierno Digital eficiente**: Eliminar y simplificar los trámites en entidades públicas, optimizar los tiempos de atención, incrementar el

uso de la tecnología y la innovación para mejorar el entorno para hacer negocios y promover los emprendimientos y las actividades económicas de los actores productivos y de los inversionistas nacionales y extranjeros.

El limitado espacio fiscal para el financiamiento de las inversiones, el alto nivel de endeudamiento público, y una fuerte contracción en los niveles de crecimiento, incluso registrados desde antes del inicio de la pandemia, presentan un escenario desafiante para la inversión pública. Para ello, se han establecido estrategias de optimización de la inversión pública postpandemia, a través del uso de criterios técnicos y transparentes para su priorización. La aplicación de metodologías que incorporen diferentes factores de decisión para asegurar la relevancia e impactos de corto y mediano plazo resulta imperante en los criterios de priorización de la inversión. Asimismo, se debe considerar la necesidad de financiar nuevas inversiones para generar crecimiento y empleo, aun cuando el financiamiento vía endeudamiento sea limitado, siendo selectivos con los proyectos de inversión para obtener resultados optimizados sobre los presupuestos[106].

En tal sentido, se plantea la implementación de una sólida metodología técnica que sustente la construcción de un índice de jerarquización de la inversión pública, tomando como referencia las mejores prácticas internacionales. Los criterios de evaluación de intervenciones, establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo - OCDE, para la evaluación de programas y proyectos de inversión pública se establecieron por primera vez en 1991. Estos criterios se han convertido en la referencia básica fundamental a nivel internacional para la evaluación de programas y proyectos, así como las políticas de desarrollo y de acción humanitaria. En su última actualización, estos criterios de evaluación se centraron en la pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto de la inversión[107].

El propósito de utilizar una metodología de priorización de la inversión pública es asignar los fondos disponibles de manera eficiente y que sea pertinente en el contexto en el que se desarrolla el país. En este sentido, se plantea una adecuación de las metodologías internacionales al contexto local, con la finalidad de establecer las variables cuantitativas y cualitativas, que serán valoradas al momento de analizar las postulaciones de programas y proyectos de inversión pública y su inclusión en el Plan Anual de Inversiones.

[106] Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Hacer más con menos: Recomendaciones para mejorar la inversión pública en la post-pandemia. Disponible en: https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/hacer-mas-con-menos-recomendaciones-inversion-publica/

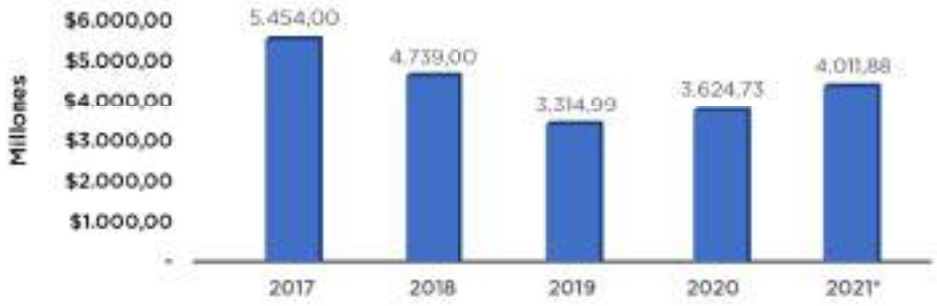
[107] OCDE (2020). Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. Disponible en: https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf

Plan Plurianual de Inversiones

El Plan Plurianual de Inversiones es el instrumento de programación de la inversión pública que contiene la descripción técnica y presupuestaria de los estudios, programas y proyectos de inversión pública prioritarios para un periodo de 4 años. Este constituye una herramienta programática referencial que podrá ser ajustada cada año por el ente rector de la planificación nacional al momento de definir el PAI correspondiente.

Durante el periodo 2017 al 2021 el PAI evidenció una desaceleración en los montos destinados a inversión. A partir del año 2020 y por efectos de la pandemia, el PAI requirió una mayor asignación de fondos para dar atención a la crisis sanitaria. De esta manera, se reorientó la inversión pública con la finalidad de canalizar los recursos a sectores como el de salud, protección social y familiar y educación.

Gráfico 11.- Plan Anual de Inversiones 2017-2021 (millones USD)



*Plan Anual de Inversiones con Presupuesto Prorrogado
Fuente: MEF - SNP

Las estimaciones del impacto de la pandemia realizadas por el BCE revelan que la economía ecuatoriana durante el período marzo-diciembre 2020, registró pérdidas totales (públicas y privadas) de USD 16.381,70 millones. De estas, USD 12.790,51 millones corresponden al sector privado. Las pérdidas totales representaron el 16,6% del PIB en 2020 y un decrecimiento de la economía ecuatoriana en un 6,4%. Esta situación, también ha incidido en el incremento de las necesidades de financiamiento a nivel interno y externo, en donde la deuda pública externa se incrementó en USD 3.871,1 millones[108].

Bajo este contexto, la prioridad del Gobierno del Encuentro es la salud de la población y la generación de oportunidades. A partir del mes de mayo del 2021 las primeras acciones del Gobierno del Encuentro estuvieron encaminadas a mejorar el servicio que brinda el sistema de salud pública y la protección social de las personas vulnerables con la finalidad de mitigar los efectos causados por la crisis sanitaria y financiar el plan de vacunación 9/100. Esto incrementó el monto de los recursos de inversión en el año 2021.

En el escenario postpandemia, el Ecuador debe lograr retornar a una senda de crecimiento económico sostenible para lo cual la orientación de los dineros públicos estará encaminada a la reactivación económica y productiva y la generación de oportunidades. Asimismo, se fortalecerán las intervenciones en el sector social, de tal manera que estas acciones en el

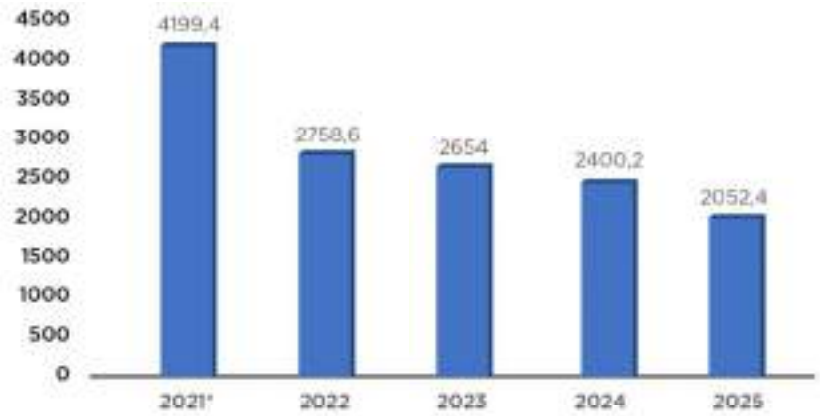
[108] BCE (2020). Evaluación impacto macroeconómico del COVID-19 en la economía ecuatoriana. Disponible en: https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1375-evaluacion-del-impacto-macroeconomico-del-covid19-en-la-economia-ecuatoriana

mediano plazo permitan alcanzar los objetivos y metas del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

El Plan Plurianual de Inversiones es la herramienta que guiará las inversiones durante los siguientes cuatro años y permitirá llevar adelante la ejecución y operativización del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Esto a través de la ejecución de programas y proyectos prioritarios a ser incluidos en el Plan Anual y Plurianual de Inversiones. Los mismos que deberán garantizar la ejecución de las políticas públicas y salvaguardar los intereses de las presentes y futuras generaciones.

Las inversiones requeridas en el Plan Plurianual de Inversiones durante el periodo 2021-2025 ascienden a USD 14.064,62 millones distribuidos en los cinco ejes del PND 2021-2025[109].

Gráfico 12.- Plan Plurianual de Inversiones 2021-2025 (millones USD)



*Incluye los gastos extraordinarios incurridos por la pandemia de la Covid-19. Se excluye el Programa de Preservación de Capital. Periodo 2021.
Fuente: MEF - SNP

La programación de la inversión pública en los siguientes cuatro años hará énfasis en la generación de empleo. Sin embargo, crear las condiciones de reactivación económica y productiva en los próximos años, no será posible si no se cuenta con una población sana. Por eso, es esencial continuar con el Plan de Vacunación a toda la población y brindar la atención prioritaria a la población más vulnerable, que ha sido la más afectada por la pandemia.

El escenario de transición 2021-2025 requerirá el esfuerzo de todos los sectores con la finalidad de impulsar una nueva visión de progreso, en donde las intervenciones en inversión pública beneficien a la sociedad en su conjunto. En este escenario, se le dará especial atención a la reactivación de los sectores productivos con la finalidad de recuperar el empleo. También se espera realizar inversiones que permitan mejorar las condiciones de la seguridad interna y externa, así como aquellos sectores estratégicos de alto impacto. Esto nos conducirá a un escenario de superación y progreso diferente, en donde las inversiones que realice el Estado permitan la superación de las personas en libertad y el crecimiento de la sociedad en su conjunto.

[109] El presupuesto del PAI 2021 incluye las inversiones realizadas para hacer frente a los efectos de la pandemia.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Durante la 70° Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015 en Nueva York, los jefes de Estado y de Gobierno, y Altos Representantes de los 193 países que conforman el organismo, adoptaron la nueva agenda de desarrollo global para los siguientes 15 años. La Resolución A/RES/70/1, denominada "*Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*"[110], contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que deben cumplirse hasta el 2030 y que se reflejan en 169 metas y 231 indicadores.

La Agenda 2030 tiene como objetivo el fortalecimiento de la paz bajo un concepto amplio de la libertad. Postula que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, constituye el mayor desafío para el mundo y es el requisito indispensable para el desarrollo sostenible. La Agenda 2030 es un compromiso para combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos. Apela a una alianza mundial para el desarrollo sostenible, con medidas y políticas concretas indicadas en la agenda de acción de Addis Abeba[111], e incluye la temática de los medios de implementación y financiamiento.

En la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible celebrada en septiembre de 2019, los líderes mundiales solicitaron un decenio de acciones y resultados en favor del desarrollo sostenible, y prometieron movilizar la financiación, mejorar la aplicación a nivel de cada país y reforzar las instituciones para lograr los ODS en la fecha prevista, cumpliendo el lema de no dejar a nadie atrás. El año 2020 marcó así el inicio de una década de acción ambiciosa a fin de alcanzar los Objetivos para 2030.

El compromiso del Ecuador con el marco de desarrollo global

El país participó activamente en el proceso que llevó a la aprobación de la Agenda 2030. Contribuyó a la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sus metas e indicadores, mediante consultas en las que estuvo involucrada la Cancillería y diversos ministerios, así como el INEC. Desde entonces, el compromiso del Ecuador con el marco global de desarrollo ha quedado evidenciado a través de varias acciones relevantes.

En diciembre de 2015, en el marco de la COP21, el Ecuador aprobó el Acuerdo de París sobre Cambio Climático[112], hito histórico para acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. En 2016, el país fue sede de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), en la que se aprobó la Nueva Agenda Urbana[113]. Este

---

[110] Asamblea General de Naciones Unidas (2015). Resolución A/RES/70/1 "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Naciones Unidas. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

[111] Ibid., Resolución A/RES/69/313 "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo". Naciones Unidas. Disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/69/313

[112] Convención Marco sobre el Cambio Climático, Conferencia de las Partes (2015). Resolución FCCC/CP/2015/L.9 "Aprobación del Acuerdo de París". Naciones Unidas. Disponible en: https://undocs.org/FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

[113] Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (2016). "Nueva Agenda Urbana". Naciones Unidas. Disponible en: https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf

instrumento complementa a la Agenda 2030 y destaca el rol clave de las comunidades e instituciones locales en el progreso de un mundo crecientemente urbanizado.

Posteriormente, la Asamblea Nacional del Ecuador emitió una resolución a través de la cual adoptó la Agenda 2030 como referente obligatorio para el trabajo legislativo en 2017[114]. En 2018, mediante Decreto Ejecutivo 371[115], se declaró política pública la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y se dispuso a la entidad rectora de la Planificación Nacional que garantice la alineación de esta Agenda con los instrumentos de planificación, en coordinación con los diferentes niveles gubernamentales. En consecuencia, la SNP emitió guías para el alineamiento de los PDOT de los GAD con la Agenda 2030. La Secretaría ha reportado el avance de la nación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible cada año, de modo complementario con el informe de progreso del PND.

El INEC, por su parte, elaboró en el año 2017 el tomo 1 del Plan de Desarrollo Estadístico para el reporte de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible denominado "Diagnóstico de la capacidad estadística del Ecuador y estrategias de fortalecimiento estadístico"[116]. Mientras que, el tomo 2 "Producción de indicadores de la Agenda 2030 y fortalecimiento del sistema estadístico nacional" se publicó en 2018[117]. Además, a la fecha, el Ecuador ha presentado en dos oportunidades -2018 y 2020-[118], el Examen Nacional Voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel de la ONU para el Desarrollo Sostenible. Instancia establecida para monitorear el avance de los países hacia el cumplimiento de los ODS. En ambas ocasiones, el informe de la nación ha contado con insumos provenientes de la sociedad civil, el sector privado, los GAD y el Sistema de Naciones Unidas en el país.

Los retos del desarrollo sostenible a raíz de la pandemia

La pandemia causada por la COVID-19 alteró las trayectorias de los logros, aún modestos en algunos casos, alcanzados por los países hasta finales de la década pasada. El Informe sobre la Financiación para el Desarrollo 2021, publicado a finales de marzo por el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Financiamiento para el Desarrollo de Naciones Unidas, alerta que la crisis sanitaria ha ocasionado que la economía mundial experimente la mayor recesión de los últimos 90 años. Además, se estima una afectación particular en los grupos más vulnerables, con pérdidas de cerca de 114 millones de empleos y más de 120 millones de personas cayendo bajo el umbral de pobreza extrema a nivel global[119]. Entre sus conclusiones más importantes señala que las implicaciones para los países más pobres son

[114] Asamblea Nacional (2017). Resolución S/N sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS. Publicación Asamblea Nacional.
[115] Decreto Ejecutivo N°371 (2018).
[116] INEC (2017). Plan de Desarrollo Estadístico para el Reporte de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Tomo I. Editorial Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/PLAN_DESARROLLO_ESTAD_para_el_reporte_TOMO_1.pdf
[117] Ibid. (2018). Plan de Desarrollo Estadístico para el reporte de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Tomo II. Disponible en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/147237-opac
[118] Información disponible en: https://www.odsecuador.ec/informes-de-avance/
[119] Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Financiamiento para el Desarrollo (2021). Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible (FSDR) de 2021. Publicado: Naciones Unidas. Disponible en: https://inff.org/es/resource/informe-de-financiacion-para-el-desarrollo-sostenible-fsdr-2021

en extremo graves y que el tiempo que necesitarían para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible podría extenderse otros 10 años.

Los impactos negativos generados por la pandemia durante el último año complican aún más el adverso panorama que vivían los países en vías de desarrollarse hasta antes de su llegada[120]. La pandemia ha puesto en evidencia cómo las falencias estructurales de nuestras economías, así como los altos niveles de trabajo informal, la baja productividad, los altos niveles de endeudamiento y el limitado espacio fiscal, han configurado un escenario aún más complejo que restringe la capacidad de respuesta para enfrentar esta crisis en el corto plazo.

De acuerdo con la Evaluación Socioeconómica de Necesidades Post-Desastre (PDNA por sus siglas en inglés) COVID-19, la nación experimentó una fuerte contracción económica, cerrando el 2020 con una caída del PIB de 7,8%, pese a que el desempeño de algunos indicadores del sector externo, como las exportaciones de bienes y las remesas recibidas, mostraron una evolución favorable. Las pérdidas totales (públicas y privadas) sumaron un total de USD 16.381,7 millones durante el período marzo-diciembre de 2020, valor que equivale al 16,6% del PIB corriente en el año 2020. Al sector privado le corresponde el 78,1% de las pérdidas del año.

Una de las principales preocupaciones debe centrarse en el deterioro de la composición del mercado laboral, ya que a finales de 2020 únicamente 3 de cada 10 ecuatorianos tenía empleo adecuado[121]. Por su parte, el empleo en el sector informal se expandió debido a la pandemia, pasando del 47% en 2019 al 51% en 2020. Asimismo, el desempleo aumentó, afectando de manera desproporcionada a las mujeres quienes registraron un 6,7% de tasa de desempleo frente al 3,7% en hombres, y a los jóvenes, quienes registraron una tasa de 10,1%[122]. Estas cifras, junto con la del incremento de la incidencia de la pobreza en 8 puntos porcentuales y un aumento en las desigualdades, configuran un escenario en el que urge atender de manera prioritaria a los segmentos de la población más vulnerable y evitar que sus ingresos se reduzcan aún más y caigan dentro de las categorías de pobreza y pobreza extrema[123].

No hay ámbito en la vida de las personas y de la sociedad que no haya sido tocado por la pandemia y las normas adoptadas para su contención. Los retrocesos que se prevén en términos de bienestar individual y colectivo pueden afectar peligrosamente la cohesión al interior de los países y poner en peligro el cumplimiento de las metas nacionales y globales. Los objetivos de la Agenda 2030 en mayor riesgo son: ODS 1, Poner fin a la pobreza en todas sus formas; ODS 2, Hambre cero; ODS 3, Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades; ODS 4, Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; ODS

[120] Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2021). Panorama Fiscal de América Latina el Caribe, 2021. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la

[121] SNP (2021). Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador. Editorial Secretaría Nacional de Planificación. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Eval-Soc-Econ-10-Dic-ok.pdf

[122] Ibid.

[123] Ibid.

5, Igualdad de género; ODS 8, Trabajo decente y crecimiento económico; y ODS 10, Reducción de las desigualdades[124].

Si bien el panorama de corto y de mediano plazo es complejo, en particular para las economías de renta media y baja, las estimaciones de crecimiento realizadas por el FMI son algo más alentadoras para el 2021. Se tiene una expectativa de recuperación de la economía mundial del orden del 6%, y de 4,6% para ALC[125]. Sin embargo, estas estimaciones se dan en un contexto de incertidumbre generalizada en el que es difícil predecir el curso de la pandemia, tanto a nivel global como local. Los ritmos de vacunación son heterogéneos y el retiro de las restricciones de confinamiento se irá adecuando a las circunstancias de cada país. En el corto plazo, el Ecuador enfrenta el reto de atender las necesidades emergentes y, al mismo tiempo, atacar las principales problemáticas estructurales que obstaculizan el progreso.

Desde el contexto local, es importante identificar la forma en que los esfuerzos nacionales contribuirán a la consecución de los objetivos globales de largo plazo establecidos en la Agenda 2030. Por lo que, para lograrlo, es fundamental establecer los vínculos y complementariedades que existen entre ambos instrumentos de planificación como uno de los mecanismos de soporte para los ejercicios de priorización de la política pública y para el uso eficiente del presupuesto y del financiamiento para el desarrollo.

Vinculación entre el PND y la Agenda 2030

La SNP ha realizado un ejercicio de verificación del alineamiento entre el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la cooperación técnica del PNUD, que desarrolló una metodología para este fin. Éste se constituye en el punto de partida para la implementación de un Marco Nacional de Financiamiento Integrado (MNFI), tal como lo prevé la Agenda de Addis Abeba, que permita generar un entorno habilitador para mejorar la gestión de la financiación del desarrollo sostenible en el país. La vinculación entre el Plan y la Agenda 2030 permite estimar la contribución combinada de las metas de la planificación de la nación a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y promover de esta manera la implementación de la Agenda 2030. Con esta metodología, se cuenta con un instrumento de referencia para realizar la vinculación entre la Agenda 2030, los presupuestos públicos y la planificación sectorial, institucional y territorial.

Alcance y aplicación de la metodología

La herramienta utilizada para la vinculación entre el PND y la Agenda 2030 tiene otras potenciales aplicaciones que podrían incluir: la definición de prioridades en la gestión del desarrollo sostenible a nivel país, la generación de insumos para la priorización del gasto público, y el facilitar la articulación entre niveles gubernamentales, sector privado, sociedad civil y otros actores relevantes (coherencia vertical) y entre los distintos responsables de la política pública sectorial (coherencia horizontal). Con esto se promueve una mayor sinergia

[124] SNP (2021). Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador. Editorial Secretaría Nacional de Planificación. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Eval-Soc-Econ-10-Dic-ok.pdf

[125] FMI (2021). Perspectivas de la economía mundial. Editorial Fondo Monetario Internacional.

y complementariedad en la gestión del desarrollo, el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de objetivos.

La metodología elaborada, además de identificar los vínculos entre las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas del PND, se caracteriza por su adaptabilidad y aplicabilidad a los distintos instrumentos que deben desarrollarse luego de la aprobación del PND. Se espera que este nuevo instrumento contribuya con los esfuerzos tendientes a: i) alcanzar los objetivos globales a partir de las prioridades nacionales; ii) identificar los responsables de la implementación de la Agenda 2030; iii) alcanzar la implementación efectiva en los diferentes niveles de gobierno; iv) priorizar y focalizar recursos; y, v) fortalecer los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

La metodología determina que el nivel de vinculación entre el PND y los ODS sea a través de metas, al ser éstas la expresión más concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar mediante una intervención de política pública. Una vez finalizado el proceso de construcción del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 y la definición de sus metas, la SNP realizó el ejercicio de vinculación a través de la implementación de la metodología, proceso que consta de 3 fases:

1. **Identificación del sector de la política pública al que corresponde la meta en análisis**

A partir de la identificación de todas las temáticas relacionadas directamente con el desarrollo sostenible contenidas en la Constitución, la cual fue complementada con un mapeo de las entidades a cargo de la rectoría, coordinación o implementación de la política sectorial en el Ecuador, se determinaron 31 sectores entre los que se debe seleccionar el ámbito de acción correspondiente a la intervención de política pública para cada meta analizada. Para el caso de las problemáticas multidimensionales, es necesario desagregar sus principales componentes para identificar los varios sectores desde los cuales se debe atacar dicha problemática del desarrollo y así identificar las distintas vinculaciones relacionadas con la materia.

Gráfico 13.- Agrupación de sectores de la política pública

Fuente y elaboración: PNUD 2021

2. **Identificación del conector relacionado con el resultado esperado de la meta en análisis**

Una vez que se haya identificado el sector de la política pública desde donde se gestiona una intervención específica orientada a alcanzar la meta en análisis, se procede a seleccionar el conector que más se acerca a la meta del PND. La definición del conector debe guiarse por el resultado directo que se busca alcanzar a través de una intervención de política pública que aporte a la consecución de la meta del PND.

La construcción de los conectores y su agrupación parten de la desagregación de los enunciados de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés) esto refleja una mejor integración intersectorial y permite visibilizar las conexiones que existen entre los ODS a través de metas que, en sus enunciados, se refieren explícitamente a múltiples objetivos. Al haber identificado los conectores relacionados directamente con los sectores de la política pública se cuenta con la vinculación entre las metas del PND y las metas de los ODS, las cuales son a su vez el nexo con el resto de la estructura de la Agenda 2030.

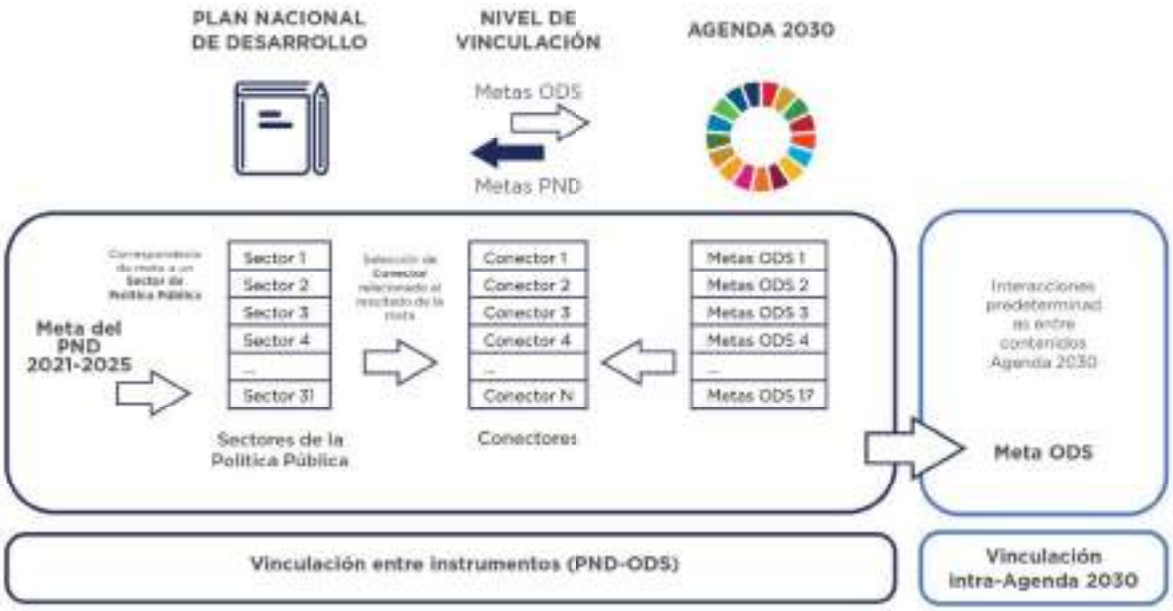
3. **Identificación y análisis de las interacciones resultantes de la vinculación entre metas PND-ODS**

A partir de la identificación de la meta de la Agenda 2030 que se encuentra vinculada con cada meta del PND, se determinan las interacciones que se presentan dentro de la Agenda 2030[126]. La metodología desarrollada permite, a través de las conexiones "intra-Agenda 2030", identificar la manera en que se abordan las problemáticas del desarrollo desde un punto de vista institucional y cómo se refleja la coherencia vertical y la coherencia horizontal que promueve la Agenda 2030. Por lo tanto, se busca abordar la gestión del desarrollo de una forma diferente, con la integración de todos los niveles de gobierno y la participación de otros actores no públicos, tanto en la toma de decisiones como en la implementación de la planificación para el desarrollo.

En el Gráfico 14 se resume de manera integral el alcance de la metodología de vinculación, sus componentes y resultados, lo cual permite visualizar dos niveles de vinculación: 1) entre instrumentos de planificación; y, 2) intra-Agenda 2030.

[126] La vinculación "intra-Agenda 2030" está establecida de forma predeterminada a partir de la aplicación del análisis de UNDESA en el cual se determinan las interacciones directas e indirectas entre los ODS a partir de sus enunciados. La matriz original del estudio de LeBlanc ha sido revisada por PNUD Ecuador y ajustada para que se reflejen todas las interacciones descritas en el estudio original y complementadas con la inclusión del ODS 17 y todas las metas relacionadas con medios de implementación.

Gráfico 14.- Vinculaciones entre e intra instrumentos



Fuente y elaboración: PNUD 2021

Resultados de aplicación de la metodología de vinculación entre los ODS de la Agenda 2030 y el PND

El Gobierno del Encuentro, considerando las prioridades establecidas en el presente Plan, reitera su compromiso de trabajar hacia el financiamiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la nación, articulando su accionar en el marco del desarrollo global y ampliando progresivamente la cobertura de las metas de la Agenda 2030, a través de sus distintos instrumentos disponibles. En este contexto, con base en la aplicación de la metodología de vinculación entre las metas de los ODS y las metas del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, se obtienen los siguientes resultados:

Vinculación de las metas del PND con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible

Desde el punto de vista de la vinculación entre ambos instrumentos, 123 de las 129 metas del Plan presentan una correspondencia con objetivos de la Agenda 2030, lo cual significa que el 95% de las metas del principal instrumento de la planificación nacional para el mediano plazo se encuentra en sintonía con varias de las temáticas cubiertas por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico 15.- Número de metas del PND alineadas a los 17 ODS

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

Cobertura por el PND de las 169 metas de los ODS

Para dimensionar cómo están cubiertas las 169 metas de la Agenda 2030 por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es importante anotar que varias metas del Plan están vinculadas a una misma meta de los ODS. En términos agregados, son 60 las metas de la Agenda 2030 que tienen vinculación con al menos una meta del PND, lo que significa que el Plan aborda el 36% de metas de la agenda global.

Gráfico 16.- Porcentaje de metas de la Agenda 2030 alineadas con metas del Plan Nacional de Desarrollo

Fuente y elaboración: PNUD 2021

Aporte de los demás instrumentos de planificación a los ODS

Con la entrada en vigor del PND, corresponde profundizar y focalizar los objetivos, políticas y metas establecidas en este instrumento, a través del ámbito de acción de cada una de las instituciones del Estado. Esto ampliará la cobertura de las metas de los ODS y se reflejará en los instrumentos de planificación institucional, territorial y sectorial que se generen o se actualicen en los próximos cuatro años.

Este análisis pormenorizado permite identificar los ámbitos del desarrollo sostenible sobre los que se irá trabajando desde la gestión de la política pública, en articulación con el resto de los actores de la sociedad.

Bibliografía de apoyo

Baena, G. Desarrollo del pensamiento anticipatorio: El futuro se construye primero en la mente. El futuro en debate. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2016

Bastiat, F. (1801 – 1850). Economic sophisms. Princeton, N.J., Van Nostrand, 1964

Beinstein, Jorge (2016). Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Boaz, D. Liberalismo. Editorial Fundación FAES S.L.U, Madrid, 2007

Brennan, G., Buchanan, J.M. La razón de las normas. Ediciones Folio, S.A., Barcelona, 1997

Buchanan, J.M., Tullock, G. El cálculo del consenso y escritos escogidos. Fundación ICO, Madrid, 2014

Caplan, B.D. The myth of the rational voter: Why democracies choose bad policies. Princeton University Press, 2007

De Tocqueville, A. Democracy in America. University of Chicago Press, 2002

Dossieres, EsF n.º 37, La Economía Circular: una opción inteligente, Economistas sin Fronteras, 2020.

Eggertsson, T. Economic behavior and institutions. Cambridge University Press, USA, 1990

Friedman, M., Friedman, R. Libertad de elegir. Editorial Fundación FAES S.L.U, Madrid, 2008

Godet, M. (2000). The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls. Technological Forecasting and Social Change 65 (1): 3–22.

Godet, M. De la anticipación a la acción. Marcombo, España, 1993

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. El federalista. Fondo de Cultura Económica, México, 2014

Huemer, M. The problem of political authority: An examination of the right to coerce and the duty to obey. Palgrave Macmillan UK, 2013

Kuosa, T. (2011). Evolution of Futures Studies. Futures 43 (3): 327–36.

Luhmann, N. Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general. Anthropos Editorial, 1998.

Meneses, J.; Córdova, G.; Aguirre, K., Lo más destacado y sobresaliente que caracteriza al mercado laboral ecuatoriano en siete hechos estilizados, Revista Económica y Política, 2021

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2021). Determinantes para la elaboración del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

Ministerio de Defensa Nacional (2019). Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030

Ministerio de Economía y Finanzas (2021). Determinantes para la elaboración del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (2021). Determinantes para la elaboración del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

Ministerio del Ambiente y Agua (2020). Plan Estratégico Institucional 2021-2024. Coordinación General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica.

Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

Observatorio Social del Ecuador (2019). Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador, una mirada a través de los ODS.

Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización de Naciones Unidas (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

Organización Internacional del Trabajo (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. Ginebra: OIT.

Organización Mundial de la Salud (1948). Constitución de la Organización Mundial de la Salud.

Organización Mundial de la Salud (2007). Desarrollo de la Primera Infancia: Un Potente Ecualizador. Informe final. Consultado en https://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf

Paterson, I. The God of the machine. G.P. Putnam's Sons, 1943

Peters, B.G. La política de la burocracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1999

Polanco, C. (2006). Indicadores ambientales y modelos internacionales para toma de decisiones. Gestión y Ambiente, 9(2), 27–41.

Rand, A. El manantial. Editorial Planeta, S.A. Barcelona, 2019.

Rand, A. La rebelión de Atlas. Editorial Planeta, S.A. Barcelona, 2019.

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológica: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

Sánchez, A.; Vayas, T.; Mayorga, F.; Freire, C., (2020). La deuda pública y la deuda interna en Ecuador. Universidad Técnica de Ambato, Observatorio Económico de Tungurahua.

Schumpeter, J. A., Polanyi, K., Gerschenkron, A., Lane, F. C., Olson, M., Acemoglu, D., … Prebisch, R. Economía Política del crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales. Estado, gestión pública y Desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento (CAF), Buenos Aires, 2015.

Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2021). Estadísticas de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Secretaría Nacional de Planificación e Instituto de Altos Estudios Nacionales (2020). Guía para la formulación de ejercicios nacionales para el largo plazo (Documento interno).

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (2021). Determinantes para la elaboración del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

Simmons, R.T. Beyond politics: the roots of government failure. The Independent Institute, 1994

Smith, A. The theory of moral sentiments. Cosimo Classics, 2007

Theodoulou, S.Z., Kofinis, C. The art of game. Wadsworth, Canada, 2004

Von Mises, L. El mercado. Centro de Estudios Económico-Sociales, Guatemala, 1972

Water Forum of the Americas (2011). Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos. Documento temático de las Américas, Grupo de Buena Gobernanza. Disponible en: UN Water: https://www.sdg6data.org/indicator/6.4.2

Zanotti, G.J. La economía de la acción humana. Unión Editorial, Madrid, 2009

Elaboración del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025

Jairon Freddy Merchán Haz
Secretario Nacional de Planificación

Daniel Eduardo Lemus Sares
Subsecretario de Planificación Nacional

Fernando Rafael Yánez Valverde
Subsecretario de Gestión y Seguimiento a la Implementación

Gianna Micaela Aguirre Sánchez
Subsecretaria de Evaluación

Corrección de estilo y textos

María Victoria Ramírez Rodríguez, Juan David Martínez Díaz

Redacción y formulación de contenidos

Jairon Merchán, Diana Apraes, Ramiro Vásquez, Sebastián Vallejo, Christian Cordero, Tatiana Bastidas, Alexandra Diaz, Blanca Fiallos, Gabriela Jaramillo, Ulbia Jaramillo, Sandy Landeta, Evelyn Llerena, Patricia Machado, Juan David Martínez, Sara Pozo, María Victoria Ramírez, Ivone Silva, Edwin Sumba, Liliana Tamayo, Carla Vélez, Gianna Aguirre, Ariell Paladines, Daniel Lemus, Juan Endara, Juan Fernando Rodríguez, Fernando Yánez.

Colaboradores técnicos

Karla Aguilera, Edison Baño, Roberto Barrionuevo, Tatiana Bastidas, Dennys Bravo, Ivan Campuzano, Noe Carchipulla, María Verónica Cárdenas, Yeltsin Castro, Paúl Coello, Guido Concha, Regina Coronado, Alexandra Diaz, Gabriela Egas, Juan Endara, Ana Enríquez, Amparito Fabara, Fabian Falconí, Blanca Fiallos, Luis Ángel Guamán, Sandy Landeta, Evelyn Llerena, Patricia Machado, Sabina Males, Marcela Mora, Cristian Muñoz, Santiago Nuñez, Verónica Orbea, Ariell Paladines, Marly Peñaloza, Samuel Pilco, José Vladimir Pozo, Juan Fernando Rodríguez, Karla Ron, Verónica Santillan, Adrián Sarango, Jaime Sempértegui, Jorge Solano, Edwin Sumba, Jorge Arturo Tanicuchí, Diana Taramuel, Carla Valle, Ramiro Vásquez, Carla Vélez, Fernando Yánez.

Se extiende el reconocimiento y agradecimiento a todos los actores de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, y agencias de cooperación cuyo aporte ha sido la base de la construcción del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Asimismo, se agradece especialmente a los equipos de trabajo de la planta central y coordinaciones zonales de la Secretaria Nacional de Planificación, por su compromiso diario durante este proceso.

Un especial reconocimiento se otorga a la Ec. Diana Apraes Gutierrez, quien lideró como Subsecretaria de Planificación Nacional el proceso de construcción del PND. Su esfuerzo y aportes fueron fundamentales.

Edición y diseño

Fausto Ramírez, Diana Rivas

Fotografía portada

Bolívar Parra

Colaboración institucional

Consejo Nacional de Competencias
Instituto de Altos Estudios Nacionales
Asistencia Técnica de la Unión Europea.
Agencia de Cooperación Alemana GIZ Ecuador

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(Asistencia para la vinculación del PND con los ODS)