

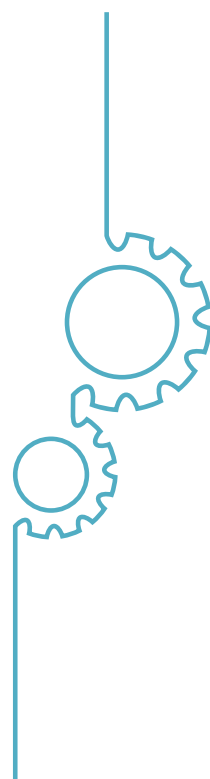


IMPULSANDO LA PROSPERIDAD: EVALUACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN ECUADOR



GRUPO BANCO MUNDIAL

IMPULSANDO LA PROSPERIDAD:
EVALUACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN **ECUADOR**



© 2025 Grupo Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.bancomundial.org

Este volumen es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este volumen no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos, ni de los gobiernos a los que representan.

El Banco Mundial no garantiza la precisión, exhaustividad o vigencia de los datos incluidos en este trabajo y no asume responsabilidad alguna por cualquier error, omisión o discrepancia en la información, ni obligación alguna con respecto con el uso o falta de uso de la información, métodos, procesos o conclusiones expuestos. Los límites, colores, denominaciones y demás información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no implica ningún tipo de juicio de valor de parte del Banco Mundial con relación a la condición jurídica de cualquier territorio, ni tampoco implica un aval ni aceptación de dichos límites.

Nada de lo aquí dispuesto constituirá o será interpretado o considerado como una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados.

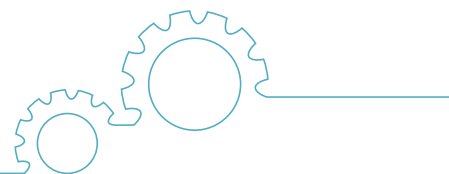
Derechos y permisos

El material en este volumen está sujeto a derechos de autor. Ya que el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este volumen puede ser reproducido, total o parcialmente, sin fines comerciales siempre que se lo cite.

Cualquier pregunta acerca de los derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deberá realizarse a Publicaciones del Banco Mundial, Grupo Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Corrección de estilo, diseño, diagramación e ilustración

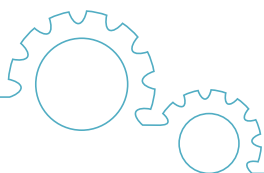
Manthra Comunicación · info@manthra.ec



Índice

Siglas	i
Reconocimientos	ii
Resumen ejecutivo.....	iii
Sección 1. Introducción	1
Sección 2. Ecuador debe potenciar la reducción de la pobreza y la desigualdad	4
2.1. Panorama de la pobreza y la desigualdad	5
2.2. Las asimetrías en la pobreza son amplias y duraderas	17
Sección 3. La importancia del mercado laboral para la reducción de la pobreza.....	20
3.1. Crecimiento de doble filo en Ecuador: desempleo bajo, informalidad creciente.....	21
3.2. La trampa de pobreza por baja productividad y calidad	26
3.3 La paradoja educación-productividad	34
Sección 4. La misión distributiva de la protección social	38
4.1. La importancia de la política fiscal en la pobreza y equidad	39
4.2 El sistema de protección social ecuatoriano y la brecha de cobertura.....	42
4.3. El desempeño de la protección social no contributiva en Ecuador	47
4.4 La protección social en tiempos de crisis.....	53
Sección 5. Vulnerabilidad y cambio climático	56
5.1. Características geográficas de Ecuador	57
5.2 Marco teórico	57
5.3 El riesgo de desastres en Ecuador	58
5.4 Amenazas naturales, pobreza y vulnerabilidad a la pobreza	59
5.4.1 Personas pobres, personas vulnerables y riesgos naturales	59
5.4.2. Exposición al riesgo de inundación	62
5.4.3 Impactos distributivos del fenómeno de El Niño	64
Sección 6. Hoja de ruta para reanudar la lucha contra la pobreza	70
6.1. Fortalecer el mercado laboral y mejorar la calidad de los empleos	71
6.2. Protección social: soluciones sencillas para cerrar brechas cruciales	75
6.3 Potenciar la resiliencia ante impactos	77
Referencias	79
Apéndice	84





Lista de cuadros

Recuadro 1. Otros indicadores de pobreza.....	7
Recuadro 2. Pobreza y delincuencia.....	13
Recuadro 3. Efectos de la migración venezolana sobre el mercado laboral ecuatoriano	25
Recuadro 4. Prevención del riesgo climático	63

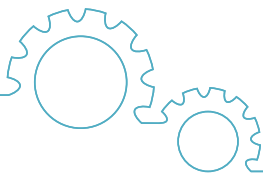
Lista de gráficos

Gráfico 1. Marco conceptual del bienestar de los hogares	3
Gráfico 2. Evolución de la pobreza en Ecuador.....	5
Gráfico 3. Evolución de la desigualdad en Ecuador.....	6
Gráfico 4. Diferencias geográficas en la pobreza y la vulnerabilidad (2023)	9
Gráfico 5. Descomposición del ingreso total (método de Shapley)	10
Gráfico 6. Acceso a la protección social contributiva y no contributiva.....	11
Gráfico 7. Tasa de pobreza por catástrofes naturales	16
Gráfico 8. Pobreza según las características de la cabeza de hogar	17
Gráfico 9. Pobreza, áreas urbanas versus rurales.....	18
Gráfico 10. Estimación de pobreza en áreas pequeñas.....	19
Gráfico 11. Fuerza laboral, desempleo, informalidad, subempleo y empleo independiente, por situación de pobreza	21
Gráfico 12. Composición de la fuerza laboral según nivel de pobreza, región y género (2024).....	22
Gráfico 13. Empleo por tamaño de empresa	23
Gráfico 14. Pérdida de empleo por grupo de ingresos y región (2023).....	24
Gráfico 15. El empleo ha crecido más en los sectores menos productivos	26
Gráfico 16. Evolución del Índice de Calidad de Empleo, 2007–2024	27
Gráfico 17. Índice de calidad de empleo por provincia.....	28
Gráfico 18. Evolución de la escalera laboral.....	29
Gráfico 19. Sectores de empleo y nivel de pobreza	30
Gráfico 20. Horas e ingreso laboral de trabajadores pobres, por tipo de empleo	31
Gráfico 21. Horas e ingreso laboral de trabajadores pobres, por sector	31
Gráfico 22. Cambios del ingreso laboral real	32
Gráfico 23. Puntuación en educación.....	34
Gráfico 24. Años de educación.....	35
Gráfico 25. Rendimientos de la educación	36
Gráfico 26. Impacto de la política fiscal sobre la pobreza y equidad, 2019	40



Gráfico 27. Incidencia distributiva de los sistemas tributarios y de prestaciones sociales en Ecuador, 2019	41
Gráfico 28. Acceso al sistema contributivo y no contributivo por quintil.....	43
Gráfico 29. Acceso al sistema contributivo y no contributivo por etnia y quintil	44
Gráfico 30. Acceso al sistema contributivo y no contributivo por área y quintil	45
Gráfico 31. Características de los beneficiarios directos de la protección social por pilar.....	46
Gráfico 32. Desempeño de la protección social no contributiva.....	48
Gráfico 33. Presupuesto y beneficiarios de transferencias monetarias.....	49
Gráfico 34. Cobertura de transferencias monetarias por situación socioeconómica	50
Gráfico 35. Distribución de beneficiarios por nivel de pobreza y quintil	50
Gráfico 36. Reducción de la tasa de pobreza por las transferencias monetarias como proporción de la tasa de pobreza antes de la transferencia.....	51
Gráfico 37. Número de beneficiarios de transferencias monetarias de contingencia (2022-2024)	54
Gráfico 38. Índice de gestión de riesgos INFORM en 2024, Ecuador versus. países de ALC	58
Gráfico 39. Niveles de amenaza por provincia y tipo de amenaza	59
Gráfico 40. Correlación entre pobreza y vulnerabilidad con indicadores de las secuelas de las catástrofes	60
Gráfico 41. Tasas subnacionales de pobreza e inundaciones.....	62
Gráfico 42. Las inundaciones provocadas por El Niño están asociadas con reducción de ingresos para las personas empleadas en los sectores primario y secundario, principalmente para trabajadores informales e independientes.....	64
Gráfico 43. Las sequías provocadas por El Niño están asociadas con reducciones de ingresos	65
Gráfico 44. Efectos de inundaciones y sequías en la situación de pobreza por zona de residencia y formalidad laboral	66
Gráfico 45. Los efectos diferenciados por género de inundaciones y sequías en la situación de pobreza por sexo y sector de empleo	67





Siglas

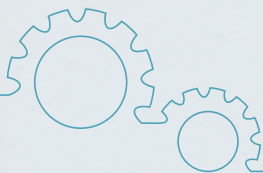
ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALC:	América Latina y el Caribe
BAAA:	Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación
BAN:	Bono de Apoyo Nutricional
BDH:	Bono de Desarrollo Humano
BDH-V:	Bono de Desarrollo Humano Variable
BEVA:	Bono Emergente para Vivienda y Alimentación
BJGL:	Bono Joaquín Gallegos Lara
BMD:	Bono 1000 días
BPF:	Bono de Protección Familiar
BRES:	Bono de Reinserción Económica y Social
CATC:	Efecto promedio condicional del tratamiento sobre los sujetos de control
CATE:	Efecto condicional promedio del tratamiento
CATT:	Efecto promedio condicional del tratamiento sobre los sujetos tratados
CCDR:	Ecuador Country Climate and Development Report
CEDLAS:	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEM:	Country Economic Memorandum “Ecuador: Growing Resilient for a Better Future”
ENEMDU:	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
GLP:	Gas licuado de petróleo
IA:	Inteligencia artificial
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INB:	Ingreso Nacional Bruto
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IR:	Impuesto a la renta
ISSFA:	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL:	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
IVA:	Impuesto al valor agregado
IVM:	Seguro por invalidez, vejez y muerte
MIES:	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP:	Ministerio de Salud Pública
PIB:	Producto Interno Bruto
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA:	Protección Social Adaptativa
PTUV:	Pensión “Toda una vida”
RS:	Registro Social
RUD:	Registro Único de Damnificados
SAT:	Sistema de alerta temprana
SEDLAC:	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe
STECSDI:	Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil
SUUSEN:	Sistema Unificado y Universal de Seguimiento Nominal
URS:	Unidad del Registro Social



Reconocimientos

Este informe fue preparado por la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial dirigida por Gustavo Javier Canavire-Bacarreza. El equipo estuvo compuesto por Jeffery Tanner, Nelson Gutiérrez, Juan José Miranda Montero, Carolina Vélez Ospina, Ana Rivadeneira, Lyliana Gayoso, David Puebla e Ivan Gachet. Pablo Astudillo, Diego del Pozo, Eric Neumeyer, Andrés Mideros, Santiago Morales, Laura Moreno, Juan Carlos Palacios, Alejandro Puerta, Andrey Ramos, y Éricka Villagomez contribuyeron a la preparación de las notas contextuales. El equipo agradece a Christian Gonzales, Samuel Freije, Juan Pablo Jaramillo, Jeanette Sanchez, Segundo Camino, Hernan Winkler, Roberto Castillo, Carlos Uribe, Andrea Molina, Paula Suarez, Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas, y los participantes del Tercer Congreso de la Asociación de Economía del Ecuador en la Universidad San Francisco de Quito por sus comentarios. El volumen fue llevado a cabo bajo la dirección de Issam Abousleiman, Director de País para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú; Carlos Rodríguez Castelan, Gerente de la Práctica Global de Pobreza y Equidad; Boris Weber, Representante Residente; y Tanja Goodwin, Gerente de Programa para la Práctica de Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones. Cristina Medina estuvo a cargo de la estrategia de difusión y comunicación; Desiree Gonzales, Marielle De Azevedo Moreira de Araujo y Cornelia Mirela Catuneanu supervisaron los procesos administrativos con el apoyo adicional de Paula Ramos; Manthra estuvo a cargo del diseño; y Daniel McNaughton realizó la edición.

El equipo agradece el apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador, a la Subsecretaría de Gestión Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, y a la Dirección de Estudios en el Ministerio del Trabajo del Ecuador por sus discusiones, comentarios y sugerencias detalladas. El equipo también agradece los comentarios de Sergio Olivieri y Nishta Sinha, que intervinieron como revisores, y los de otros colegas que que generosamente dieron su tiempo para proporcionar valiosos aportes.



Resumen ejecutivo

Desde inicios del siglo XXI, Ecuador ha reducido la pobreza, a medida que se ha desarrollado económicamente y pudo mitigar su incremento a pesar de las desaceleraciones luego del auge petrolero. Sin embargo, una cuarta parte de los ecuatorianos permanece en situación de pobreza, por lo que es crucial retomar los esfuerzos para su reducción con el propósito de lograr un desarrollo sostenido. Durante el primer cuarto de este siglo, Ecuador redujo significativamente la pobreza y la desigualdad, lo que ubicó a millones de personas por encima de la línea de pobreza. Este progreso fue más notorio durante los primeros 14 años y fue impulsado, en parte, por el crecimiento económico resultante del auge petrolero, el cual permitió un gasto social amplio y el aumento de los ingresos laborales. A pesar del fin de esta bonanza, la pandemia de COVID-19 y las recurrentes crisis climáticas, cuyos efectos se ven agravados por los retos estructurales del mercado laboral, el país previno el aumento de la pobreza durante la última década. No obstante, más de uno de cada cuatro ecuatorianos todavía vive en condiciones de pobreza moderada y uno de cada diez enfrenta la pobreza extrema, lo que evidencia la urgencia de retomar los esfuerzos por reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico inclusivo. Para lograr esto, es necesaria una estrategia integral que incluya el mejoramiento de las condiciones del mercado laboral mediante la estimulación del sector privado, la mejora de la formación profesional, la expansión y ajuste de redes de seguridad social, la corrección de las vulnerabilidades en materia de cambio climático y el combate contra las desigualdades subnacionales. En resumen, una tendencia descendente en la pobreza es primordial para lograr un desarrollo sostenible y para asegurar una estabilidad a largo plazo en un país que ha enfrentado crisis significativas durante los últimos años.

Con respecto a las tendencias de la pobreza, el crecimiento de la clase media se ha estancado, la desigualdad se ha mantenido y tres de cada diez ecuatorianos sigue en riesgo de pobreza, con una vulnerabilidad que afecta de manera desproporcionada a los hogares rurales, indígenas y aquellos encabezados por mujeres, lo que resalta la heterogeneidad de la pobreza. Durante la última década, el crecimiento de la clase media y alta ecuatoriana se estancó permaneciendo alrededor del 40% de la población. De igual modo, la reducción de la desigualdad se desaceleró a 0,463 en 2024, cifra superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC). La vulnerabilidad económica se mantiene alta: 30% de ecuatorianos corre el riesgo de caer en la pobreza y tiene 50% de probabilidades de hacerlo en dos años y 29%, en un año. De manera consistente, las tasas de vulnerabilidad se posicionan por encima de las tasas de pobreza, particularmente en provincias con altos niveles de pobreza como Napo, Pastaza y Orellana, en la Amazonía. Los hogares rurales son 3,3 veces más vulnerables que los urbanos y los riesgos son aún mayores para los hogares indígenas, no mestizos y encabezados por mujeres. Abordar la pobreza y vulnerabilidad requiere políticas ajustadas a las diversas necesidades poblacionales, ya que muchas personas enfrentan una inestabilidad en sus ingresos debido a las limitadas oportunidades económicas y la exposición a shocks.

Las tendencias de la pobreza en Ecuador se deben a la disminución de la calidad del empleo y a una desconexión entre la educación y las necesidades del mercado laboral, lo que evidencia la importancia de aplicar reformas laborales estructurales. Las condiciones del mercado laboral son el principal factor que impulsó la evolución de la pobreza, ya que los ingresos laborales representan cerca

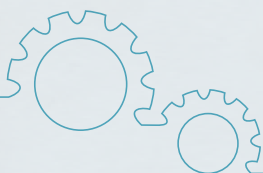


de 75% de su dinámica y son la causa principal del aumento de la pobreza inducido por la pandemia. A pesar de que el desempleo se ha mantenido relativamente bajo, con un promedio de 3,9% durante la última década (excluyendo el pico de 6,2% durante la pandemia), la calidad laboral se ha deteriorado, lo que afecta principalmente a los más pobres. La existencia de un sector de trabajadores independientes amplio e improductivo, particularmente en áreas rurales, sigue siendo un importante obstáculo para la reducción de la pobreza, lo que se ve agravado por la excesiva regulación del mercado laboral. Esto afecta a los grupos más vulnerables de forma desigual, los cuales incluyen a mujeres, personas con poca formación educativa y personas con limitada movilidad social (del Pozo y Moreno, 2024).

Asimismo, la desconexión entre el progreso educativo de Ecuador y los resultados del mercado laboral agrava la calidad del empleo para los más pobres. A pesar del aumento del nivel de estudios, las brechas en cuanto a conocimientos, las elevadas tasas de abandono escolar y la baja tasa de finalización de la educación superior limitan la productividad, atrapando a los trabajadores pobres en sectores con sueldos bajos. Es esencial aplicar reformas laborales estructurales que reduzcan las barreras para este sector de la población, que eliminen las limitaciones de desarrollo para el sector privado y fortalezcan la relación entre la educación y las necesidades del mercado laboral, para reducir el número de trabajadores independientes, cerrar las brechas en formación y crear trabajos de calidad y, de esta manera, impulsar un crecimiento inclusivo.

En medio de los retos del mercado laboral, el sistema de protección social de Ecuador provee una red de seguridad para las personas pobres; sin embargo, a pesar de los avances en cuanto a la cobertura, aún existen brechas para personas con ingresos medios, trabajadores vulnerables y regiones desatendidas. El sistema de protección social de Ecuador ha avanzado gracias a una mejor focalización y la mejora en los sistemas de información para el seguimiento. Se ha creado el Sistema Unificado y Universal de Seguimiento Nominal (SUUSEN), que beneficia a casi dos tercios de la población. No obstante, la fragmentación y superposición de funciones institucionales reducen la eficiencia y equidad, de modo que el sistema de protección social está por debajo de los estándares regionales. El pilar contributivo sigue siendo insuficiente debido al amplio sector informal y sufre de una distribución desigual de las prestaciones y una fuerte dependencia del financiamiento público de las pensiones. Mientras tanto, el pilar no contributivo, aunque ampliado, sigue siendo insuficiente para cubrir a las personas pobres, sobre todo con las actuales restricciones fiscales. Como resultado, muchas personas, sobre todo, aquellas con trabajos de baja calidad, pueden caer en un «vacío intermedio»; es decir, no tendrían acceso a ninguno de los dos sistemas. Adicionalmente, las disparidades regionales ahondan las desigualdades, particularmente en las provincias más pobres como las de la Amazonía, donde las personas pobres reciben menos apoyo. Abordar estos retos requiere reformas para mejorar la eficiencia, establecer mecanismos adecuados de graduación de los beneficiarios y ampliar el acceso, sin dejar de garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Fenómenos climáticos como El Niño y La Niña afectan de manera desproporcionada a las personas pobres y vulnerables, lo que ha causado pérdidas en los ingresos y daños de infraestructura y pone en evidencia la urgencia de contar con medidas de adaptación, resiliencia y recuperación económica. Ecuador se ubica cuarto en el Índice de gestión de riesgos INFORM (2024) como uno de los países



de ALC más propensos a catástrofes¹, que experimenta amenazas con impactos desiguales. Por ejemplo, las regiones de la Amazonía y la Costa enfrentan más riesgo de inundaciones, mientras que provincias con altos niveles de pobreza, como Esmeraldas, enfrentan los desastres con consecuencias mucho más severas. Además, las áreas más pobres reportan números de víctimas más altos, daños de infraestructura y pérdidas en los cultivos, lo que deja a las personas más pobres sin los medios para recuperarse. El impacto climático, particularmente de los fenómenos de El Niño y La Niña, empeoró la pobreza y vulnerabilidad y, entre 2007 y 2023, representó pérdidas importantes de ingresos para los trabajadores independientes de la agricultura, construcción y manufactura, con impactos específicos según género. Adicionalmente, las recientes sequías provocaron un desabastecimiento energético, lo que redujo aún más los ingresos urbanos. Estos graves riesgos exigen, de manera urgente, medidas de adaptación climática, un sistema de protección social flexible y más oportunidades de educación y empleo, que refuercen la resiliencia y hagan frente a las vulnerabilidades regionales y demográficas.

Un camino para impulsar la reducción de la pobreza

El camino para impulsar la reducción de la pobreza en Ecuador es fomentar un crecimiento inclusivo que aborde las fragilidades señaladas en este informe. Para continuar reduciendo la pobreza, Ecuador debe promover un crecimiento inclusivo abordando las vulnerabilidades estructurales a través de reformas integrales y multisectoriales. Esto requiere fortalecer la eficiencia del mercado laboral, mejorar la educación y formación profesional y ampliar los sistemas de protección para apoyar a las poblaciones vulnerables. Adicionalmente, el robustecimiento de la función del sector privado es fundamental para impulsar un crecimiento económico sostenible, fomentar la creación de empleo y atraer inversiones en un marco de restricciones fiscales.

La transformación económica de Ecuador y la reducción de la pobreza dependen de la creación de más empleos y de mejor calidad, particularmente para los grupos vulnerables, junto con esfuerzos focalizados para reforzar los medios de subsistencia rurales y la resiliencia climática. Como se mencionó anteriormente, la generación de ingresos laborales estables es el principal camino para salir de la pobreza; sin embargo, el mercado laboral ecuatoriano, caracterizado por la informalidad, altos niveles de empleo independiente, baja productividad y falta de formación, crea barreras significativas que impiden a las personas pobres lograr movilidad social. En un contexto de consolidación fiscal, abordar estos retos requiere una coordinación del sistema educativo con opciones de formación relevantes para el mercado, aprovechando las nuevas tecnologías y flexibilizando gradualmente las regulaciones laborales, para fomentar un crecimiento inclusivo (World Bank, 2024b). La evidencia sugiere que las medidas de flexibilidad contractual introducidas durante la pandemia y prorrogadas hasta hace poco se tradujeron en mayores ingresos laborales. Esto demuestra que simplificar y ampliar estas políticas beneficiaría directamente a las personas pobres. De manera similar, reducir gradualmente los costos por despidos mientras se fortalece la protección del trabajador, con una meta a largo plazo para

1 El Índice de gestión de riesgos INFORM (2024) establece un panorama general de los factores subyacentes a un riesgo humanitario, mediante la identificación de países que tienen más riesgo de sufrir una crisis humanitaria y mayor probabilidad de necesitar asistencia internacional. Este índice, basado en las definiciones de «riesgo» publicadas en la literatura científica, contempla tres dimensiones de riesgo: amenazas y riesgo, vulnerabilidad y falta de capacidad para enfrentar la situación. El Índice de gestión de riesgo INFORM tiene amplia cobertura a nivel global y, por lo tanto, permite clasificar a los países con base en su puntaje. Mientras más alto sea este, más alto será el riesgo. Ver <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>



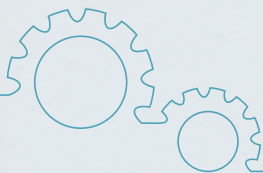
reemplazar las indemnizaciones con un sistema de seguro de desempleo modernizado, puede proteger a los trabajadores de mejor manera y aliviar la carga del empleador. Adicionalmente, las instituciones regulatorias del gobierno deberían hacer una transición hacia un modelo más estratégico y basado en evidencia, que actualice las normas laborales, aumente la productividad (particularmente en sectores comerciales), incentive la formación de habilidades y extienda el seguro social para los trabajadores vulnerables, por ejemplo, con esquemas de afiliación flexibles que le permitan al trabajador elegir contra qué riesgos asegurarse, y transitar entre el sistema no contributivo y contributivo a medida que las condiciones laborales mejoran hasta que puedan llegar al régimen general.

Las reformas institucionales son vitales para atraer inversión, reducir las barreras para el empleo formal y fomentar el crecimiento inclusivo. Iniciativas como Invest in Ecuador y Miempresa han simplificado los procesos empresariales, pero se debe implementar esfuerzos adicionales, particularmente en el área de permisos y licencias. La creación de fluidez en el mercado laboral, por ejemplo, mediante una revisión de los salarios mínimos y las barreras no salariales para la contratación, podría aumentar la productividad y el crecimiento empresarial, lo que generaría mejores ofertas laborales. La reducción de la informalidad y la creación de caminos hacia un empleo formal también requieren simplificaciones tributarias y costos de cumplimiento para los empleadores, tal y como se ha implementado de manera exitosa en varios países de ALC.

Ecuador tiene el potencial de construir una economía más resiliente e inclusiva mediante la combinación de reformas del mercado laboral, el desarrollo rural y la adaptación climática. En áreas rurales, la reducción de la pobreza se debería enfocar en el mejoramiento de la productividad agrícola y el acceso al mercado, apalancándose en las asociaciones de agricultores y las ventajas que tiene Ecuador en los mercados de productos orgánicos y especializados, para aumentar los ingresos. Las inversiones en infraestructura y resiliencia climática, incluyendo el uso de mejores semillas, sistemas de riego mejorados y la restauración de ecosistemas, son esenciales para estabilizar los medios de vida rurales y enfrentar los impactos del clima extremo.

Mejorar los programas de protección social de Ecuador requiere un marco flexible para permitir la reducción progresiva de beneficios a medida que mejoran las condiciones laborales, simplificar el sistema para reducir la fragmentación y expandir su cobertura considerando la restricción fiscal. A pesar de una mejora significativa del sistema de protección social, un gran porcentaje de personas pobres y vulnerables no tiene cobertura. Esto no se debe únicamente a restricciones fiscales ligadas a una consolidación necesaria, sino también a ineficiencias del sistema, lo cual resalta la imperiosa necesidad de contar con un sistema más cohesivo. La complejidad del sistema no contributivo está altamente fragmentada y debería simplificarse. Además, para estimular la movilidad económica, los programas de transferencias monetarias no contributivos deberían evitar los desincentivos para que los beneficiarios salgan de la pobreza o accedan a empleos formales. Estrategias flexibles, como la eliminación gradual de las prestaciones a medida que mejoran los ingresos con un control estricto sobre éstos (graduación progresiva), han dado buenos resultados en países en desarrollo, ayudando a los beneficiarios a realizar la transición sin problemas y, a su vez, garantizando un progreso sostenido. Esto generaría estabilidad financiera al sistema y, a su vez, ampliaría la cobertura en un contexto de restricciones fiscales. Para los trabajadores independientes y de pequeñas empresas, un esquema





transitorio de seguridad social con una cobertura ajustable y revisiones periódicas proveería un apoyo esencial, ya que abordaría las necesidades de los trabajadores vulnerables de bajos ingresos.

Asimismo, los programas de transferencias monetarias se deben rediseñar de acuerdo con las necesidades de los hogares a lo largo del ciclo de vida de sus miembros, para reducir la superposición de servicios y asegurar transiciones fluidas; se debe aprovechar el Registro Social (RS) para evaluar la elegibilidad eficazmente. Para abordar las disparidades espaciales, se necesita una mejor asignación de recursos por parte del Gobierno Central y los gobiernos locales, a partir de actualizaciones periódicas de los datos de los hogares y clasificaciones socioeconómicas en un contexto en que la sostenibilidad financiera de las transferencias sociales es limitada. La ampliación del alcance del RS, para incluir a extranjeros y personas en tránsito, así como actualizaciones de datos más frecuentes, por medio de servicios virtuales y la colaboración local son medidas costo-efectivas que potenciarían la cobertura y permitirían focalizarse en poblaciones dispersas o con altos niveles de pobreza.

Abordar la vulnerabilidad climática entre los hogares empobrecidos de Ecuador requiere un enfoque integral que combine una identificación basada en datos, desarrollo de infraestructura resiliente y medidas de protección social adaptativa. Una recolección minuciosa de datos socioeconómicos, demográficos y geográficos es fundamental para identificar las barreras de acceso a programas, abordar las brechas con respecto a la cobertura para las poblaciones en riesgo y generar perfiles detallados de los hogares. La integración de estos datos a los análisis de riesgo climático, como las evaluaciones de vulnerabilidad a inundaciones y sequías, permite que las autoridades se enfoquen en áreas de alto riesgo e implementen medidas preventivas. Las inversiones en infraestructura resiliente, como códigos de construcción rigurosos y sistemas de transporte y agua adaptados al clima, son esenciales para mitigar los impactos de las catástrofes y apoyar una recuperación rápida. Las medidas de preparación, que incluyen planes de contingencia actualizados, sistemas de alerta temprana (SAT) y estrategias de reducción de riesgos, necesitan la coordinación entre los actores del gobierno y del sector privado para garantizar su sostenibilidad y cumplimiento.

También es crucial fortalecer el sistema de salud para abordar los impactos físicos y mentales que el cambio climático implica. Los sistemas de protección social adaptativa que combinan los datos sobre pobreza con información en cuanto al riesgo climático permiten tener respuestas oportunas ante catástrofes e impactos económicos, mediante la expansión de redes de seguridad y la protección a grupos vulnerables, como los migrantes venezolanos. Estos esfuerzos requieren una mayor colaboración entre los gobiernos centrales y locales, datos actualizados del RS y una mejor coordinación institucional para crear un marco más resiliente. De acuerdo con el informe *Ecuador Country Climate and Development Report (CCDR)* (World Bank, 2024a), reforzar la resiliencia agrícola es esencial para los pequeños agricultores que enfrentan sequías y condiciones meteorológicas extremas.

Las prácticas climáticamente inteligentes, como los sistemas de riego avanzado, la agroforestería y la preservación de los ecosistemas del páramo que proveen la mayoría del agua potable de Ecuador, son claves para salvaguardar recursos y aumentar la productividad. La promoción de la inversión privada, la eliminación de barreras y el aumento de financiamiento verde son primordiales para la transición verde de Ecuador. El fortalecimiento de los marcos institucionales, el fomento de la colaboración interinstitucional y el avance de las estrategias nacionales de financiamiento climático y gestión del riesgo a catástrofes permitirán dar respuestas rápidas y sostenibles a los desafíos climáticos, contribuyendo a aumentar la resiliencia de Ecuador y a proteger a sus comunidades más vulnerables.

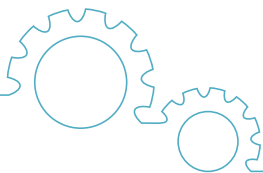




SECCIÓN 1

INTRODUCCIÓN





El auge petrolero de los primeros 14 años de este siglo fomentó el crecimiento económico en Ecuador, permitiendo la reducción de la pobreza. A pesar del colapso en el precio del petróleo, los desafíos estructurales, la pandemia de Covid-19 y las crisis económicas, el país evitó de manera efectiva un agravamiento de la pobreza. Impulsado por el auge del petróleo que promovió el crecimiento económico y gasto social, de 2001 a 2014 Ecuador experimentó una prosperidad marcada por el aumento de los ingresos laborales y una expansión insostenible de los programas sociales. Durante ese periodo, una tasa de crecimiento real anualizada de 4,5% sobrepasó el promedio de ALC, de 1,9%, lo que se evidenció en niveles de vida más altos y una reducción de la pobreza y desigualdad. Sin embargo, el colapso en los precios del petróleo, la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos derivados de una expansión insostenible del gasto público, de abordar las ineficiencias y contrarrestar la debilidad de la inversión privada, afectó significativamente la productividad. Los retos estructurales del mercado laboral, los impactos relacionados con el clima y los efectos del COVID-19 debilitaron aún más el crecimiento económico, lo que disminuyó las ganancias por ingresos en los hogares. A pesar de estos retrocesos, Ecuador contuvo el resurgimiento de la pobreza y desigualdad. Sin embargo, a 2024, casi uno de cada cuatro ecuatorianos aún vive en pobreza y casi uno de cada diez enfrenta la pobreza extrema. Por lo tanto, para retomar la tarea de reducir la pobreza, se requiere un incremento de oportunidades en el mercado laboral para las personas más pobres, mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la reducción de vulnerabilidades de los hogares.

La evaluación de pobreza y equidad explora las tendencias y factores que generan la pobreza y desigualdad en Ecuador y evalúa hasta qué punto los factores de generación de ingresos de los hogares, como las condiciones del mercado laboral y el sistema de protección social, así como los eventos climáticos, afectan los esfuerzos por reducir la pobreza. A partir de la exploración de tendencias y perfiles recientes y el uso de nuevos datos y medidas de análisis, este informe detalla las razones del estancamiento de la reducción de la pobreza en un contexto de consolidación fiscal. A pesar de los niveles de desempleo relativamente bajos, la calidad del empleo es baja, particularmente para los ciudadanos más pobres del país, que también sufren las peores consecuencias del impacto climático, como el causado por fenómenos como El Niño y La Niña. Esto resulta en un crecimiento limitado de los ingresos laborales. Adicionalmente, a pesar de que se han realizado mejoras significativas en el sistema de protección social previsto para apoyar a los más vulnerables, este se queda corto para abordar las necesidades de las personas pobres y de una gran parte de la clase media que está desprotegida, lo que limita los efectos de los ingresos laborales. Asimismo, los eventos climáticos extremos afectan desproporionalmente a las regiones afectadas por altos niveles de pobreza, lo que representa un reto más para su reducción.

Para entender mejor cómo gestionan los hogares su sustento, este informe emplea un enfoque basado en activos para identificar las barreras para la reducción de la pobreza. López Calva y Rodríguez-Castelan (2016) proponen un enfoque que considera la capacidad de las personas u hogares para generar ingresos y promover su bienestar por sí mismos. Este informe adopta un marco similar que se centra en los siguientes elementos clave: ingresos laborales y no laborales y heterogeneidades (ver Gráfico 1). Este informe busca complementar otras publicaciones del Banco Mundial, como el *Ecuador: Growing Resilient for a Better Future* (CEM) (World Bank, 2024b), el CCDD (World Bank, 2024a) y el *Diagnóstico de Empleo*.



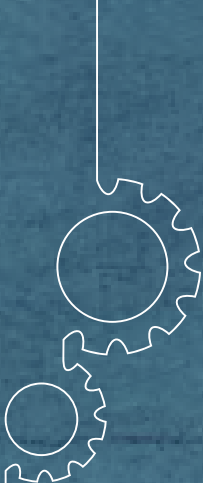
Para este fin, la Sección 2 detallará la evolución de la pobreza, la prosperidad compartida y la desigualdad en Ecuador, resaltando la heterogeneidad de las personas pobres y los potenciales impulsores de la reducción de la pobreza. El informe evalúa la pobreza y la pobreza extrema utilizando las líneas nacionales, salvo que se indique lo contrario. La Sección 3 se enfocará en el empleo y la generación de ingresos, haciendo hincapié en la calidad y la productividad del trabajo. La siguiente sección examinará en qué medida los sistemas de protección social llegan a los más pobres y necesitan reformas. La Sección 5 examinará el impacto de los eventos relacionados con el clima sobre la generación de ingresos y la pobreza. Finalmente, la última sección puntualizará un conjunto de recomendaciones y medidas de política basadas en este análisis.



Gráfico 1. Marco conceptual del bienestar de los hogares



Fuente: López-Calva y Rodríguez-Castelan (2016).



SECCIÓN 2

ECUADOR DEBE POTENCIAR LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD



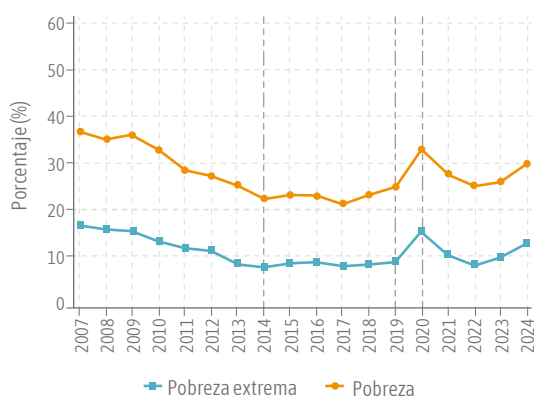
2.1. Panorama de la pobreza y la desigualdad

Impulsado por los recursos financieros generados durante el auge de las materias primas, el crecimiento económico de Ecuador contribuyó a la reducción de la pobreza y a la expansión de la clase media. A pesar del posterior colapso en el precio del petróleo, los cambios estructurales y las crisis económicas, el país previno exitosamente un aumento significativo de la pobreza. Entre 2000 y 2014, Ecuador redujo significativamente la pobreza hasta una tasa de 22,5%, impulsado por el crecimiento económico por el auge petrolero, lo que incrementó los ingresos laborales, pero generó un gasto social insostenible (World Bank, 2024b). Este progreso se estancó en 2014 debido a una desaceleración económica causada por la caída del precio de las materias primas. Esta tendencia negativa se vio agravada aún más por la pandemia del COVID-19, los impactos climáticos, el malestar social y la delincuencia. La crisis del COVID-19 provocó que la pobreza subiera 8 puntos porcentuales, hasta un 33%, lo que llevó a 1,5 millones de personas a la pobreza. A pesar de las crisis económicas y sociales, Ecuador evitó el resurgimiento de la pobreza durante la última década; sin embargo, a 2024 más de uno de cada cuatro ecuatorianos permanecían en situación de pobreza (ver Gráfico 2, panel A). La tendencia de la pobreza se refleja en la expansión y contracción de la clase media. Si bien la pandemia causó una disminución de este grupo socioeconómico (Olivieri et al., 2023), hoy en día un 39% de los ecuatorianos pertenecen a la clase media y alta. (ver Gráfico 2, panel B).

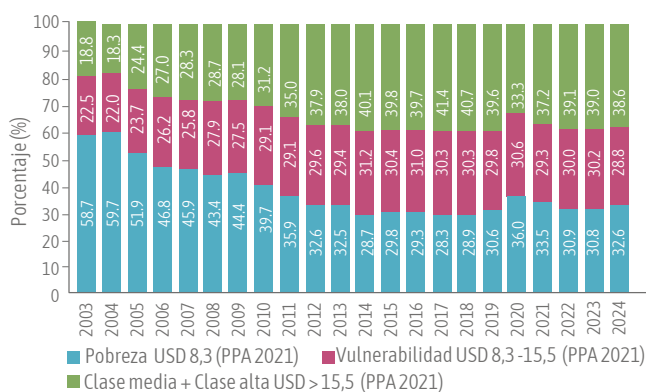


Gráfico 2. Evolución de la pobreza en Ecuador

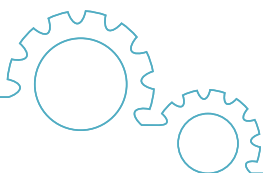
Panel A. Pobreza y pobreza extrema (líneas nacionales)



Panel B. Porcentaje de población por grupos de ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) publicadas por el INEC y en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

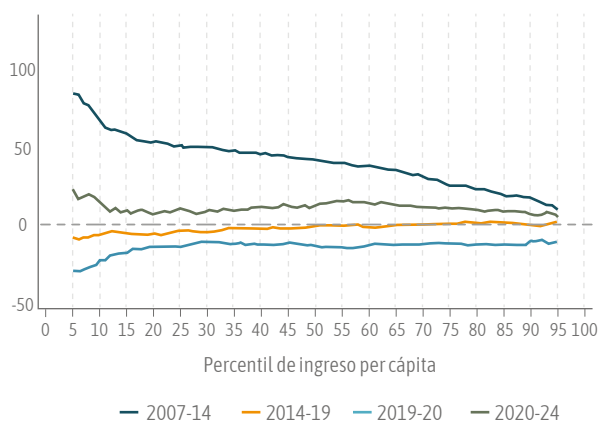


El crecimiento que estimuló la reducción de la pobreza y la desigualdad a principios de la década de los 2000 perdió impulso, lo que afectó a quienes se encontraban en la parte inferior de la distribución de ingresos, aunque ahora hay indicios de un modesto resurgimiento. A principios de la década de los 2000, la parte más pobre de la población fue la más beneficiada por el crecimiento económico del país, como se ve reflejado en los crecientes ingresos de los segmentos más bajos de la distribución de ingresos a nivel nacional. No obstante, esta ganancia se erosionó a medida que el país experimentó una reducción de los ingresos por el desplome del precio del petróleo y, finalmente, se esfumó debido a la pandemia y demás crisis económicas (ver Gráfico 3, panel A, línea anaranjada). Si bien los retos generales persisten, los segmentos más pobres de la población han comenzado a verse más beneficiados por el crecimiento económico (ver Gráfico 3, panel A, línea gris). Expresado en una manera distinta, el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, bajó durante los primeros 14 años del siglo, en gran parte debido al incremento de los ingresos laborales (ver Gráfico 3, panel B). Sin embargo, la crisis del COVID-19 anuló este progreso, causando un incremento de 5% en la desigualdad y elevando el coeficiente de Gini a 0,498 en 2020, principalmente debido a un pronunciado declive en los ingresos laborales. En 2024, la desigualdad había vuelto a los niveles prepandémicos, al igual que las tendencias de las medidas de pobreza (ver Recuadro 1).

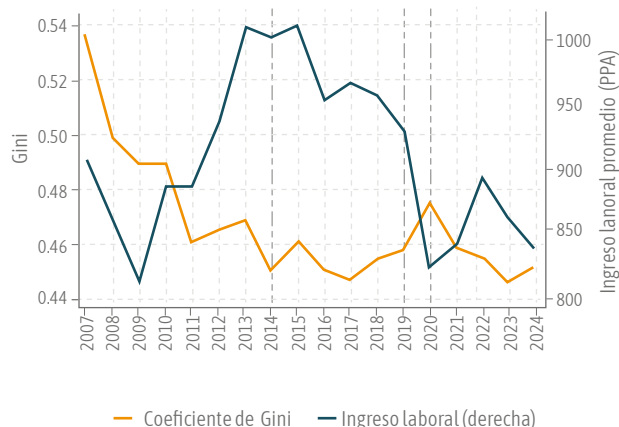


Gráfico 3. Evolución de la desigualdad en Ecuador

Panel A. Curvas de incidencia del crecimiento



Panel B. Coeficiente de Gini e ingresos laborales



* Nota: Los cambios porcentuales son anualizados.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por INEC y en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).



Recuadro 1. Otros indicadores de pobreza

En Ecuador, la pobreza multidimensional se mide oficialmente desde 2016 para considerar las dimensiones no monetarias del bienestar de las personas. De acuerdo con un enfoque basado en derechos, la pobreza multidimensional considera cuatro dimensiones: (i) educación; (ii) trabajo y seguridad social; (iii) salud, agua y alimentación, y (iv) hábitat, vivienda y ambiente sano, las cuales se miden a partir de 12 indicadores. Entre 2009 y 2022, un promedio de 40% de ecuatorianos se encontraba en pobreza multidimensional y 27%, en pobreza monetaria; las tasas de pobreza extrema multidimensional casi duplican las de pobreza monetaria. Entre 2009 y 2017, se produjeron reducciones significativas de la pobreza multidimensional, con importantes avances en materia de vivienda (calidad de los materiales y recolección de basura), salud y alimentación (acceso a agua potable), empleo (empleos formales y empleo adecuado) y educación (mayor asistencia a educación básica y bachillerato y a la educación, en general). En 2017, la pobreza multidimensional llegó a sus niveles más bajos, con una tasa de 34,6% y un valor en el índice de 16,9. Existe una tendencia similar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Después de la pandemia, las dimensiones no monetarias del bienestar también comenzaron a recuperarse, aunque a ritmos distintos. En 2022, las tasas de pobreza multidimensional y pobreza extrema multidimensional se redujeron a 38,1% y 16,6%, respectivamente, volviendo a sus niveles prepandémicos; en 2022 el índice de pobreza multidimensional se situó en 18,8, 1% por debajo del índice registrado en 2019. Este progreso se puede explicar por las mejoras en todas las dimensiones, particularmente en educación y vivienda. Para el IDH la recuperación fue menos pronunciada: en 2021, subió 1 punto porcentual con respecto al año anterior, pero aun así se encuentra 2,6% por debajo del valor prepandémico (2019). En este caso, la recuperación se puede explicar por la actividad económica (el ingreso nacional bruto —INB—, per cápita, creció 3 puntos porcentuales) y por la esperanza de vida al nacer, que se incrementó 1,2 años. Es importante mencionar que, a partir de 2022, la pobreza multidimensional aumentó desde su punto más bajo, registrado en 2017. Las tasas de pobreza multidimensional y pobreza extrema multidimensional se encontraban 4 y 2 puntos porcentuales, respectivamente, por encima de las tasas de 2017, y el índice de pobreza multidimensional fue 11% más alto. En conjunto, estos datos muestran que la pobreza multidimensional no solo se había incrementado, sino que también era más profunda entre las personas pobres que cinco años antes.



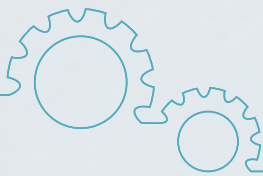
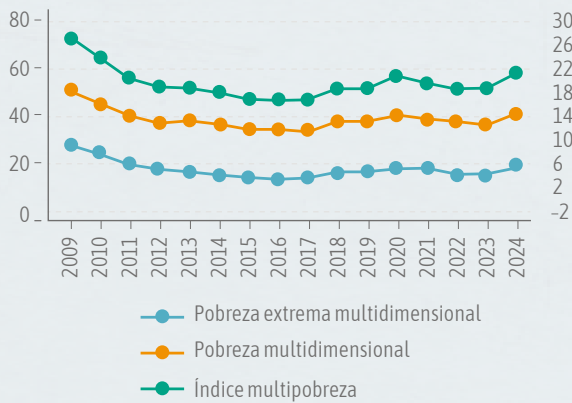
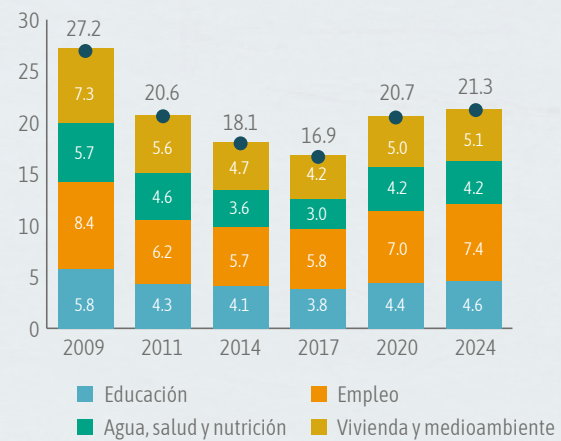


Gráfico B1. Otras medidas de pobreza

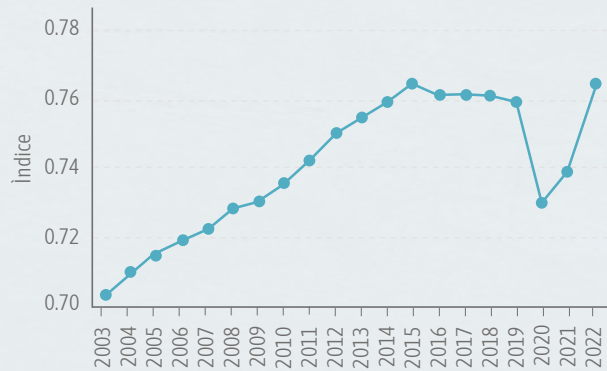
Panel A. Pobreza multidimensional (2009-2024)



Panel B. Índice de pobreza multidimensional y sus dimensiones



Panel C. Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU del INEC y PNUD.



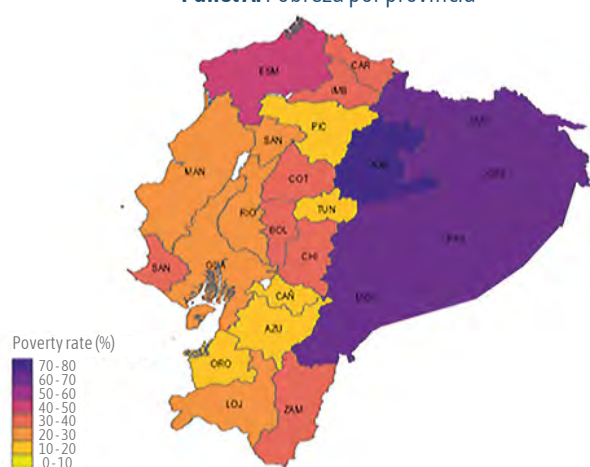
La vulnerabilidad a la pobreza en Ecuador es alta, con tres de cada diez ecuatorianos identificados como vulnerables a la pobreza, es decir, que se enfrentan a un 50% de probabilidad de caer en la pobreza en los próximos 2 años o a un 29% de probabilidad en un año específico. Si bien las tasas de pobreza muestran el nivel actual de privación, la tasa de vulnerabilidad cuenta la historia de cuántos hogares se encuentran al límite y son susceptibles de caer en la pobreza debido a una situación económica precaria o factores externos. En Ecuador, la vulnerabilidad a la pobreza es sistemáticamente superior a las tasas de pobreza observadas. La pandemia del COVID-19 empujó a casi la mitad de la población a una situación de vulnerabilidad en 2020; posteriormente, hubo una mejora gradual a medida que las tasas se acercaban a niveles prepandémicos, en 2023. La vulnerabilidad fue más alta en las provincias con altas tasas de pobreza, particularmente en la Amazonía (Napo, Pastaza y Orellana, por ejemplo) (ver Gráfico 4). En otras provincias, como Zamora, las tasas de vulnerabilidad se situaron hasta 19 puntos porcentuales por encima de las tasas de pobreza, en 2023. A nivel nacional, los hogares rurales y agrícolas eran 3,3 veces más propensos a la vulnerabilidad que los hogares no agrícolas. Además, la vulnerabilidad fue mayor en los hogares cuya cabeza de familia era indígena o no mestizo, o en los encabezados por mujeres, con una diferencia de 3,2 puntos porcentuales en comparación con los encabezados por hombres.

Por lo tanto, es primordial implementar políticas que respalden la estabilidad laboral, mejoren la resiliencia y ayuden a reducir las disparidades para atenuar los efectos de los distintos impactos sobre estos grupos. Los shocks idiosincráticos (como la pérdida de empleo y los problemas de salud) tienen mayor impacto sobre la vulnerabilidad en Ecuador, que los shocks covariados (como desastres de origen natural o crisis económicas). Las zonas urbanas se ven más afectadas que las rurales. Ciertos grupos, incluyendo los hogares cuya cabeza es mestiza y está empleada en sectores no agrícolas, son particularmente vulnerables, mientras que los impactos covariados afectan de manera desmedida a las provincias de alta vulnerabilidad en las regiones Costa y Sierra. Para abordar estos retos, se necesitan políticas focalizadas que reduzcan las desigualdades estructurales en los entornos urbanos y rurales.

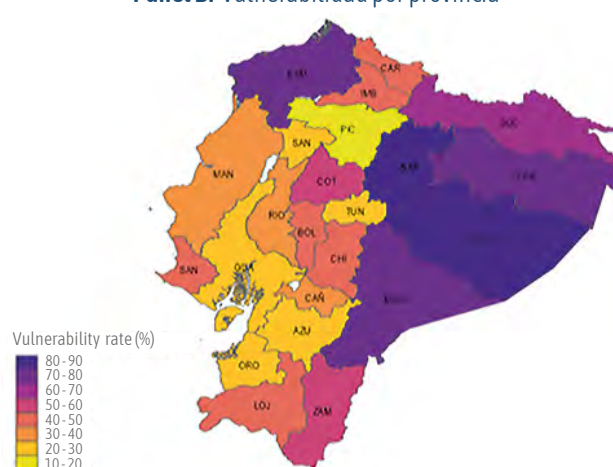


Gráfico 4. Diferencias geográficas en la pobreza y la vulnerabilidad (2023)

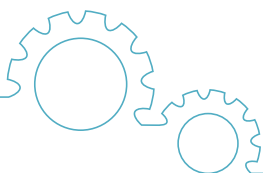
Panel A. Pobreza por provincia



Panel B. Vulnerabilidad por provincia



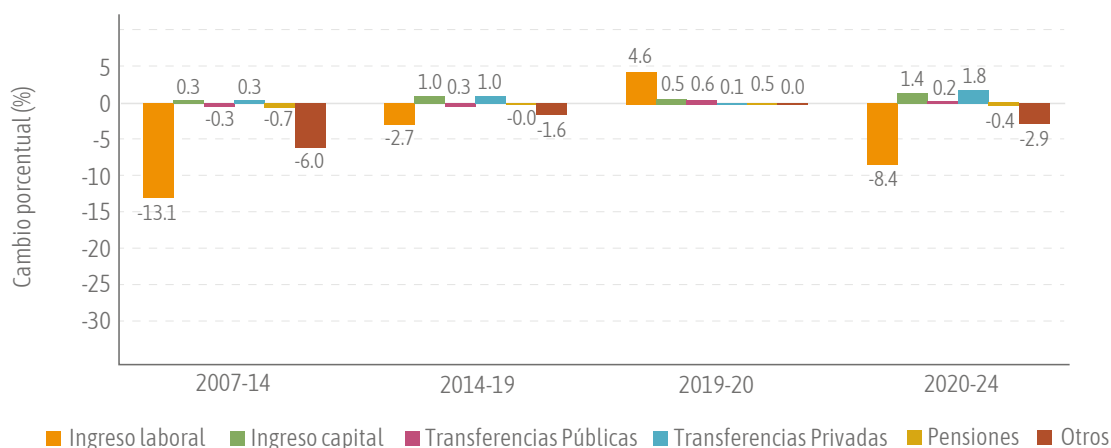
Fuente: Elaboración propia.



El mercado laboral del Ecuador es el principal determinante de la dinámica de la pobreza, ya que su desempeño afecta significativamente los resultados económicos. A pesar del incremento en la creación de empleos a partir de 2014, que sobre todo benefició a las mujeres y a la población de las zonas rurales, los ingresos laborales reales disminuyeron debido a la informalidad y los embates económicos. De 2014 a 2019, el aumento de los ingresos laborales —debido al incremento del salario mínimo— ayudó a reducir la pobreza en 2 puntos porcentuales. Sin embargo, la pobreza subió después de 2019, y la reducción de los ingresos laborales provocaron 89% del aumento de la pobreza durante la pandemia de COVID-19. A pesar de que las transferencias públicas de emergencia ayudaron, no fueron suficientes para contrarrestar el declive. A medida que la economía se recuperaba, de 2020 a 2024, el incremento en los ingresos laborales nuevamente redujo la pobreza (ver Gráfico 5). La persistente informalidad, exacerbada por el exceso de regulación del mercado laboral sigue siendo una gran barrera para la reducción de la pobreza y afecta de manera desproporcionada a jóvenes, mujeres y trabajadores con menor formación académica, que luchan por mantener sus medios de vida durante las crisis. En 2024, la informalidad laboral se disparó en la población joven a 83,9%; y la informalidad se mantuvo generalizada: muchos trabajadores recibían ingresos inferiores al salario mínimo. A pesar de que los ingresos laborales reales aumentaron, lo hicieron más rápido que la productividad laboral, lo que generó una mayor presión sobre la distribución de los ingresos. Estas tendencias evidencian la urgencia de realizar reformas al mercado laboral que se enfoquen en reducir la informalidad, aseguren empleos de calidad y promuevan una reducción sostenible de la pobreza.



Gráfico 5. Descomposición del ingreso total (método de Shapley)



Nota: Los cambios porcentuales son anualizados.

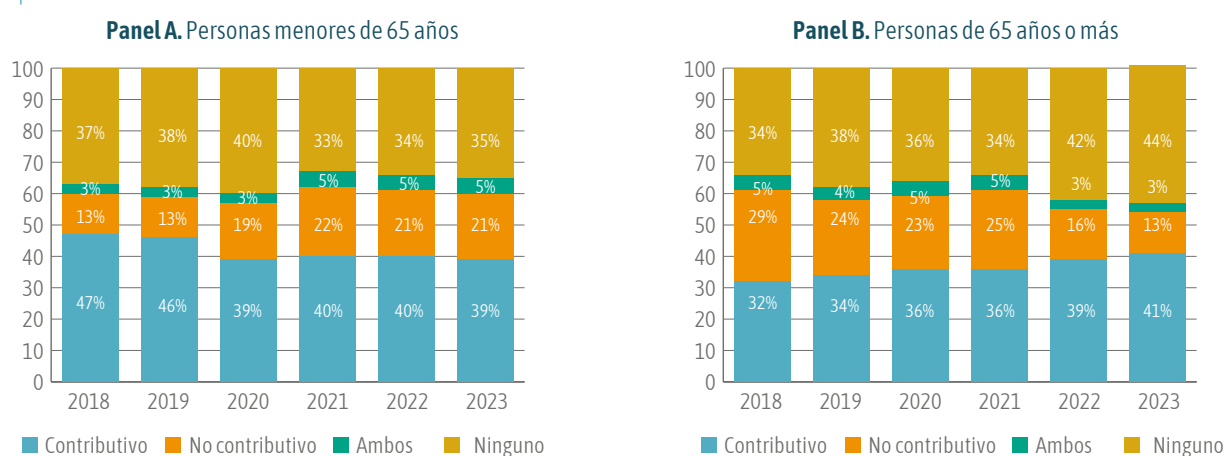
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.



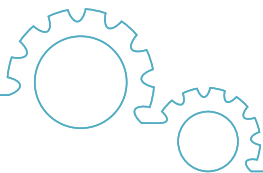
Los sistemas de protección social son una herramienta importante para incrementar la resiliencia, ayudar a las personas pobres con los retos estructurales del mercado laboral y amortiguar los impactos; sin embargo, el sistema ecuatoriano es aún insuficiente. Una parte significativa de la población—principalmente, los adultos mayores— carece de cobertura, ya sea directa o indirectamente (como miembros de hogares de beneficiarios directos), por parte del sistema contributivo (con base en las aportaciones a un seguro o fondo común) y del sistema no contributivo (financiado con recursos estatales). En 2023, aproximadamente 65% de personas menores de 65 años y 56% de aquellas de 65 años o más se beneficiaron directa o indirectamente del sistema de protección social ecuatoriano (ver Gráfico 6). Recientemente, el sistema no contributivo ha contrarrestado el declive en el acceso a empleos formales para personas menores de 65 años. Sin embargo, entre los adultos mayores, el porcentaje de personas sin cobertura se incrementó debido a una reducción significativa en la cobertura no contributiva. Esta reducción se compensó parcialmente por el incremento en las pensiones contributivas atribuidas a un creciente número de jubilados durante los últimos 10 años. Según datos oficiales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el número de beneficiarios del seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) aumentó 27% de 2018 (485 000 personas) a 2022 (617 000 personas).



Gráfico 6. Acceso a la protección social contributiva y no contributiva



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.



Entre 2013 y 2023, el crecimiento económico de Ecuador experimentó una serie de reveses, como eventos climáticos, la pandemia y el aumento de la delincuencia. A partir de 2013, el país enfrentó varios impactos que afectaron el bienestar de la población. En primer lugar, el declive del precio del petróleo causó que la tendencia descendente de la pobreza se estancara. La economía se recuperó eventualmente, pero, en 2020, vino la pandemia del COVID-19, lo que redujo la producción 7,8 puntos porcentuales. A pesar de los esfuerzos del gobierno por mantener el nivel de ingresos de la población, la pobreza subió 8 puntos porcentuales. En 2021, luego de la campaña exitosa de vacunación del gobierno entrante, la producción, el empleo y los ingresos comenzaron a recuperarse. Sin embargo, en 2022, las condiciones financieras globales desfavorables, las interrupciones a la producción y exportación de petróleo y las manifestaciones sociales que paralizaron el país por 18 días en el mes de junio perjudicaron la recuperación económica. Los conflictos políticos y sociales y sus secuelas inhibieron la demanda interna privada (World Bank, 2023a) y detuvieron la reducción de la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, el aumento de la delincuencia también afectó dicho proceso, limitando las posibilidades de recuperación en las zonas más afectadas (ver Recuadro 2).

Aunque estas dificultades puedan considerarse, hasta cierto punto, temporales, Ecuador es muy vulnerable ante impactos naturales y climáticos y ha experimentado importantes pérdidas económicas en los últimos años, que afectaron el bienestar de los hogares pobres y vulnerables, por la destrucción de sus hogares y la pérdida de empleos, entre otras consecuencias. Según Thinkhazard! (2020), el país corre un alto riesgo de inundaciones, terremotos, aludes, calor extremo, incendios forestales, tsunamis y erupciones volcánicas, lo que lo sitúa en el puesto 13 entre los países con mayor riesgo a peligros naturales y en el puesto 3 en ALC (después de Perú y Haití), según el Índice Global de Riesgo INFORM (World Bank, s.f.). Ecuador también es muy vulnerable a los fenómenos de El Niño y La Niña, que aumentan el riesgo de inundaciones y sequías.



Recuadro 2. Pobreza y delincuencia

Desde 2021, las tasas de delincuencia en Ecuador han aumentado, debido a las desigualdades socioeconómicas, la inestabilidad política y la delincuencia organizada. Este incremento, particularmente en crímenes violentos, como homicidios, se concentra en las zonas urbanas, como Guayaquil y Quito. El aumento del nivel de delincuencia plantea una amplia gama de amenazas para la estabilidad y crecimiento económicos y la inversión. La delincuencia organizada está asociada a costos económicos significativos para toda América Latina; Ecuador perdió más de 12 000 millones de dólares en 2023 debido a la violencia, según el Instituto para la Economía y la Paz. Otros países de la región también experimentan pérdidas económicas severas debido a la violencia por parte de bandas delictivas, sobre todo Colombia, México y Brasil. Esto empeora los niveles de pobreza y causa disrupciones en los mercados laborales, particularmente en las zonas que ya se ven afectadas por un alto nivel de pobreza y de empleo informal. Para evaluar el impacto del aumento en la tasa de homicidios sobre la tasa de pobreza, Canavire-Bacarreza, Morales y Neumeyer (s.f.) calculan el efecto promedio condicional del tratamiento sobre los sujetos tratados (CATT, por sus siglas en inglés) y el efecto promedio condicional del tratamiento sobre los sujetos de control (CATC, por sus siglas en inglés), para estimar la tasa de pobreza en un escenario contrafactual en el que las regiones afectadas no experimentan un incremento de homicidios. En el Panel B del Gráfico B2, se observa una clara brecha entre la tasa de pobreza observada y la predicción contrafáctica, lo que muestra que el incremento de homicidios contribuye significativamente a alcanzar niveles de pobreza más altos. Se calculó el efecto condicional promedio del tratamiento (CATE, por sus siglas en inglés) del incremento de homicidios sobre la pobreza y los ingresos del hogar utilizando el algoritmo causal forest. El Panel C del Gráfico B2 muestra las variaciones provinciales del impacto. Se observa que las provincias costeras registraron el mayor aumento de la pobreza debido a la violencia, particularmente, a inicios de 2021. A lo largo del tiempo, los efectos se trasladaron al interior del país, lo que refleja la naturaleza dinámica de la relación entre violencia y pobreza en todo el territorio. El análisis del CATE sobre los percentiles de ingresos del hogar revela que los hogares con menores ingresos fueron afectados de manera desproporcional por el incremento de los homicidios. Estos hogares enfrentan mayores dificultades económicas, en gran parte, debido a problemas como la extorsión, y para dedicarse a actividades económicas, como consecuencia de la violencia.



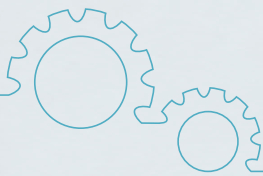
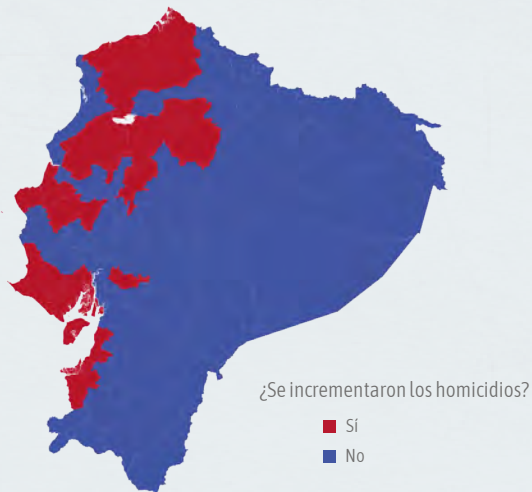
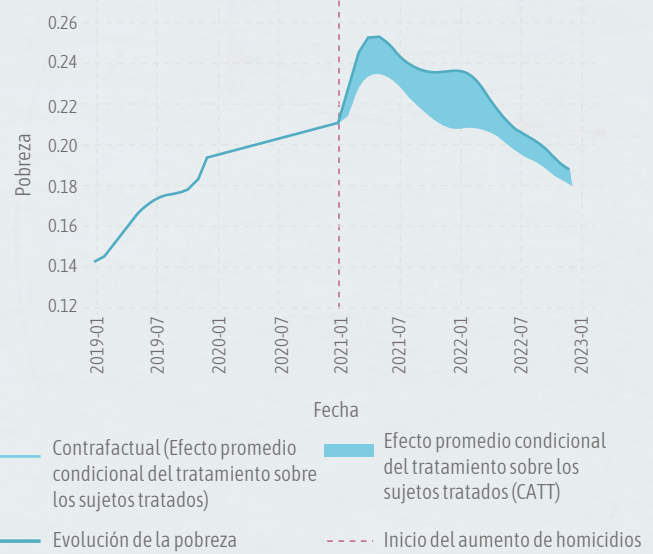


Gráfico B2. Pobreza y delincuencia

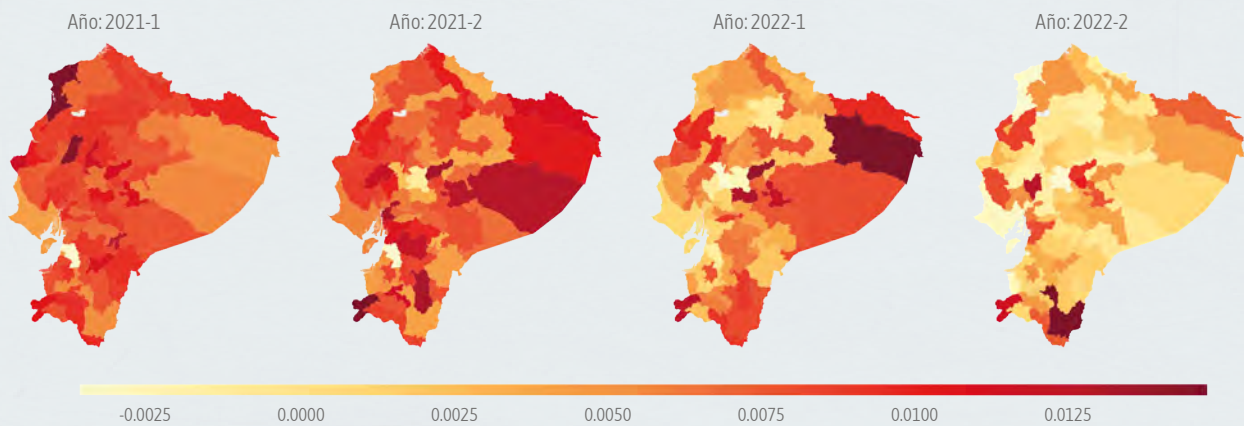
Panel A. Incremento de los homicidios



Panel B. Tasa de pobreza observada versus predicción contrafactual



Panel C. CATE del incremento de homicidios sobre la tasa de pobreza



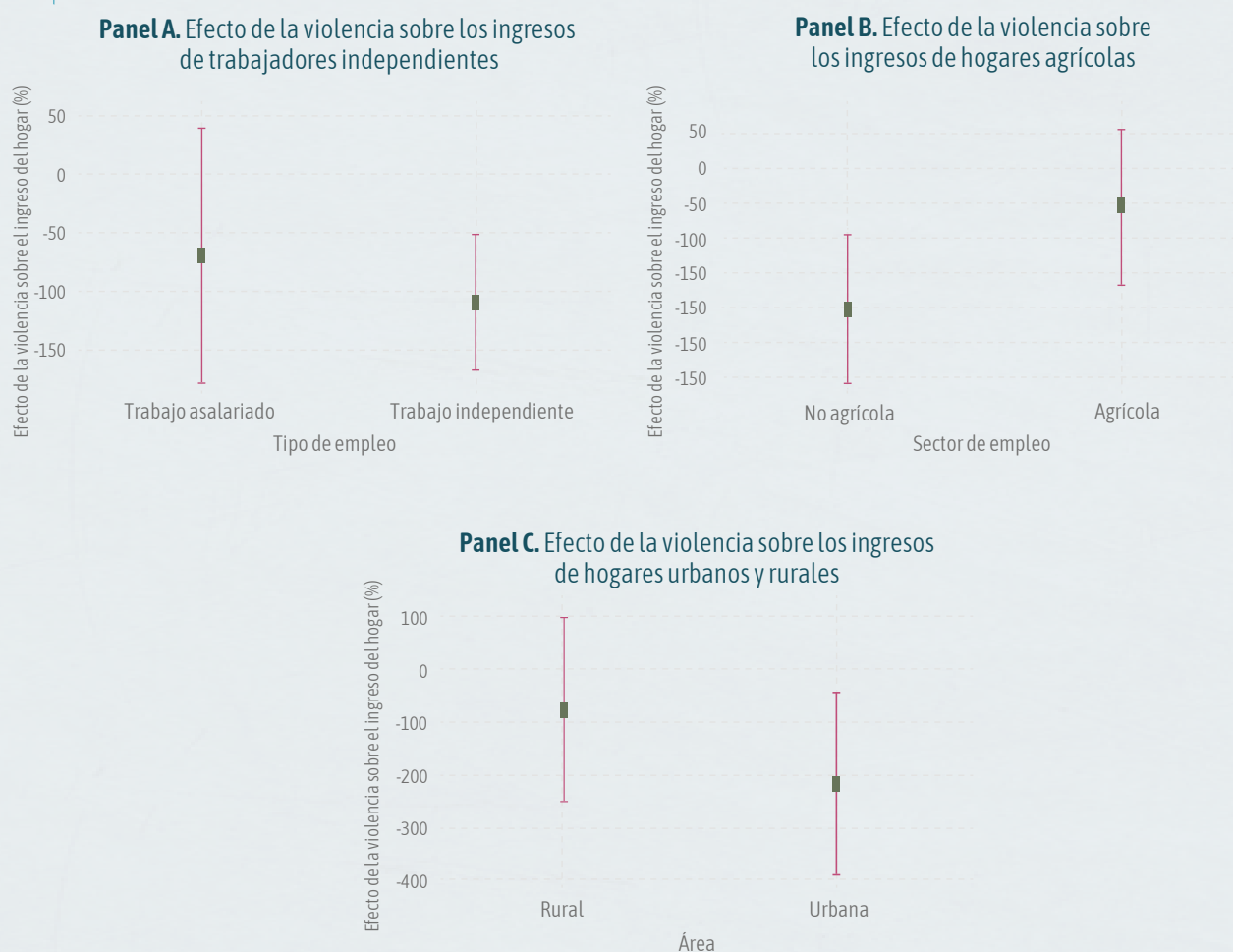
Fuente: Canavire-Bacarreza, Morales y Neumeyer (s.f.).



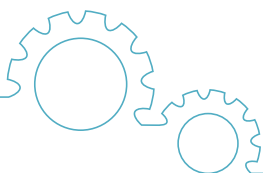
El análisis de impacto del incremento de la violencia sobre el mercado laboral, de acuerdo con las estimaciones del algoritmo causal forest, muestran que los hogares con menores ingresos sufrirían una mayor reducción de sus ingresos debido, principalmente, al creciente desempleo (ver Gráfico B3). Las personas con trabajo independiente se ven más afectadas que quienes tienen relación de dependencia, lo que resalta su vulnerabilidad económica. Las zonas urbanas están más afectadas económicamente por el aumento de los homicidios, que las zonas rurales, por lo que los trabajadores no agrícolas sufren la mayor reducción de ingresos. Estos hallazgos evidencian la necesidad de intervenciones focalizadas para apoyar a los grupos vulnerables, sobre todo a las familias de bajos ingresos y poblaciones urbanas y, así, mitigar los efectos económicos de la creciente violencia.



Gráfico B3. Efectos de la violencia sobre el mercado laboral



Fuente: Canavire, Morales y Neumeyer (s.f.).

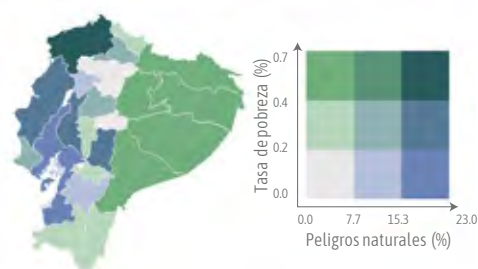


En Ecuador, las personas pobres y vulnerables a la pobreza son más susceptibles a los impactos climáticos. Entre ellas, la población indígena corre un mayor riesgo. El Gráfico 7 presenta la correlación entre la pobreza subnacional, la tasa de vulnerabilidad y la incidencia histórica de peligros naturales² y la profundidad promedio de las inundaciones en zonas de alto riesgo³. Las provincias con tasas de pobreza medias y altas, como Esmeraldas, son las más afectadas por las catástrofes; tienen la correlación más fuerte entre pobreza y peligros naturales (ver Gráfico 7, panel A). Del mismo modo, Esmeraldas, una de las provincias más pobres, también registra la mayor profundidad de inundaciones, seguida de las provincias amazónicas. Los hogares indígenas son particularmente vulnerables debido a los limitados mecanismos de adaptación que poseen y a la exposición frecuente a amenazas naturales. En el centro y oriente del país, los hogares encabezados por trabajadores independientes se concentran en zonas propensas a aludes. Las regiones de la Sierra centro son vulnerables a la pobreza debido al impacto de la actividad volcánica sobre la agricultura. Tanto la Amazonía como la Sierra centro, que acogen una gran proporción de poblaciones indígenas, muestran una alta prevalencia de vulnerabilidad. El 10% de los hogares vulnerables son indígenas, comparado con el 4,5% de hogares no vulnerables. Los hogares indígenas que tienen riesgo de pobreza generalmente no tienen estrategias de respuesta debido a su alto nivel de empleo informal (95%), a su dependencia de la agricultura, materiales de construcción deficientes y su acceso limitado al agua potable.

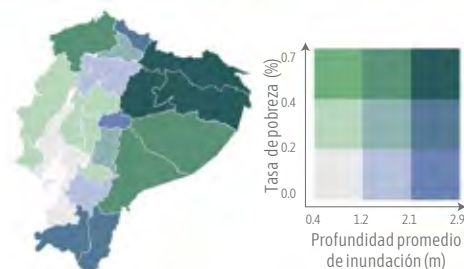


Gráfico 7. Tasa de pobreza por catástrofes naturales

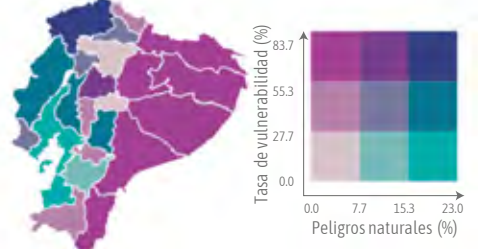
Panel A. Tasa de pobreza subnacional y frecuencia de peligros naturales (2023)



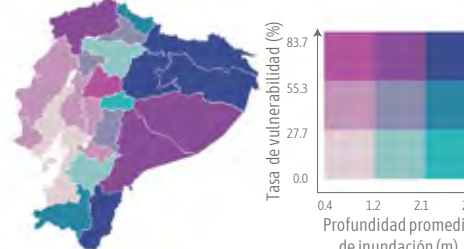
Panel B. Tasa de pobreza subnacional y profundidad de inundación promedio (2023)



Panel C. Tasa de vulnerabilidad subnacional y frecuencia de peligros naturales (2023)



Panel D. Tasa de vulnerabilidad subnacional y profundidad de inundación promedio (m), (2023)



Fuente: Cálculos propios con base en datos tomados de la ENEMDU, la EM-DAT sobre peligros naturales y la profundidad promedio de inundación de los mapas de riesgo de inundación de Fathom para un período de retorno de 1 de cada 5 años⁴. El eje horizontal representa la frecuencia de los peligros naturales y la profundidad de inundación promedio.

² Ver <https://www.emdat.be/>

³ Ver <https://www.fathom.global/product/global-flood-map/>

⁴ Los periodos de retorno sirven como medida para comprender la probabilidad de que se produzca un evento peligroso, como inundaciones, sequías, calor extremo, etc., y se expresan como el tiempo promedio estimado entre eventos, como por ejemplo un evento ocurrido cada 5 años o cada 100 años. El periodo de retorno también se puede usar para expresar la probabilidad anual de que ocurra un peligro (como porcentaje); un evento cada 5 años tiene una probabilidad de ocurrencia de 20% ($1/5 = 0,20$), por ejemplo.

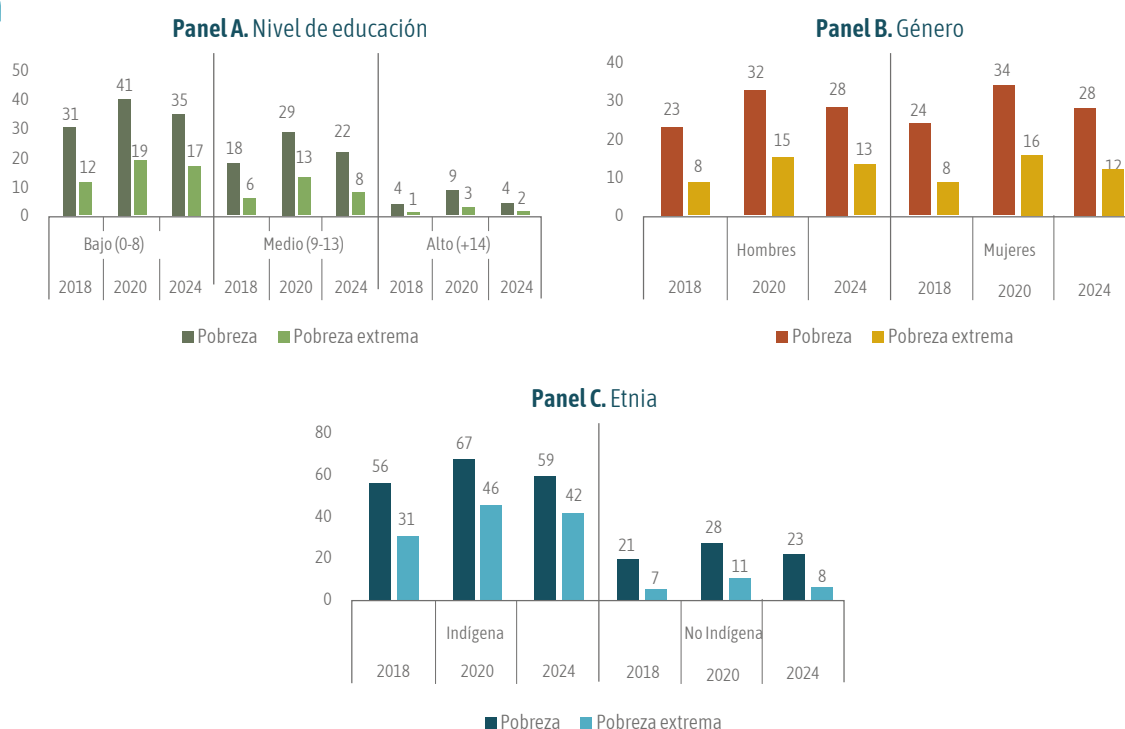


2.2. Las asimetrías en la pobreza son amplias y duraderas⁵

La pobreza sigue siendo muy diversa, lo que limita las oportunidades de los ecuatorianos más vulnerables para salir de ella. Las heterogeneidades significativas entre los grupos de población impiden a los ecuatorianos salir de la pobreza. La pobreza persistentemente se ve sobrerrepresentada en áreas rurales, en la Amazonía, entre niños y personas indígenas, en relación con los porcentajes de población nacional de estos grupos. Si bien, la población rural representa al 32% del total de la población, representan al 50% de personas pobres. Lo mismo ocurre con los habitantes del oriente del país, donde vive el 18% de la población pobre, a pesar de que sólo alberga al 5% de la población del país. Y a pesar de que cerca del 8% de los ecuatorianos se identifican como indígenas, constituyen el 18% de la población pobre. La pobreza también se concentra (porcentaje del total de personas pobres) en personas con bajo nivel de educación (Gráfico 8)⁶, y en hogares cuya cabeza de familia es una mujer. En comparación a sus contrapartes que no son pobres, en promedio los hogares pobres tienen cabezas de familia más jóvenes (49 versus 52 años), tienen menores niveles de educación (8 versus 10 años de educación) y tienen más miembros (6 versus 4). A pesar de que la cobertura de servicios públicos es alta en promedio, para los hogares que sufren de pobreza es tres veces menos probable tener un acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento en comparación con la población general.



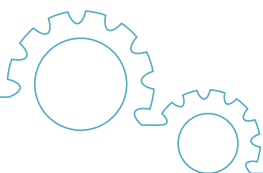
Gráfico 8. Pobreza según las características de la cabeza de hogar



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC. Para el 2020, se utiliza la encuesta del cuarto trimestre, ya que la gestión normal de la encuesta laboral se reanudó en septiembre de ese año. La tasa de pobreza se construye utilizando la metodología y línea oficiales.

5 Para la presente sección utilizamos las encuestas anuales ya que tener una muestra más grande permite tener análisis más robustos de los grupos y subgrupos poblacionales y proveen una representatividad geográfica. Los estimados de pobreza mediante el uso de las encuestas anuales varían ligeramente en comparación con las mediciones oficiales de la pobreza, que utilizan encuestas mensuales (de diciembre).

6 Bajo nivel de educación formal se refiere a una educación de 8 años o menos.

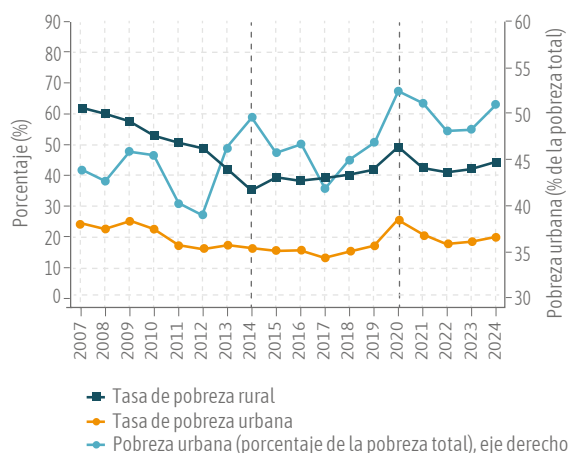


Los hogares urbanos tienen una mayor probabilidad de ser pobres, lo cual indica que la pobreza se ha convertido en un fenómeno predominantemente urbano, aunque con grandes heterogeneidades. La pobreza urbana cayó de 24,3% en 2007 a 16,4% en 2014; sin embargo, la proporción de personas pobres que viven en ciudades creció de 44 a 49,6% durante el mismo periodo. Hubo una breve reducción de la pobreza que ocurrió en 2019 a medida que los trabajadores pasaron al sector agrícola; no obstante, la pandemia del COVID-19 revirtió esta tendencia. En 2020, la pobreza urbana creció hasta 52,4% debido a que los trabajadores informales perdieron sus medios de vida a causa del confinamiento. A pesar de que la economía se ha recuperado ligeramente, la tasa pobreza urbana en 2024 fue más alta que en 2014 (16,4 versus 20,9%). La tasa pobreza rural, a pesar de ser más alta históricamente, también sufrió un incremento, el 43% de los residentes rurales viven en la pobreza en comparación con el 20% en las áreas urbanas en 2024. La urbanización ha dado lugar a un mayor número de gente pobre en las ciudades, ya que la población pobre, tanto urbana como rural, representa actualmente el 13% de la población total. Sin embargo, las personas pobres en zonas rurales se enfrentan a mayores dificultades, incluyendo un acceso limitado a servicios básicos como agua potable, saneamiento y educación. Un tercio de los pobres en zonas rurales son indígenas y el 23% vive en la Amazonía. Si bien la proporción de personas pobres en zonas urbanas es menor que la proporción en zonas rurales, los retos del mercado laboral agravan aún más a la pobreza urbana. Menos de la mitad de las personas pobres en zonas urbanas forman parte de la fuerza laboral y el desempleo asciende al 12%, lo cual triplica el promedio nacional. La informalidad se encuentra generalizada, con un 92% de las personas pobres en zonas urbanas que trabajan en empleos informales, principalmente en servicios no cualificados. A su vez, las personas pobres en zonas rurales tienen una participación laboral más alta (70%) y un menor desempleo (3%), pero la mayoría se concentra en agricultura y minería, aunque el 38% trabaja sin remuneración, lo cual limita su potencial de ingresos. Las personas pobres tanto en zonas urbanas como rurales se enfrentan a retos significativos, que se presentan de distintas maneras (ver Gráfico 9).

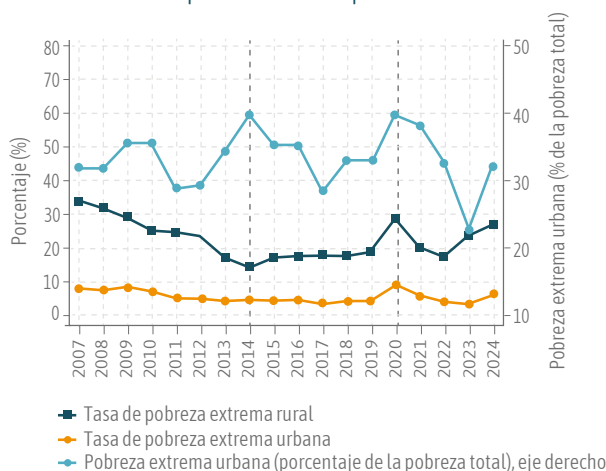


Gráfico 9. Pobreza, áreas urbanas versus rurales

Panel A. Tasa de pobreza por área de residencia



Panel B. Tasa de pobreza extrema por área de residencia



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC. La tasa de pobreza se construye utilizando la metodología y línea oficial.

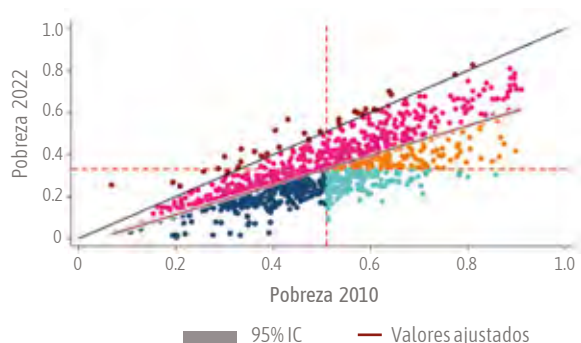


Ecuador tiene una superficie relativamente pequeña; sin embargo, las diferencias entre las regiones y provincias del país son grandes y los territorios de la Amazonía tienen una clara desventaja. La pobreza está altamente concentrada en la Amazonía, donde vive el 5% de la población del país, y el 59% de ellos está en pobreza. La tasa de pobreza en Napo, Orellana y Pastaza es la más alta, con valores de 76%, 61% y 57%, respectivamente, mientras que provincias de la Sierra, como Bolívar (11%), Pichincha (12,5%) y Azuay (12,6%), tienen las tasas más bajas. La pandemia del COVID-19 empeoró la pobreza en varias regiones, con un aumento pronunciado en provincias como Carchi (+21 puntos porcentuales) y Pastaza (+18 puntos porcentuales). A pesar de que algunas provincias, como Guayas, se han recuperado parcialmente, la pobreza se mantiene en niveles prepandémicos. Las provincias del norte como Esmeraldas y Sucumbíos se enfrentan a retos adicionales debido a la violencia, con tasas de pobreza altas (50% y 55% respectivamente). Más de la mitad de las personas pobres de Ecuador se concentra en cinco provincias: Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Esmeraldas. Si se reduce el alcance geográfico, a pesar de que la pobreza nacional se redujo del 51 al 31% entre 2010 y 2020, el progreso a nivel de parroquia ha sido desigual (ver Gráfico 10). Muchas de las parroquias más pobres experimentaron reducciones más lentas, con 35 parroquias que experimentaron un aumento de la pobreza y 446 que quedaron por detrás del promedio nacional en reducción de la pobreza, lo que subraya las persistentes desigualdades a nivel regional. Por otra parte, la movilidad social todavía es un problema.



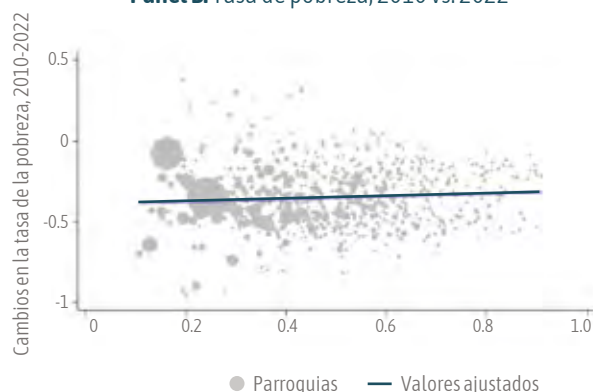
Gráfico 10. Estimación de pobreza en áreas pequeñas

Panel A. Tasa de pobreza a nivel parroquial



Las líneas rojas corresponden a la tasa de pobreza de 2010 (vertical) equivalente a 51% y la tasa de pobreza de 2022 (horizontal) equivalente a 33.4%. La línea negra corresponde a $y=x$

Panel B. Tasa de pobreza, 2010 vs. 2022



Fuente: Banco Mundial (s.f). Estimación de la pobreza en áreas pequeñas con bases de datos del INEC.

SECCIÓN 3

LA IMPORTANCIA DEL MERCADO LABORAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

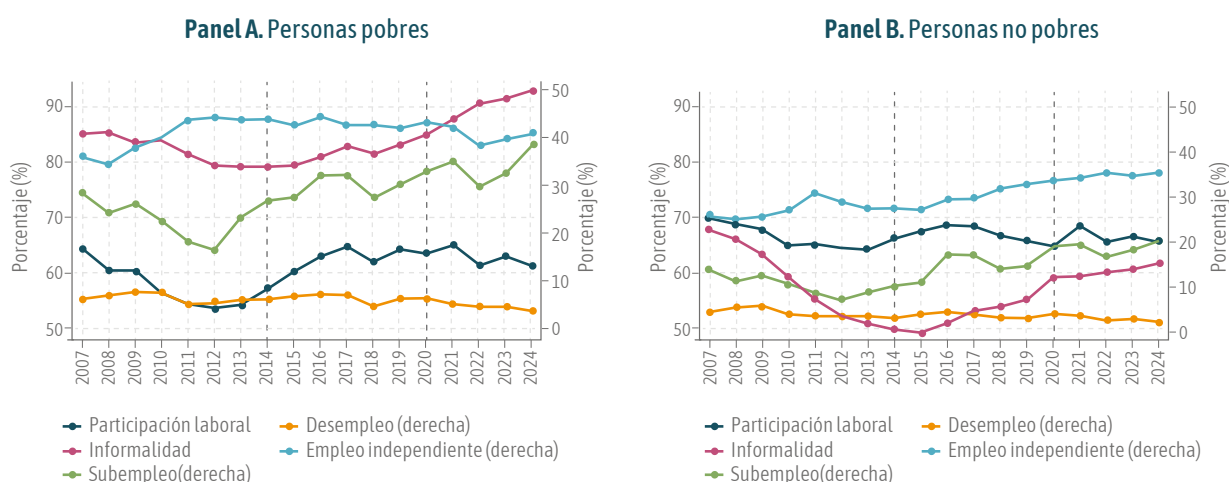


3.1. Crecimiento de doble filo en Ecuador: desempleo bajo, informalidad creciente

La dinámica del mercado laboral en Ecuador se ha mantenido en línea con el desempeño económico durante la última década. Durante la última década, el desempleo se ha mantenido bajo, con un promedio de 3,9% (excluyendo el año de pandemia), aunque es mayor entre las personas pobres del área urbana. Igualmente, la participación en la fuerza laboral se estancó luego de presentar un incremento gradual, particularmente, de la población pobre. A pesar de los avances, la informalidad y el subempleo han aumentado para todos y afecta, particularmente, a las personas pobres (ver Gráfico 11). El impacto varía entre zonas urbanas y rurales: la informalidad aumentó entre los trabajadores pobres rurales, mientras que el subempleo es más notorio en la población pobre de zonas urbanas. Adicionalmente, el empleo independiente sigue subiendo en este segmento de la población y se mantiene alto en zonas urbanas y rurales; también se ha convertido en algo común entre los trabajadores no pobres, lo que cierra la brecha entre ambos grupos. Estos cambios reflejan una lenta recuperación del mercado laboral, mientras la economía se ajusta tras un auge petrolero insostenible: la mayoría de nuevas oportunidades laborales para las personas pobres son empleos de tiempo parcial, informales o independientes.

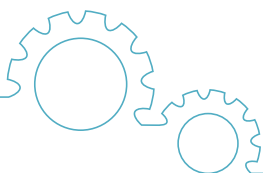


Gráfico 11. Fuerza laboral, desempleo, informalidad, subempleo y empleo independiente, por situación de pobreza



Fuente: Cálculos de los autores con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC

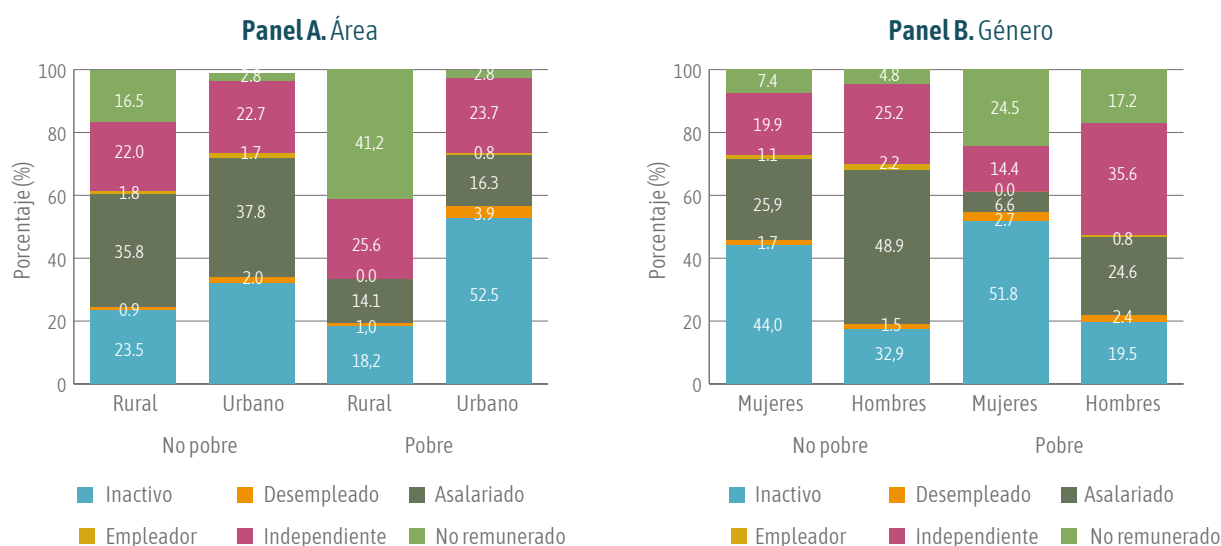
Los resultados del mercado laboral también muestran grandes desigualdades geográficas y entre géneros, sobre todo en áreas rurales y con respecto a las mujeres en situación de pobreza. En 2024, la tasa de inactividad fue más alta en áreas urbanas, en las que también se evidenció una brecha significativa entre personas pobres y no pobres (53% y 33%, respectivamente). En contraste, la tasa de inactividad entre las personas pobres y no pobres en áreas rurales fue mucho menor



(18% versus 24%). Las áreas urbanas también registraron la tasa más alta de empleo remunerado: 38% de personas no pobres y 16% de personas pobres. En las áreas rurales, el empleo no remunerado es más extendido entre las personas pobres, ascendiendo a 41%. Las mujeres pobres se enfrentan a la tasa de inactividad y de empleo no remunerado más alta: casi 76% de las mujeres pobres se ubican en una de estas dos categorías, en comparación con el 51% de mujeres no pobres (ver Gráfico 12).



Gráfico 12. Composición de la fuerza laboral según nivel de pobreza, región y género (2024)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.

Los ingresos laborales reales disminuyeron en la última década, mientras que la brecha de ingresos entre los empleados de los sectores público y privado y los trabajadores independientes persiste. Durante los primeros 14 años de este siglo, el incremento en los ingresos laborales se debió principalmente al aumento de los salarios en el sector público gracias al auge de las materias primas. Sin embargo, a medida que disminuían los recursos y los ajustes fiscales se hacían necesarios, el empleo público se contrajo y los ingresos laborales reales promedio en el sector público disminuyeron casi 1% en la última década. Mientras tanto, los ingresos reales para los trabajadores independientes y del sector privado se estancaron. Como resultado, persiste una brecha de ingresos entre los sectores público, privado e independiente. Los trabajadores de empresas privadas con más de un empleado reciben, en promedio, 65% de los salarios del sector público, mientras que los trabajadores independientes —cuya mayoría pertenece desproporcionadamente a la población más pobre— ganan menos de la mitad que los funcionarios públicos.

Los trabajadores pobres son casi exclusivamente independientes o trabajan en pequeñas empresas. La mayoría de las empresas privadas de Ecuador son jóvenes y pequeñas y, como tal, tienen

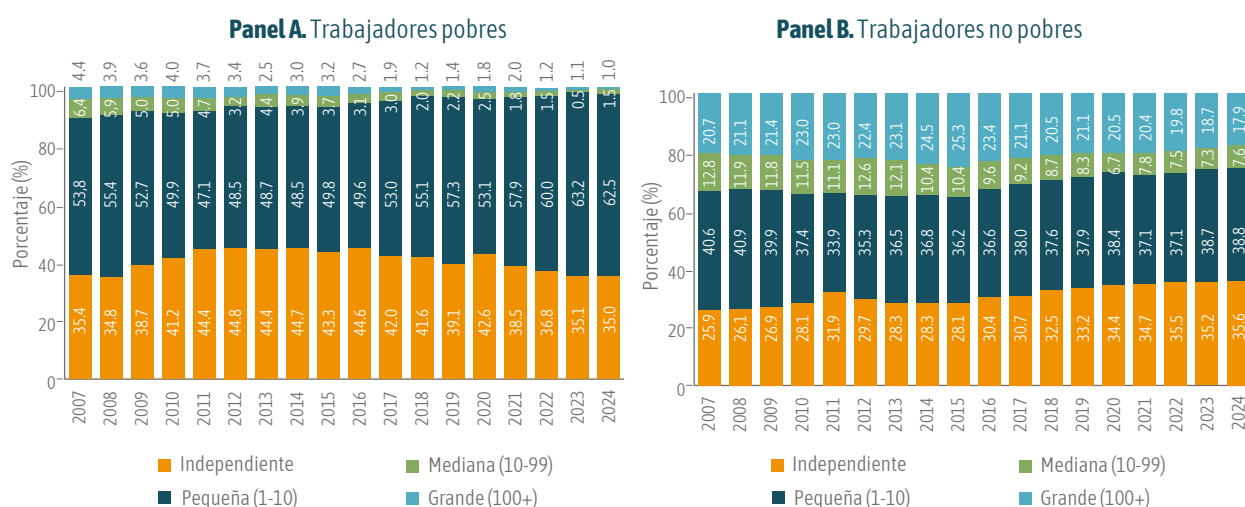


dificultades para crecer. Estas tienen bajas probabilidades de crecimiento durante su ciclo de vida (en términos de número de empleados). Como resultado, la mayoría de los trabajadores, sobre todo aquellos que pertenecen a la población pobre, encuentran empleos en empresas pequeñas o trabajan de manera independiente; entre 2007 y 2024, se registró un incremento consistente en la proporción de trabajadores pobres independientes o empleados en empresas pequeñas, de 89,2% a 97,5% (ver Gráfico 13). Incluso entre los trabajadores más prósperos, solo uno de cada cuatro trabajó en una empresa mediana o grande, en el mismo periodo.

La disparidad en el tamaño de empresas en las que trabajan las personas pobres y no pobres es más evidente en empresas pequeñas (con menos de diez empleados): en 2024, la brecha fue de casi 24 puntos porcentuales. A pesar de que hay muy poca diferencia entre la probabilidad de que los trabajadores pobres y no pobres sean independientes, es más probable que los trabajadores no pobres sean independientes por decisión propia. Así lo indica el hecho de que 22% de este segmento de la población trabaje en sectores que requieren una cualificación alta o media, en comparación con el 17% de la población pobre que trabaja de manera independiente. Esto, en definitiva, convierte al trabajo independiente en el empleador de última instancia de muchos trabajadores pobres.

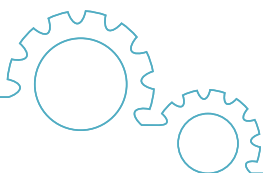


Gráfico 13. Empleo por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.

Existe una gran heterogeneidad geográfica con respecto a la pérdida de empleo. Según los datos de panel del mercado laboral, de diciembre de 2022 y diciembre de 2023, los trabajadores pobres tienen más probabilidades de permanecer inactivos o desempleados (la diferencia es de 3 y 6 puntos porcentuales, respectivamente) y menos probabilidades de seguir siendo trabajadores independientes o tener un empleo remunerado (la diferencia es de 6 y 10 puntos porcentuales, respectivamente,

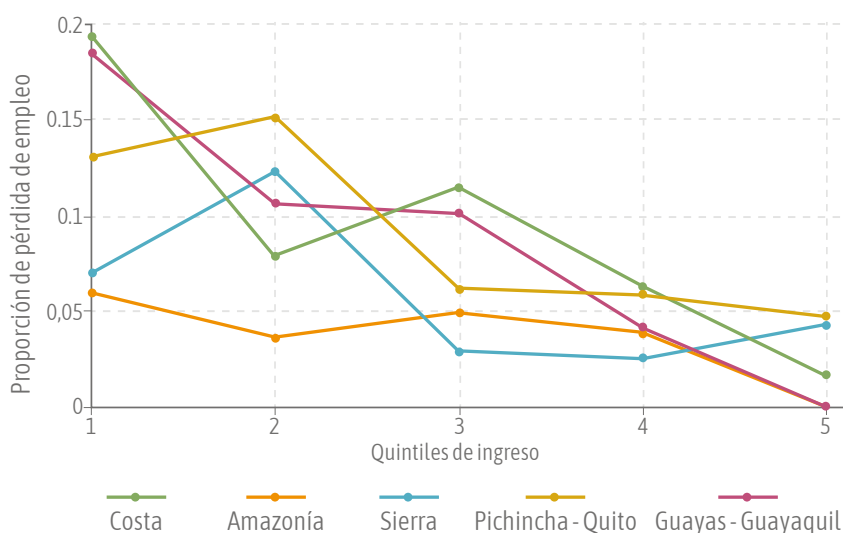


en comparación con los promedios del mercado laboral). Los resultados fueron peores entre las personas pobres en zonas urbanas, que presentan una mayor probabilidad de mantenerse inactivos y una menor de tener empleo —ya sea como trabajadores remunerados o independientes—, en comparación con la población general.

Después de una indagación adicional sobre la pérdida de empleos, la heterogeneidad también se evidenció entre regiones. Si bien la Sierra y la Amazonía presentan una proporción relativamente estable de pérdida de empleos en todos los quintiles, las provincias Guayas y Pichincha demuestran una correlación negativa más fuerte: los quintiles más bajos tienen tasas de pérdida de empleo más altas; mientras que los quintiles más altos, muy bajas (ver Gráfico 14).



Gráfico 14. Pérdida de empleo por grupo de ingresos y región (2023)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las matrices de transición de la ENEMDU 2022-2023.



Recuadro 3. Efectos de la migración venezolana sobre el mercado laboral ecuatoriano

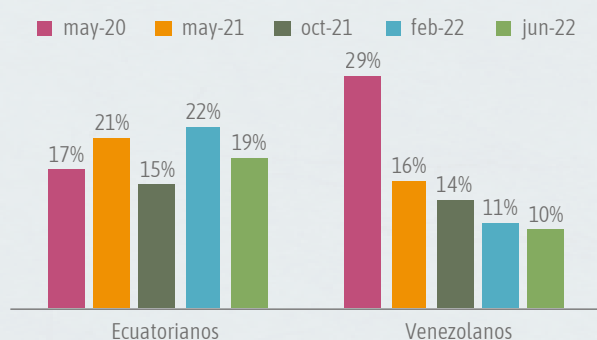
Desde 2015, Ecuador ha visto a más de 1,5 millones de venezolanos —considerados “personas que necesitan protección internacional”, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)— atravesar sus fronteras por el “corredor humanitario”. De estos, 400 000 se instalaron en el país, hasta 2019, y 470 000, hasta 2023, según el *Buscador de datos sobre refugiados del ACNUR* (Coundouriotis, 2018). En respuesta a esta afluencia de venezolanos, Ecuador implementó medidas temporales para enfrentar el aumento de la demanda de servicios sociales, educación y salud. A pesar de sus esfuerzos, los migrantes venezolanos todavía enfrentan retos significativos. Según un informe del Banco Mundial (2020), más de la mitad de la niñez venezolana en edad escolar en Ecuador no recibe una educación formal. En el mercado laboral, los venezolanos enfrentan barreras importantes: 60% trabaja en el sector informal, 71% tiene trabajo temporal y 84% recibió la remuneración completa acordada, en comparación con el 52%, 41% y 95% de ecuatorianos respectivamente (Gráfico B 4, panel A). A pesar de que el desempleo es 10 puntos porcentuales más alto para los migrantes regulares que para los irregulares, menos de 15% de los venezolanos cuentan con un estado migratorio regular que les permita trabajar formalmente; además, solo 20% de aquellos con un título de tercer nivel pudieron registrarlo y validar sus credenciales (Gráfico B 4, panel B).

La pandemia del COVID-19 agravó aún más los desafíos para los migrantes venezolanos. Según las Encuestas telefónicas de alta frecuencia de COVID-19, 29% de los venezolanos que trabajaban antes de la pandemia perdieron su empleo, en comparación con el 17% registrado para los ecuatorianos. Esto provocó una reducción significativa en los ingresos totales para casi 85% de los hogares venezolanos, por lo que 60% experimentó algún tipo de inseguridad alimentaria. A principios de 2022, los trabajadores venezolanos alcanzaron en gran medida la tasa de empleo prepandémica (90%), pero aquellos con una situación migratoria irregular quedaron rezagados en cuanto a la recuperación y calidad del empleo. Las mujeres venezolanas fueron más propensas a perder su empleo y salir del mercado laboral, en comparación con sus contrapartes masculinas.



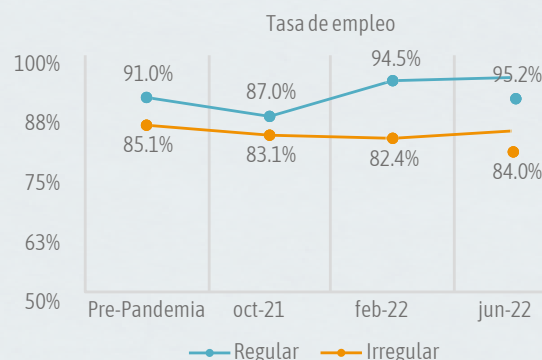
Gráfico B4. Empleo y migración venezolana

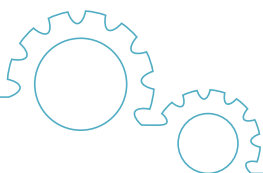
Panel A. Población con empleo antes de la pandemia que no tuvo empleo durante cada ola (18 en adelante)



Fuente: Encuestas telefónicas de alta frecuencia del Banco Mundial para Ecuador 2020–2021–2022.

Panel B. Empleo por estado migratorio



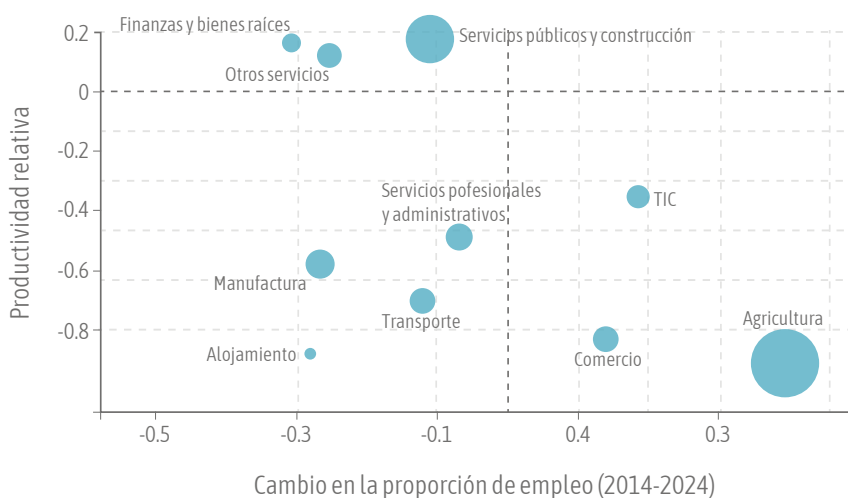


3.2. La trampa de pobreza por baja productividad y calidad

Los empleos creados en Ecuador de 2014 a 2024 se concentraron en sectores de baja productividad. El gráfico 15 de los cambios en la proporción de empleo en los distintos sectores económicos entre 2014 y 2024, en comparación con la productividad relativa de cada sector y su tamaño en 2024, demuestra que la productividad sectorial de la economía se limitó a un rango estrecho que oscila entre ligeramente positiva y ligeramente negativa (excepto para el sector minero, cuyo nivel de productividad es cuatro veces superior al promedio). Durante este decenio, los sectores cuya participación en el empleo aumentó más son el comercio, la agricultura y las tecnologías de la información y la comunicación (ver Gráfico 15). Sin embargo, estos también se encuentran entre los menos productivos. En contraste, los sectores más productivos (servicios públicos y construcción, bienes raíces y finanzas) sufrieron un declive de la participación del mercado laboral en el mismo periodo. Por consiguiente, ningún sector es altamente productivo ni incrementa empleos. A pesar de que el mercado laboral previno que más hogares cayeran en la pobreza, estas dinámicas son señales preocupantes de una economía debilitada.



Gráfico 15. El empleo ha crecido más en los sectores menos productivos



Fuente: ENEMDU y Banco Central.

El incremento de trabajos de baja productividad entre 2014 y 2024 provocó un declive generalizado en la calidad del empleo.⁷ Un análisis de los datos de las ENEMDU usando la técnica de componentes principales sobre seis dimensiones de la calidad del empleo (prestaciones de la seguridad social, cumplimiento del salario mínimo, baja incidencia de la insuficiencia relativa de remuneración, baja

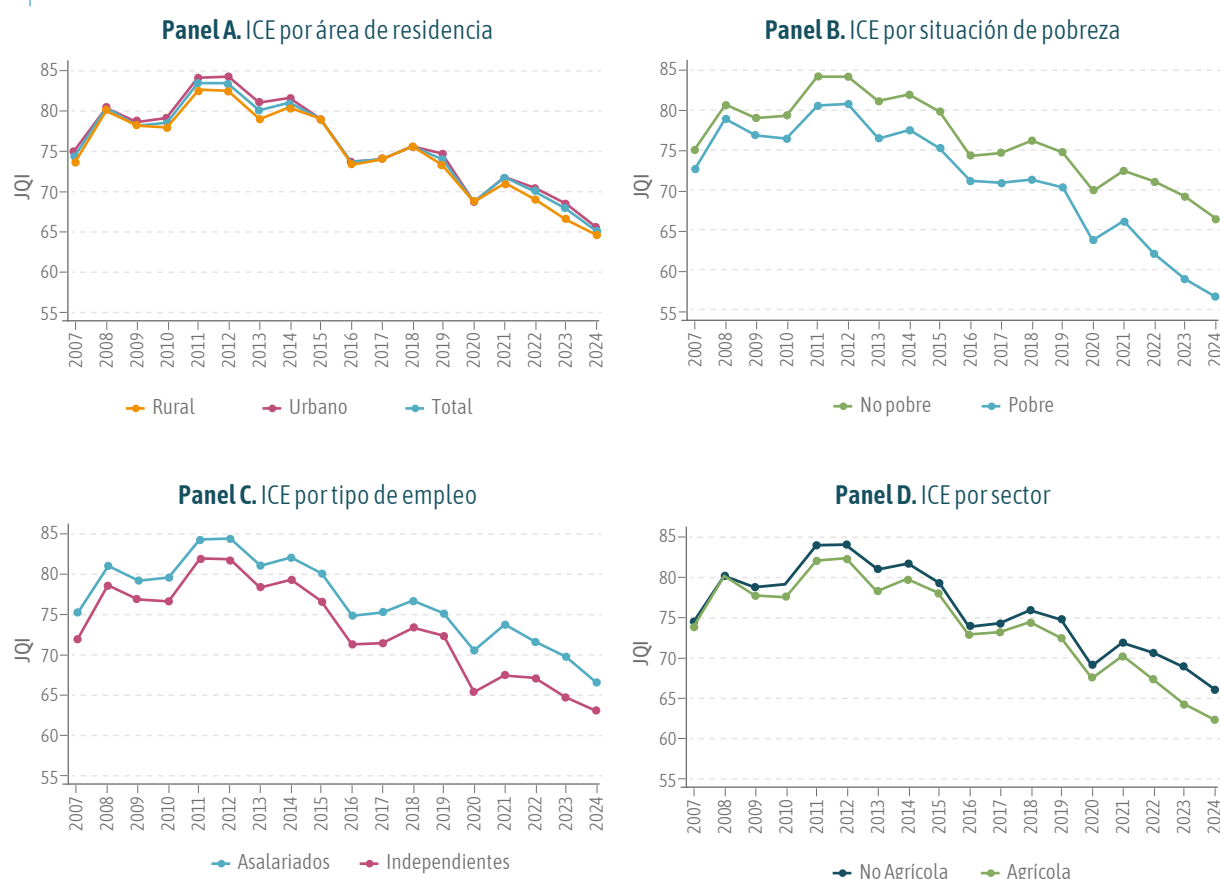
⁷ El Índice de la Calidad del Empleo (ICE) está compuesto por cuatro dimensiones que operan a lo largo de seis componentes. Cada dimensión y componente puede usarse de manera independiente para acceder al progreso individual hacia una calidad de empleo en el Ecuador. Las cuatro dimensiones del ICE son: (1) prestaciones y protección bajo la ley laboral; (2) vínculo empleo-salario; (3) crecimiento y avance profesional; y (4) nivel de productividad. La construcción del índice se basa en la metodología propuesta por Del Carpio, Gruen y Levin (2017).



incidencia del pluriempleo compensatorio, baja incidencia del desempleo relativo y baja incidencia de sobrecualificación) muestra que la calidad del empleo, entre 2012 y 2024, se redujo 20%, pasando de 0,84 a 0,68. El declive fue consistente tanto en áreas urbanas y rurales; todas las provincias sufrieron una disminución de la calidad de empleo en este periodo. Los trabajadores del sector agrícola, los trabajadores independientes y los trabajadores pobres registraron una reducción más significativa y un aumento de las brechas, en comparación con sus contrapartes, durante los últimos dos años (ver Gráfico 16). Cabe notar que la disminución de la calidad de empleo fue más pronunciada en las provincias costeras occidentales; mientras que las provincias de la Sierra y Amazonía mantuvieron niveles de calidad de empleo más altos, a pesar de que su densidad poblacional y productividad económica son más bajas (ver Gráfico 17).



Gráfico 16. Evolución del Índice de Calidad de Empleo, 2007–2024



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC.

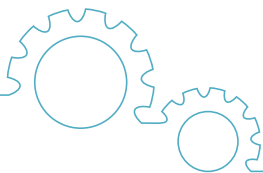
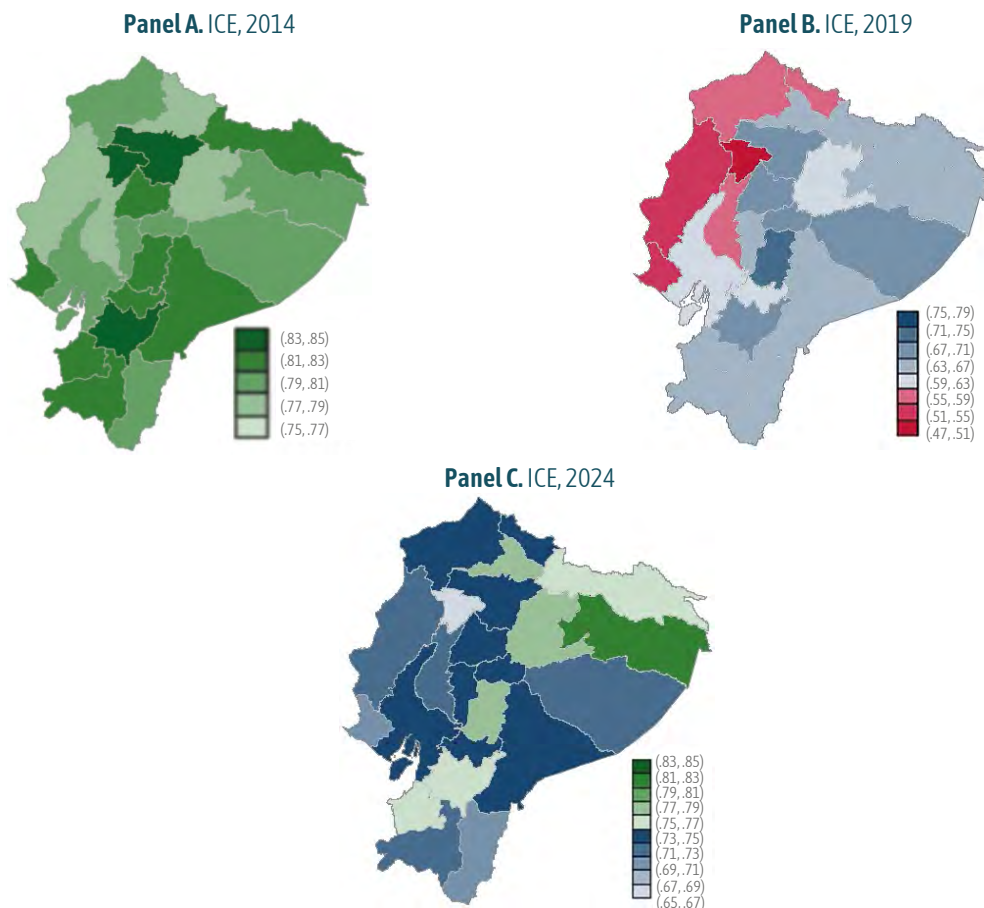


Gráfico 17. Índice de calidad de empleo por provincia



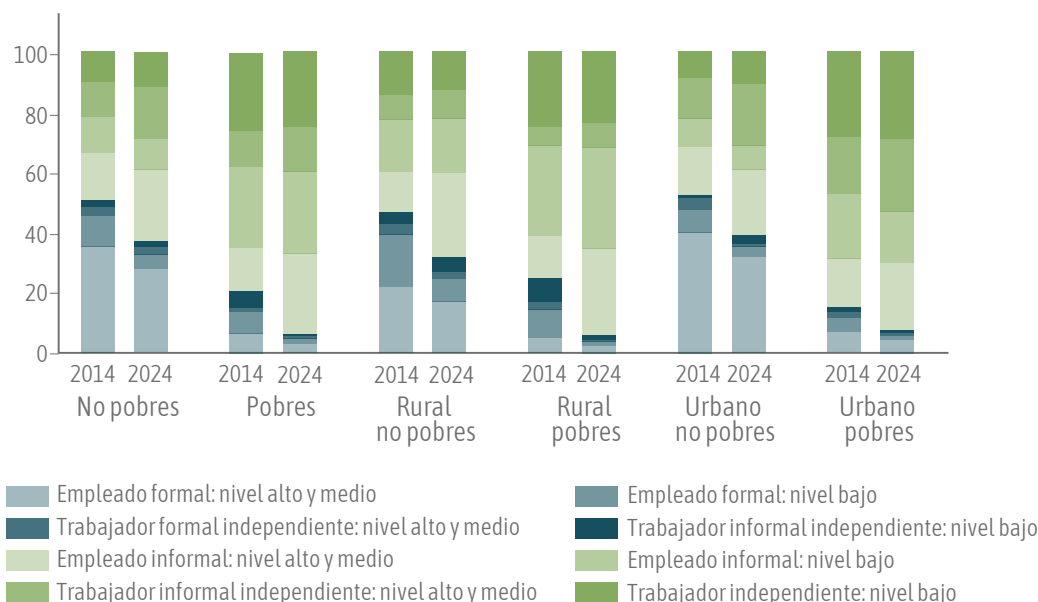
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC.

Ecuador desciende en la escalera laboral, pues cada vez más trabajos son poco cualificados, informales o independientes, algo que afecta principalmente a los trabajadores pobres. La escalera laboral (Fields et al., 2023, 464) es una herramienta útil para estudiar la dinámica del mercado laboral mediante el seguimiento de tipos de empleos (remunerados o independientes), las habilidades requeridas y la protección social (formal o informal). De 2014 a 2024, el empleo formal en Ecuador disminuyó en relación con el empleo informal, sin importar el nivel de pobreza. Cada vez es más probable que los trabajadores pobres se involucren en empleos poco cualificados, informales o independientes: 94% de trabajadores pobres ya tenían un empleo de este tipo en 2024 (ver Gráfico 18). Esta escala de empleos se desglosa aún más: por zonas urbanas y rurales y por trabajadores pobres y no pobres, por ejemplo. La población pobre de las zonas urbanas es más propensa a trabajar de manera independiente en empleos informales de nivel medio y alto. La población no pobre, en cambio, tiene muchas más probabilidades de trabajar en empleos formales de nivel alto y medio, aunque la proporción de estos puestos se redujera en la última década.





Gráfico 18. Evolución de la escalera laboral



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC.

Los servicios urbanos no cualificados y la agricultura rural son sectores de apoyo clave para las personas pobres, aunque actualmente se caracterizan por su baja productividad y crecimiento. De 2007 a 2024, la mayoría de los empleos para los trabajadores rurales en Ecuador se creó en el sector agrícola; el porcentaje de trabajadores rurales alcanzó aproximadamente 70%, excepto durante el auge económico que terminó en 2014, cuando bajó de 60%. Para los trabajadores rurales pobres, la tendencia hacia la agricultura se intensificó hasta alcanzar 93%, en 2024. La proporción de trabajadores pobres urbanos en servicios cualificados fue comparable a la de trabajadores rurales, y muy pocos trabajadores pobres rurales trabajaban en servicios cualificados (ver Gráfico 19, paneles A y B). Los trabajadores urbanos, tanto pobres como no pobres, se involucraron principalmente en servicios no cualificados y en la construcción. Esta tendencia se mantiene estable. En términos de calidad del empleo, el aumento de los empleos agrícolas rurales sucedió paralelamente al de la informalidad, lo que indica que los nuevos empleos no eran necesariamente buenos. Igualmente, la informalidad y el empleo independiente se incrementaron en los servicios urbanos no cualificados y la construcción. Además, a pesar de que las tasas de trabajo independiente y desempleo en los sectores rurales agrícolas y de servicios urbanos no cualificados son comparables, la tasa de pobreza entre los trabajadores rurales agrícolas fue 2,5 veces más alta (ver Gráfico 19, paneles C y D).

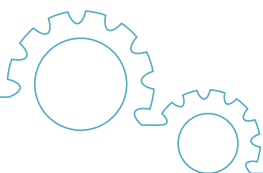
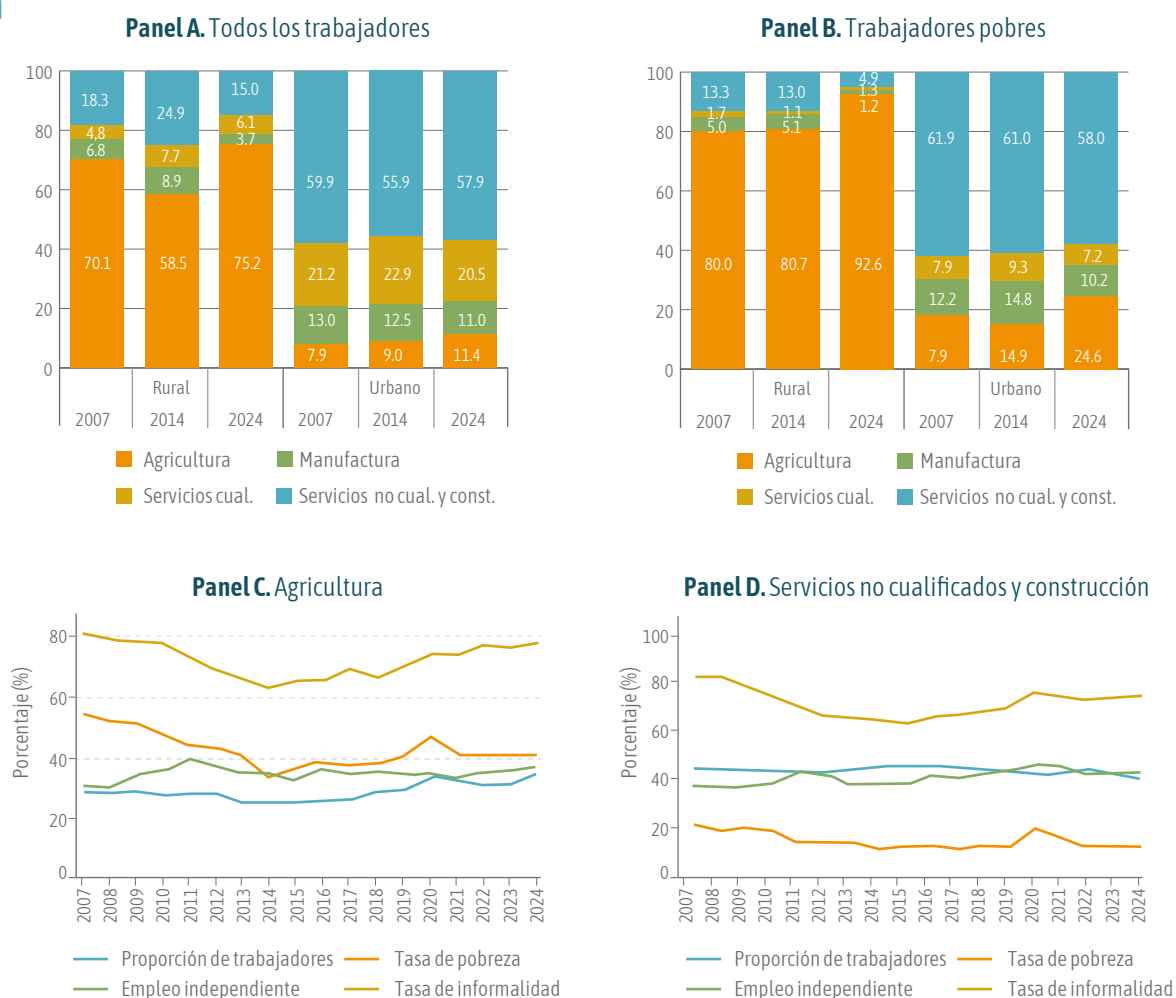


Gráfico 19. Sectores de empleo y nivel de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC

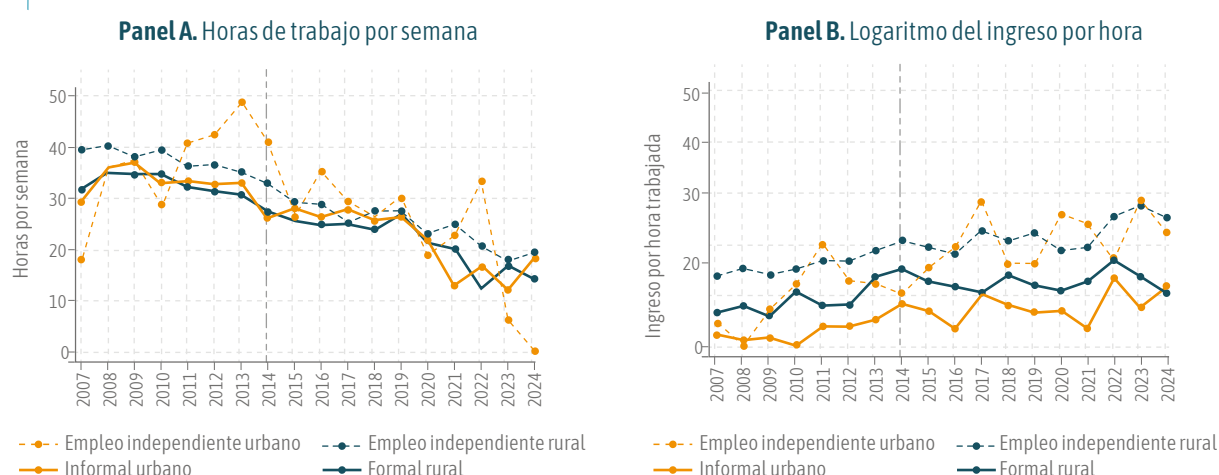
Las horas y los ingresos laborales para las personas pobres tienden al estancamiento, mientras que los trabajadores agrícolas rurales se mantienen rezagados en comparación con los trabajadores de otros sectores. De 2007 en adelante, las horas de trabajo semanales disminuyeron en general y los salarios por hora subieron hasta 2014, aunque se detuvieron durante la siguiente década. Esto refleja el desempleo y el estancamiento de los niveles de ingresos y pobreza. De 2007 a 2024, los trabajadores rurales independientes e informales regularmente trabajaron menos horas y ganaron menos por hora que los trabajadores urbanos (ver Gráfico 20). Sin embargo, la brecha rural-urbana fue más estrecha para los trabajadores pobres, particularmente en cuanto a horas trabajadas. Las horas trabajadas de los trabajadores pobres urbanos independientes fueron más volátiles, lo que indica una mayor exposición al riesgo. En 2024, los trabajadores no cualificados de servicios trabajaron en promedio



38 horas semanales; los trabajadores agrícolas urbanos, 32, y los trabajadores agrícolas rurales, sólo 23 horas. Los trabajadores pobres en el sector agrícola, tanto urbanos como rurales, cumplieron inclusive menos horas, típicamente un día (ocho horas) menos por semana que aquellos en servicios no cualificados, y los trabajadores rurales agrícolas percibieron salarios por hora inferiores (ver Gráfico 21).



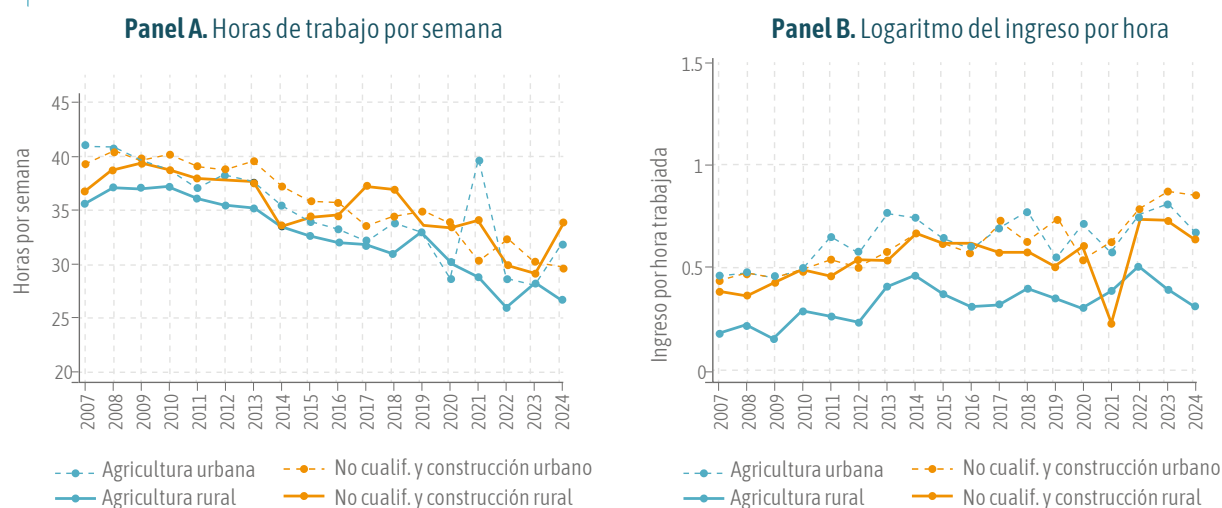
Gráfico 20. Horas e ingreso laboral de trabajadores pobres, por tipo de empleo



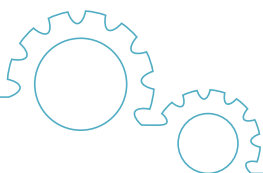
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.



Gráfico 21. Horas e ingreso laboral de trabajadores pobres, por sector



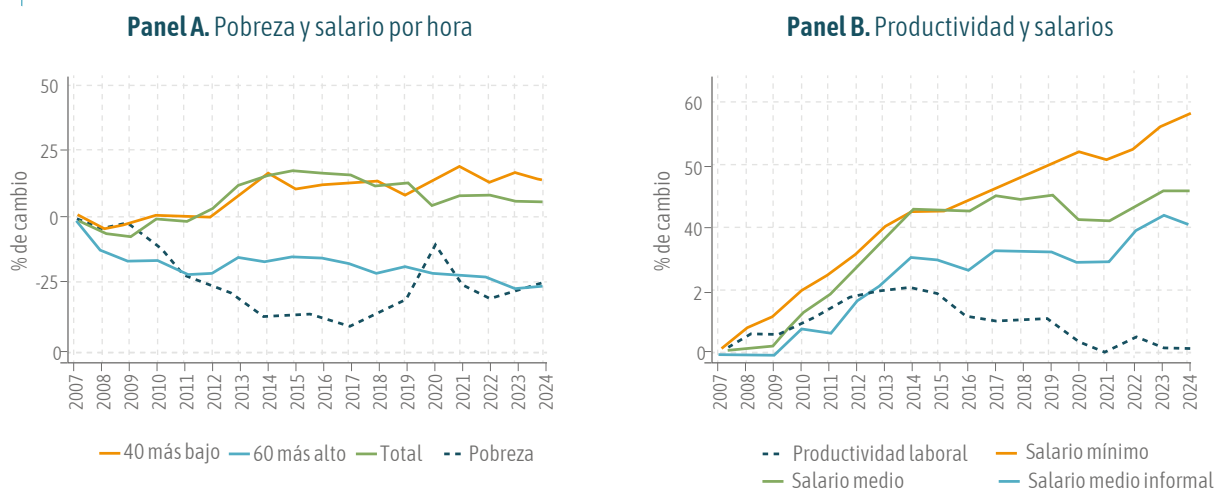
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.



Los ingresos reales crecieron de manera más acelerada que la productividad, lo que perjudicaría los esfuerzos por reducir la pobreza en el mediano plazo. De 2008 a 2014, la pobreza disminuyó a medida que se incrementaron los salarios por hora, particularmente para el 20% de las personas que menos ganan. Sin embargo, cuando se desaceleró el crecimiento de salarios, la reducción de la pobreza también se estancó. La teoría económica sugiere que la productividad laboral se relaciona con los salarios de mercado. El incremento en la productividad laboral entre 2007 y 2014 generó salarios promedio más altos, tanto en el sector formal como en el informal. De 2015 en adelante, un crecimiento más lento en la productividad estancó los salarios o los redujo mínimamente (ver Gráfico 22). Sin embargo, el salario mínimo no siguió esta tendencia. Si las empresas pagan salarios superiores a la productividad marginal del trabajo, su crecimiento podría estancarse, disminuyendo las oportunidades laborales y el salario real.



Gráfico 22. Cambios del ingreso laboral real



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC.

Incrementar la flexibilidad del mercado laboral estimularía los ingresos laborales en Ecuador, principalmente, de las personas pobres. Ecuador tiene uno de los mercados laborales menos flexibles de la región. En 2008, se prohibió los contratos por horas, la intermediación y la tercerización, exceptuando los servicios de seguridad, catering, entregas a domicilio y limpieza, para proteger la estabilidad laboral. En 2015, se incrementaron aún más las restricciones, con la prohibición de los contratos temporales, que permitían contratar por un año, con opción a renovación, y con la reducción de los periodos de prueba de 12 meses a 90 días. Sin embargo, la evidencia sugiere que la flexibilidad estimularía los ingresos, particularmente, para los más desaventajados. En 2020, el gobierno introdujo la Ley de

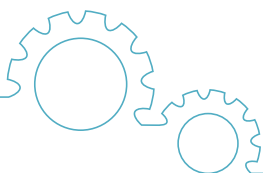


Apoyo Humanitario, que permitió el uso de contratos temporales para mitigar el impacto de la pandemia. Los resultados empíricos indican que, a pesar de su pequeña escala, esta política aumentó los ingresos laborales 10%, en comparación con contratos permanentes similares, con efectos aún mayores (12%) para las mujeres de las zonas urbanas que se incorporaron al sector formal (Canavire-Bacarreza, Herrero-Olarte y Vélez-Ospina, 2024).

Los requisitos de altas indemnizaciones por despido en Ecuador obstaculizan el crecimiento económico, limitan las oportunidades laborales y, en última instancia, resultan ineficaces. Ecuador tiene uno de los costos por despido más altos de la región, con una indemnización para un trabajador con cinco años de antigüedad que duplica el promedio de ALC. El Código del Trabajo obliga a pagar indemnizaciones por despido en todos los casos de cese del vínculo laboral. En caso de despido intempestivo, se exige una indemnización adicional de hasta 25 meses de salario. Estos altos costos desaniman a las empresas a retener empleados a largo plazo, limitan la flexibilidad del mercado laboral y afectan a los trabajadores jóvenes de manera desproporcional. Además, hay protecciones adicionales que benefician a líderes sindicales, mujeres embarazadas y trabajadores con discapacidad, que requieren compensaciones más altas. Los despidos también requieren la aprobación de la autoridad laboral, lo que encarece y burocratiza el proceso. En contraste, otros países de ALC tienen costos de indemnización más bajos o cuentas de ahorros prefinanciadas, como el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS, por sus siglas en portugués) de Brasil. El sistema de indemnización ecuatoriano tiene un efecto nocivo sobre el empleo y la competitividad empresarial. El reemplazo de los pagos por indemnización con un seguro de desempleo más amplio que el existente proporcionaría más seguridad en cuanto a los ingresos, fomentaría la búsqueda activa de empleo y reduciría las distorsiones del mercado laboral, lo que crearía un sistema más eficiente y equitativo.

En resumen, hay pruebas de que las regulaciones limitan la formalización, lo que paradójicamente repercute negativamente sobre todo en los más vulnerables. Como se presentó en el *Memorando Económico del Ecuador del Banco Mundial* (World Bank, 2024b), las regulaciones rígidas relacionadas con la restricción de contratos por horas, tercerización y contratos temporales, junto con sobresueldos y periodos de prueba más cortos, limitan la flexibilidad del mercado laboral, lo que afecta a las personas ubicadas en la parte más baja de la escalera laboral. Los salarios del sector público han subido más rápido que los del sector privado para trabajadores con características observables similares. El salario mínimo del país es uno de los más altos de la región en relación con el PIB per cápita, se incrementa más rápidamente que la productividad laboral y existen salarios mínimos específicos por sector y ocupación, lo que eleva los costos laborales no salariales. Los altos costos de despido, indemnizaciones obligatorias, pago de dividendos, salarios inflados en el sector público y pensiones pagadas por el empleador constituyen una carga adicional para las empresas. El entorno empresarial es particularmente difícil para las pequeñas empresas: tienen dificultades para competir por empleados cualificados, lo que disminuye aún más su interés por formalizarse, lo que a su vez limita las oportunidades de empleo y afecta negativamente a los más pobres, mientras que, comparativamente, ayuda a pocos hogares. La simplificación de las políticas de mercado laboral y fiscal podría fomentar la formalización y la productividad.



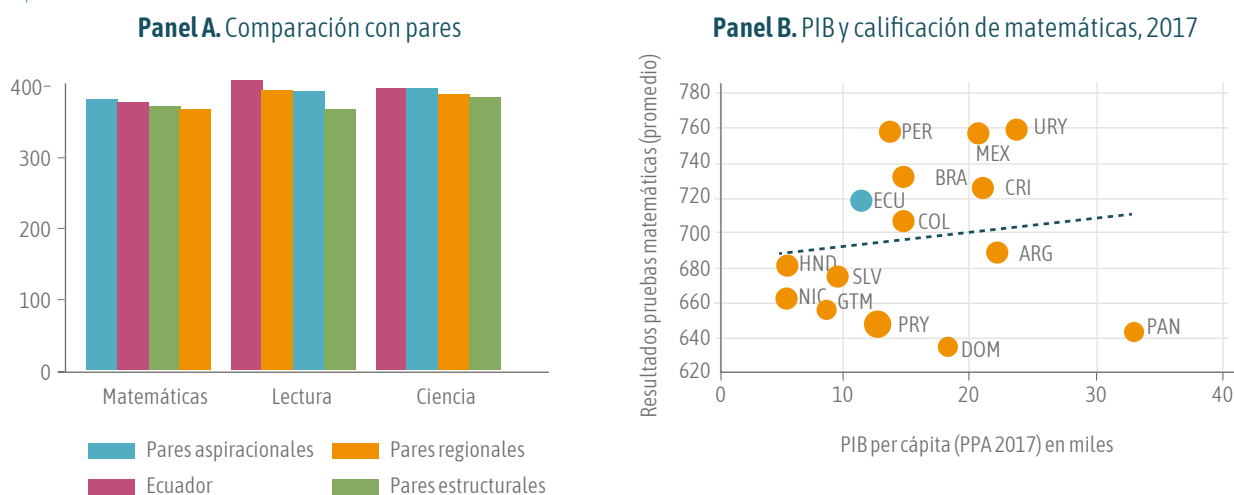


3.3 La paradoja educación-productividad

Las fortalezas del sistema educativo ecuatoriano no se trasladan enteramente hacia la productividad laboral, lo que sugiere que también otros factores afectan al mercado laboral. El sistema educativo ecuatoriano tiene un buen desempeño, los estudiantes tienen resultados superiores o cercanos a los promedios de sus pares en pruebas internacionales como en el informe de PISA 2017 y en el estudio ERCE 2019.⁸ Por ejemplo, en 2017 el Ecuador se ubicó sexto en ALC en matemáticas, superando a varios de sus países vecinos más aventajados (ver Gráfico 23).



Gráfico 23. Puntuación en educación



Fuente: PISA-D 2017.

A pesar de las mejoras en el nivel de educación promedio y el desempeño educativo en comparación con pares regionales, muchos estudiantes no logran la proficiencia académica. Más de la mitad de los niños ecuatorianos no leen a nivel satisfactorio y 70% tiene deficiencias en matemáticas. Si bien esta brecha es menor que en varios países de la región, es un problema importante. Adicionalmente, a pesar de que las tasas de finalización de primaria y secundaria son altas, un quinto de los estudiantes no se matricula en el bachillerato. Hay una caída de 5 puntos porcentuales entre la matriculación al bachillerato y su finalización, y una caída de 17 puntos porcentuales entre la finalización del bachillerato y la matriculación en educación terciaria. Sin embargo, las mayores caídas de progresión se producen, con diferencia, en la educación terciaria: solo 12% de los estudiantes obtienen un título de licenciatura o superior, a pesar de que 58% de los estudiantes se matriculan en la educación terciaria, lo que indica una caída de 46 puntos porcentuales.

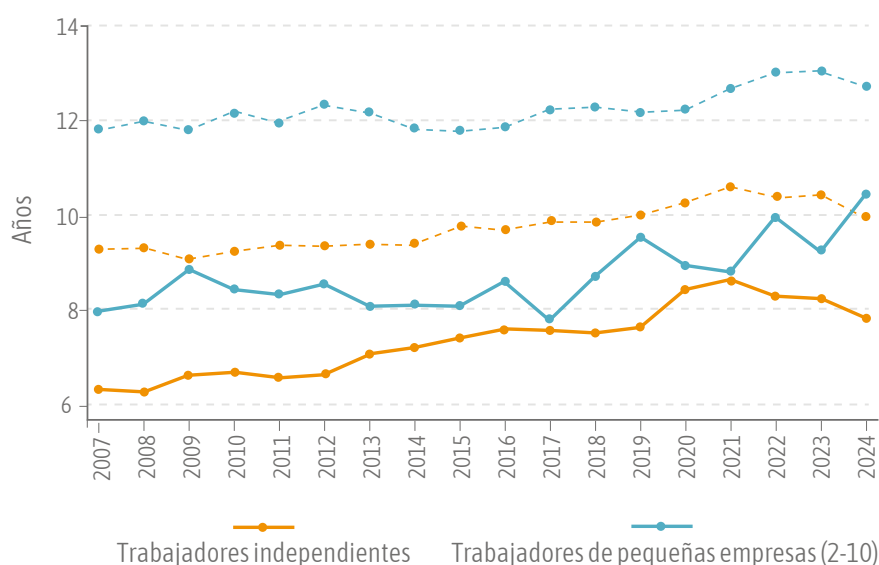
⁸ Los pares estructurales incluyen a Argelia, Perú y Túnez. Los pares regionales incluyen a Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Los pares aspiracionales incluyen a Argelia, Colombia, México, Paraguay, Perú, Tailandia, Túnez y Turquía.



Los retos en la formación se reflejan en el mercado laboral y en las brechas entre los trabajadores pobres y no pobres. Los trabajadores pobres en pequeñas empresas tienen niveles de educación similares a los trabajadores no pobres que tienen empleo independiente, registrando un promedio de 10 años en 2023. Los niveles de educación para los trabajadores pobres independientes y en pequeñas empresas crecen de manera sostenida; sin embargo, aún tienen 2 años menos de educación en comparación con los trabajadores no pobres (ver Gráfico 24). Estos resultados se reflejan en la reducción de los ingresos laborales por hora que recibieron todos los trabajadores pobres de todos los sectores económicos y tipos de empleo. Si bien muestran la existencia de una prima salarial asociada a la educación, el rendimiento medio de la escolarización disminuyó durante la reestructuración económica, de 2013 a 2023, especialmente en el caso de los trabajadores de sectores de baja productividad, como la agricultura, servicios no cualificados y construcción. Como consecuencia de esto, emergió una creciente brecha entre el rendimiento de la educación entre trabajadores cualificados y no cualificados (ver Gráfico 25).



Gráfico 24. Años de educación



Nota: Las líneas sólidas corresponden a trabajadores pobres, mientras que las entrecortadas, a trabajadores no pobres.
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC.

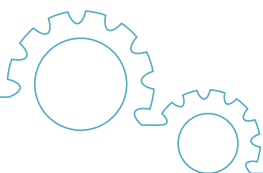
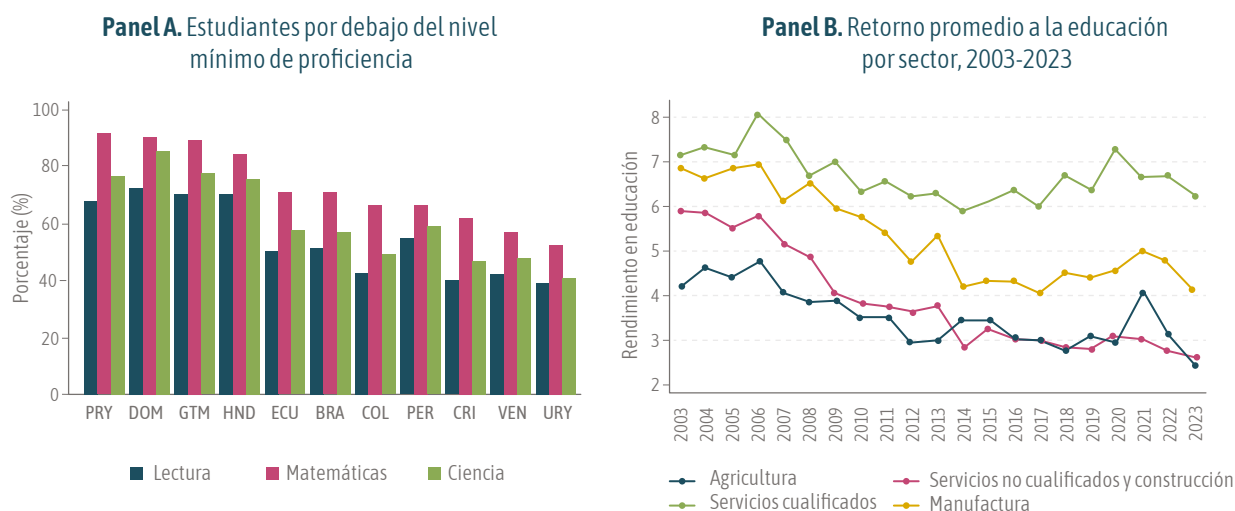


Gráfico 25. Rendimientos de la educación



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales publicadas por el INEC.

Se contribuiría a reducir la brecha de cualificaciones integrando las tecnologías de inteligencia artificial (IA) en la educación y la formación, tomando en cuenta que casi un tercio de los empleos ecuatorianos están expuestos a la IA generativa. La integración de la IA al sistema educativo formal de Ecuador es una estrategia prometedora para cerrar la brecha entre los resultados educativos y las demandas del mercado laboral. Sin embargo, una implementación exitosa de la IA en la educación requiere solucionar las brechas ya presentes en infraestructura digital, principalmente, en las áreas rurales y desatendidas. Garantizar un acceso equitativo a la tecnología es crucial para evitar que se profundicen las desigualdades actuales. Adicionalmente, la IA transforma los puestos laborales; los estudios indican que entre 26% y 38% de los trabajos en ALC están expuestos a la IA generativa. En Ecuador, el porcentaje es uno de los más bajos (27%) (Gmyrek, Winkler y Garganta, 2024).

El análisis del Banco Mundial sobre el mercado laboral en Ecuador demuestra que los ingresos laborales son la causa principal de las fluctuaciones en la pobreza. Para reducir la pobreza, se requiere una política que permita que el mercado laboral prospere. La reorganización industrial ocurrida al finalizar el insostenible auge petrolero no incrementó la pobreza, ya que los hogares encontraron un poco de alivio en el mercado laboral. A medida que la desaceleración redujo los ingresos laborales, los hogares marginalizados y sus miembros, incluyendo a los trabajadores rurales y las mujeres, ingresaron al mercado laboral, lo que aumentó la participación y el empleo. Sin embargo, los trabajos disponibles durante la última década se concentran principalmente en sectores de baja productividad y calidad, como la agricultura y los servicios no cualificados. Las deficiencias de aprendizaje y la brecha



de educación entre los trabajadores pobres y no pobres, así como la alta tasa de deserción en distintas etapas educativas, inhiben el crecimiento de la productividad. De la misma manera, las restricciones del mercado laboral afectaron la calidad del empleo y protegió a muy pocos trabajadores a costa de muchos.

Las diferencias regionales son más marcadas en el caso de los trabajadores pobres: por ejemplo, los adultos de las zonas urbanas tienen menos probabilidades de participar en el mercado laboral, pero cuando lo hacen, tienen muchas más probabilidades de tener un trabajo remunerado que los trabajadores pobres de las zonas rurales. Juntas, estas tendencias exacerban los altos niveles de empleo informal, independiente y subempleo. Estos empleos, de “supervivencia”, proveen una seguridad económica mínima. Como resultado, los trabajadores, sobre todo, pobres, permanecen desprotegidos y no asegurados, trabajan menos horas y reciben salarios por hora más bajos. De esta manera, muchos quedan atrapados en la pobreza y tienen pocas oportunidades para avanzar. En el centro de estos problemas se encuentra el estancamiento de los niveles de productividad, unido a un crecimiento alto en sectores de baja productividad, pero un lento crecimiento en sectores productivos y un importante desfase de cualificaciones en el mercado laboral. Para abordar estos retos, se requieren acciones tanto de corto como de mediano plazo, coordinadas entre distintos sectores y actores.



SECCIÓN 4

LA MISIÓN DISTRIBUTIVA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



En el exigente mercado laboral ecuatoriano, que se ve marcado por la sobrerregulación, altos costos de contratación, baja flexibilidad y un severo desfase educativo para los más pobres, persiste un empleo de baja calidad lo cual hace que muchos trabajadores continúen en situaciones vulnerables. En este contexto, un sistema de protección social fuerte es imprescindible para estabilizar los ingresos de los hogares y prevenir otro aumento de la pobreza. Un marco fiscal bien estructurado es fundamental para un mayor balance económico, en el que el sistema contributivo asegure los ingresos de los trabajadores formales y el no contributivo provea el apoyo esencial para aquellos excluidos del empleo formal.

4.1. La importancia de la política fiscal en la pobreza y equidad⁹

En Ecuador, la política fiscal, considerando tanto los impuestos como el gasto social, reducen **significativamente la desigualdad y la pobreza**. Las políticas fiscales en Ecuador tienen una importante capacidad igualadora, sobre todo si se tienen en cuenta las transferencias en especie. Al modelar la incidencia fiscal, se revela que las políticas tributarias y de gasto del país reducen el coeficiente de Gini en un 13%, de 49,5% a 43,5%, en los que las transferencias en especie en salud y educación tienen el impacto más significativo sobre la reducción de la desigualdad (ver Gráfico 26, panel A). Estas políticas también sacan a más de medio millón de personas de la pobreza extrema, con lo que se reduce la pobreza general en 2,3 puntos porcentuales (de 27,6% a 25,3%) y la pobreza extrema en 3,1 puntos porcentuales (de 12,3% a 9,2%) luego de contabilizar todas las intervenciones fiscales (ver Gráfico 26, panel B). Las transferencias monetarias y los impuestos directos cumplen la función igualadora más alta, mientras que los subsidios proveen prestaciones redistributivas limitadas a un alto costo fiscal. Por lo tanto, la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos complementada con medidas compensatorias para las personas pobres es una opción para una redistribución más sostenible.

9 El análisis del impacto distributivo de los impuestos y del gasto público sobre la pobreza y desigualdad en esta sección se basa en la metodología de Compromiso a la Equidad (CEQ, por sus siglas en inglés) para el 2019 (Castillo, Fernández y Olivieri, 2022).



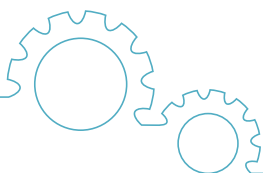
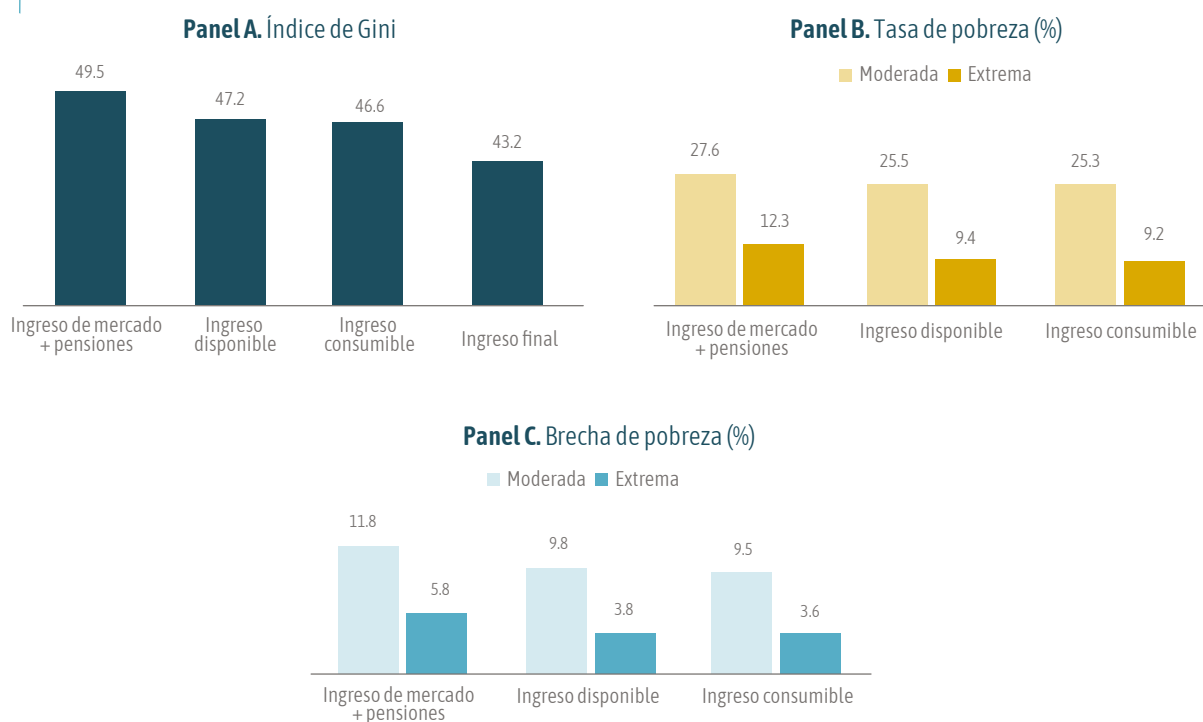


Gráfico 26. Impacto de la política fiscal sobre la pobreza y equidad, 2019



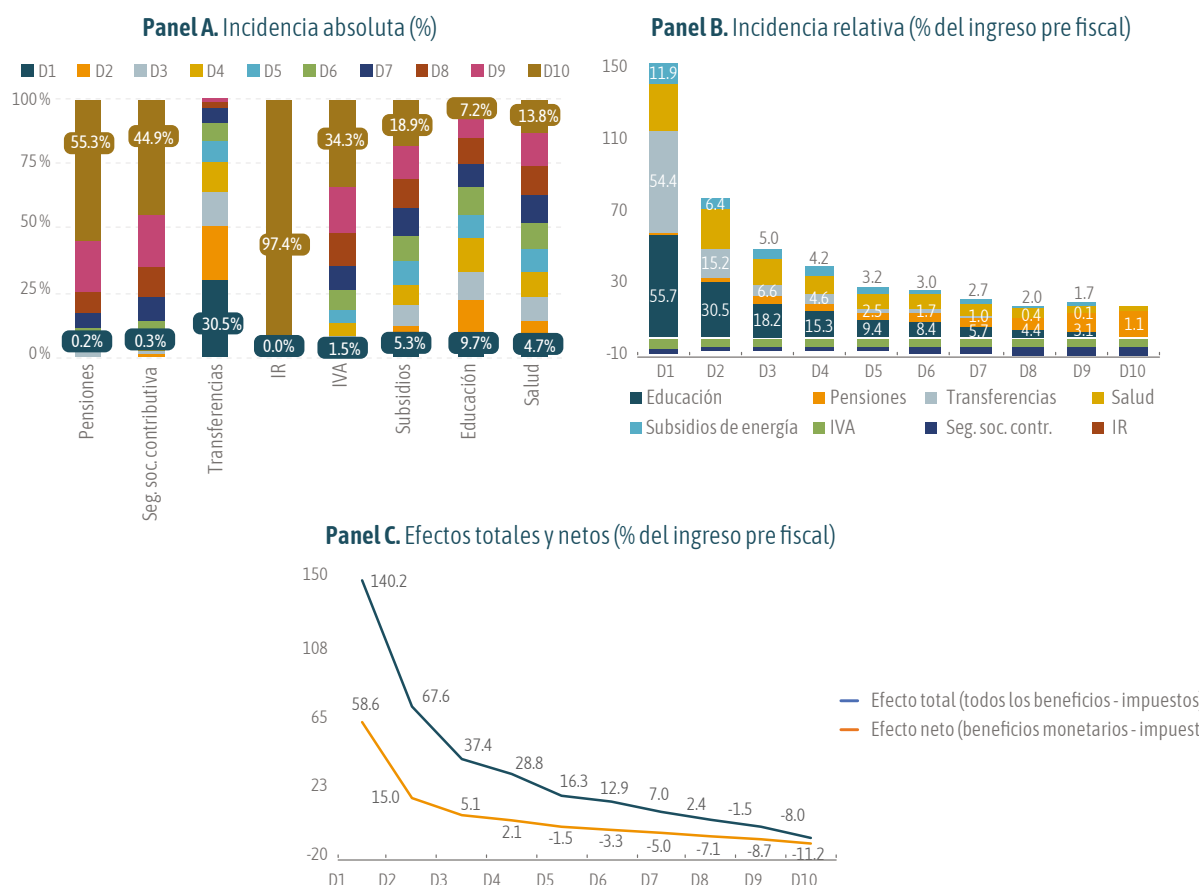
Fuente: Castillo, Fernández y Olivieri, 2022.

En términos absolutos, los servicios de educación pública están distribuidos de manera casi equitativa a lo largo de todos los niveles de ingreso y los impuestos son progresivos. Sin embargo, las pensiones contributivas, subsidios y servicios de salud son regresivos. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA) lo pagan principalmente los hogares con ingresos más altos: el decil más alto contribuye con más de 34%, mientras que el más bajo solo aporta 1,5%; además, el impuesto a la renta (IR) para personas naturales es aún más concentrado: 97,4% proviene del decil más alto. Por lo tanto, ambos impuestos son progresivos en términos absolutos. Las transferencias también son progresivas: más de 75% se destina a los cuatro deciles más bajos. Sin embargo, los subsidios a la energía y combustible son regresivos, ya que más de 70% de los beneficios se destinan a 60% de los hogares con más ingresos (ver Gráfico 27). Los servicios de salud también se distribuyen de manera regresiva; y destacan la regresividad de las pensiones por seguridad social ya que más de 55% se destina a los hogares más ricos y solo 0,2%, a los más pobres.



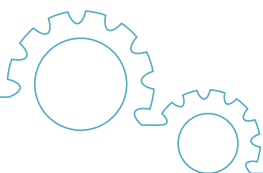


Gráfico 27. Incidencia distributiva de los sistemas tributario y de prestaciones sociales en Ecuador, 2019



Fuente: Castillo, Fernández y Olivieri, 2022.

En términos relativos, la política fiscal de Ecuador tiene un impacto positivo sobre 40% de los hogares más desfavorecidos y, cuando se incluyen intervenciones en especie (educación y salud), beneficia al 80%. Para el decil más pobre, las prestaciones de educación equivalen a 55,7% de sus ingresos prefiscales; las transferencias monetarias, a 54,4%, y las prestaciones en servicios de salud, a 25,9% de los ingresos antes las transferencias. Al contrario, para el decil más adinerado, las pensiones son su mayor beneficio tributario (13,5%), mientras que la salud y la educación solo contribuyen con 2,1% y 1,1%, respectivamente. El IR es altamente progresivo, ya que afecta solamente a los deciles más altos, mientras que el IVA es ligeramente regresivo, pues acapara la mayor parte del porcentaje de los ingresos para los hogares más pobres. Los subsidios a la energía son progresivos en términos relativos y tienen un efecto igualador similar al del IR, principalmente debido a los subsidios al GLP (gas licuado de petróleo), la electricidad y el diésel. Sin embargo, los subsidios a la energía son ineficientes para proteger a las personas pobres, porque la mayor parte de los beneficios van a los hogares más adinerados y causan presiones a los presupuestos gubernamentales. Sería más efectivo redirigir los recursos a programas de protección social focalizados, como las transferencias monetarias. El Bono de Desarrollo Humano (BDH) y las pensiones no contributivas para los adultos mayores son altamente progresivos, mientras que el Bono Joaquín Gallegos Lara (BJGL), a pesar de ser progresivo, tiene un impacto mínimo sobre la equidad.



4.2 El sistema de protección social ecuatoriano y la brecha de cobertura

El sistema contributivo constituye una carga para el gobierno central y representa una gran parte de los costos legales para las empresas del sector formal. El sistema de seguridad social contributivo en el Ecuador incluye un régimen general (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS) y tres regímenes especiales: para las fuerzas armadas (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas –ISSFA), policía nacional (Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional –ISSPOL) y para los pescadores y agricultores (Seguro Social Campesino, gestionado por el IESS). Las aportaciones a la seguridad social representan un costo significativo para los empleadores formales, ya que representan una quinta parte de los salarios, aunque las tasas de contribución de los trabajadores se mantienen debajo de los promedios regionales (9,45%). Casi la mitad de estos fondos se destinan a pensiones, mientras que otros pagos cubren el seguro de desempleo, de salud y de riesgos laborales. Adicionalmente, la jubilación patronal, plan de pensión financiado por los empleadores, es costosa y poco efectiva. Implementada originalmente como medida temporal, requiere 8,33% de los salarios en forma de aportes anuales por parte de los empleadores, aunque solo aplica a los trabajadores con 25 años de servicio ininterrumpido. Adicionalmente, si bien los aportes obligatorios financian la mayoría de las prestaciones, el gobierno central cubre una proporción significativa, incluyendo 40% de las pensiones del IESS y hasta 60% de las pensiones del ISSFA e ISSPOL.

El sistema no contributivo, administrado por el gobierno central, está compuesto de programas de transferencias monetarias y otros servicios sociales para las personas en situación de pobreza que experimentan diferentes tipos de vulnerabilidad. Las transferencias monetarias son la herramienta de asistencia social más importante en Ecuador. El gobierno proporciona una pensión mensual a la población adulta mayor pobre (pensión “Mis mejores años”) y a las personas pobres con discapacidades, excluidas del sistema contributivo de seguridad social (pensión “Toda una Vida” –PTUV–, BJGL). También ofrece transferencias monetarias condicionales mensuales para las familias en situación de pobreza, particularmente si tienen hijos (Bono de Desarrollo Humano –BDH–, Bono 1000 días –BMD). Adicionalmente, el gobierno ha creado un marco para un programa temporal de transferencias monetarias para contingencias individuales y dificultades covariadas (Bono de Contingencia). Finalmente, los beneficiarios de algunos de los programas de transferencias monetarias también tienen la posibilidad de acceder a préstamos con bajos intereses para actividades productivas, utilizando la misma transferencia como garantía (Crédito de Desarrollo Humano).

A pesar de la existencia de sistemas tanto contributivos como no contributivos, una proporción significativa de la población —particularmente los adultos mayores— carece de cobertura, ya sea directa o indirecta.¹⁰ En 2023, aproximadamente 65% de las personas menores de 65 años y 56% de aquellas de 65 años o más fueron beneficiarias directas o indirectas de estos sistemas.

¹⁰ Esta sección usa la ENEMDU para analizar el desempeño de los sistemas de protección social en cuanto a cobertura durante el periodo entre 2018-2023. Esta fuente de datos provee información acerca de los ingresos laborales y no laborales, incluyendo las transferencias monetarias no contributivas, para las personas mayores de 15 años. Desde 2018, el diseño de la muestra de la encuesta ha permitido la recolección de una muestra anual representativa a nivel nacional mediante la acumulación de encuestas mensuales, cada una con un tamaño de muestra similar. Para los años entre el 2007 al 2018, únicamente las encuestas mensuales para marzo, junio, septiembre y diciembre estuvieron disponibles, lo cual no permitió la formación de una encuesta anual. A pesar de las limitaciones típicas, como la notificación errónea o incompleta de los ingresos y el pequeño tamaño de las muestras en determinados grupos, los datos exhaustivos proporcionados por la ENEMDU permiten realizar evaluaciones detalladas de la forma en que los programas de protección social llegan a los distintos grupos de ingresos y repercuten en ellos, lo que ofrece información valiosa para las autoridades y actores que pretenden mejorar la orientación y la eficacia de estos programas.

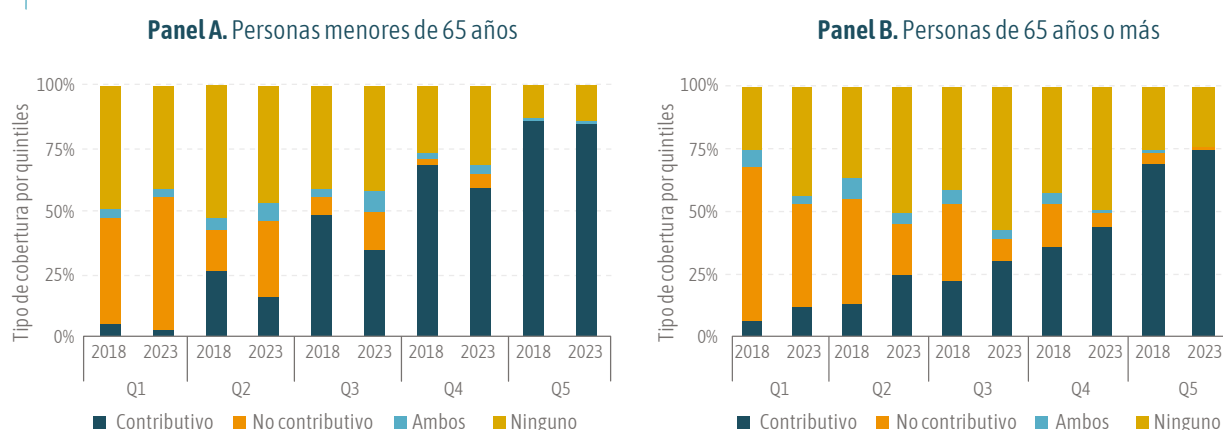


Recientemente, el sistema no contributivo ha contrarrestado la reducción del acceso a empleos formales para personas menores de 65 años. Sin embargo, entre los adultos mayores, el porcentaje de personas no cubiertas se ha incrementado debido a una disminución significativa en la cobertura no contributiva (ver Gráfico 28). Esta fue parcialmente compensada por el incremento en las pensiones contributivas atribuidas al creciente número de jubilados en los últimos cinco años. Según estadísticas oficiales del IESS, el número de beneficiarios de pensiones por discapacidad, vejez y muerte de un miembro del hogar incrementó 27%, de 2018 a 2022, pasando de 485 000 a 617 000.

Mientras que el pilar contributivo cubre principalmente a los quintiles más ricos y el pilar no contributivo atiende a los más pobres, una parte importante de la población no está cubierta por ninguno de los dos sistemas. El sistema no contributivo es esencial para las personas menores de 65 años en los quintiles más pobres; sin embargo, en 2023, 40% de estas personas no tenía un empleo formal ni recibió una transferencia monetaria no contributiva. Entre 2018 y 2023, la cobertura del sistema no contributivo aumentó en el segundo y tercer quintil. Aproximadamente 14% de las personas menores de 65 años en los quintiles más ricos no tenía un empleo formal. Con respecto a la población de 65 años o más, el pilar no contributivo cubría una parte importante en el primer quintil (68%), mientras que el pilar contributivo cubría una gran parte en el quinto quintil (74%). Sin embargo, existe un notable “vacío intermedio” entre los adultos mayores: aproximadamente la mitad de la población de edad avanzada del segundo al cuarto quintil no recibe transferencias monetarias ni pensiones contributivas (ver Gráfico 28).

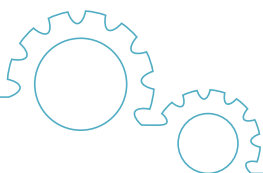


Gráfico 28. Acceso al sistema contributivo y no contributivo por quintil



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.

En Ecuador, la cobertura de la protección social también se caracteriza por importantes disparidades entre grupos étnicos y regiones, aunque las diferencias por género son mínimas. Si se suman los beneficiarios, directos e indirectos, la proporción entre mujeres y hombres es similar. Las personas indígenas menores de 65 años del quintil más pobre tienen el mayor acceso a transferencias monetarias no contributivas, con 58% de cobertura, lo que supera el acceso de las personas mestizas



y afroecuatorianas. Al contrario, las personas indígenas de ingresos más altos tienen menos acceso a los sistemas contributivos, lo que refleja una brecha en las oportunidades de empleo formal. En el caso de los adultos mayores, la cobertura del sistema no contributivo ha disminuido en todos los grupos étnicos. Sin embargo, en el caso de los adultos mayores indígenas en los quintiles intermedios, esto se ha visto parcialmente contrarrestado gracias a un mejor acceso a las pensiones contributivas. Los adultos mayores mestizos del quintil más alto son los que tienen un mayor acceso a planes contributivos. No obstante, una gran proporción de adultos mayores mestizos y afroecuatorianos en los quintiles medios (50% y 61%, respectivamente) no está cubierta. En el quintil más alto, los adultos mayores mestizos tienen la mayor cobertura del plan contributivo en comparación con indígenas y afroecuatorianos (ver Gráfico 29).



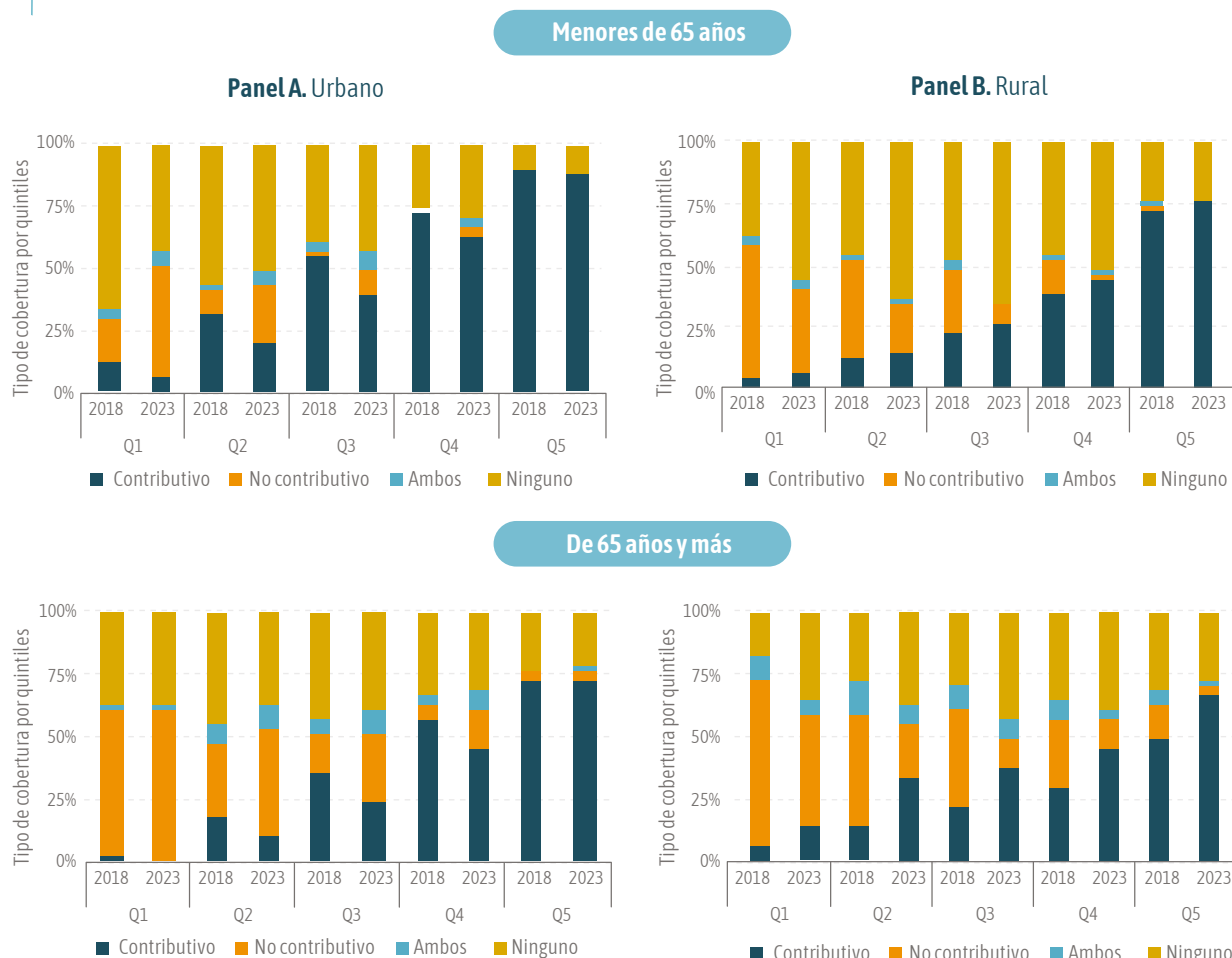
Gráfico 29. Acceso al sistema contributivo y no contributivo por etnia y quintil



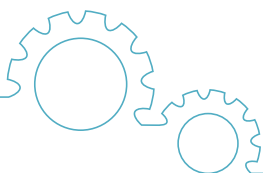
La cobertura de transferencias no contributivas para personas menores de 65 años en las zonas urbanas de Ecuador ha aumentado y, en 2023, llegó a la mitad de las personas del quintil más pobre; sin embargo, en las zonas rurales, todavía está por debajo del 60% de cobertura. En el segundo y tercer quintil de las zonas rurales, se ha experimentado una notable mejoría en cuanto a cobertura, lo que refleja los esfuerzos de la asistencia social por mitigar las alteraciones del mercado laboral formal. En el quintil más rico, la tasa de personas sin cobertura en las zonas rurales casi duplica la de las zonas urbanas (ver Gráfico 30). En el caso de los adultos mayores, la cobertura representa un problema importante en las zonas urbanas, ya que entre 56% y 66% de las personas de los tres quintiles inferiores carecen de cobertura. En las zonas rurales, por otro lado, la proporción de adultos mayores sin cobertura es 20 puntos porcentuales menor y se produjo un marcado aumento de la cobertura del sistema contributivo entre 2018 y 2023.



Gráfico 30. Acceso al sistema contributivo y no contributivo por área y quintil



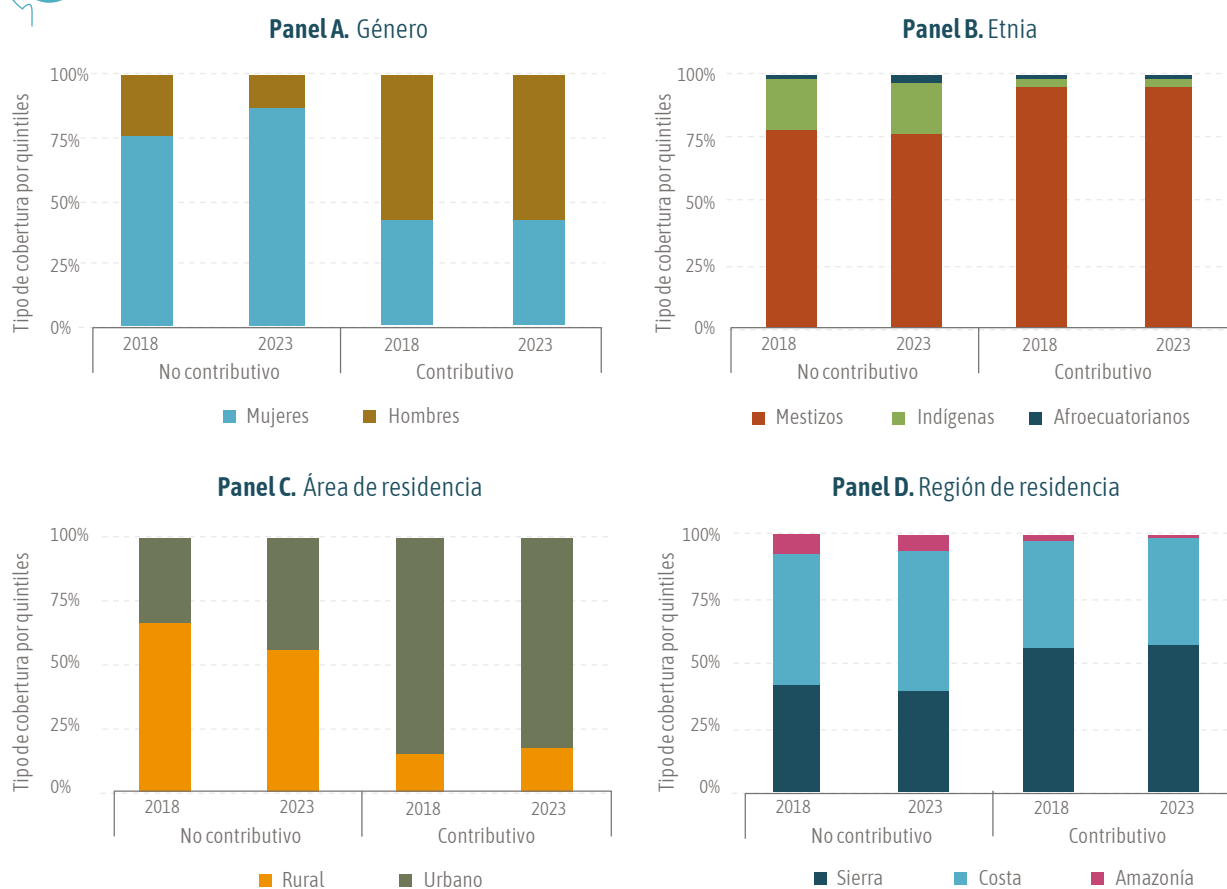
Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.



Las características de los beneficiarios directos de los sistemas contributivo y no contributivo presentan marcadas diferencias. En 2023, el sistema no contributivo de Ecuador atendía principalmente a las mujeres —como representantes del hogar—, que constituyeron 86% de quienes recibían transferencias monetarias, mientras que los hombres representaron 58% de los beneficiarios del sistema contributivo (ver Gráfico 31, panel A). Las personas indígenas, que representan 7,7% de la población del país, constituyeron 20% de los beneficiarios de transferencias no contributivas, pero solo 3% de las personas cubiertas por el sistema contributivo (ver Gráfico 31, panel B). Los residentes de zonas rurales, que representan 36,9% de la población total, sumaron el 56% de los beneficiarios de transferencias no contributivas, mientras que los beneficiarios urbanos aumentaron su participación de 34% a 44%, entre 2018 y 2023 (ver Gráfico 31, panel C). Al contrario, el acceso a la seguridad social contributiva se concentró principalmente en zonas urbanas, donde vive 82% de los trabajadores formales. Por último, de 2018 a 2023, la región Sierra registró 57% de beneficiarios de la seguridad social contributiva, porcentaje desproporcionado en comparación con el 39% de beneficiarios del sistema no contributivo. La cobertura de personas menores de 65 años en el quintil más pobre aumentó en las regiones Sierra y Costa entre 2018 y 2023, mientras que la Amazonía mantuvo la cobertura más alta (Gráfico 31, panel D).



Gráfico 31. Características de los beneficiarios directos de la protección social por pilar



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.



Los trabajadores independientes y de pequeñas empresas tienen el nivel más bajo de cobertura de seguridad social contributiva debido, principalmente, a su vulnerabilidad económica (niveles de ingresos más bajos y condiciones de trabajo precarias). El Seguro Social Campesino fomenta la inclusión de trabajadores rurales en la agricultura, silvicultura y pesca, pero sigue siendo insuficiente. Si únicamente se considera el pilar contributivo, en 2023, 64% de los trabajadores (5,2 millones de personas) no contribuyó a la seguridad social pública ni estaba protegido por ella. De ellos, casi 78% eran trabajadores de pequeñas empresas o independientes, lo que ejemplifica la gran brecha en términos de cobertura universal, debido a que este tipo de trabajadores no cuenta con ingresos ni relaciones de trabajo estables que les permitan contribuir bajo las reglas de los regímenes actuales. Los trabajadores independientes y de pequeñas empresas sin seguro social se encontraban, principalmente, en los sectores agrícola, silvícola y pesquero, en las zonas rurales, y en el comercio mayorista y minorista, actividades de hostelería y gastronomía y construcción, en las zonas urbanas.

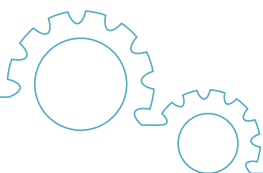
La probabilidad de que los trabajadores vulnerables contribuyan a la seguridad social aumenta según el nivel de educación, ingresos y edad, pero disminuye cuando las personas trabajan en el sector informal o en la mayoría de sectores económicos, en comparación con la agricultura, silvicultura y pesca. La educación terciaria aumenta la probabilidad de aportación hasta 17,9 puntos porcentuales, ya que la educación superior suele conducir a empleos mejor remunerados. Un aumento de los ingresos también influye en la probabilidad de aportar, con un aumento de 23,9 puntos (en comparación con el nivel promedio del 10% de la población con ingresos más altos). Hay más probabilidad de que sean los adultos y los adultos mayores quienes contribuyan, en comparación con los trabajadores más jóvenes, posiblemente, debido a que estos últimos tienen menos oportunidades de trabajo. Los trabajadores montubios de las zonas rurales tienen un mayor acceso a la seguridad social, probablemente debido al régimen especial campesino. Trabajar en el sector informal, por otro lado, reduce el acceso a la seguridad social en 15,5 puntos porcentuales y, trabajar en construcción o en el sector hotelero y gastronómico disminuye la probabilidad de aportar 17,6 y 14,6 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con los trabajadores agrícolas (ver Apéndice, Gráfico A 7).

4.3. El desempeño de la protección social no contributiva en Ecuador¹¹

La protección social no contributiva en Ecuador cuenta con una amplia gama de programas para la prevención, gestión y superación de situaciones críticas. En cuanto a la gestión de situaciones críticas, el programa más grande del país es el BDH, que tiene dos modalidades: una para hogares en situación de pobreza extrema con hijos menores de edad y otra para el resto de hogares en situación de pobreza. Otros programas incluyen un bono para proteger a los adultos mayores vulnerables sin acceso a una pensión contributiva; dos para personas con discapacidad, dependiendo de la gravedad de la discapacidad y la vulnerabilidad de la persona; uno para niños huérfanos debido a la muerte violenta de su madre, y un conjunto de transferencias en caso de contingencias. En cuanto a prevención, Ecuador implementó el BMD en 2022, transferencia monetaria condicionada para prevenir el retraso en el crecimiento de niños menores de 2 años que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Este programa es único por tener una condicionalidad vinculante con una institución pública

11 En esta sección se detallan los principales programas de transferencias monetarias no contributivas en Ecuador, vigentes durante el periodo 2014-2024.



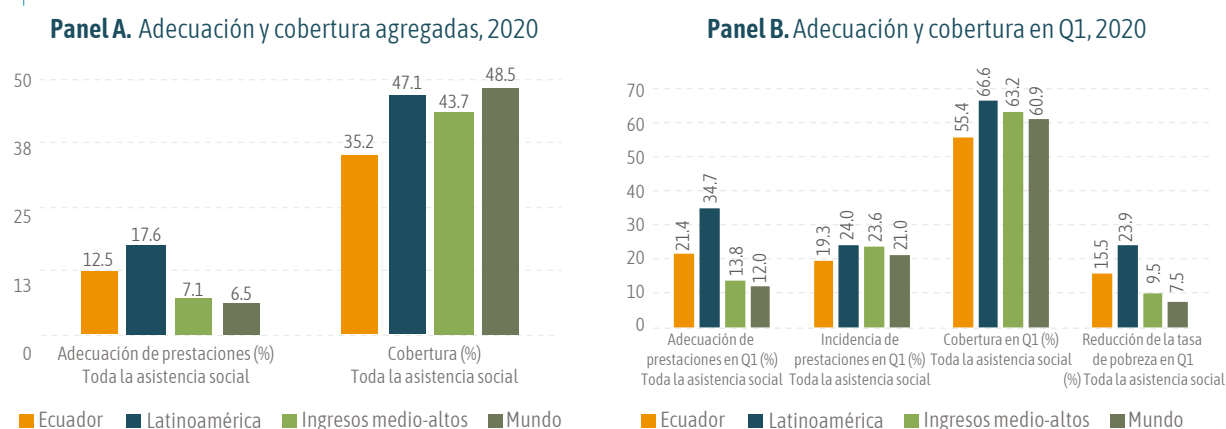


(Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil –STECSDI) que verifica y valida el cumplimiento de las condiciones asociadas. Por último, existe un programa de microcrédito de bajo costo (Crédito de Desarrollo Humano), para actividades productivas, destinado a beneficiarios de otras transferencias monetarias (ver Gráfico A 8).

El sistema de asistencia social del Ecuador, en su mayoría, está bien orientado y es eficaz para proteger a los segmentos más vulnerables de la población.¹² En Ecuador, las prestaciones de asistencia social cubren 12,5% del consumo de los hogares, porcentaje superior al promedio de los países de ingresos medio-altos y a nivel mundial, aunque se mantiene por debajo del promedio de ALC. Esta cobertura beneficia a casi dos tercios de la población, 12 puntos porcentuales por debajo del promedio de la región. Para el 20% de los hogares más pobres, la tasa de cobertura se incrementa a 55% y la suficiencia de las prestaciones, a 21,4%. Las políticas sociales no contributivas reducen la incidencia de la pobreza en 15,5%, aunque Ecuador sigue detrás de los promedios regionales: en ALC, dos tercios de los hogares más pobres reciben asistencia y 24% de las prestaciones llegan al quintil más pobre, en comparación con el 19,3% registrado en Ecuador. Sin embargo, el país experimenta menos fuga de recursos hacia el quintil superior (8,1%) en comparación con la región (11,9%) y los países de ingresos medio-altos (17,0%); 52% de los beneficios van al segundo y tercer quintil (ver Gráfico 32).



Gráfico 32. Desempeño de la protección social no contributiva



Fuente: Banco Mundial, ASPIRE (Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad). Washington, D.C. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>

Existen heterogeneidades regionales importantes con respecto a la cobertura de los programas de transferencias monetarias, por ejemplo, zonas aisladas con altos niveles de pobreza y baja proporción de beneficiarios.¹³ Hay 1,4 millones de beneficiarios directos de los programas de transferencias

¹² Los indicadores y estimaciones fueron tomados de ASPIRE: El Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad, Banco Mundial <https://databank.worldbank.org/source/aspire-%5e-the-atlas-of-social-protection-indicators-of-resilience-and-equity#>.

¹³ El resto de esta sección se centra solo en los programas de transferencias monetarias gestionados por el Gobierno Central.

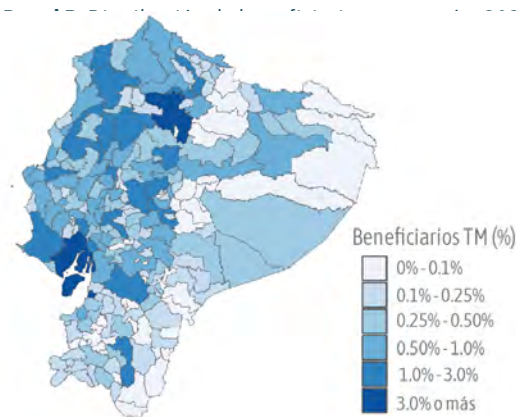
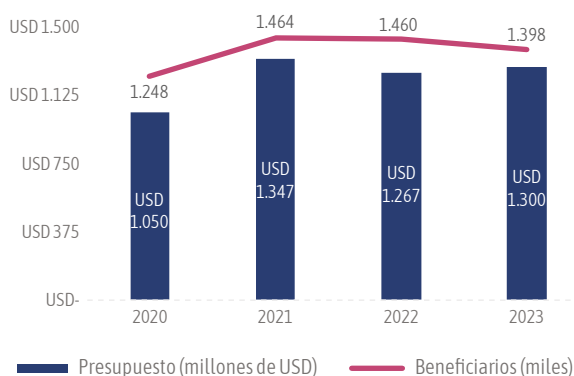


monetarias en Ecuador, los cuales representan 7,8% de la población. Además, no solo quienes reciben las transferencias de manera directa se benefician de ellas, sino también su familia, lo que amplía su alcance. La cobertura alcanzó su punto máximo en 2012, con 1,9 millones de beneficiarios, es decir, 12,3% de la población del país (ver Gráfico 33). Los beneficiarios de las transferencias monetarias no contributivas se registraron en todo el país, aunque se concentran de manera evidente en ciudades muy pobladas de las regiones Sierra y Costa. Quito y Guayaquil son los cantones con mayor número de beneficiarios, mientras que los territorios de la Amazonía registran menos beneficiarios. A partir de 2020, el presupuesto asignado aumentó de 1 050 millones USD a 1 300 millones USD, en 2023.



Gráfico 33. Presupuesto y beneficiarios de transferencias monetarias

Panel A. Presupuesto y beneficiarios totales, 2020–2023



Fuente: Registros administrativos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

En los últimos años, hubo una ligera disminución de la cobertura de las transferencias monetarias destinadas a las personas más pobres; aun así, en 2023, llegó a 45% y 47% de las personas por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema, respectivamente. Además, aproximadamente seis de cada diez personas del quintil más pobre estaban cubiertas por transferencia monetaria. La cobertura de los hogares en el segundo y tercer quintil, definidos como vulnerables, también aumentó durante 2023, ya que llegó a dos de cada diez personas en el segundo quintil y a cuatro de cada diez personas en el tercer quintil (ver Gráfico 34). En hogares vulnerables a la pobreza, hubo una variación significativa entre territorios en cuanto a la cobertura de las transferencias monetarias, con notables diferencias en algunas provincias, especialmente en las de la Amazonía, la región más vulnerable a la pobreza debido a los obstáculos estructurales y a la escasez de recursos. En la Costa central, Sierra central y partes de la Amazonía, la cobertura de las personas vulnerables mediante transferencias monetarias superó 50%. En cambio, en provincias como Esmeraldas y en el sur de la Amazonía, menos de la mitad de las poblaciones vulnerables recibieron transferencias monetarias, a pesar de su alta vulnerabilidad (ver Apéndice, Gráfico A9).

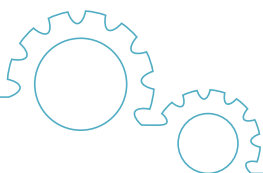
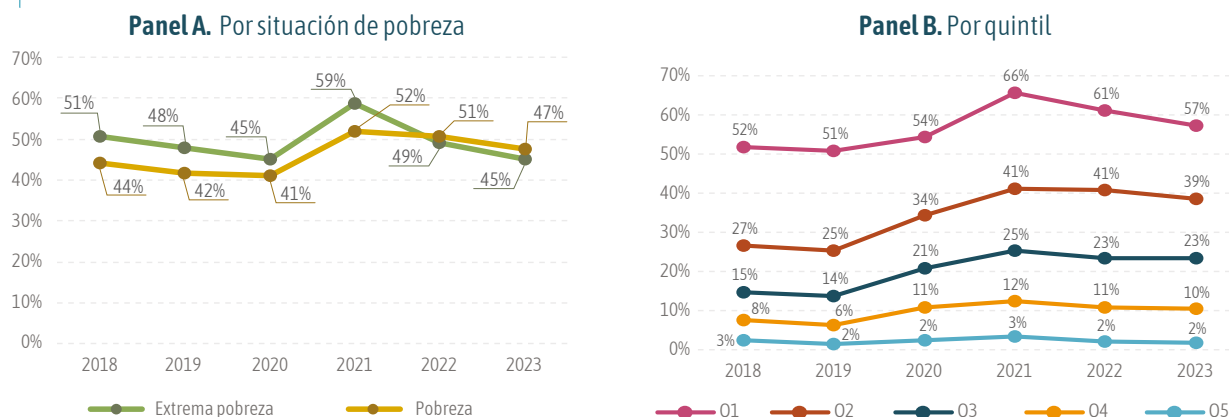


Gráfico 34. Cobertura de transferencias monetarias por situación socioeconómica

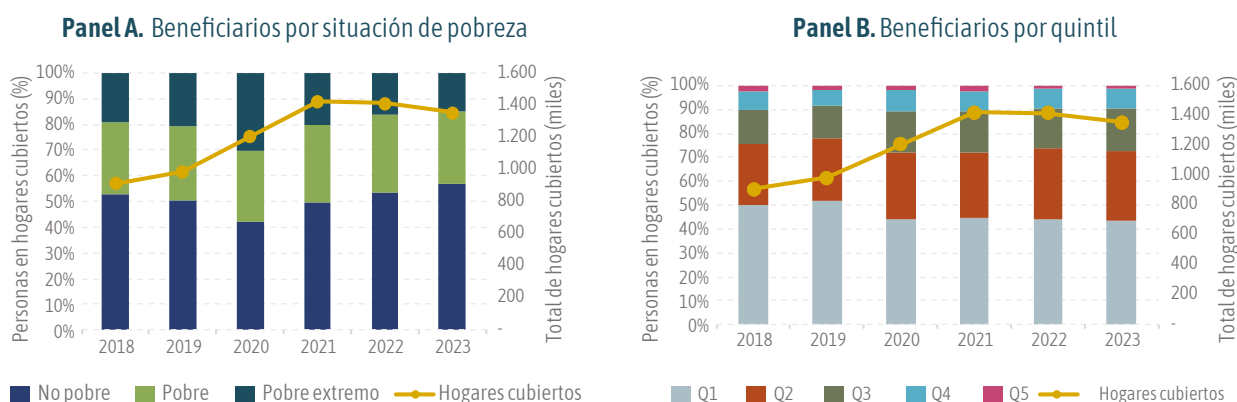


Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.

En los últimos años, la disminución de la cantidad de los beneficiarios de transferencias monetarias por debajo de la línea de pobreza (primer quintil), se ha visto compensada por un incremento de la cobertura a la población del segundo quintil, sin que se produzcan fugas sustanciales hacia los hogares más ricos (ver Gráfico 35). En general, la mayoría de los beneficiarios y las prestaciones se concentran en los quintiles más pobres, sin que se produzcan fugas significativas hacia los hogares más ricos (menos de 10% de beneficiarios y prestaciones de transferencias monetarias). Los resultados también muestran que la generosidad de las transferencias monetarias para los hogares más pobres aumentó, ya que la proporción de prestaciones concentradas en los hogares más pobres —primer quintil— se ha mantenido estable a pesar de la disminución de la cobertura (ver Apéndice, Gráfico A10).



Gráfico 35. Distribución de beneficiarios por nivel de pobreza y quintil



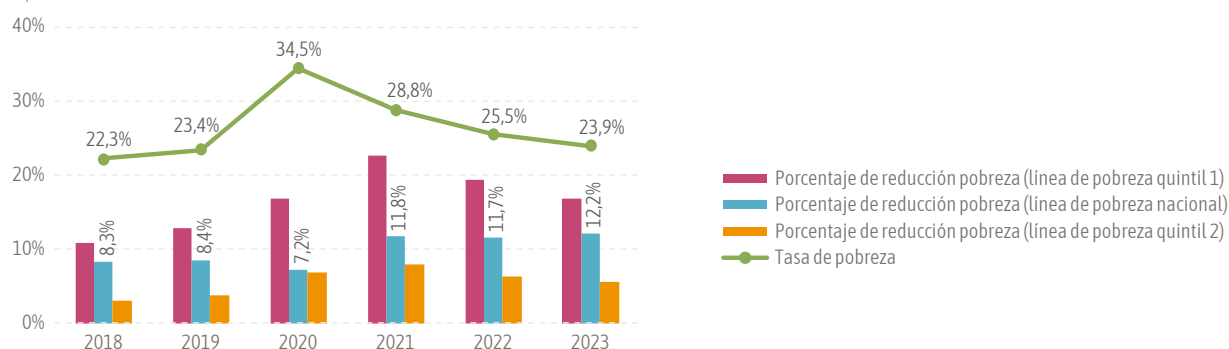
Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.



Las transferencias monetarias representan una parte sustancial de los ingresos totales de los hogares beneficiarios, en particular de los quintiles más bajos. En 2023, las transferencias monetarias aportaron más de la mitad de los ingresos de los hogares extremadamente pobres, así como un tercio y un quinto de los ingresos totales de los hogares del primer y segundo quintil, respectivamente. Esto supone un aumento en comparación con 2018, debido, en parte, a un aumento del monto de las transferencias monetarias en los últimos años. Durante la pandemia de 2020, las transferencias monetarias sirvieron como una importante fuente de ingresos para los hogares pobres. La expansión de las transferencias monetarias y el aumento de su incidencia relativa dieron lugar a mejoras en la reducción de los niveles de pobreza. La reducción porcentual de la tasa de pobreza gracias a las transferencias monetarias aumentó entre 2018 y 2023, considerando la línea de pobreza por ingresos nacional y las líneas relativas de cada año. En los últimos tres años (2021-2023), las transferencias monetarias redujeron la tasa nacional de pobreza aproximadamente 12% (ver Gráfico 36).

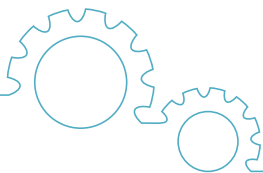


Gráfico 36. Reducción de la tasa de pobreza por las transferencias monetarias como proporción de la tasa de pobreza antes de la transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas laborales ENEMDU publicadas por el INEC.

Uno de los principales factores que contribuyen a la eficacia de los programas de asistencia social es el mejoramiento de los sistemas de información. El Registro Social (RS) es la principal fuente para evaluar la situación socioeconómica de las familias y seleccionar a los beneficiarios de la asistencia social en Ecuador. La Unidad del Registro Social (URS) calcula el puntaje del RS, de acuerdo con un índice de 0 a 100, que predice el consumo familiar per cápita, lo que ayuda a definir los umbrales de pobreza. Con la URS, la actualización de la información también se realiza a partir de registros administrativos y una plataforma en línea para auto reporte. También se implementaron vías de cooperación con los gobiernos locales; por ejemplo, en la operación de campo establecida para septiembre de 2024, estos desempeñaron un papel más importante en la recopilación y actualización continua de datos. A mayo de 2024, el RS incluía a 10,8 millones de personas y 3,6 millones de núcleos familiares, lo que representa 61% de la población de Ecuador. Recientemente, se creó el Sistema Unificado y Universal de Seguimiento Nominal (SUUSEN) en la STECSDI, para identificar posibles beneficiarios del BMD y verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de quienes lo reciben.



Este sistema de información integra datos nominales de niños menores de 2 años y mujeres embarazadas, provenientes del Ministerio de Salud Pública (MSP), el MIES, la URS, el Registro Civil y el Ministerio de Educación.

El intercambio de registros administrativos para los programas de asistencia social en Ecuador ha mejorado en gran medida, pero el sistema se ve obstaculizado por sistemas de información fragmentados y funciones institucionales duplicadas. Las instituciones públicas tienen sus propios sistemas de información para propósitos y poblaciones objetivo específicos y no existe un sistema unificado de protección social. Esto también refleja la ausencia de un marco amplio de protección social. El MIES, por ejemplo, utiliza información de diversas instituciones, incluyendo al Registro Social, para identificar mensualmente a los beneficiarios de las transferencias monetarias. Al mismo tiempo, el MIES recibe un conjunto de beneficiarios elegibles para la transferencia del BMD por parte de la STECSDI.

La gestión fragmentada, los incentivos negativos involuntarios y la falta de claridad en los mecanismos de graduación son áreas que deben mejorar, ya que optimizarían el funcionamiento del sistema de protección social de manera significativa. Existe una amplia oferta de programas de transferencia monetaria para hogares pobres y vulnerables, pero su gestión está fragmentada, lo que da lugar a una distribución desigual de las prestaciones y a condiciones inconsistentes para usuarios expuestos a riesgos sociales similares. Los niños y las personas con discapacidad reciben prestaciones distintas por parte de diferentes programas cuyas condiciones no se aplican de manera uniforme. Esta fragmentación genera desigualdades en el desarrollo infantil y la acumulación de capital humano. En el caso de las personas con discapacidad, hay un trato diferenciado para quienes tienen niveles de discapacidad ligeramente diferentes, ya que la distinción entre los programas PTUV y BJGL radica en el grado de discapacidad que cubren y existe una diferencia sustancial entre las cantidades de transferencia que ofrecen. Además, las condiciones actuales para salir de estos programas desalientan el empleo formal o la mejora de las condiciones de vida, ya que perder estas prestaciones implica un riesgo. Al mismo tiempo, no existen mecanismos claros para la graduación y una estrategia de movilidad económica ascendente a favor de los beneficiarios de las transferencias monetarias.

La sostenibilidad financiera también es un desafío sin resolver. Durante la última década, el presupuesto del MIES ha rondado el 1,2% del producto interno bruto (PIB). Las transferencias monetarias, que constituyen la mayor parte del gasto del MIES, aumentaron de 66% de su gasto a más de 77%, entre 2014 y 2019, alcanzando 80% en 2023. Después de 2019, aumentaron las transferencias monetarias debido a la expansión de programas y a las respuestas de emergencia por COVID-19. Sin embargo, solo el programa BDH creció en relación con el PIB desde 2021; los demás registraron un decrecimiento. El aumento de los gastos en transferencias monetarias relacionado con la pandemia se financió principalmente con recursos externos, que continuaron después de 2020. Esto indica que el financiamiento dejó de provenir de fuentes nacionales y comenzó a hacerlo de fuentes externas. La dependencia de financiamiento externo para invertir en asistencia social deja al sistema vulnerable, especialmente ante recesiones económicas o cuando el acceso al financiamiento internacional es limitado. Garantizar la estabilidad del financiamiento e instrumentos financieros es esencial, ya que la protección social debe reforzar la resiliencia ante crisis generalizadas y mantener la capacidad de respuesta (ver Gráfico A12).



4.4 La protección social en tiempos de crisis

Durante la última década, Ecuador ha enfrentado varios desastres, lo que ha dado lugar a respuestas de protección social a través de intervenciones *ad hoc*. Después del terremoto de 2016, que devastó Esmeraldas y Manabí, el MIES lanzó tres programas en el marco del Plan de Protección Social de Emergencia: (i) Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación (BAAA),¹⁴ que proporcionaba hasta USD 250 mensuales para cubrir alquiler y alimentación; (ii) Bono Emergente para Vivienda y Alimentación (BEVA),¹⁵ que ofrecía USD 250 durante tres meses a las víctimas del terremoto, y (iii) Bono de Reinserción Económica y Social (BRES),¹⁶ pago único de USD 1 500 para ayudar a quienes estuvieron en refugios oficiales a volver a sus condiciones de vida normales. Estos programas estuvieron disponibles para las personas inscritas en el Registro Único de Damnificados (RUD). Los beneficiarios de otros programas de transferencia monetaria también podían acceder a estos tres bonos si cumplían criterios específicos.

La pandemia de COVID-19 puso a prueba el sistema de protección social de Ecuador y puso en evidencia tanto sus fortalezas como sus limitaciones. En respuesta al estado de emergencia, el gobierno introdujo el Bono de Protección Familiar (BPF),¹⁷ que consistía en dos pagos de USD 60 a los trabajadores vulnerables que no recibieran otras transferencias monetarias. Posteriormente, este se amplió a aquellos con ingresos inferiores al valor de la canasta familiar.¹⁸ A pesar de su rápido despliegue, surgieron dificultades debido a la falta de datos sobre trabajadores informales y al escaso acceso a la banca. Los servicios del MIES se suspendieron, por lo que se creó el Bono de Apoyo Nutricional (BAN), transferencia de USD 240 destinada a mujeres embarazadas y niños pequeños. Entre las medidas adicionales, se encuentran los subsidios para agricultores, aumento de las prestaciones sociales, reducción de las tasas de interés de los préstamos,¹⁹ condonación de deudas y una línea de crédito de USD 100 millones para pequeños productores. Los recientes impactos climáticos han puesto a prueba el programa de transferencias monetarias de contingencia en Ecuador, especialmente en las regiones Costa y Sierra. Estas transferencias, implementadas para hacer frente a emergencias como El Niño, están destinadas tanto a hogares pobres como no pobres, principalmente en las provincias costeras. Entre 2022 y 2024, se identificó a 12 443 personas elegibles, de las cuales 81% recibió transferencias. Sin embargo, la selección no se centra únicamente en personas pobres, ya que apenas 29% de los beneficiarios están clasificados como pobres según el RS (ver Gráfico 37).

14 Acuerdo Ministerial n.º 001 de mayo de 2016.

15 Acuerdo Ministerial n.º 024 de mayo de 2017.

16 Acuerdo Ministerial n.º 030 de mayo de 2017.

17 Decreto Ejecutivo n.º 1022.

18 Decreto Ejecutivo n.º 1026 de abril de 2020.

19 Decreto Ejecutivo n.º 456 de 2022.



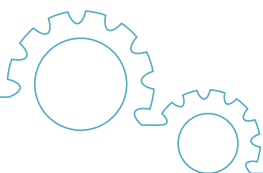
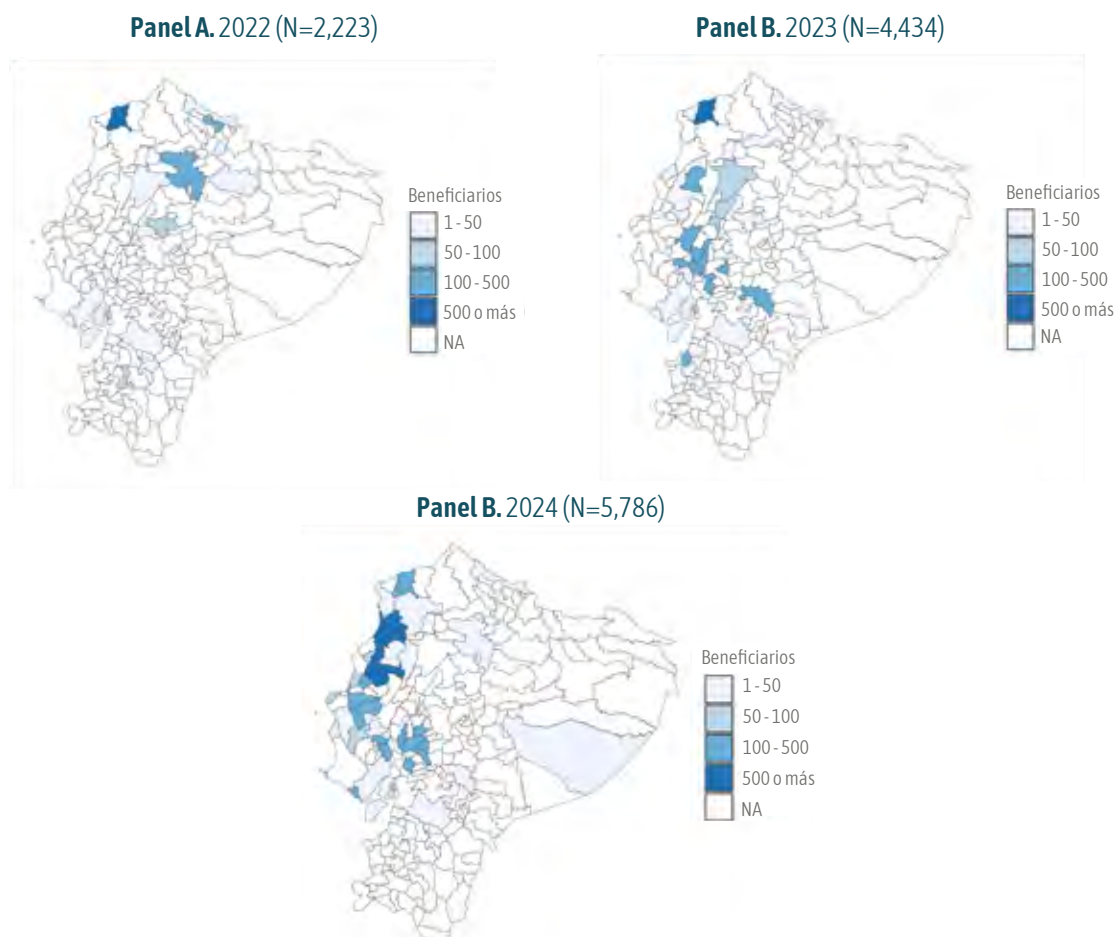


Gráfico 37. Número de beneficiarios de transferencias monetarias de contingencia (2022-2024)



Fuente: ENEMDU y registros administrativos del MIES.

La Prueba de Estrés, herramienta del Banco Mundial, indica que el sistema de protección social de Ecuador es emergente en términos de adaptabilidad. La Protección Social Adaptativa (PSA) tiene como objetivo desarrollar la resiliencia de las familias pobres y vulnerables ante desastres ya sean de origen natural o provocados, de manera que se amplíe el apoyo más allá de las personas pobres para también incluir a hogares vulnerables a la pobreza (Bowen et al., 2020). La Prueba de Estrés evalúa cuatro áreas clave de la PSA: (i) programas y sistemas de prestación, (ii) datos e información, (iii) financiamiento y (iv) disposiciones institucionales (Tisei, 2024). A través de un cuestionario y consultas con las partes interesadas, la prueba evalúa la aptitud del sistema para aumentar su capacidad y responder eficazmente ante situaciones de crisis.²⁰

²⁰ La herramienta de prueba de tensión tiene cuatro secciones que corresponden a los componentes básicos de la PSA y ocho subsecciones dentro de ellas. A continuación, la herramienta ofrece un puntaje (1-5) y una calificación (latente, incipiente, emergente, establecida y avanzada).



El sistema de protección social de Ecuador, aunque es sólido en cuanto a registros administrativos y sistemas de entrega, enfrenta desafíos estructurales, especialmente en materia de financiamiento.²¹ Calificado como “emergente” por la Prueba de Estrés,²² el sistema se destaca en cuanto a registros sociales, pero tiene dificultades con el financiamiento, mecanismos de pago, sistemas de alerta temprana (SAT) y liderazgo gubernamental. El programa Bono de Contingencia, lanzado en 2022, demuestra la capacidad del sistema para la distribución de ayuda de emergencia, pero carece de un seguimiento y evaluación eficaz de sus alcances. Se necesita mejorar los mecanismos de reclamos y la inclusión financiera y digital para garantizar la entrega oportuna de ayuda (ver Apéndice, Gráfico A13).

El sistema de protección social de Ecuador es excelente en cuanto a sistemas de datos e información, con un Registro Social que cubre a 61% de la población y permite respuestas ante shocks de gran escala. Se avanza en la integración de datos de programas sociales, pero los SAT del país carecen de un criterio de activación oficial para la asistencia automática y necesitan modernizarse a nivel local. El pilar de financiamiento es el más débil: faltan instrumentos financieros ante riesgo de catástrofes, lo que provoca retrasos debido a las reasignaciones presupuestarias que deben realizarse después de las catástrofes. Aunque un índice de vulnerabilidad climática ayuda a estimar las necesidades futuras de financiamiento, es necesario la coordinación con actores no estatales antes de que se produzca una catástrofe y realizar reformas pendientes para empoderar al MIES en cuanto a la adaptación climática y a favor de la reducción del riesgo de catástrofes.

21 La evaluación de la prueba de tensión para el Ecuador se llevó a cabo entre noviembre de 2022 y marzo de 2023. Los siguientes resultados se tomaron de Tisei et al. (2023).

22 Según las directrices oficiales del Banco Mundial, una calificación “emergente” en la prueba de tensión significa “programas relevantes a nivel nacional y cierta cobertura básica que puede promover resiliencia” (Tisei, 2024; Tisei et al., 2023).





SECCIÓN 5

VULNERABILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO



Aunque Ecuador ha logrado evitar un importante resurgimiento de la pobreza, su alta vulnerabilidad ante los impactos climáticos implica importantes desafíos, especialmente, para las poblaciones más pobres. Los fenómenos meteorológicos extremos inciden de manera desproporcionada en las comunidades de bajos ingresos, pues afecta sus medios de vida, infraestructura y seguridad alimentaria. Esta problemática recurrente exacerba la inestabilidad económica y dificulta la recuperación de los hogares vulnerables, lo que profundiza aún más la desigualdad y limita los esfuerzos por reducir la pobreza.

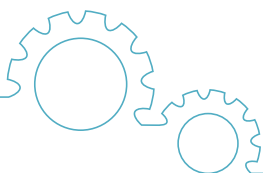
5.1. Características geográficas de Ecuador

Como resultado de su diversa topografía y posición geográfica, Ecuador es cada vez más vulnerable a los riesgos del cambio climático. Su paisaje natural se divide en cuatro regiones distintas, Costa, Sierra, Amazonía y región Insular, cada una de las cuales posee características topográficas y económicas únicas. Estas diferencias determinan la exposición de cada región a los riesgos climáticos, que incluyen fluctuaciones de temperatura, cambios en las precipitaciones y peligros naturales como inundaciones, deslizamientos de tierra, sequías y terremotos. Históricamente, Ecuador ha experimentado cambios significativos tanto en temperatura como en precipitaciones. Los datos revelan un aumento constante de las temperaturas desde la década de 1960. Entre 1960 y 2010, la temperatura promedio nacional aumentó 1,4 °C, con un aumento de las temperaturas máximas y mínimas de 1,0 °C y 1,1 °C, respectivamente (World Bank, 2021a). Además, la variabilidad de la temperatura es más pronunciada desde la década de 1940 y está marcada por un aumento de las noches cálidas y una disminución de las noches frías (World Bank, 2021b). Los patrones de precipitación mantienen una tendencia ascendente similar. De 1950 a 2020, los niveles de precipitación aumentaron, con picos de precipitación en las décadas de 1980 y 2000. Durante el periodo comprendido entre 1991 y 2020, las precipitaciones se mantuvieron altas, aunque con menos eventos extremos en comparación con décadas anteriores. Estos datos sugieren una estabilización de los altos niveles de lluvia, lo que refleja la compleja naturaleza del clima cambiante de Ecuador.

5.2 Marco teórico

Tres componentes determinan el riesgo del impacto de un fenómeno meteorológico extremo o un peligro climático para las personas: amenaza, exposición y vulnerabilidad (ver Apéndice, Gráfico A3). La probabilidad de que se produzca una amenaza se define como la posible ocurrencia de un evento físico natural o provocado. La exposición a la amenaza se refiere a la presencia de personas, animales, plantas, etc. en zonas de riesgo que se verían afectadas por esta. Por último, la vulnerabilidad es la probabilidad de sufrir efectos adversos o de ser susceptible a los efectos nocivos de una amenaza y la falta de mecanismos para afrontarla. La interacción entre estos tres factores determina el riesgo de sufrir un impacto negativo; sin embargo, todos ellos pueden abordarse mediante políticas de mitigación y adaptación.





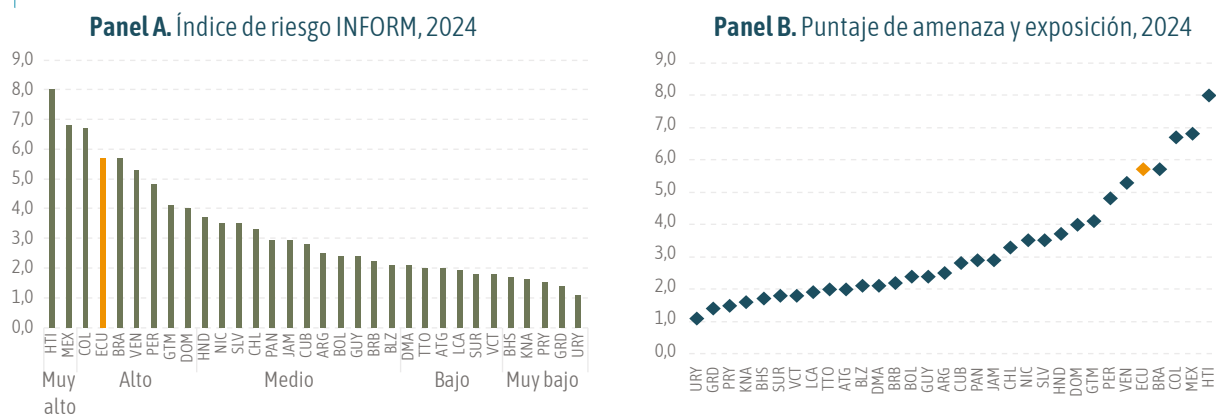
5.3 El riesgo de desastres en Ecuador

Ecuador tiene un alto riesgo de sufrir inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra, calor extremo, incendios forestales, tsunamis y erupciones volcánicas. Se espera que, por lo menos una vez en los próximos 10 años, se produzcan inundaciones fluviales y urbanas potencialmente dañinas y mortales en el país. Este tiene más de 20% de probabilidades de que un terremoto potencialmente fuerte sacuda el país en los próximos 50 años, con algunas diferencias regionales. Por otro lado, los riesgos de ciclones y escasez de agua son muy bajos, según el índice de riesgo ThinkHazard! (2020).

Debido a sus características únicas, Ecuador corre un alto riesgo de amenazas naturales y climáticas. Entre los países de ALC, Ecuador ocupa el cuarto lugar en el Índice de riesgos INFORM en 2024, lo que lo sitúa entre los países que corren mayor riesgo de sufrir desastres naturales (ver Gráfico 38, panel A). Si se considera únicamente el puntaje de “amenaza y exposición”, una de las tres dimensiones utilizadas para crear el Índice de Riesgos INFORM, Ecuador ocupa el quinto lugar en ALC con mayor riesgo de sufrir desastres (ver Gráfico 38, panel B). El alto riesgo que enfrenta el país se atribuye en parte a El Niño y La Niña, dos patrones climáticos opuestos que afectan el océano Pacífico y aumentan el riesgo tanto de inundaciones como de sequías.



Gráfico 38. Índice de riesgos INFORM en 2024, Ecuador versus países de ALC



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Índice de riesgos INFORM.

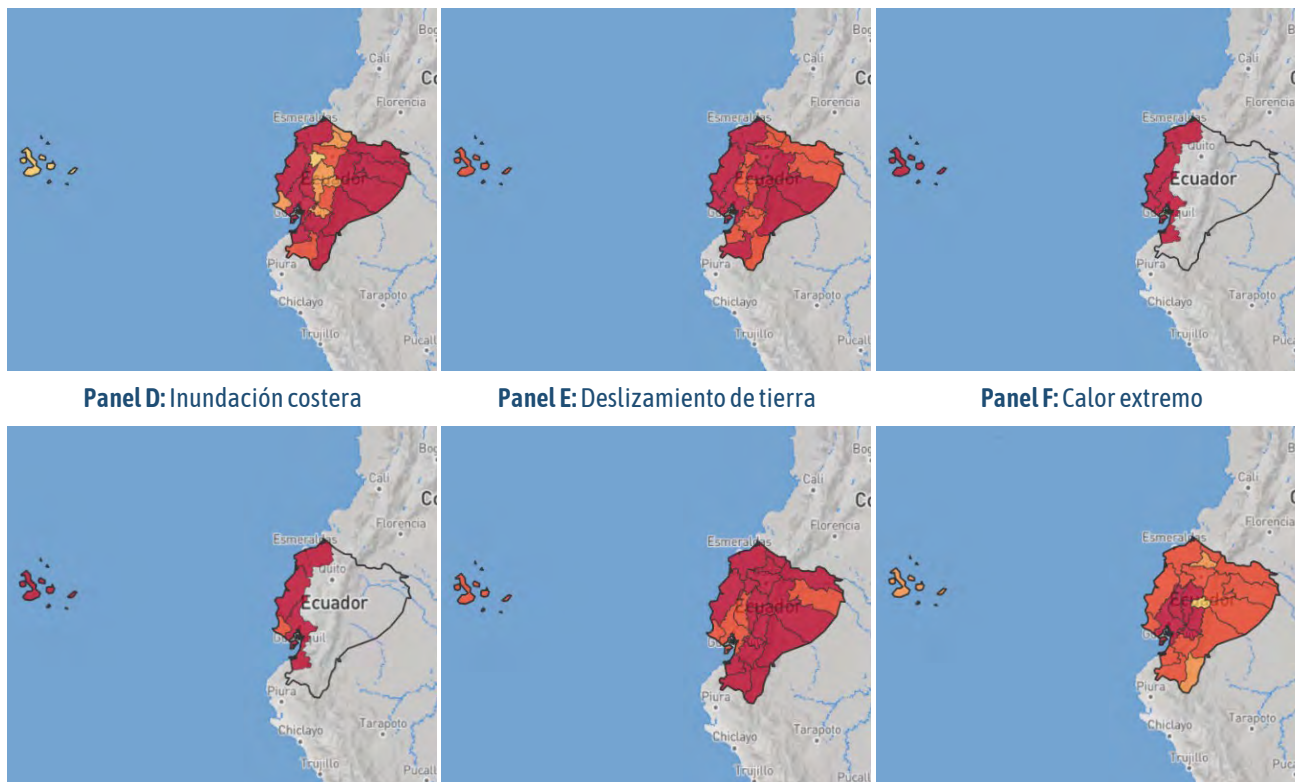
En el país, el riesgo de desastres varía según la zona geográfica. Los peligros no afectan a las provincias de Ecuador por igual y, por lo tanto, los riesgos que suponen para ellas son diferentes. Por ejemplo, el panel A del Gráfico 39 muestra los diferentes niveles de riesgo de inundaciones fluviales que enfrenta cada provincia; el amarillo claro muestra bajos niveles de riesgo de la amenaza y el rojo oscuro denota niveles altos. Los niveles de amenaza de inundación fluvial describen la frecuencia prevista de daños por inundaciones fluviales.²³ Los niveles altos de riesgo se observan en las regiones Amazonía y Costa; mientras que los niveles altos de riesgo de calor extremo se concentran en provincias situadas en el centro del país (ver Gráfico 39).

²³ Las inundaciones fluviales capturan el desbordamiento de masas de agua, producto de lluvias prolongadas o intensas. Los niveles de amenaza no tienen en cuenta la protección contra inundaciones y no consideran las inundaciones superficiales o pluviales.





Panel C: Tsunami



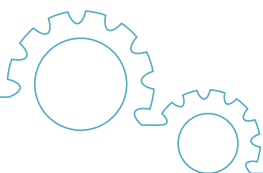
Fuente: Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación

5.4 Amenazas naturales, pobreza y vulnerabilidad a la pobreza

5.4.1 Personas pobres, personas vulnerables y riesgos naturales

En Ecuador, las personas pobres y vulnerables a la pobreza se ven afectadas de manera desproporcionada ante los impactos climáticos. Los datos obtenidos de la base de datos EM-DAT, junto con información sobre el riesgo de inundaciones de los mapas de peligro de inundación de Fathom, registran un mayor número de muertes relacionadas con catástrofes (ver **Gráfico 40**). Esta tendencia se extiende también a otros indicadores, como la cantidad de casas destruidas, daños en cosechas (por hectáreas) y en carreteras. Este resultado evidencia los altos niveles de vulnerabilidad climática de las provincias con tasas de pobreza de medias a altas, que han sido las más afectadas por las catástrofes naturales en los últimos 10 años. Entre ellas, Esmeraldas se destaca por tener altas tasas de pobreza, así como una alta frecuencia de desastres. Un patrón similar surge al analizar las tasas subnacionales

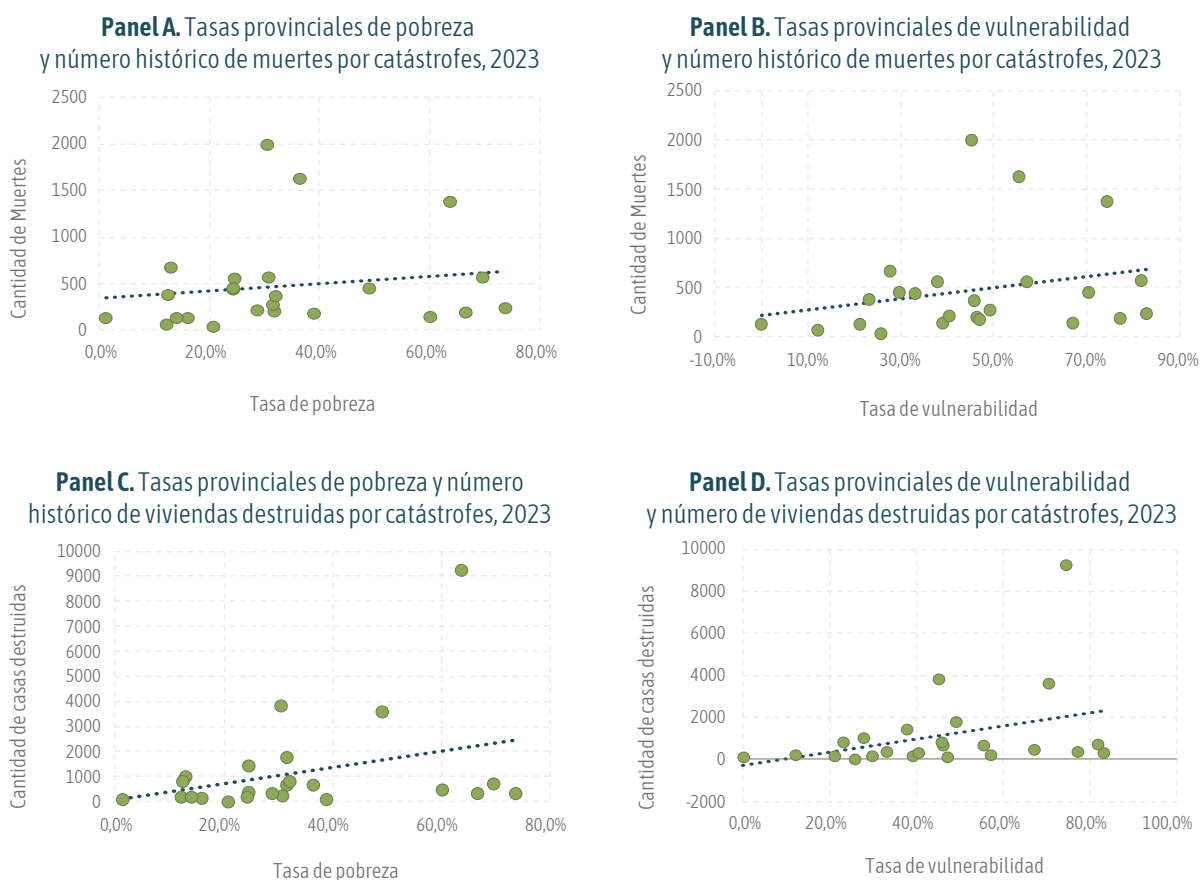




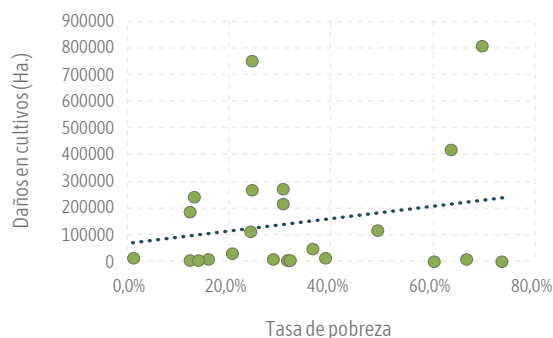
de vulnerabilidad: Esmeraldas y las provincias de la Amazonía corren un riesgo importante de inundaciones, registrando algunas de las profundidades promedio de inundación más altas del país. Además, las secuelas de las catástrofes relacionadas con el clima muestran una correlación positiva tanto con la pobreza como con la vulnerabilidad.



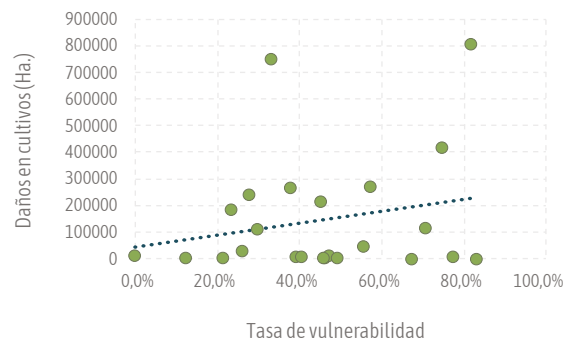
Gráfico 40. Correlación entre pobreza y vulnerabilidad con indicadores de las secuelas de las catástrofes



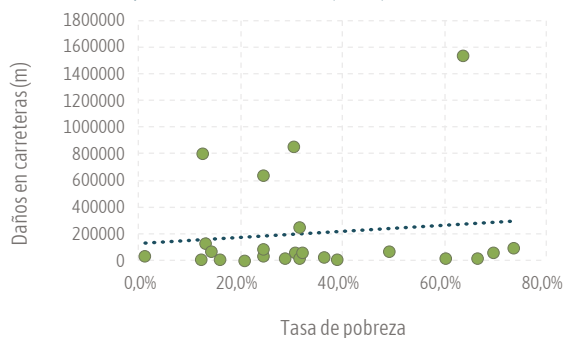
Panel E. Tasas provinciales de pobreza y daños a cultivos (en ha), 2023



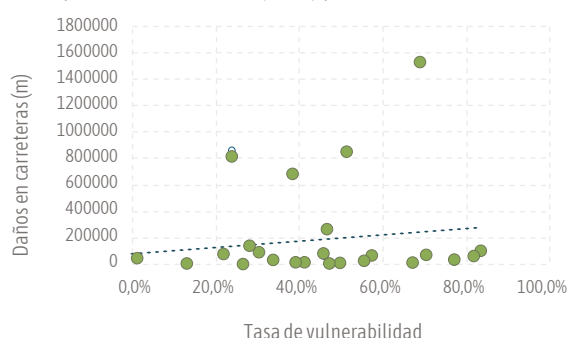
Panel F. Tasas provinciales de vulnerabilidad y daños a cultivos (en ha) por catástrofes, 2023



Panel G. Tasas provinciales de pobreza y daños a carreteras (en m), 2023

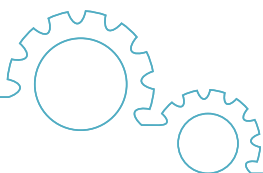


Panel H. Tasas provinciales de vulnerabilidad y daños a carreteras (en m) por catástrofes, 2023



Fuente: EM-DAT y ENEMDU.

Otros estudios sobre la vulnerabilidad a la pobreza también muestran correlaciones positivas entre vulnerabilidad y terremotos. Canavire et al. (s.f.) estiman la vulnerabilidad a la pobreza a partir de un modelo de regresión de tres niveles que considera las amenazas más importantes observadas a lo largo de la historia en un conjunto de países de ALC, que incluye a Ecuador. Los autores sugieren que solo los terremotos están correlacionados positivamente con la vulnerabilidad a la pobreza y que la población del país es más propensa a sufrir las consecuencias de estos fenómenos naturales. Sin embargo, hay pruebas de que ciertos mecanismos de adaptación, como viviendas resilientes (fabricadas con materiales de mejor calidad, acceso a electricidad y aseo, etc.), ayudan a mitigar los impactos negativos del cambio climático (Canavire-Bacarreza et al., 2024).



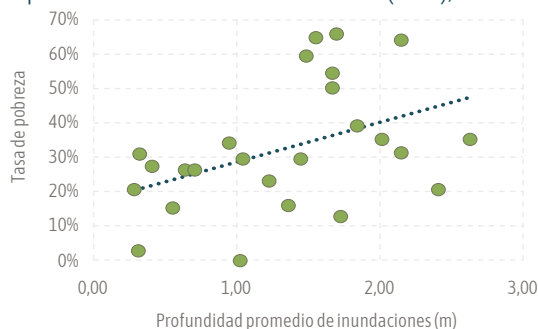
5.4.2. Exposición al riesgo de inundación

Las personas pobres y vulnerables de Ecuador son más propensas a sufrir los efectos de las inundaciones graves. La pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza se correlacionan de forma positiva con la profundidad promedio de las inundaciones, en las zonas expuestas a este riesgo, tal como se refleja en los mapas (ver Gráfico 39). Esto sugiere que, en caso de inundación, las personas que viven en estas zonas son más propensas a sufrir inundaciones de mayor profundidad. Esta situación resulta preocupante, ya que las personas pobres y vulnerables a la pobreza suelen tener menos mecanismos de defensa para resistir o mitigar los impactos negativos de estas catástrofes. Además, las zonas en las que viven tampoco cuentan con la infraestructura adecuada para estos eventos (ver Gráfico 41).

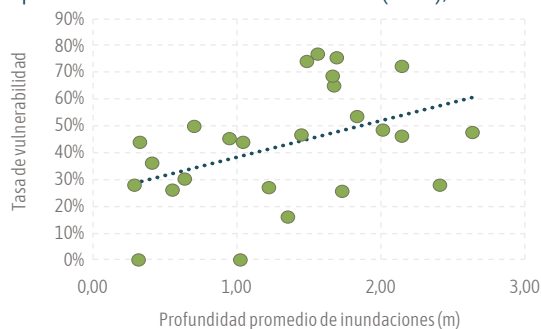


Gráfico 41. Tasas subnacionales de pobreza e inundaciones

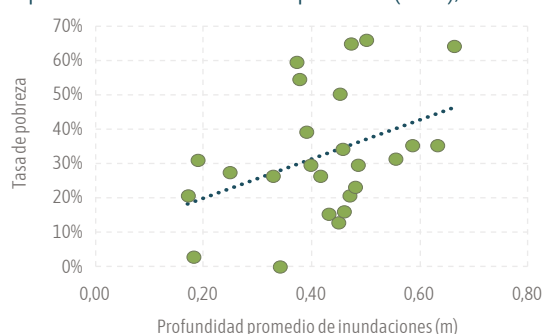
Panel A. Tasas provinciales de pobreza y profundidad promedio de inundaciones fluviales (en m), 2023



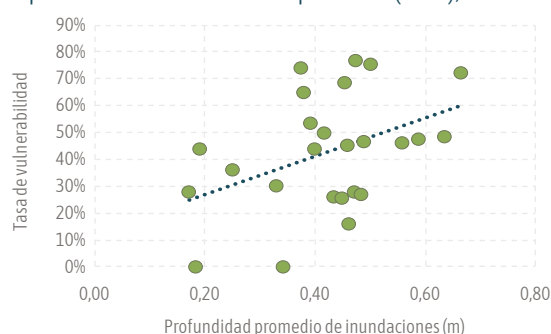
Panel B. Tasas provinciales de vulnerabilidad y profundidad promedio de inundaciones fluviales (en m), 2023



Panel C. Tasas provinciales de pobreza y profundidad promedio de inundaciones pluviales (en m), 2023



Panel D. Tasas provinciales de vulnerabilidad y profundidad promedio de inundaciones pluviales (en m), 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de ENEMDU y profundidad promedio de inundaciones de los mapas de riesgo de inundaciones de Fathom para un período de retorno de 1 en 5 años.



Recuadro 4. Prevención del riesgo climático

La vulnerabilidad a la pobreza en Ecuador está profundamente influenciada por factores ambientales e impactos climáticos, como temperaturas extremas, sequías e inundaciones, que incrementan el riesgo de caer en la pobreza. Los grupos más vulnerables incluyen a las personas que trabajan en sectores primarios rurales, las que tienen bajos niveles educativos, las personas más jóvenes y las que trabajan de manera informal. La Amazonía tiene altas tasas de vulnerabilidad, así como Esmeraldas, donde los riesgos de pobreza son elevados.

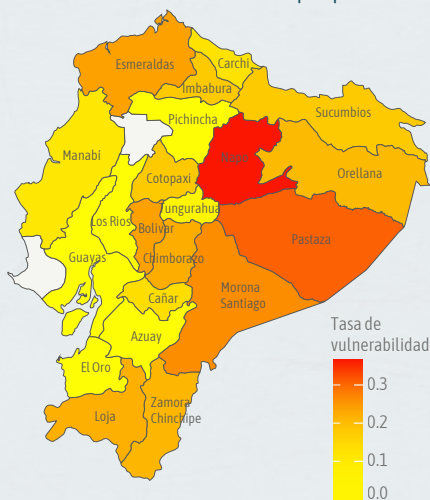
Si bien las personas jóvenes y con menos estudios tienen más probabilidades de vulnerabilidad, especialmente si trabajan de manera informal en la agricultura, los impactos climáticos tienen distintos efectos en los ingresos en función de factores personales y geográficos. Por ejemplo, las temperaturas extremas tienden a reducir los ingresos de quienes trabajan en sectores primarios rurales informales. Las temperaturas más bajas a veces se correlacionan con ingresos más altos, pero el calor extremo reduce constantemente las ganancias de los trabajadores rurales. Del mismo modo, aunque las sequías e inundaciones moderadas tienen un impacto limitado en los ingresos, los eventos graves reducen el nivel de ingresos de manera significativa, lo que afecta en mayor medida a los trabajadores rurales informales.

Las inundaciones afectan de manera más intensa a la región Sierra, especialmente a Bolívar y Chimborazo, mientras que Esmeraldas se ve particularmente afectada por las sequías. Aquellos que no eran pobres antes de un choque climático, pero que se empobrecieron a raíz de uno, a menudo terminan domiciliados en las zonas más afectadas por las inundaciones y las sequías. Características como bajos niveles de educación y ser joven aumentan aún más los riesgos de pobreza, ya que las personas más jóvenes sin educación secundaria tienen más dificultades para recuperarse de tales impactos. Para mitigar estos riesgos provocados por el clima es necesario centrarse en mejorar la resiliencia de las poblaciones vulnerables, especialmente en entornos rurales e informales. Subsanan las brechas educativas y laborales, y al mismo tiempo crear sistemas más sólidos para la adaptación climática, podría ofrecer vías para reducir los efectos combinados de los choques climáticos en la pobreza.

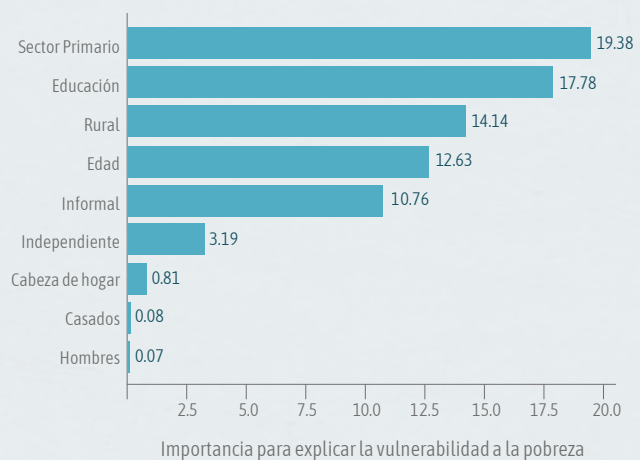


Gráfico B5. Vulnerabilidad y choques climáticos

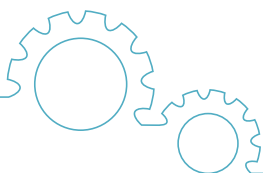
Panel A. Tasa de vulnerabilidad por provincia



Panel B. Características que predicen la vulnerabilidad a la pobreza



Fuente: Canavire-Bacarreza, Puerta Cartas, y Ramos (2024).

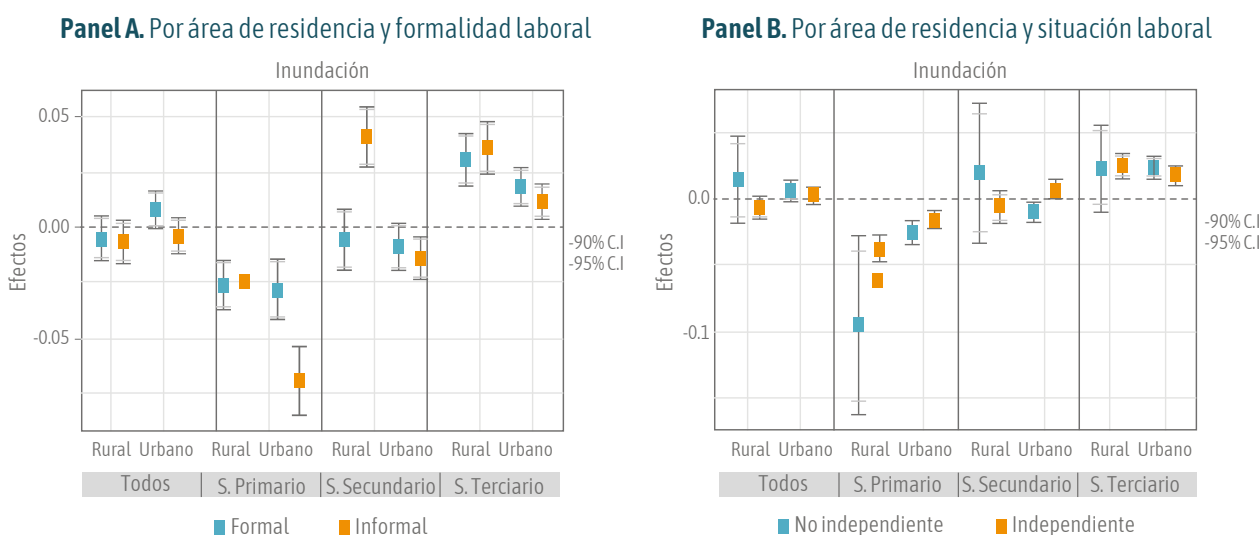


5.4.3 Impactos distributivos del fenómeno de El Niño

Las inundaciones provocadas por El Niño han tenido un impacto negativo en los ingresos, principalmente para trabajadores informales y en los sectores de la agricultura, construcción y manufactura. Un estudio reciente de Canavire, Puerta Cartas y Ramos (2024) muestra que, durante el periodo 2007-2022, las inundaciones —medidas por las desviaciones de las precipitaciones con respecto al promedio a largo plazo— se asociaron con reducciones de los ingresos laborales los trabajadores del sector primario, que incluye los sectores agrícola, pesquero y minero, tanto en zonas rurales como urbanas de Ecuador (ver Gráfico 42, panel A). Además, las inundaciones provocadas por El Niño se relacionaron con una disminución de los ingresos laborales de quienes trabajan en el sector secundario, que incluye los sectores de la construcción y manufactura, especialmente trabajadores informales en zonas urbanas. El último hallazgo puede explicarse por la interrupción del trabajo que suelen experimentar muchos trabajadores informales, en particular quienes trabajan al aire libre, en días climáticamente adversos, lo que interrumpe su flujo de ingresos. Las inundaciones también pueden interrumpir o paralizar los servicios de transporte y reducir el número de clientes. Se observan resultados similares para los trabajadores independientes en contraste con quienes trabajan en relación de dependencia, probablemente debido a que los trabajadores independientes tienden a tener un trabajo informal (ver Gráfico 42, panel B).



Gráfico 42. Las inundaciones provocadas por El Niño están asociadas con reducción de ingresos para las personas empleadas en los sectores primario y secundario, principalmente para trabajadores informales e independientes



Fuente: Canavire-Bacarreza, Puerta Cartas, y Ramos (2024).

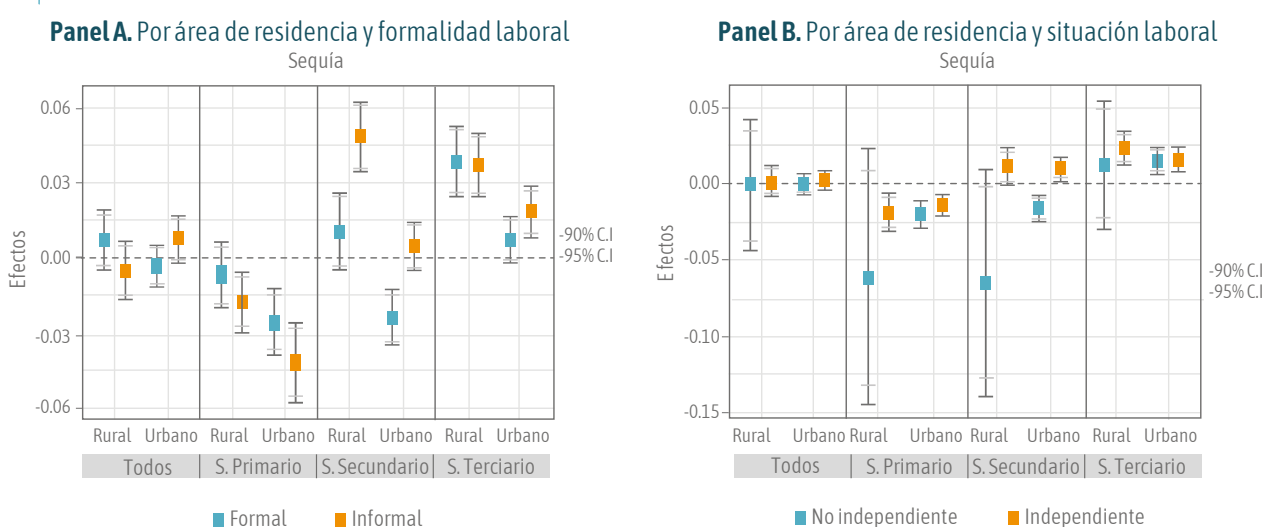
Las sequías afectan principalmente los ingresos de quienes trabajan en agricultura, tanto en el sector formal como en el informal. El impacto de las sequías es mucho menor que el de las inundaciones, excepto en el sector terciario. Los resultados obtenidos por Canavire, Puerta Cartas y Ramos (2024)



indican que las sequías son más perjudiciales para los ingresos laborales de quienes trabajan en los sectores agrícola, pesquero y minero, tanto en zonas rurales como urbanas y tanto en sectores formales como informales (ver Gráfico 43). Sin embargo, cabe señalar que los intervalos de confianza del coeficiente que captura los impactos de las sequías en los trabajadores rurales formales son bastante amplios. Además, los resultados sugieren que las sequías provocaron reducciones de los ingresos laborales de los empleados formales en el sector secundario de las zonas urbanas.



Gráfico 43. Las sequías provocadas por El Niño están asociadas con reducciones de ingresos



Fuente: Canavire-Bacarreza, Puerta Cartas, y Ramos (2024).

A nivel nacional, la reducción de ingresos laborales ocasionada por inundaciones y sequías se tradujo en un aumento de la pobreza entre 2007 y 2023. La evidencia empírica indica que la reducción de los ingresos laborales, causada por eventos climáticos extremos, específicamente inundaciones y sequías, empujaron a muchos ecuatorianos a la pobreza, principalmente aquellos que trabajan en los sectores agrícola, pesquero y minero (el sector primario) y en el sector secundario, que incluye la construcción y la manufactura. Sin embargo, las cifras nacionales ocultan diferencias geográficas. El Gráfico 44 muestra que las inundaciones están asociadas al aumento de la pobreza tanto en áreas rurales como urbanas, para quienes trabajan en el sector primario. Para quienes trabajan en los sectores secundarios, tanto las sequías como las inundaciones se relacionan con el aumento de la pobreza, únicamente en áreas rurales.

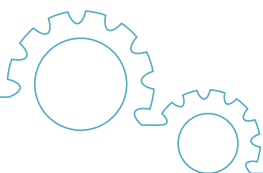
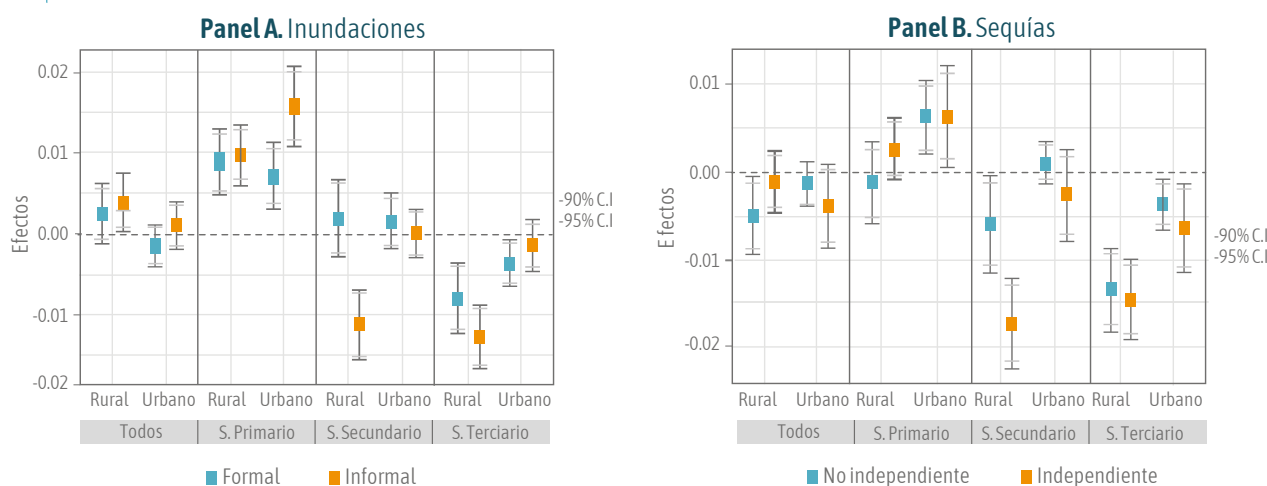


Gráfico 44. Efectos de inundaciones y sequías en la situación de pobreza por zona de residencia y formalidad laboral



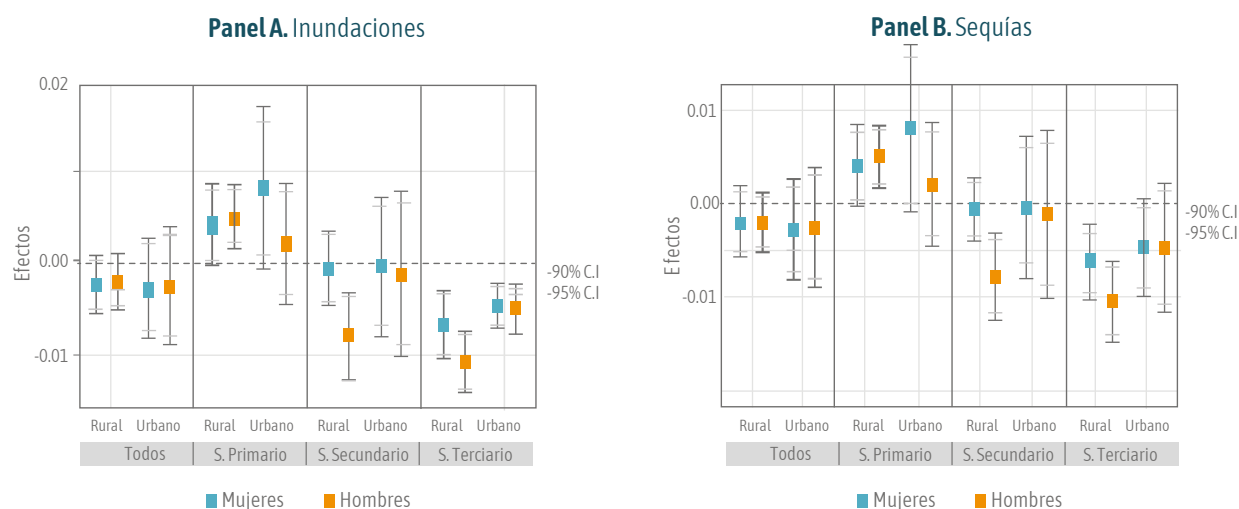
Fuente: Canavire-Bacarreza, Puerta Cartas, y Ramos (2024).

El Niño también ha tenido impactos diferenciales en cuanto al género de las cabezas de familia en los diferentes sectores de empleo y áreas de residencia. Los resultados obtenidos por Canavire-Bacarreza, Puerta Cartas y Ramos (2024) indican que el hecho de que las inundaciones aumenten la probabilidad de pobreza de los trabajadores hombres en zonas urbanas depende del sector de empleo. Para los trabajadores del sector primario, las inundaciones afectan tanto a hombres como a mujeres, con un efecto ligeramente mayor en los primeros. Esto se observa más claramente entre quienes trabajan en el sector primario en zonas rurales, ya que los efectos de las inundaciones en la pobreza son mayores para la población masculina en relación con la femenina (Gráfico 45, panel A). Sin embargo, en zonas urbanas, los efectos son más similares. En cuanto a sequías, los resultados también indican que estas aumentan la probabilidad de pobreza tanto para hombres como para mujeres en el sector rural (Gráfico 45, panel B). No obstante, para aquellos en áreas urbanas, el impacto de las sequías en la pobreza es mayor para la población femenina que para la masculina. Los impactos de las inundaciones y sequías en la probabilidad de ser pobre diferenciados por sexo probablemente se deban a las diferencias observadas en las oportunidades de empleo y las opciones disponibles para hombres y mujeres.





Gráfico 45. Efectos de inundaciones y sequías en la situación de pobreza diferenciados por género

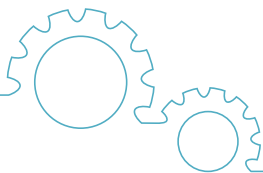


Fuente: Canavire-Bacarreza, Puerta Cartas, y Ramos (2024).

Con base en esta evaluación del panorama de vulnerabilidad climática, pobreza y vulnerabilidad social en el Ecuador, es esencial proponer estrategias y políticas de mitigación específicas. Para combatir el impacto del cambio climático en la pobreza y la vulnerabilidad, este informe, elaborado a partir de lo expuesto en el Informe sobre el clima y el desarrollo de Ecuador de 2024 (Banco Mundial 2024a), presenta un conjunto completo de recomendaciones sobre políticas. Estas recomendaciones están diseñadas para fortalecer la resiliencia comunitaria y minimizar los efectos adversos del cambio climático en la economía y el bienestar social del Ecuador.

Fortalecer la resiliencia agrícola y la gestión del agua cobra especial relevancia, dado que los pequeños agricultores de zonas rurales son vulnerables a sequías y fenómenos meteorológicos extremos. Las prácticas agrícolas climáticamente inteligentes, como sistemas avanzados de riego y agroforestería, junto con la gestión integrada del agua, serán fundamentales para salvaguardar los recursos y mejorar la productividad agrícola. En particular, resulta vital conservar los ecosistemas de páramo del país, que suministran entre 85% y 90% del agua potable del Ecuador, ya que la deforestación y el retroceso de los glaciares amenazan estas fuentes de agua esenciales.

La resiliencia de la infraestructura también es una prioridad para mitigar el impacto económico de las alteraciones provocadas por el clima. Mejorar carreteras y puentes para que resistan condiciones meteorológicas extremas, como inundaciones, reducirá la frecuencia y el costo de las interrupciones económicas, lo que contribuye a mantener el acceso a mercados y servicios esenciales. Además, Ecuador necesita diversificar su matriz energética por medio de inversión en fuentes de energía



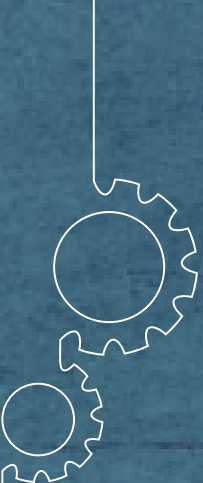
renovables más allá de la energía hidroeléctrica, como la solar y eólica. Este enfoque no solo reducirá su dependencia en la energía hidroeléctrica, que es vulnerable a sequías prolongadas, sino que también mejorará la seguridad energética del país mediante la construcción de una red energética más robusta y adaptable.

Hacer una transición hacia una economía de bajas emisiones implica llevar a cabo acciones específicas para descarbonizar el transporte y la energía, al mismo tiempo que se garantiza una gestión sostenible de los recursos forestales. Lograr un desarrollo económico con bajas emisiones de carbono requiere expandir y restaurar las áreas forestales protegidas, por medio de prácticas agrícolas y forestales sostenibles. Los esfuerzos por electrificar el transporte y desarrollar una infraestructura de energía limpia contribuirán en gran medida a reducir la dependencia de los combustibles fósiles. La conservación de los bosques también es un componente clave: la deforestación no solo aumenta la vulnerabilidad climática, sino que también representa un riesgo para las exportaciones agrícolas de Ecuador, que podrían ser objeto de restricciones internacionales debido a normas de sostenibilidad.

Fomentar la inversión privada y ampliar el financiamiento verde es fundamental para permitir la adopción de tecnologías sostenibles. Superar los obstáculos que impiden el financiamiento verde y facilitar el acceso a los mercados internacionales movilizaría capital privado para iniciativas climáticas. Los incentivos tributarios y las políticas de gasto público que alinean los intereses del sector privado con los objetivos nacionales climáticos y de desarrollo son esenciales para el crecimiento sostenible. Además, la adopción de una clasificación verde dentro del sistema financiero y la creación de una base sólida de inversionistas locales mejorarían el acceso a recursos financieros sostenibles, lo que facilitaría aún más la transición verde por parte de Ecuador.

Es de vital importancia fortalecer los marcos institucionales y las capacidades de gobernanza para implementar políticas climáticas eficaces. Las instituciones nacionales y subnacionales deben desarrollar una mayor capacidad para coordinar acciones, en particular, para la adaptación y resiliencia climáticas. Un marco jurídico unificado, con articulación interinstitucional, permitirá adoptar un enfoque integrado frente a la acción climática. Avanzar con la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático y la Estrategia de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres del Ecuador garantizará que el país pueda responder de forma rápida y sostenible a las crisis climáticas. En conjunto, estas recomendaciones subrayan la importancia de políticas integradas e intersectoriales para aumentar la resiliencia climática y reducir la pobreza y la vulnerabilidad, especialmente en las comunidades más afectadas por el cambio climático.





SECCIÓN 6

HOJA DE RUTA PARA REANUDAR LA LUCHA CONTRA LA POBREZA



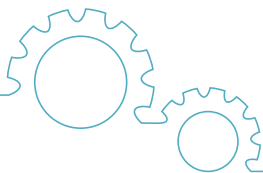
Para reanudar los esfuerzos por reducir la pobreza en Ecuador, es necesario aprovechar nuevas fuentes de crecimiento. Informes recientes del Banco Mundial, como *Ecuador: Growing Resilient for a Better Future* (CEM) (World Bank, 2024b) y *Ecuador Country Climate and Development Report* (CCDR) (World Bank, 2024a), analizan las políticas económicas necesarias para el crecimiento y la productividad a nivel macro. Destacan la urgencia de que el país diversifique sus motores de crecimiento para lograr una reducción sostenida de la pobreza y convertirse en país de ingresos altos. Históricamente, el crecimiento económico del país dependía en gran medida del gasto público, impulsado por los elevados ingresos generados por el petróleo. Esto debilitó la resiliencia fiscal y aumentó los niveles de deuda. Para construir una base económica sostenible, Ecuador debe fortalecer la participación del sector privado y reducir la dependencia de los ingresos volátiles de las materias primas. Como se destaca en estos informes, diversificar los motores económicos es esencial para una prosperidad a largo plazo y un crecimiento inclusivo.

A partir de la descripción anterior y de las conclusiones de los informes mencionados, en esta sección se explorará qué políticas son las adecuadas para mejorar la generación de ingresos de las poblaciones pobres y vulnerables de Ecuador. Se examinará también las políticas que contribuirían a aprovechar el potencial del mercado laboral para mejorar la calidad de los empleos, lo que aumentaría los ingresos laborales de las personas más pobres. Además, se propondrá una estrategia para mejorar el sistema de protección social, que coincida con el énfasis que el Gobierno ecuatoriano pone en la resiliencia climática y un desarrollo económico inclusivo. Finalmente se describirá un enfoque estructural y reactivo para abordar los desafíos específicos a los que se enfrentan las zonas rurales y los trabajadores independientes que, a menudo, están desproporcionadamente empobrecidos y vulnerables a los impactos.

6.1. Fortalecer el mercado laboral y mejorar la calidad de los empleos

Este informe destaca que, si bien el desempleo se mantiene estable, la calidad de los empleos se deteriora y el entorno laboral es más difícil para las personas pobres. Si bien el mercado laboral ha impedido que aumenten las tasas de pobreza durante el estancamiento económico que siguió al crecimiento insostenible del auge petrolero la baja calidad, de los empleos sugiere la presencia de limitaciones económicas que restringen el crecimiento y la productividad que implicarían el alivio sostenible de la pobreza. Las personas pobres a menudo consiguen empleos de baja calidad, caracterizados por altos niveles de informalidad, trabajos independientes o son subempleadas, normalmente en sectores de baja productividad. Además, pocos ecuatorianos —aún menos la población pobre— poseen las habilidades necesarias para que las empresas nacionales compitan a nivel mundial, lo que es esencial en una economía pequeña, abierta y dolarizada. Por otro lado, la estructura macroeconómica y la rigidez del mercado laboral sofocan el crecimiento productivo. Esto, combinado con las bajas tasas de rendimiento escolar y el descenso persistente de las tasas de finalización de la educación secundaria superior y terciaria, probablemente explique la disminución de los retornos a la educación en la mayoría de los sectores, desde principios de la década de los 2000 hasta 2017-2018. Asimismo, justificaría el estancamiento de los beneficios a partir de entonces. Para ser competitivo, Ecuador debe dotar a sus estudiantes de habilidades adecuadas para el mercado y garantizar que la educación terciaria privada, incluida la formación profesional, ofrezca una buena relación calidad-precio. Las conclusiones del CEM (World Bank, 2024b) son especialmente pertinentes con respecto a la población pobre: Ecuador necesita una estrategia fiscal disciplinada que incluya mejores





oportunidades de educación y formación para este segmento de la población, la promoción del desarrollo de habilidades alineadas con las necesidades del mercado laboral y una relajación gradual de las regulaciones del mercado laboral que permita que las empresas crezcan y se beneficien de una fuerza laboral mejor capacitada. Además, el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral es esencial para lograr equidad de género y debe estar respaldada por políticas y normas que les brinden oportunidades de crecimiento.

En Ecuador, ampliar y mejorar las oportunidades laborales para las personas pobres es fundamental para la transformación económica y la reducción de la pobreza. Los ingresos laborales desempeñan un papel crucial para sacar a los hogares de la pobreza, como se destaca en la Sección 2. Sin embargo, lograr un progreso económico sostenible requiere más que solo la creación de empleo: exige el desarrollo de empleos de mayor calidad, estables y bien remunerados, particularmente, para las poblaciones vulnerables que enfrentan barreras para acceder al empleo formal. Para impulsar un crecimiento inclusivo, Ecuador debe mejorar las competencias de la fuerza laboral, reducir la rigidez del mercado laboral y fomentar la inversión del sector privado, para asegurar que los más necesitados accedan a los beneficios de la expansión económica.

Crear mejores oportunidades de empleo requiere una estrategia basada en evidencia y un conjunto de intervenciones integradas. En Ecuador, es notable la ausencia de marcos institucionales sólidos para diseñar e implementar políticas laborales, lo que dificulta una coordinación e integración horizontal y vertical efectiva. Las autoridades reguladoras actuales se centran en sancionar las infracciones a las normas y en aplicar nuevas leyes, pero tienen una capacidad limitada para implementar estrategias más amplias. Para hacer frente a estos desafíos, es esencial desarrollar una estrategia integrada y con base en evidencia, que esté apoyada por una institución fuerte. Esta estrategia debe tener como objetivo fomentar la creación de empleo mediante las siguientes acciones: (i) actualizar la normativa y legislación; (ii) mejorar las condiciones en los sectores productivos, particularmente, en aquellos relacionados con bienes comercializables; (iii) mejorar y reajustar la educación, capacidades y habilidades y (iv) establecer mecanismos para proporcionar seguridad social a los trabajadores vulnerables y pobres.

Para facilitar la creación de empleo, las políticas deben priorizar la atracción de inversiones y el apoyo a empresas, mediante normas y leyes que reduzcan los obstáculos para acceder a un empleo formal y que fomenten un entorno regulatorio estable. La simplificación de la normativa sobre insolvencia, la eliminación de controles de precios y otras barreras de acceso, así como el fortalecimiento de la competencia de la autoridad para garantizar el cumplimiento de las leyes correspondientes darán lugar a empresas más fuertes y con mayor potencial productivo a corto y mediano plazo. Si se actualiza la legislación laboral para reducir costos laborales no salariales para las empresas, se ampliaría la demanda laboral formal, en línea con las recomendaciones de los informes ya mencionados del Banco Mundial (World Bank, 2024a; 2024b). A corto plazo, estas medidas podrían incluir iniciativas independientes para reducir el número de salarios mínimos y simplificar el proceso de fijación de cada uno, de manera que reflejen más de cerca los cambios en la productividad promedio de los trabajadores. Los salarios del sector público deberían establecerse en referencia a los salarios de ocupaciones similares en el sector privado, pero también reflejar la menor prima de riesgo del empleo público. Otras regulaciones que mejoren el empleo y que puedan implementarse a corto plazo deben ir acompañadas de un conjunto de políticas, entre ellas la reducción del costo de despido para las empresas. Cuando las empresas no pueden prescindir fácilmente de los trabajadores, son demasiado reacias

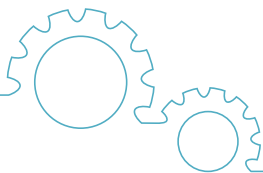


a expandirse, lo que limita el crecimiento del empleo y la productividad. A medida que las empresas se formalicen y el Ecuador reestructure su sistema de seguro de desempleo, el mercado laboral dejará de cumplir esa función y las indemnizaciones por despido podrán eliminarse por completo a mediano plazo. Otros cambios normativos a mediano plazo deberían incluir la consolidación y simplificación del cumplimiento tributario y normativo para los empleadores, así como la posibilidad de que los empleados celebren contratos formales por horas y temporales para adquirir experiencia. Estos ajustes normativos podrían impulsar el crecimiento empresarial, estimular la productividad y generar más y mejores empleos que puedan reducir la pobreza y la vulnerabilidad.

Para reducir la pobreza a través del mercado laboral es necesario mejorar la productividad de los empleos que actualmente ocupan los trabajadores pobres. En consonancia con los resultados del CEM (Banco Mundial 2024b), es evidente que es necesario eliminar las barreras al desarrollo del sector productivo, de tal manera que se diversifiquen las fuentes de crecimiento más allá de los ingresos del petróleo y el gasto público, para impulsar la demanda laboral en número de empleos y en empleos mejor remunerados para las personas más pobres. Como economía pequeña y dolarizada, el crecimiento del Ecuador se basa en el aumento de la productividad de los bienes comercializables. Ampliar la competencia nacional para mejorar el rendimiento de las empresas será clave para que el país aproveche las oportunidades comerciales. Ecuador puede mejorar aún más su productividad comercial maximizando las oportunidades de mayor valor añadido, por ejemplo, a través de la inversión en tecnologías e innovación que permitan adoptar técnicas de producción más avanzadas en los sectores de exportación existentes, como la agricultura especializada, y mediante la ampliación de redes de transporte y logística. Otras acciones están relacionadas con abrir con cautela los mercados de materias primas; mejorar los programas de promoción de exportaciones; mejorar la logística, transporte e infraestructura de las comunicaciones; y combatir el aumento de la inseguridad. Iniciativas como Invest in Ecuador y la ventanilla única (Miempresa) están diseñadas para atraer inversión extranjera y hacer que el registro de empresas sea menos oneroso. Sin embargo, todavía se puede mejorar; por ejemplo, se puede agilizar el proceso de concesión de permisos y licencias, simplificar los derechos de importación y reducir las barreras comerciales no arancelarias.

Preparar la fuerza laboral para las necesidades futuras también es de vital importancia. Con respecto a la oferta de mano de obra, el CEM (World Bank, 2024b) sugiere que se tomen medidas para mejorar la calidad de la educación y garantizar que las personas adquieran las habilidades cognitivas básicas; desde prevenir la desnutrición infantil hasta mejorar la educación terciaria para desarrollar habilidades sociales y de comunicación. La Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil es un gran paso hacia la dirección correcta que tendrá impacto a largo plazo, y se necesita sostenibilidad política y financiera para que la estrategia permita a la gente alcanzar su potencial desde de los primeros 1000 días de vida, generando una fuerza laboral más capaz. Durante la escuela primaria y secundaria, el sistema educativo debe centrarse en ampliar la proporción de estudiantes que exhiben competencias básicas en matemáticas y lenguaje. El apoyo a la educación postsecundaria se puede ampliar de manera significativa en los ámbitos del aseguramiento de la calidad e indicadores de empleabilidad. Establecer normas de calidad y acreditación para la formación técnica y exigir a los centros de enseñanza de que publiquen las tasas de obtención de licenciaturas e inserción laboral permitirá que futuros estudiantes tomen decisiones informadas. El apoyo gubernamental a la educación terciaria debe reequilibrarse para incluir también cursos profesionales acreditados de dos años de duración. Proporcionar formación en habilidades digitales, inteligencia artificial y tecnologías eco-





lógicas es esencial para preparar a los trabajadores para los sectores emergentes, lo cual se puede fomentar mediante mensajes y reconocimientos para estudiantes en escuelas secundarias y becas para educación continua, en particular para los grupos demográficos subrepresentados en estos sectores de alto valor añadido. Los programas de mejora y actualización de competencias deben atender las necesidades de los participantes del mercado laboral actuales y futuros, involucrar a los sectores productivos para identificar las necesidades a corto y largo plazo y garantizar una formación de alta calidad para mejorar la empleabilidad y los salarios. Por ejemplo, la iniciativa ETRI-VET del Banco Mundial tiene como objetivo desarrollar herramientas para evaluar y mejorar la preparación de las instituciones educativas y de formación para adaptar la educación de los jóvenes a los cambios digitales. La formación para la transición ecológica debe centrarse en competencias relacionadas con las nuevas tecnologías e integrarlas en los programas educativos existentes o desarrollar nuevos programas. Un informe reciente de Gmyrek, Winkler y Garganta (2024) muestra que la inteligencia artificial generativa podría impulsar mejoras significativas de la productividad en el Ecuador, pero la mitad de los puestos de trabajo que podrían mejorar la productividad a través de esta tecnología se ven “obstaculizados por la falta de acceso digital e infraestructura”. Para reducir aún más las diferencias de habilidades, las plataformas de aprendizaje digital personalizado (DPL) impulsadas por la IA pueden adaptar la educación a las necesidades individuales de cada estudiante, de tal manera que se mejore la eficiencia y la eficacia del aprendizaje. Por ejemplo, un ensayo aleatorio controlado llevado a cabo en el Ecuador por el Banco Mundial demostró que el acceso al sistema ALEKS, basado en la IA, para clases de recuperación de matemáticas condujo a una mejoría importante de las calificaciones en las pruebas y de las tasas de aprobación de los cursos por parte de estudiantes de educación superior (Molina et al. 2024).

Las poblaciones tradicionalmente marginadas podrían ser las que más ganen y contribuyan en un mercado laboral centrado en la productividad. En zonas rurales, donde la caída de ingresos ha favorecido de manera considerable el aumento de la pobreza extrema, es indispensable mejorar las prácticas agrícolas y el acceso a los mercados. A pesar de la baja productividad de las pequeñas granjas, su expansión documentada en Ecuador crea una oportunidad para aumentar los ingresos rurales mediante el fortalecimiento de las asociaciones de agricultores. Estas reducirían costos mediante la compra de insumos al por mayor y mejorarían su acceso al mercado por medio de la agregación de productos para la venta. Ecuador tiene ventajas naturales en los mercados orgánicos y especializados, principalmente, para productos con certificación de comercio justo que se venden a precios superiores a nivel internacional. Para apoyar a estos agricultores, las inversiones clave considerarían mejorar las carreteras rurales y la infraestructura en la región costera. Esto tendría un impacto especial en regiones con altos niveles de vulnerabilidad, como las provincias de Manabí, Los Ríos y Esmeraldas, que registran altas tasas de pobreza rural, donde las redes de agricultores proporcionan una base que se puede fortalecer.

Mediante la adopción de estas reformas, Ecuador es capaz de construir un mercado laboral sólido que ofrezca protección contra vulnerabilidades económicas y climáticas. Debido a los choques climáticos, los trabajadores rurales son cada vez más vulnerables. La adopción de nuevas variedades de cultivos, semillas mejoradas y prácticas agrícolas más eficientes ayudaría a mitigar estos riesgos. Mejorar la gestión de la sombra, fertilidad del suelo y control de plagas reduciría la variabilidad en el rendimiento de cultivos, especialmente, en regiones ecológicas como el corredor seco. Es esencial responder a desafíos ambientales y agrícolas específicos en todas las regiones de Ecuador. La restauración de los sistemas forestales en las cuencas hidrográficas mejoraría la infiltración de agua



y reduciría la escorrentía, lo que es primordial para afrontar fenómenos meteorológicos extremos. Mejorar las tecnologías de riego y usar herramientas de captación de agua, como AGRI, ayudaría a los agricultores a sobrellevar las épocas de sequía. Para adaptarse a los cambios en la idoneidad de cultivos de acuerdo con los fenómenos climáticos, podría ser necesaria la diversificación de cultivos y la adopción de mejores prácticas agronómicas.

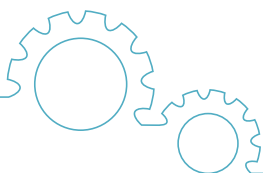
6.2. Protección social: soluciones sencillas para cerrar brechas cruciales

Es posible fortalecer la legitimidad y la eficacia de las intervenciones de asistencia social si se aumenta el conocimiento de la población. Ecuador ha logrado un progreso notable en la implementación de condicionalidades para mujeres embarazadas y niños menores de 2 años en el marco del programa BMD. Sin embargo, asegurar que los hogares entiendan y cumplan con los requisitos fue un obstáculo significativo. Si bien este desafío se supera gradualmente, la falta de conciencia sobre las obligaciones de los beneficiarios comprometería la eficiencia de un sistema integral y unificado de transferencias monetarias, que abarque beneficios y condicionalidades para diversos subgrupos de la población. La ambigüedad en esta área genera confusión entre los beneficiarios, lo que conlleva comportamientos y expectativas inapropiados. En este sentido, una campaña de concienciación pública, amplia y transparente, que comunique claramente las condiciones y los beneficios a la población, reforzaría la legitimidad y la eficacia del sistema de protección social considerablemente.

Los requisitos para acceder a las transferencias monetarias no contributivas no tienen por qué ser los mismos que para continuar en el programa. La eliminación de incentivos negativos no deseados, como la condición estricta de que los beneficiarios permanezcan debajo de la línea de pobreza en la base de datos del RS para no ser expulsados del sistema contributivo, desalienta a los beneficiarios actuales a mejorar sus condiciones de vida o a buscar un trabajo formal. Una solución sería implementar un umbral de RS más alto para salir del programa o establecer un rango, de manera que los beneficiarios reciban prestaciones cada vez más reducidas, a medida que mejoran sus ingresos o condiciones de vida, y así no excluirlos abruptamente del programa. Del mismo modo, las personas que transitan hacia un empleo formal seguirían recibiendo sus beneficios en cantidades decrecientes durante un periodo determinado, hasta que su trabajo sea estable (se firme un contrato). Esto fomentaría el progreso de los beneficiarios de la asistencia social.

La creación de un sistema de seguridad social flexible fomentaría una mayor inclusión. Como se mostró en la Sección 4.2, una buena parte de la fuerza laboral, sobre todo, los trabajadores independientes o de pequeñas empresas, carece de la cobertura que la protección social contributiva y no contributiva ofrecen, porque no cumplen los requisitos para acceder a la asistencia social ni tienen las posibilidades ni los incentivos para contribuir a la seguridad social en sus regímenes actuales. Para subsanar esta carencia, se propone desarrollar un Esquema de Seguridad Social de Transición. Este sistema ofrecería opciones de aportación flexibles y garantizaría que los trabajadores pasen de un programa de protección a otro sin perder las aportaciones acumuladas. Se basaría en tres condiciones fundamentales: (i) los trabajadores tendrían autonomía para seleccionar los riesgos contra los que desean estar asegurados, incluyendo aquellos cubiertos por el régimen general para los trabajadores independientes; (ii) el gobierno subvencionaría las aportaciones en función del nivel de ingresos del trabajador y (iii) los trabajadores tendrían la oportunidad de revisar periódicamente sus condiciones de afiliación. Esta flexibilidad respondería a las condiciones de los trabajadores vulnerables, que se caracterizan por reportar niveles de ingresos más bajos y relaciones laborales inestables.





Es necesario rediseñar los programas de transferencias monetarias para atender mejor los riesgos y vulnerabilidades particulares que enfrentan los miembros de cada hogar, tomando en cuenta su etapa en el ciclo de vida y otros aspectos. Si bien los programas existentes tratan de llegar a grupos demográficos específicos —incluyendo a recién nacidos, niños y niñas, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidades—, existe una evidente falta de transiciones fluidas entre los programas, a medida que evoluciona la elegibilidad de los miembros del hogar. Además, es común que las poblaciones objetivo sean aptas para estar en más de un programa. Por ejemplo, los niños menores de 2 años cumplen los requisitos para varios programas, como el BDH, el Bono de Desarrollo Humano Variable (BDH-V) y el BMD. Esta superposición puede dar lugar a resultados diferentes para los beneficiarios de estas iniciativas. Un programa de transferencias monetarias optimizado incorporaría criterios de inclusión, condicionalidades y mecanismos de verificación que tomen en cuenta el tamaño del hogar, las etapas de vida y las características específicas de los miembros del hogar. Para implementar un programa de este tipo, es necesario simular diferentes modelos de transferencias monetarias a partir de la base de datos del RS y, así, evaluar su eficacia y posibles efectos en el bienestar de la población objetivo. Este proceso también implicaría (i) detectar y eliminar las condicionalidades clave que afectarían negativamente la acumulación de capital humano, (ii) desarrollar un sistema de información integrado capaz de hacer un seguimiento de la cobertura de servicios de la población objetivo y de garantizar que las condicionalidades se cumplan de manera eficiente y a bajo costo, (iii) revisar los decretos y regulaciones gubernamentales pertinentes y (iv) adaptar el sistema de entrega de beneficios.

El sistema de protección social mejoraría mediante una estructura de gobernanza que evalúe periódicamente la eficiencia del sistema y ajuste su normativa de acuerdo con las condiciones socioeconómicas cambiantes del país. Para proteger y priorizar eficazmente la acumulación de capital humano, es necesaria la participación activa y coordinada de las instituciones que gestionan los programas de transferencias monetarias y las que prestan servicios relacionados con el desarrollo de la primera infancia, servicios de salud, educación, etc. Sin un enfoque integral que garantice que las personas tengan acceso pleno a programas adaptados a sus necesidades específicas, el funcionamiento aislado de las instituciones públicas generaría ineficiencias. La creación de un marco institucional, supervisado por una entidad de alto nivel capaz de realizar un seguimiento continuo y facilitar la coordinación interinstitucional, mejoraría drásticamente la eficacia y los resultados del sistema.

La asignación de recursos para programas sociales gestionados por los gobiernos centrales y locales podría mejorar en gran medida, si las características y clasificaciones socioeconómicas de los hogares se actualizan de manera periódica. Esto también implicaría la creación de un índice socioeconómico para un segmento más amplio de la población, incluyendo a las personas extranjeras y en tránsito. Actualmente, la URS se basa en censos implementados aproximadamente cada cinco años en áreas de alta pobreza. Aunque Ecuador cuenta con registros administrativos de diversas instituciones públicas que proporcionan datos valiosos sobre ingresos, empleo formal, niveles de educación, embarazo, etc., estos apenas están integrados en el RS y las actualizaciones suelen limitarse a añadir a los recién nacidos de los hogares registrados. Entre las iniciativas para ampliar la recopilación y la actualización de datos, se propone la implementación de ventanillas virtuales, pero a menor escala. Una iniciativa destacada del RS es su colaboración con los gobiernos locales, mediante acuerdos que permiten la recopilación y actualización de datos de sus localidades. Esto alimenta el registro de personas que viven en pobreza o pobreza extrema, en zonas dispersas no cubiertas por los censos,



de modo que se amplía la cobertura de las transferencias monetarias a quienes actualmente carecen de ellas. Este enfoque mejorará la cobertura y pertinencia de los datos y permitirá que los gobiernos locales orienten mejor sus programas sociales gracias a la base de datos del RS.

6.3 Potenciar la resiliencia ante impactos

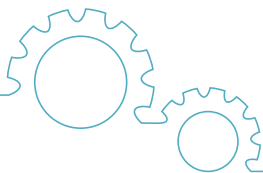
Para reducir la creciente vulnerabilidad de las comunidades ante las catástrofes climáticas, primero se debe identificar los hogares que viven en pobreza y vulnerabilidad y que están fuera de los sistemas de protección social actuales. Resulta sorprendente que un tercio de los hogares pobres no estén cubiertos por estos sistemas, lo que los deja aún más expuestos ante los riesgos. Una recopilación de datos socioeconómicos, demográficos y geográficos permitiría a las autoridades crear un perfil detallado de estas familias, lo que sentaría las bases para comprender las barreras específicas que impiden el acceso a los programas vigentes. Esta información es fundamental para reducir las brechas de cobertura y garantizar que quienes corren mayor riesgo no queden excluidos. Igual de importante es identificar las zonas y los hogares especialmente vulnerables a catástrofes climáticas, como inundaciones y sequías. Un análisis reciente sobre inundaciones reveló que muchas zonas densamente pobladas corren un alto riesgo de inundación que, a veces, alcanza varios metros de profundidad.

Al identificar las zonas de riesgo y difundir esta información a empresas, inversionistas y ciudadanos, es posible tomar decisiones informadas y adoptar medidas preventivas. Este tipo de comunicación no solo fomenta una cultura de prevención, sino que también reduce la vulnerabilidad y optimiza los recursos disponibles para proteger a las poblaciones más afectadas. Sin embargo, el desarrollo de la resiliencia va más allá de la identificación de riesgos. Requiere adoptar códigos de construcción resilientes e invertir en infraestructura crítica que soporte futuros desastres. Ante la existencia de vastas zonas con riesgo de inundaciones de poca profundidad, es esencial garantizar que las viviendas e infraestructuras se construyan o se adapten para ser resilientes. Para lograrlo, es necesaria la coordinación entre las entidades gubernamentales y el sector privado, de modo que se garantice el cumplimiento y la sostenibilidad. Invertir en infraestructuras resilientes, especialmente en ámbitos clave, como el transporte y los sistemas de agua, minimizaría los impactos negativos de los desastres y facilitaría una recuperación más rápida. Asimismo, fortalecer las infraestructuras existentes protegería a las comunidades y ahorraría dinero a largo plazo, dado que se evitarían reparaciones y reconstrucciones costosas posteriores a las catástrofes.

Por último, la preparación es un factor crucial. Actualizar periódicamente los planes de contingencia, aplicar estrategias de reducción de riesgos e invertir en sistemas de alerta temprana son pasos esenciales para lograr una gestión eficaz del riesgo ante desastres. Definir responsabilidades claras, actuar de manera coordinada y elaborar planes de gestión de riesgos sectoriales y territoriales actualizados garantizará respuestas más rápidas y eficientes, que protegerán tanto a las poblaciones como a las economías de los efectos devastadores de las emergencias climáticas.

Es un hecho que los riesgos que suponen los desastres naturales y el cambio climático aumentan, por lo que el país debe seguir tomando medidas para aumentar su resiliencia general y la de los hogares. Varias medidas permiten prepararse y adaptarse a las posibles consecuencias del cambio climático. En este estudio, identificamos tres áreas principales de trabajo para el país: (i) identificar a quienes están en mayor riesgo ante el cambio climático, (ii) identificar y adoptar estrategias alternativas de financiamiento y (iii) gestionar riesgos y construir infraestructuras resilientes.





Al país le beneficiaría identificar y promover estrategias alternativas de financiamiento y gestión de riesgos que se adapten a las necesidades de las personas pobres y vulnerables. Por ejemplo, el país podría apoyar el desarrollo y la prestación de seguros contra riesgos para los agricultores, en particular, para aquellos con pequeñas fincas que a menudo carecen de estas opciones.

Facilitar y mejorar la cooperación entre actores clave aumentaría la resiliencia a nivel comunitario. Mejorar la coordinación y las capacidades entre las diversas partes interesadas para mejorar los esfuerzos de preparación, adaptación y mitigación del cambio climático, principalmente, a nivel local, será decisivo en los próximos años.

La transición hacia una infraestructura resiliente también es importante para aumentar la resiliencia de los hogares. Por ejemplo, el país podría promulgar códigos de construcción para promover la adopción de soluciones de infraestructura que sean óptimas ante inundaciones, calor extremo y otros peligros. También es posible implementar otras acciones para mejorar las medidas estructurales de control de inundaciones. Por último, dado que es probable que el cambio climático afecte la salud mental y física, el país también podría centrar sus esfuerzos en preparar al sistema de salud, de modo que esté listo para responder a los posibles efectos del cambio climático en la salud.

La protección social adaptativa es indispensable para ayudar a las familias a salir de la pobreza y reducir su vulnerabilidad ante impactos, especialmente, frente a los crecientes riesgos climáticos. Si se vinculan los datos sobre pobreza y la información sobre riesgos climáticos, los gobiernos de todos los niveles podrían responder con más rapidez a las catástrofes, ya que ampliarían las redes de seguridad social, tanto horizontal como verticalmente, para proteger a las personas que actualmente viven en situación de pobreza y a aquellas que corren el riesgo de caer en ella debido a fenómenos climáticos. Este enfoque integrado permitiría dar respuestas más eficaces, que protegerían a las poblaciones vulnerables de las consecuencias económicas de las catástrofes. Los elementos de este enfoque integrado incluyen infraestructuras resilientes, planificación urbana y programas sociales adaptativos. Sin embargo, la eficacia de estas medidas de adaptación depende de la coordinación entre el Gobierno Central y los gobiernos locales.

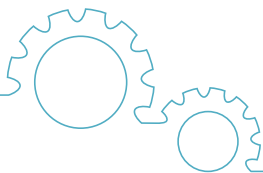
Aunque se registran avances, aún existen deficiencias en la forma en que estas entidades colaboran durante las emergencias. Los gobiernos locales deben trabajar en estrecha colaboración con las autoridades centrales, considerando las diferencias en las capacidades de respuesta a nivel local para solventarlas. Es fundamental mejorar —entre otros aspectos— la responsabilidad compartida de recopilar y mantener actualizados los datos sobre pobreza y el clima en la base de datos del RS. Esta información representa el eje central de la adaptación de las respuestas de emergencia y de las estrategias de prevención de acuerdo con las necesidades específicas de los hogares vulnerables a los impactos climáticos. Mediante el desarrollo de la capacidad local, una mejor coordinación institucional y la implementación de intervenciones oportunas, el sistema de protección social se adaptaría mejor y aumentaría la probabilidad de que las familias sean resilientes ante los desafíos causados por el clima.



Referencias

- Alkire, S. y Foster, J. (2007). Recuento y Medición Multidimensional de la Pobreza. *Oxford Poverty and Human Development Initiative Working Paper*. Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics*, 95 (7–8): 476–87.
- Araujo, C., y Schady, N. (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 8 (2): 43–77.
- Araujo, C., Bosch, M., Maldonado, R. y Schady, N. (2017). *The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country*. Documento de trabajo. BID. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8509>
- Araujo, C., M. Bosh, and N. Schady. 2016. “Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-generational Poverty Trap?” NBER Working Paper Series 22670, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w22670>.
- Arévalo Jaramillo, María Inés, and Maldonado Huailas, E. A. 2020. “Incidencia del Bono Joaquín Gallegos Lara en la dimensión bienestar material referida a la calidad de vida de los beneficiarios del Cantón Piñas, período 2018.” Universidad Nacional de Loja. <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/handle/123456789/23182>
- Baez, Javier E., Varun Kshirsagar, and Emmanuel Skoufias. 2024. “Drought-Sensitive Targeting and Child Growth Faltering in Southern Africa.” *World Development* 182: 106702.
- Bowen, Thomas Vaughan, Carlo Del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Patrick Maher, and Asha M. Williams. 2020. *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks (English)*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/579641590038388922/Adaptive-Social-Protection-Building-Resilience-to-Shocks>.
- Brunckhorst, Ben James, Ruth Hill, Ghazala Mansuri, Trang Van Nguyen, and Miki Khanh Doan. 2023. *Climate and Equity: A Framework to Guide Policy Action*. Washington, DC: World Bank.
- Brummund, P., C. Mann, and C. Rodriguez-Castelan, C. 2018. “Job Quality and Poverty in Latin America.” *Review of Development Economics* 22 (4): 1682–1708. doi:<https://doi.org/10.1111/rode.12512>.
- CAF. 2018. *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en Guayaquil*. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento (CAF). <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2021/01/VulnerabilidadGuayaquil.pdf>.
- Calixto Ramírez, C., and E. Luna Álvarez. 2018. La cuidadora de personas discapacitadas en Ecuador. El case de las beneficiarias del Bono Joaquín Gallegos Lara. *Universidad y Sociedad. Revista Científica de La Universidad de Cienfuegos*: 98–103.
- Canavire-Bacarreza, G., A. Conconi, S. Oliveri, and M. Serio. Forthcoming. “Understanding Vulnerability to Poverty and Natural Disasters in Latin America and the Caribbean.” *Advances in Econometrics*.
- Canavire-Bacarreza, G., S. Morales, and E. Neumeyer. Forthcoming. “On the Effects of Crime Escalation on Poverty in Ecuador.”



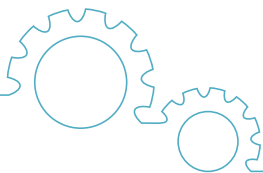


- Carvalho, L. 2010. "Poverty and Time Preference." RAND Labor and Population Working Paper WR-759, RAND, Santa Monica, CA. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2010/RAND_WR759.pdf.
- Castillo Añazco, R., and F. Jácome Pérez. 2016. "Medición de la pobreza multidimensional en el Ecuador." *Revista de Estadística y Metodologías INEC* 2: 27–51. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/revis-ta-de-estadistica-y-metodologias/>.
- Castillo, R., J. Fernandez, and S. Olivieri. 2022. "Impacto distributivo de las políticas fiscales en Ecuador." Internal document. Washington, DC: World Bank.
- Chaudhuri, S. 2003. "Assessing Vulnerability to Poverty: Concepts, Empirical Methods and Illustrative Examples." Department of Economics, Columbia University, New York, 56.
- Christiaensen, L. J., and K. Subbarao. 2005. "Towards an Understanding of Household Vulnerability in Rural Kenya." *Journal of African Economies* 14 (4): 520–58.
- Coba-Molina, E., and J. Díaz-Córdova. 2014. "El crédito de desarrollo humano asociativo en la economía social y solidaria de la provincia de Tungurahua-Ecuador." *Analitika* 7 (1):33–47.
- Coundouriotis, E. (2018). In flight: The refugee experience and human rights narrative. In *The Routledge Companion to Literature and Human Rights* (pp. 78-85). Routledge.
- Cui, X., B. Gafarov, D. Ghanem, and T. Kuffner. 2024. "On Model Selection Criteria for Climate Change Impact Studies." *Journal of Econometrics* 239 (1): 105511.
- Del Carpio, X. V., C. Gruen, and V. Levin. 2017. *Measuring the Quality of Jobs in Turkey*. Washington, DC: World Bank.
- Del Pozo, D. and Moreno, L. 2024. "Intergenerational Mobility in Ecuador: A First Approach." Working Paper 19, INEC, Loja, Ecuador.
- Ecuador, Ministry of the Environment, Water and Ecological Transition. 2022. *4th National Communication and 2nd Biennial Update Report of Ecuador to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Quito.
- Edmonds, E., and N. Schady. 2012. "Poverty Alleviation and Child Labor." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (4): 100–24.
- Farfán, M. G., L. Gayoso, and F. Tisei. 2024. *Towards a More Adaptive Social Protection System in Zambia (English)*. Washington, DC: World Bank.
- Fields, G. S., Gindling, T. H., Sen, K., Danquah, M., & Schotte, S. (2023). *The job ladder: transforming informal work and livelihoods in developing countries* (p. 464). Oxford University Press.
- Floril, N., and M. Á. Malo. 2023. "Política pública para la población adulta mayor e impacto de la Pensión Asistencial del Programa 'Bono de Desarrollo Humano' en Ecuador." Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca.
- Gachet, I., T. Packard, and S. Olivieri. 2020. "Ecuador Labor Market Regulations: A Case for Reform." Unpublished manuscript. Washington, DC: World Bank.
- García-Macías, E. G., and R. F. Garzozzi-Pincay. 2023. "Crédito del bono de desarrollo humano para emprendimientos familiares en la parroquia San Isidro del Cantón Sucre, período 2021." *Polo Del Conocimiento* 8 (9): 1656–79.



- Gmyrek, P., H. Winkler, and S. Garganta. 2024. "Buffer or Bottleneck? Employment Exposure to Generative AI and the Digital Divide in Latin America." Policy Research Working Paper 10863. World Bank, Washington, DC.
- Günther, I., and K. Harttgen. 2009. "Estimating Households' Vulnerability to Idiosyncratic and Covariate Shocks: A Novel Method Applied in Madagascar." *World Development* 37 (7):1222–34.
- Haushofer, J., and E. Fehr. 2014. "On the Psychology of Poverty." *Science* 344 (6186): 862–7. <https://doi.org/10.1126/science.1232491>.
- Institute for Economics & Peace. "Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World." visionofhumanity.org. <http://visionofhumanity.org/resources>.
- IMF. 2021. *Ecuador: Selected Issues*. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781513599274.002>
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2016. *Reporte de pobreza por consumo: Ecuador 2006–2014*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Quito.
- Lawrance, E. C. 1991. "Poverty and the Rate of Time Preference: Evidence from Panel Data." *Journal of Political Economy* 99 (1): 54–77.
- López-Calva, L. F., & Rodríguez-Castelán, C. (2016). Pro-growth equity: A policy framework for the twin goals. World Bank Policy Research Working Paper, (7897).
- Lustig, N., ed. 2022. *Commitment to Equity Handbook—Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Volume 1 Fiscal Incidence Analysis: Methodology, Implementation, and Applications*. 2nd ed. <https://commitmenttoequity.org/wp-content/uploads/2023/04/CEQ-Handbook-Volume-1-.pdf>
- Mejía, E. 2015. "El Bono Joaquín Gallegos Lara y su incidencia social y económica en las familias con miembros que tienen capacidades especiales en el Cantón Quevedo, período 2009–2013." Pregrado, Universidad Técnica Estatal de Quevedo.
- Mideros, A., and F. Gassmann. 2017. "Fostering Social Mobility: The Case of the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador." Merit Working Papers 2017–002, United Nations University – Maastricht, Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), Maastricht, Netherlands.
- Molina, E., C. Cobo, J. Pineda, and H. Rovner. 2024. *AI Revolution in Education: What You Need to Know*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1111/j.1467-629X.1980.tb00220.x><https://doi.org/10.1111/j.1467-629X.1980.tb00220.x>
- Molina Vera, A., and H. Oosterbeek. 2017. "The Medium-term Effects of Gaining or Losing a Cash Transfer on Poverty." Doctoral thesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, FLACSO Ecuador.
- Neill, D. A., and P. M. Jørgensen. 2024. "Catalogue of the Vascular Plants of Ecuador." *Missouri Botanical Garden*. <https://www.mobot.org/mobot/research/ecuador/climates.shtml>.
- Ochoa Herrera, J. M., R. B. Maza Chamba, J. C. Granda Pardo, J. R. Padilla Andrade, L. E. Peláez Moreno, and D. P. Morocho Pasaca. 2022. "El rendimiento de los emprendimientos financiados por el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) en Ecuador." *Un Espacio Para La Ciencia* 5 (1): 31–45. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7415902>.
- Olivieri, Sergio Daniel, Ivan Francisco Gachet Otanez, Diana Marcela Sanchez Castro, Jaime Estuardo Fernandez Romero, Kelly Yelitza Montoya Munoz, Karen Yiseth Barreto Herrera, Cicero Augusto





- Silveira Braga, and Hernan Jorge Winkler-Seales. 2023. *From Infection to Inflation: Global Crises Hit Hard Poor and Vulnerable Households in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Palacios, J., D. de Crombrughe, and F. Gassmann. 2022. "Money Is Not Enough: Unintended Negative Effects of Cash Transfer Design." Working paper. Maastricht University. <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/money-is-not-enough-unintended-negative-effects-of-cash-transfer>
- Paredes-Torres, T. 2017. "The Long-term Effects of Cash Transfers on Education and Labor Market Outcomes." MPRA Paper 88809, Munich Personal RePec Archive, Munich, Germany.
- Paxson, C., and N. Schady. 2010. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador." *Economic Development and Cultural Change* 59 (1): 187–229. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20821896>.
- Perugachi, M. 2022. "Prevalencia del 'síndrome del cuidador' en cuidadores primarios de personas con discapacidad intelectual severa que reciben el Bono Joaquín Gallegos Lara del Cantón Azogues en el periodo 2019–2020." Postgrado, Universidad Politécnica Salesiana.
- Ponce, J., and A. S. Bedi. 2010. "The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador." *Economics of Education Review* 29 (1): 116–25. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.07.005>.
- Pörtner, H.-O., D. C. Roberts, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, and A. Okem. 2022. "IPCC, 2022: Summary for Policymakers." In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama, p. 3–33. Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009325844.001
- Rosales-Rueda, M. 2018. "The Impact of Early Life Shocks on Human Capital Formation: Evidence from El Niño Floods in Ecuador." *Journal of Health Economics* 62: 13–44.
- Sánchez, J. 2017. "Política educativa y protección social: convergencia interna y etnicidad en Ecuador, 2007–2014." Doctoral thesis, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Schady, N., and J. Rosero. 2008. "Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?" *Economics Letters* 101 (3): 246–48. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2008.08.015>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil. 2023. Informe anual de evaluación y resultados de la aplicación de la política pública de reducción de la desnutrición crónica infantil, que permita determinar la efectividad y pertinencia del Bono 1000 días. Quito, Ecuador: Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil.
- Skoufias, E., & Baez, J. (2021). Operationalizing Vulnerability to Poverty.
- ThinkHazard! 2020. *Ecuador's Country Profile*. Washington, DC: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. <https://thinkhazard.org/en/report/73-ecuador>.
- Tisei, Francesco, ed. 2024. *Unleashing Adaptive Potential for Social Protection—Good Adaptive Social Protection Practices in The Latin America And Caribbean Region*. Washington, DC: World Bank.



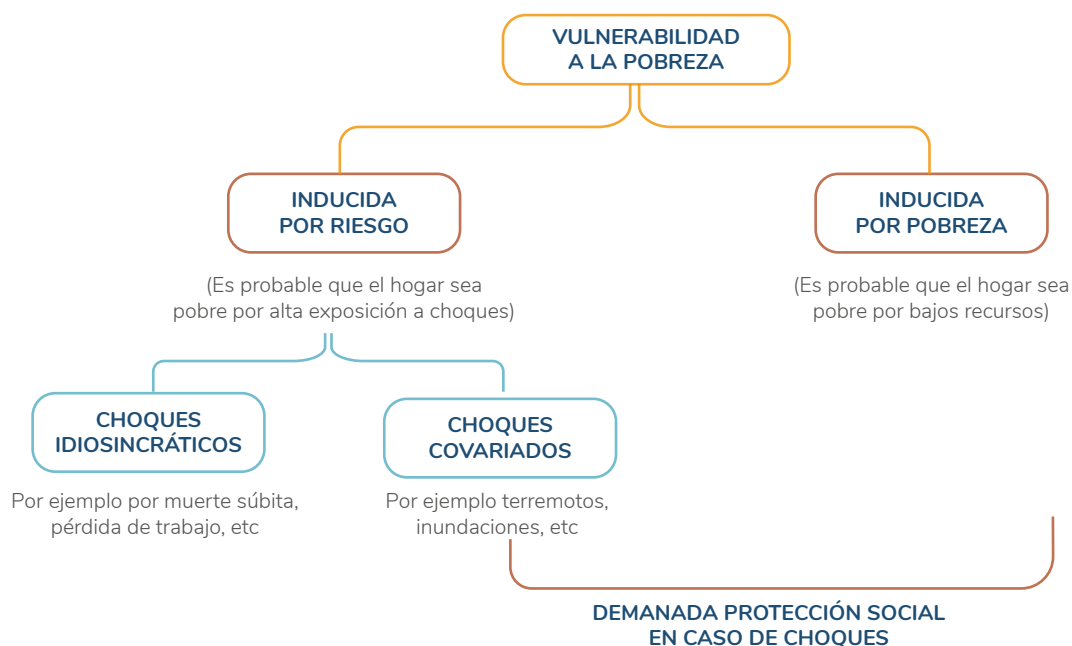
- Tisei, Francesco, G. Canavire-Bacarreza, M. Serio, J. Esparza, and N. Schwarz. 2023. "The Adaptiveness of Social Protection Systems in Ecuador—Stress Test Assessment Brief." World Bank Social Protection and Jobs, and Poverty Practice, Washington, DC.
- UNDP. 2013. *Climate Risk*. New York, NY: United Nations Development Programme (UNDP), Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR).
- UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Ecuador." United Nations Office for Disaster Risk Reduction. <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=ecu&continue=y>.
- Valencia Núñez, E. R., A. T. Valle Álvarez, M. E. Cruz Lascano, and A. F. Haro Sarango. 2022. "Evaluación de la sostenibilidad financiera en el Crédito de Desarrollo Humano Asociativo en la provincia de Tungurahua, Ecuador." *Lecturas de Economía* 97: 325–68. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n97a346723>.
- World Bank. 2018. *Ecuador—Systematic Country Diagnostic (English)*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/835601530818848154/Ecuador-Systematic-Country-Diagnostic>.
- World Bank. 2019. *Ecuador Public Finance Review: Phase Two*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2020. "Between Countries: Challenges and Opportunities of Venezuelan Migration in Ecuador." Mimeo. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2021a. *Climate Change Knowledge Portal*. Washington, DC: World Bank. <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/ecuador>.
- World Bank. 2021b. *Climate Risk Country Profile Ecuador*. Washington, DC: World Bank. <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/ecuador/climate-data-historical>.
- World Bank. 2023a. *Ecuador Third Green and Resilient Recovery DPF (EGARR-DPF3)*. Internal document. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2023b. *Rising Strong: Peru Poverty and Equity Assessment*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2024a. *Ecuador Country Climate and Development Report*. CCDR Series. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2024b. *Ecuador: Growing Resilient for a Better Future*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming. *Towards an Actionable Two-Pronged Strategy to Foster Sustainable and Inclusive Growth*. Ecuador: County Economic Memorandum. Washington, DC: World Bank.
- Younger, S. D., J. Ponce, and D. Hidalgo, D. 2009. "El impacto de Programas de Transferencias a las Madres de Familia en la Seguridad Alimentaria de los Niños: Un análisis comparado de los casos de México y Ecuador."
- Zárate, N., and E. Álvarez. 2016. "Calidad de vida de las personas con discapacidad que reciben el Bono Joaquín Gallegos Lara de la ciudad de Loja y el accionar del trabajador social." Pregrado, Universidad Nacional de Loja <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/handle/123456789/14833>.



Apéndice



Gráfico A1. Vulnerabilidad y sus fuentes



Fuente: Traducción propia a partir de Farfán et al. (2024).



Gráfico A2. Medición de la vulnerabilidad a la pobreza en el Ecuador

La prevalencia de la vulnerabilidad en el Ecuador se cuantifica mediante la estimación de un modelo jerárquico de dos niveles que sigue el modelo de Skoufias y Baez (2021), el cual se basa en las metodologías propuestas por Chaudhuri (2003), Christiaensen y Subbarao (2005), y Günther y Harttgen (2009). Este modelo, en la primera etapa, descompone la vulnerabilidad en vulnerabilidad inducida por la pobreza o por el riesgo y, en la segunda etapa, evalúa la contribución relativa de los choques covariados e idiosincráticos a la vulnerabilidad inducida por el riesgo. Cabe destacar que el modelo se basa en el supuesto de que la vulnerabilidad a la pobreza se caracteriza por la media y la varianza del bienestar de los hogares, que en el caso del Ecuador se mide a través del consumo del hogar.



En concreto, si suponemos que $i = 1, 2, 3, \dots, I$ representa los hogares y $j = 1, 2, 3, \dots, J$ representa las comunidades. Según el modelo jerárquico de dos niveles, los hogares están anidados dentro de las comunidades, de modo que el bienestar del hogar i en la comunidad j puede representarse como

$$\ln c_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}X_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad 1$$

El término constante, así como las pendientes de la ecuación (1) de cada comunidad, se suponen afectados por factores comunitarios observables (Z) y no observables (u_{0j} and u_{1j}) como se muestra en las ecuaciones 2 y 3 a continuación:

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}Z_j + u_{0j} \quad 2$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} + \gamma_{11}Z_j + u_{1j} \quad 3$$

Si sustituimos las ecuaciones (2) y (3) en (1), obtenemos la siguiente expresión:

$$\ln c_{ij} = \gamma_{00} + \gamma_{01}Z_j + (\gamma_{10} + \gamma_{11})X_{ij} + u_{0j} + u_{1j}X_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad 4$$

Por lo tanto, en este modelo jerárquico de dos niveles hay tres términos de error que deben estimarse de forma empírica: u_{0j} , u_{1j} y ε_{ij} , como se muestra en la ecuación (4). El último término de error captura los choques idiosincrásicos, mientras que el error de las ecuaciones (2) y (3) reflejan los efectos directos e indirectos de los choques covariados en cada hogar, respectivamente. En la primera etapa, la ecuación (4) puede estimarse por medio de una regresión de máxima verosimilitud de efectos mixtos. En la segunda etapa, los residuos al cuadrado de mínimos cuadrados ordinarios y su suma cuadrática pueden ser regresados sobre X_{ij} y Z_j .

La probabilidad de que el bienestar de un hogar caiga por debajo de la línea de pobreza z (vulnerabilidad a la pobreza) puede estimarse suponiendo que el bienestar sigue una distribución lognormal, de modo que

$$\widehat{v}_{ij} = P(\ln(welfare)_{ij} < \ln z | X, Z) = \Phi\left(\frac{\ln z - \ln(\widehat{welfare})_{ij}}{\sqrt{\widehat{\sigma_{u_{0j} + \varepsilon_{ij}}^2}}}\right) u_{0j} \quad 5$$

La ecuación anterior se puede usar para derivar una estimación de la vulnerabilidad a la pobreza a partir de choques a nivel covariado, mediante la sustitución de $\widehat{\sigma_{u_{0j} + \varepsilon_{ij}}^2}$, en el denominador por $\widehat{\sigma_{u_{0j}}^2}$, mientras que una estimación de la vulnerabilidad a la pobreza derivada de choques idiosincrásicos se obtiene al sustituir $\widehat{\sigma_{u_{0j} + \varepsilon_{ij}}^2}$ por $\widehat{\sigma_{\varepsilon_{ij}}^2}$.





Gráfico A3. Los tres factores que determinan los riesgos: amenaza, exposición y vulnerabilidad.



Fuentes: Traducción propia a partir de Brunckhorst et al. (2023) y Pörtner et al. (2022).





Gráfico A4. Nivel de riesgo del Ecuador por tipo de peligro

Tipo de peligro	Nivel de riesgo
Inundación fluvial	Alto
Inundación urbana	Alto
Inundación costera	Alto
Terremoto	Alto
Deslizamiento de tierra	Alto
Tsunami	Alto
Erupción volcánica	Alto
Calor extremo	Alto
Incendio forestal	Alto
Ciclón	Muy bajo
Escasez de agua	Muy bajo

Fuente: ThinkHazard! (2020).

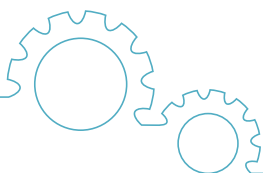


Gráfico A5. Enfoque metodológico de los efectos heterogéneos de los cambios en precipitaciones sobre la pobreza y resultados laborales en el Ecuador

La especificación empírica adoptada por Canavire-Bacarreza, Puerta-Cuartas y Ramos (2024) para estimar los impactos de El Niño en la pobreza y los resultados del mercado laboral en el Ecuador toma la siguiente forma:

$$Y_{ijrt} = \sum_{s=1}^3 1(sec = s)\beta_{js}Z_{rt} + X'_{it}\gamma_j + \eta_{jr} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijrt}$$

Donde Y_{ijrt} representa la variable de resultado (situación de pobreza, ingreso per cápita, ingreso laboral) para la persona i , que pertenece al grupo j en la parroquia r (el nivel administrativo más bajo del país) en el año t . Se permite que todos los coeficientes varíen entre los diferentes grupos, dado que tanto los choques de precipitación como los efectos fijos pueden diferir entre ellos.

El término Z_{rt} indica la variable de precipitación para la parroquia r en el año t , construida a partir del Índice de Precipitación Estandarizado (SPI, por sus siglas en inglés), como se explica más adelante. El modelo incluye η_r and δ_t como variables de control para los efectos fijos de parroquia y efectos fijos de año, respectivamente, lo que permite tener en cuenta la heterogeneidad no observada entre parroquias y a lo largo del tiempo. Cabe destacar que Z_{rt} está agregado a nivel parroquial, mientras que el análisis se realiza a nivel individual. Por lo tanto, el modelo aprovecha la variación geográfica y temporal en el indicador de precipitaciones Z_{rt} para estimar su influencia en los resultados seleccionados. X_{it} es un vector de variables observables a nivel individual que incluye años de educación, estado civil, sexo y edad. Para garantizar una inferencia precisa, los errores estándar se agrupan a nivel parroquial.

El SPI es una variable continua que indica tanto excesos (valores positivos) como déficits (valores negativos) en las condiciones de precipitación, ya que captura eventos identificados como “inundaciones” y “sequías”, respectivamente, para facilitar la interpretación. Para representar adecuadamente las variaciones positivas y negativas del indicador—es decir, sus efectos no lineales según Cui et al. (2024)—la variable Z_{rt} debe ser definida estratégicamente. Por ejemplo, definir $Z_{rt} = SPI_{rt}$ no permite capturar las variaciones negativas asociadas con sequías, las cuales tienen implicaciones significativas en la pobreza y los resultados del mercado laboral. Una alternativa es definir $Z_{rt} = |SPI_{rt}|$ (el valor absoluto del SPI); si bien esta formulación considera tanto las variaciones positivas como negativas del índice, trata todas las variaciones de manera equivalente.

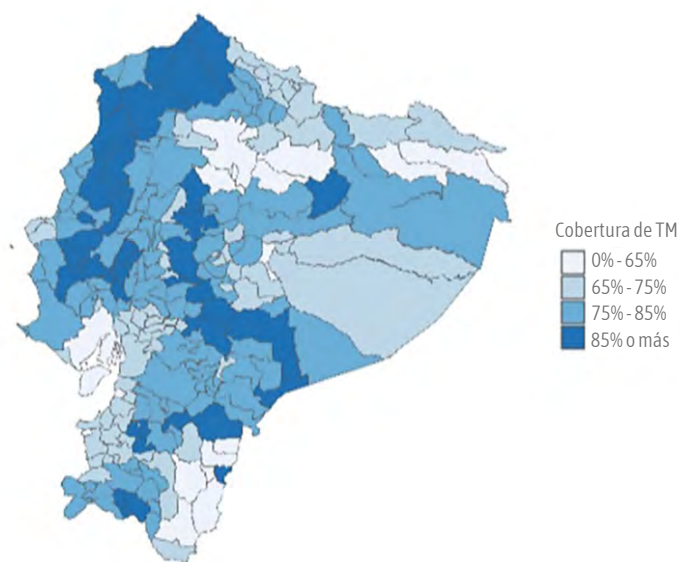
Para diferenciar entre variaciones positivas (inundaciones) y negativas (sequías) y comparar sus impactos correspondientes, los autores emplean la siguiente estrategia: Para el análisis de inundaciones, los autores definen $Z_{rt} = SPI_{rt}$ y restringen la muestra a unidades con valores de SPI por encima del percentil 25. Las estimaciones resultantes se interpretan como el efecto marginal de un aumento de una desviación estándar en el SPI. Por otro lado, para el análisis de sequías, definen $Z_{rt} = -SPI_{rt}$ y limitan la muestra a unidades con valores de SPI por debajo del percentil 75. Las estimaciones resultantes se interpretan como el efecto marginal de una disminución de una desviación estándar en el SPI. Esta estrategia garantiza una comparación coherente entre unidades que experimentan variaciones significativas positivas y negativas del SPI.



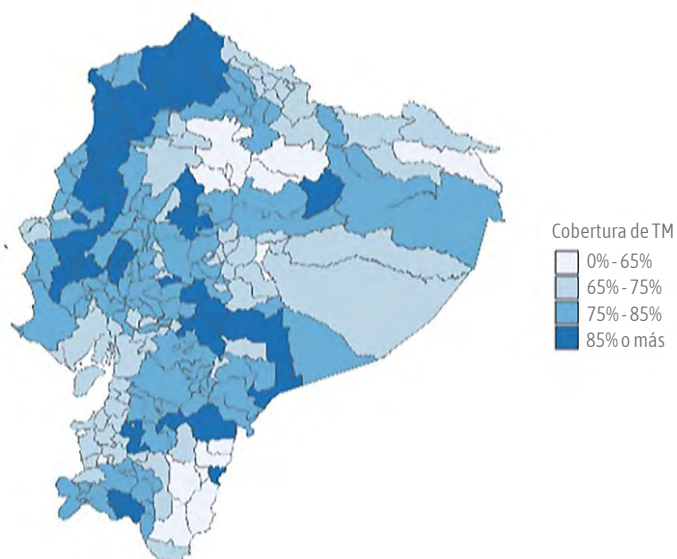


Gráfico A6. Proporción de trabajadores que se benefician de transferencias monetarias no contributivas, 2023

Panel A. Trabajadores agrícolas



Panel B. Trabajadores independientes y de pequeñas empresas



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.

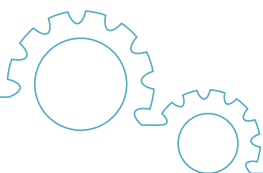


Gráfico A7. Factores relacionados con el acceso a la seguridad social contributiva por parte de los trabajadores independientes y de pequeñas empresas

Pr (Afilación)	Comparado con	Efecto marginal dy/dx	Error estándar (método delta)	z	Intervalo de confianza al 95 %	
Afroecuatorianos	Indígenas	0,064	0,018	3,500	0,028	0,100
Montubios		0,212	0,027	7,770	0,158	0,265
Mestizos		0,100	0,015	6,870	0,071	0,128
Mujeres	Hombres	-0,005	0,009	-0,560	-0,023	0,013
Adultos (30–64)	Jóvenes (18–29)	0,114	0,007	16,070	0,100	0,128
Adultos mayores (más de 65)		0,287	0,013	21,980	0,261	0,312
Educación básica incompleta	Sin educación formal	0,048	0,013	3,560	0,021	0,074
Educación básica completa		0,056	0,021	2,630	0,014	0,098
Educación intermedia incompleta		0,029	0,017	1,740	-0,004	0,063
Educación intermedia completa		0,073	0,015	4,690	0,042	0,103
Título de pregrado		0,127	0,018	6,900	0,091	0,164
Título de posgrado		0,179	0,031	5,800	0,119	0,240
Sector informal	Sector formal (RUC)	-0,155	0,020	-7,950	-0,193	-0,117



Pr (Afiliación)	Comparado con	Efecto marginal dy/dx	Error estándar (método delta)	z	Intervalo de confianza al 95 %	
Decil 2	Decil 1 - Ingreso per cápita por hogar	0,015	0,014	1,050	-0,013	0,042
Decil 3		0,020	0,015	1,310	-0,010	0,049
Decil 4		0,026	0,014	1,800	-0,002	0,054
Decil 5		0,035	0,016	2,130	0,003	0,067
Decil 6		0,039	0,015	2,530	0,009	0,069
Decil 7		0,074	0,014	5,210	0,046	0,102
Decil 8		0,094	0,016	6,060	0,064	0,125
Decil 9		0,143	0,016	9,160	0,112	0,173
Decil 10		0,237	0,016	15,190	0,206	0,268
Manufactura	Agricultura, silvi- cultura y pesca	-0,119	0,013	-9,320	-0,144	-0,094
Construcción		-0,176	0,012	-14,530	-0,200	-0,152
Venta al por mayor y menor		-0,108	0,017	-6,420	-0,141	-0,075
Transporte y almacenamiento		-0,118	0,014	-8,280	-0,146	-0,090
Hostelería y gastronomía		-0,146	0,018	-8,290	-0,180	-0,111
Otros sectores		-0,105	0,013	-8,020	-0,130	-0,079
Rural	Zona urbana	0,092	0,014	6,580	0,065	0,120

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.



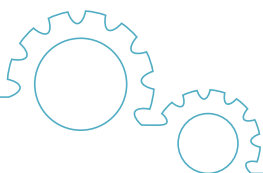


Gráfico A8. Programas de transferencia monetaria en el Ecuador

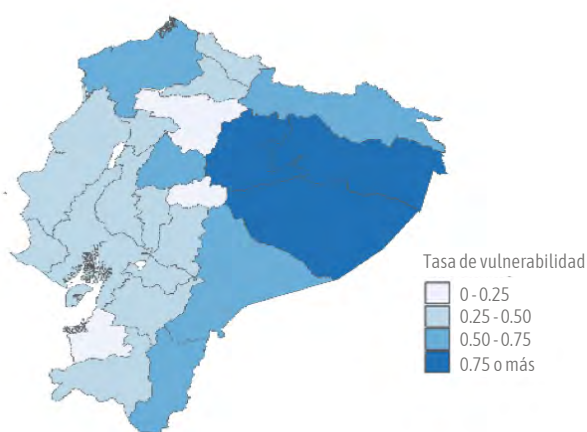
Nombre	Población objetivo	Monto y frecuencia	Reglas y condiciones de inclusión
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	Para familias en situación de pobreza con beneficiarios de entre 18 y 64 años sin discapacidad.	USD 55 mensuales	• Permanecer por debajo de la línea de pobreza. • En teoría, aplican condiciones de educación y salud, pero no se hacen cumplir.
Bono de Desarrollo Humano Variable (BDH-V)	Familias en situación de pobreza extrema con hijos. Beneficiarios de entre 18 y 64 años sin discapacidad.	Fijo de USD 55 mensuales + cantidad variable en función de la cantidad de hijos. Máximo USD 150.	• Tener hijos menores de edad y permanecer por debajo de la línea de pobreza extrema. • En teoría, aplican condiciones de educación y salud, pero no se hacen cumplir.
Bono 1000 Días	Programa para prevenir el retraso en el crecimiento. Comienza en el embarazo y termina a los 2 años.	Fijo de USD 50 mensuales + 3 pagos variables sujetos a condicionalidades al nacer, al año y a los 2 años.	• Permanecer por debajo de la línea de pobreza. • Condicionalidades verificadas en los controles prenatales y de crecimiento y en el registro temprano de nacimientos.
Pensión mis Mejores Años	Adultos mayores por debajo de la línea de pobreza.	USD 100 mensuales.	• Permanecer por debajo de la línea de pobreza.
Pensión Toda una Vida	Personas menores de 64 años con discapacidades por debajo de la línea de pobreza.	USD 100 mensuales.	• Permanecer por debajo de la línea de pobreza + 40 % + discapacidad certificada.
Bono Joaquín Gallegos Lara	Compensación para cuidadores de personas con discapacidades graves.	USD 240 mensuales	• 75 % + discapacidad física, o 65 % + discapacidad intelectual, o enfermedades raras, o menores con VIH por debajo de la línea de vulnerabilidad.
Bono para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Orfandad por Muerte Violenta de su Madre o Progenitora	Programa para niños huérfanos debido a la muerte violenta de su madre.	Mensual: 1 niño: USD 136,65 2 niños: USD 198,40 3 niños o más: USD 249,46.	• Personas menores de edad cuya madre fue asesinada o violada y murió como consecuencia de ello.
Bonos por Contingencia	Programa para ayudar en contingencias, incluidas las relacionadas con el clima.	Depende de la contingencia.	• Hay casos automáticos y otros que crea el gobierno cuando es necesario.



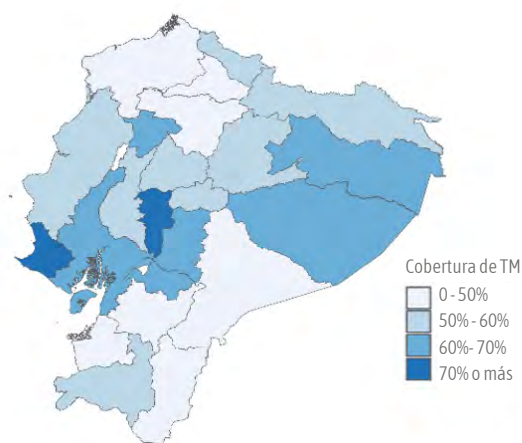


Gráfico A9. Cobertura de las transferencias monetarias en hogares vulnerables

Panel A. Vulnerabilidad a la pobreza



Panel B. Cobertura

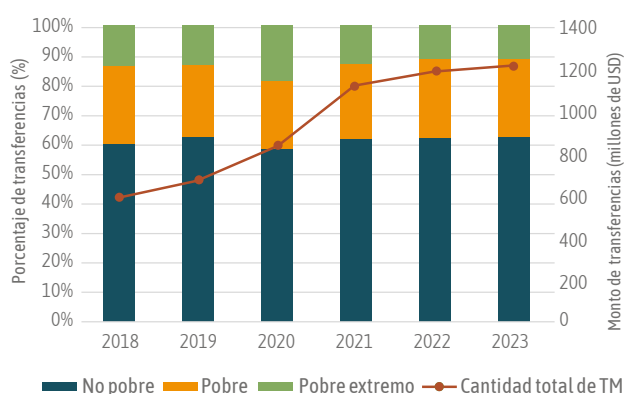


Fuente: ENEMDU. Resultados según el índice de vulnerabilidad de la sección 5.



Gráfico A10. Porcentaje de prestaciones por situación de pobreza y quintil

Panel A. Prestaciones por situación de pobreza



Panel B. Prestaciones por quintil

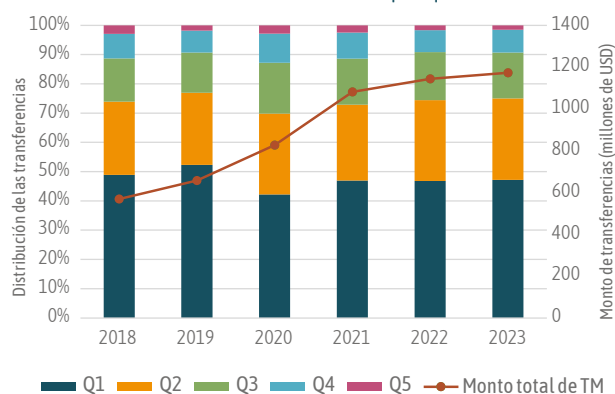
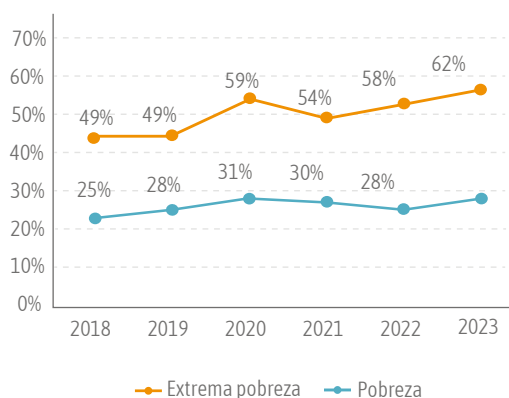


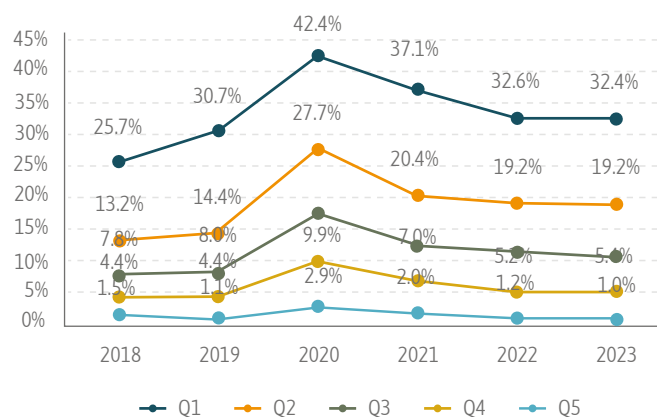


Gráfico A11. Transferencias monetarias como porcentaje de los ingresos totales del hogar

Panel A. Por situación de pobreza



Panel B. Por quintil

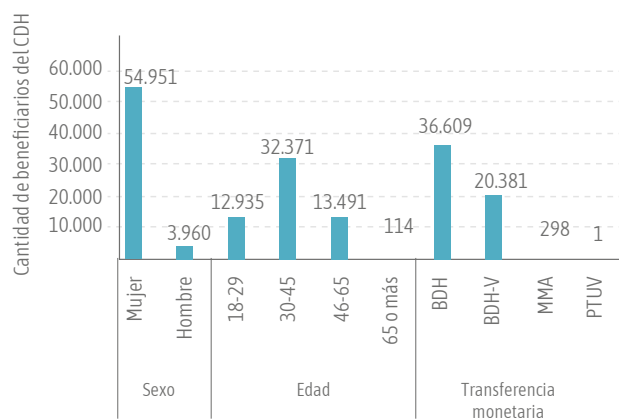


Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la ENEMDU.

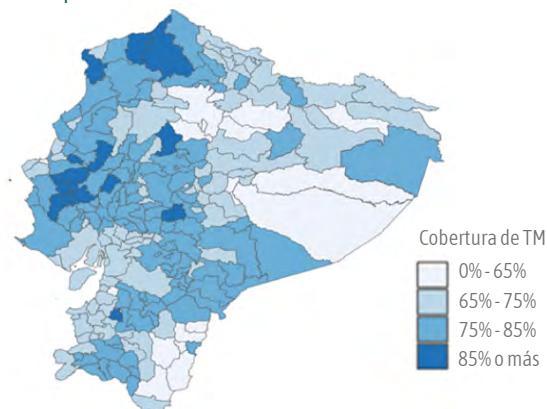


Gráfico A12. Características de los beneficiarios del CDH, 2024

Panel A. Beneficiarios del CDH



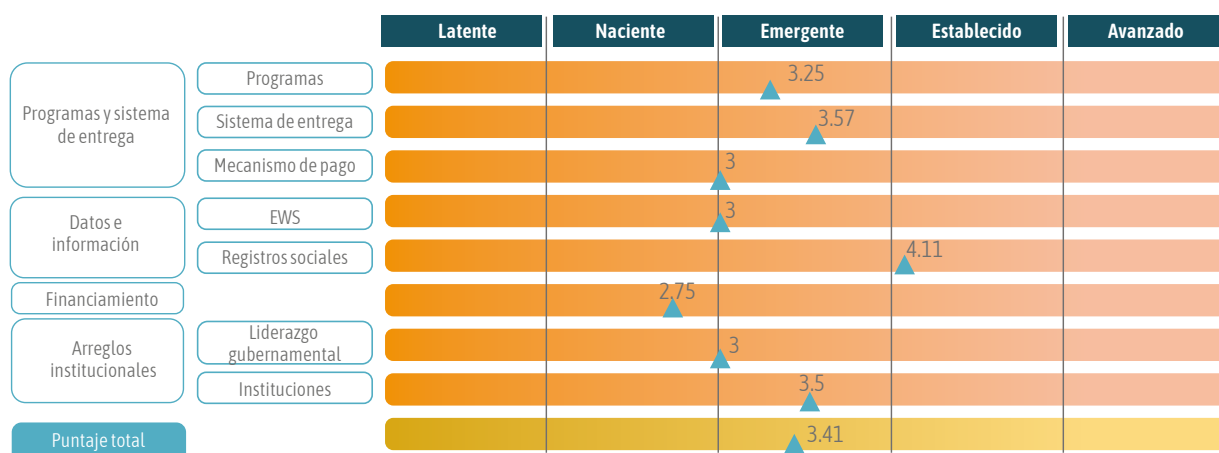
Panel B. Personas pobres en el Registro Social que reciben una transferencia monetaria



Fuente: Registros administrativos del MIES.



Gráfico A13. Resultados de la Prueba de Estrés



Fuente: Tisei et al. (2023).



GRUPO BANCO MUNDIAL