

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL MARCO DE LA CRISIS POR LA COVID-19

ESTUDIO DE CASO: ECUADOR



FINANCIAL
TRANSPARENCY
COALITION

Análisis de las medidas adoptadas en el marco de la crisis por la Covid-19
Estudio de Caso: Ecuador

Editado por: Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2021

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordinación FTC: Matti Kohonen

Coordinación General Latindadd: Carlos Bedoya

Coordinación de área: Luis Moreno

Revisión técnica y edición: Klelia Guerrero García

Elaboración: Daniel Fabara

Diseño y Diagramación: Omar Olivares Yzarra

Este informe contó con el apoyo de la Coalición por la Transparencia Financiera (FTC)

Junio de 2022

Contenido

1.	Introducción	5
2.	Antecedentes	6
2.1.	Estado de Excepción, Confinamiento y Distanciamiento Social	6
2.2.	Ley Orgánica de Apoyo Humanitario	8
3.	Situación Socio-Económica del Ecuador	8
3.1.	Perspectivas de crecimiento	8
3.2.	Balanza Comercial y de Pagos	10
3.3.	Balanza Comercial	11
3.4.	Recaudación Tributaria	12
3.5.	Deuda Pública	13
3.6.	Desempeño de las Ventas Locales y Exportaciones	14
3.7.	Empleo y Pobreza	16
3.8.	Inflación	19
3.9.	Situación sanitaria	20
4.	Matriz de Intervenciones	21
5.	Análisis de las medidas de estímulo y recuperación económica	22
5.1.	Impacto de la pandemia en la pobreza y la desigualdad	22
5.2.	Respuesta Económica del Gobierno	23
5.2.1.	Apoyo al sector productivo	23
5.2.2.	Apoyo al sector social	29
5.2.3.	Cuadro de mando (SCORECARD)	34
6.	Conclusiones	36
7.	Referencias	39

Índice de gráficos

Gráfico 1 Producto Interno Bruto Ecuador en millones USD (2014-2020)	7
Gráfico 2 Tasas de variación porcentual interanual del PIB (2017-2021*)	8
Gráfico 3 Saldos Balanza de Pagos en millones USD (2016-2020)	9
Gráfico 4 Balanza Comercial en millones USD (2018-2020)	9
Gráfico 5 Recaudación Tributaria por tipo de tributo en millones USD (2015-2020)	10
Gráfico 6 Evolución de la Deuda Pública Acumulada en millones USD	11
Gráfico 7 Evolución de la Deuda Pública Acumulada en millones USD	12
Gráfico 8 Ventas y Exportaciones en Millones USD	13
Gráfico 9 Evolución del Empleo	16
Gráfico 10 Desempleo según sexo	16
Gráfico 11 Indicadores de pobreza	17
Gráfico 12 Variación del Índice de Precios al Consumidor Ecuador	18
Gráfico 13 Participación por Provincias del Ecuador en Casos Confirmados Covid-19	19

Índice de tablas

Tabla 1 Presión de la Deuda Pública en millones USD y porcentaje	14
Tabla 2 Ventas y exportaciones por Sectores en millones USD	16
Tabla 3 Sectorización del empleo	18
Tabla 4 Monto de intervenciones de apoyo al sector productivo y social en millones USD	22
Tabla 5 Principales Provincias Afectadas Durante la Pandemia 2020	23
Tabla 6 Deuda Externa en millones USD (2020)	24
Tabla 7 Scorecard de medidas	35

1. Lista de siglas y abreviaturas

BCE	Banco Central del Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CFN	Corporación Financiera Nacional
COE	Comité de Operaciones de Emergencia Nacional
COMF	Código Orgánico Monetario y Financiero
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
COVID-19	Corona virus
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
EPS	Economía Popular y Solidaria
FLAR	Fondo Latinoamérica de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
HFS	High-Frequency Monitoring Survey
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IR	Impuesto a la Renta
ISD	Impuesto a la Salida de Divisas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAC	América Latina y el Caribe
LODAH	Ley Orgánica de Apoyo Humanitario
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
MPCEIP	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PCR	Reacción en Cadena de la Polimerasa
PIB	Producto Interno Bruto
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SRI	Servicio de Rentas Internas
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
USD	Dólar Estadounidense

2. Principales Hallazgos

- La crisis sanitaria causada por la COVID-19, junto con el Estado de excepción, el confinamiento y otras medidas implementadas en el país, produjo una tasa de decrecimiento interanual del Producto Interno Bruto (PIB) de 7,8% entre 2019 y 2020. Se estima que para el 2021 el crecimiento interanual sea del 2,8%.
- La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (LODAH) fue el principal instrumento de ley enfocado en la reactivación económica y la generación de acuerdos para cuidar a los más vulnerables, sostener el empleo y las fuentes de trabajo; y mitigar el impacto de la crisis en educación, salud y otros sectores prioritarios.
- Para mitigar el impacto en el sector productivo —y propiciar su posterior reactivación— se diseñaron mecanismos de flexibilización de obligaciones y se destinaron recursos, gestionados con organismos internacionales, mediante préstamos con condiciones especiales.
- El apoyo al sector social incluye gastos directos entregados como bonos y otros instrumentos de ayuda temporal, además de medidas orientadas a mantener/mejorar el acceso de la población a servicios de salud, educación, seguridad social, vivienda y servicios básicos, entre otros.
- Los esfuerzos del gobierno para controlar, minimizar y contrarrestar los efectos sociales, económicos y sanitarios producidos por la pandemia fueron limitados, principalmente por falta de liquidez, pero también por la incidencia de casos de corrupción, y de ineficiencias en los procesos de contratación pública y de asignación de recursos.
- Las fuentes de información pública a detalle son escasas, están disponibles a escalas mayoritariamente agregadas o se traslapan, lo que dificulta estimar la cifra asignada a las medidas implementadas.

3. Introducción

Desde el año 2019 la economía de Ecuador ha sido inestable y ha estado en constante declive. El crecimiento económico para el año 2019 fue casi nulo debido a los problemas sociales que se desencadenaron con el paro ocurrido en octubre del mismo año a causa de la eliminación del subsidio a la gasolina. Además, con la baja del precio del petróleo se presentaron problemas de consolidación fiscal. Todo esto auguraba ya una recesión económica para el inicio del año 2020.

La pandemia del coronavirus (COVID-19) ha generado en todo el mundo una severa crisis económica, social y de salud nunca vista. En la región de América Latina, Ecuador fue uno de los primeros países en enfrentar la pandemia en el mes de marzo de 2020, que provocó el cierre total o parcial de las actividades económicas, afectando el funcionamiento de la economía y la vida diaria de los ciudadanos (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2021).

La crisis sanitaria causada por el COVID-19 generó una fuerte recesión en Ecuador, que se vio reflejada en el incremento de la pobreza. Esto junto a los problemas socio económicos presentados el año anterior pusieron en evidencia los problemas estructurales de los indicadores macroeconómicos y la carencia de efectividad de la política pública. Como resultado de lo antes mencionado, se estima que para el año 2020 según los datos de las cuentas trimestrales Ecuador decreció en 7,8% frente al 2019 y se prevé que para el año 2021 el país reporte un crecimiento interanual del 2,8% (BCE, 2021).

En este documento hablaremos sobre las medidas tomadas para enfrentar la crisis sanitaria, sobre todo en el año 2020. En la sección 2 presentamos los antecedentes como un resumen de las medidas gubernamentales y legales ante la pandemia. En la sección 3 se presentan las estadísticas de los principales indicadores macroeconómicos y el contexto nacional. En la sección 4 elaboramos una breve descripción de la matriz de intervenciones. Para la sección 5 realizamos un análisis de todas las medidas implementadas. Finalmente, en la sección 6 se encuentran las conclusiones y en la sección 7 las referencias.

4. Análisis de contexto

El 29 de febrero de 2020 se confirmó el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional. Lo que provocó un estado de alarma en la ciudadanía. El Gobierno de la República de Ecuador implementó una serie de medidas, resoluciones y acuerdos ministeriales para contener el rápido avance del COVID-19. El primer pronunciamiento se dio el 12 de marzo de 2020 con la Ministra de Salud Catalina Andramuño, que declaró Estado de Emergencia Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud mediante el Acuerdo Ministerial No. 126-2020 (Ministerio de Salud Pública, 2021). A continuación, se describen brevemente los diferentes programas, proyectos y decretos implementados desde marzo de 2020.

4.1. Estado de Excepción, Confinamiento y Distanciamiento Social

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el estado de pandemia internacional a la situación de emergencia de salud pública provocada por la

enfermedad COVID-19. La rápida propagación, tanto a escala internacional como nacional, motivó la reacción de la Administración Pública Central, que adoptó varias medidas excepcionales con el objetivo de amortiguar el impacto de esta crisis. En la misma fecha, el Ministerio de Salud Pública (MSP) del Ecuador, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, declara el Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional por la pandemia mundial provocada por la COVID-19, para prevenir un posible contagio masivo en la población¹.

Mediante Acuerdo Interministerial Nro. 0000001, del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, dispusieron el cumplimiento de un aislamiento preventivo obligatorio a todo viajero nacional o extranjero por un periodo de 14 días como medida de prevención contra la propagación de la COVID-19².

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados, el cual permite restringir derechos a los ciudadanos, tales como la libre circulación o asociación³. Tras su vencimiento, se declaró nuevamente estado de excepción mediante Decreto Ejecutivo No.1074, de 15 de junio de 2020⁴.

El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 1-20-EE/20⁵, en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las emitidas por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE)⁶.

Mediante resolución de 28 de abril de 2020⁷, el COE resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivos cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé (i) restricciones obligatorias a nivel nacional y, (ii) restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, se plantea un esquema de semaforización para la autorización de la reactivación de las actividades económicas en el país, de acuerdo con la incidencia de contagios en cada provincia y ciudad, y su capacidad de atenderlos, estipulando condiciones especiales como: la prohibición de apertura de cines, restricciones de aforo de restaurantes y centros comerciales, suspensión de eventos públicos y reuniones privadas, aforos en transporte, circulación vehicular entre otras.

El Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la OMS⁸.

¹ Disponible en: <https://cutt.ly/0EtLGqB>

² Disponible en: <https://cutt.ly/mEtLKTW>

³ Disponible en: <https://cutt.ly/9EtLB6x>

⁴ Disponible en: <https://cutt.ly/AEtL3z2>

⁵ Disponible en: <https://cutt.ly/vEtL5Z7>

⁶ COE Nacional.- Mecanismo, del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta en emergencias o desastres con los diferentes actores a nivel nacional. Es dirigido por el Presidente de la República del Ecuador o su delegado.

⁷ Disponible en: <https://cutt.ly/qEtZtbi>

⁸ Disponible en: <https://cutt.ly/SEtZi8n>

El Presidente de la República, por medio de Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia de la COVID-19. Posteriormente, decidió extenderlo hasta el 12 de septiembre de 2020. Ese día, decidió la Corte Constitucional, debía ser el último día de estado de excepción que tuviera como causal la pandemia de la COVID-19 en Ecuador. Sin embargo, debido a las festividades navideñas, el 21 de diciembre de 2020, se decretó un nuevo estado de excepción para evitar la propagación del virus.

El 1 de abril de 2021, el Presidente decretó un nuevo estado de excepción, esta vez solo para ocho provincias: Loja, Pichincha y Azuay en la Sierra, y el Oro, Esmeraldas, Guayas, Manabí, y Santo Domingo de los Tsáchilas en la Costa.

Finalmente, el 14 de julio de 2021, el Presidente decretó estado de excepción en Guayaquil y el Oro debido a la aparición de la variante delta en dichos territorios, este decreto se extendió hasta el 27 de agosto del presente año.

Estas medidas fueron adoptadas para impedir aglomeraciones en los espacios públicos, a fin de reducir el riesgo de transmisión del coronavirus en todo el territorio nacional. Incluyen, además, medidas de distanciamiento social de dos metros, uso de mascarilla, higiene permanente de manos y asegurar espacios ventilados.

5.2. Perspectivas de crecimiento

Como consecuencia de la cuarentena obligatoria y las restricciones a la movilidad dispuestas por causa de la emergencia sanitaria declarada por la propagación de la COVID-19, las actividades económicas funcionaron a menos de la mitad de su capacidad, generando una contracción de la economía y una grave afectación a los sectores productivos de la ciudad, sus empresas y especialmente sus trabajadores.

Esta situación es comparable con otro shock negativo producido en la economía ecuatoriana en abril del 2016 por el terremoto producido en ese año, que afectó el desarrollo de las actividades económicas a nivel nacional. El impacto económico que estimó SENPLADES como consecuencia de este terremoto fue de -0,7 puntos porcentuales del PIB para el 2016. Esta reducción del PIB ecuatoriano produjo una caída del Valor Agregado⁹ de USD 465 millones. La magnitud de este impacto estuvo concentrada principalmente en la provincia de Manabí y en menor medida en varias ciudades de las provincias de Esmeraldas, Santo Domingo y Guayas. En el 2016, a nivel nacional, la caída en el PIB fue de -1.2%. Entre los principales sectores económicos afectados se pueden mencionar: agricultura y pesca, el sector del comercio, construcción, manufactura y actividades relacionadas al turismo como restaurantes y hoteles.

Otra consecuencia que generó el terremoto de 2016 fue la reducción de la oferta exportable de productos provenientes de los sectores agrícola y pesquero, principalmente: atún, pesca, camarón, cacao y café. La reducción de estas exportaciones fue de aproximadamente USD 45,5 millones. Asimismo, la contracción de la actividad productiva redujo el empleo en más de 20 mil

⁹ Valor Agregado: es una magnitud macroeconómica que mide el valor total creado por un sector, país o región del conjunto de bienes y servicios que se producen en un país durante un periodo de tiempo.

plazas de trabajo, lo cual incrementó en 3,5 puntos porcentuales la tasa de desempleo de la provincia de Manabí durante ese año.

Sin embargo, en lo que se refiere a los impactos producidos por la pandemia de la COVID-19, estos se incrementan drásticamente en comparación al shock negativo planteado como referencia. Según cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador el desempeño económico para el año 2020, el PIB registra como dato preliminar un decrecimiento interanual de -7,8%, con un monto que bordea los USD 66.308¹⁰ millones en términos constantes. Este resultado se produce principalmente por el lado de la demanda interna por la suspensión de actividades productivas en varios meses del año 2020, la reducción de los montos contabilizados de las remuneraciones generales en un 7,6%, así como también en la reducción de las compras públicas, gasto de consumo de los hogares y menor inversión privada y pública.



Gráfico 1 Producto Interno Bruto Ecuador en millones USD (2014-2020)
Fuente: BCE **Elaboración:** Consultor

Así mismo, esta pandemia mundial afectó la economía de los principales socios comerciales de nuestro país, generando la contracción de la demanda externa y económica de la Unión Europea, Estados Unidos y China. La caída del precio del petróleo crudo¹¹, principal producto exportable ecuatoriano a USD 23 por barril en promedio mientras que se estimó para la proforma presupuestaria del gobierno un valor de USD 51,3 por barril, contribuyendo a que el desempeño del año 2020 sea negativo.

Durante los meses de marzo y diciembre de 2020, en los cuales la actividad económica nacional estuvo suspendida o con restricciones, se generaron pérdidas totales de USD 6.262 millones según cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador (BCE). De este rubro, las pérdidas privadas concentraron el 78%, siendo los sectores más afectados el Comercio, con una pérdida de USD 5.514,9 millones; Turismo con USD 1.809,7 millones; y, Manufactura con USD 1.716,8 millones.

¹⁰ Cifras Económicas del Ecuador, Banco Central del Ecuador, Junio 2021(Dato preliminar obtenido a través de la sumatoria de los valores trimestrales)

¹¹ (2020, Abril 21). ¡Inaudito! El barril de petróleo vale menos que cero dólares Obtenido Julio 20, 2021, de <https://cutt.ly/sEtXvbA>

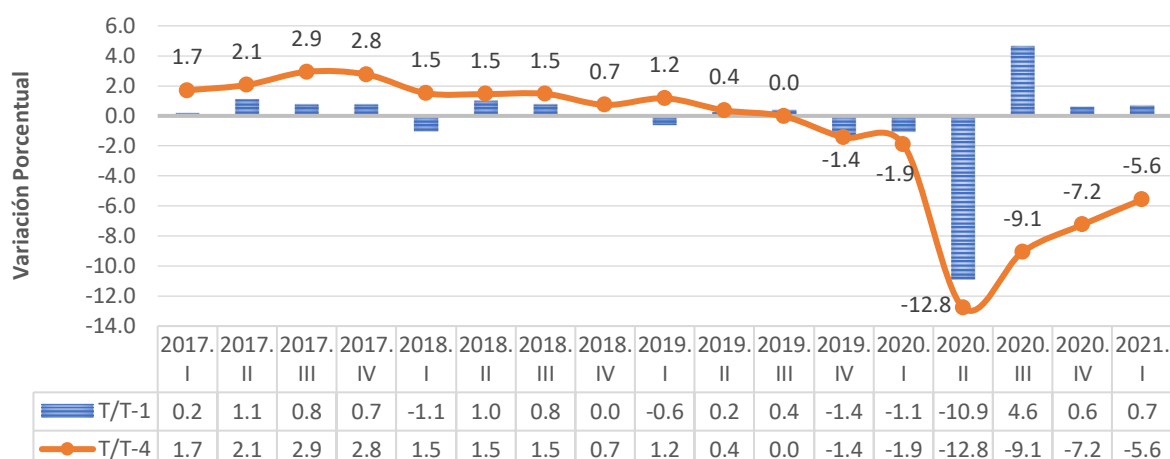


Gráfico 2 Tasas de variación porcentual interanual del PIB (2017-2021*)

Fuente: BCE

Elaboración: Consultor

Para el año 2021 se prevé un crecimiento del PIB de 3.1%, que representa USD 67.539 millones en valores constantes, como producto de la recuperación de la actividad económica nacional. Los principales factores que contribuirán a este crecimiento serán la recuperación de las ventas de los principales productos exportables como petróleo crudo y derivados, así como de los productos no petroleros (banano, camarón y cacao). El incremento del gasto de consumo final de los hogares será otro factor que contribuya a este resultado positivo para 2021.

5.3. Balanza Comercial y de Pagos

A finales del 2020, la cuenta corriente de la balanza de pagos ecuatoriana tuvo un superávit de USD 2.473,6 millones, equivalente a un 2,6% del PIB del Ecuador. Este valor significa una importante recuperación en comparación con el año anterior impulsado por el saldo comercial positivo de la cuenta de bienes, el cual alcanzó los USD 3.331 millones, gracias a la reducción de importaciones y del déficit en ingreso primario producto de la renegociación de bonos.

Con respecto a la cuenta financiera, esta presenta un resultado positivo de USD 4.468 millones. Para el caso de la cuenta de capital, el resultado es positivo con un valor registrado de USD 1.847 millones, en los dos últimos casos se fundamentan en la renegociación de valores de deuda pública. Por último, la cuenta de servicios es positiva por el incremento de remesas y la reducción en la cuenta de viajes, producto de las restricciones y el confinamiento.

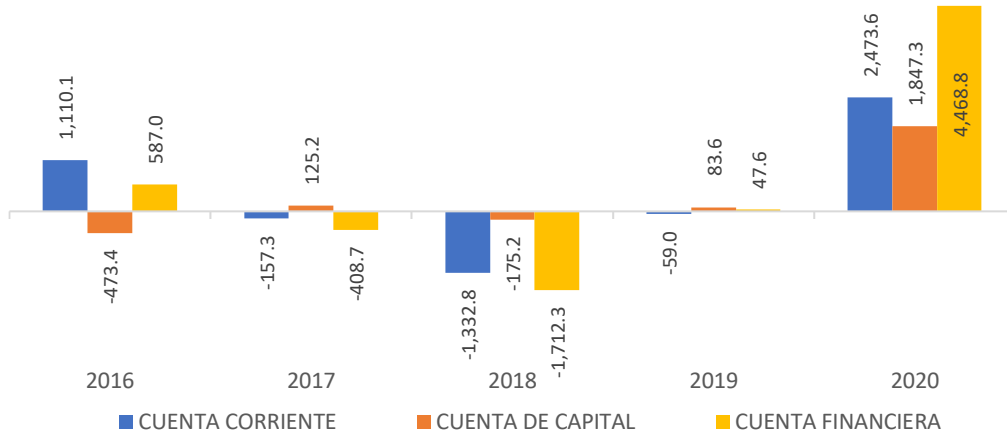


Gráfico 3 Saldos Balanza de Pagos en millones USD (2016-2020)

Fuente: BCE

Elaboración: Consultor

5.4. Balanza Comercial

La Balanza Comercial en el año 2020 presenta un superávit de USD 3.291,3 millones, esta cifra representa USD 2.419,6 millones adicionales que la presentada en el año 2019. El resultado positivo se debe a que el sector petrolero presentó un superávit de USD 2.599,1 millones, este valor es menor al año 2019 producto de la reducción de precios del petróleo y la demanda de este insumo. En el caso del sector no petrolero, por primera vez desde la dolarización (en el año 2000), también presentó un superávit de USD 640,6 millones (BCE, 2021). Esto se explica, en parte, por un aumento del 9% en las exportaciones, sin embargo, el principal factor es la contracción de las importaciones.

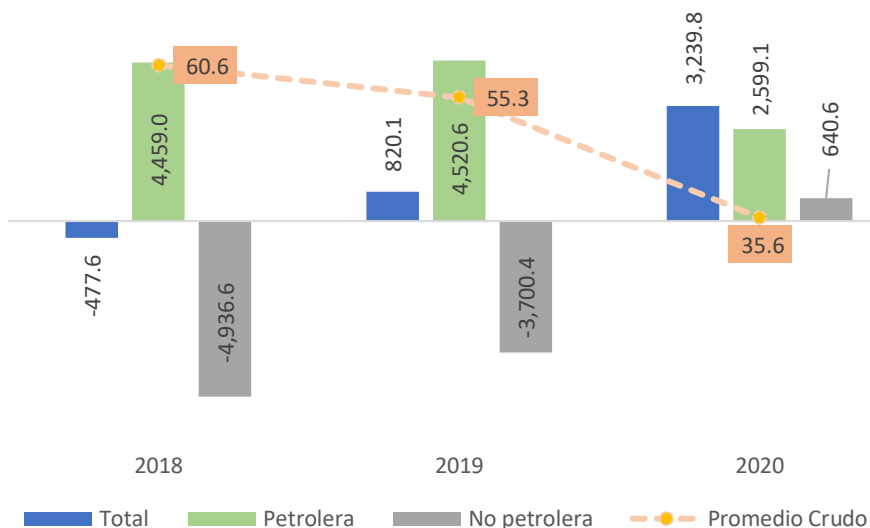


Gráfico 4 Balanza Comercial en millones USD (2018-2020)

Fuente: BCE

Elaboración: Consultor

5.5. Recaudación Tributaria

La recaudación tributaria en el Ecuador para el 2020 fue de USD 11.545 millones, cifra que representa una disminución del 17,4% (equivalentes a USD -2.437 millones), en comparación con la recaudación obtenida en el año 2019. La cifra alcanzada se debe a la pandemia producida por la COVID-19, en donde, existieron afectaciones a la dinámica económica y social, generando un retroceso de al menos cinco años, con valores equivalentes a la recaudación obtenida en el 2015.

Los ingresos tributarios del gobierno nacional se sustentan principalmente en tres tributos los cuales han sufrido graves afectaciones en comparación al año anterior: i) Impuesto al Valor Agregado (IVA), para el caso de este tributo se reporta una reducción del 19% equivalente a una pérdida de USD 1.275 millones, ii) Impuesto a la Renta (IR), con una reducción de USD 1.098 millones lo que significa un descenso de 24,2%, y iii) Impuesto a la Salida de Divisas, con una contracción del 18,1% y USD 208 millones menos en comparación al periodo anterior.

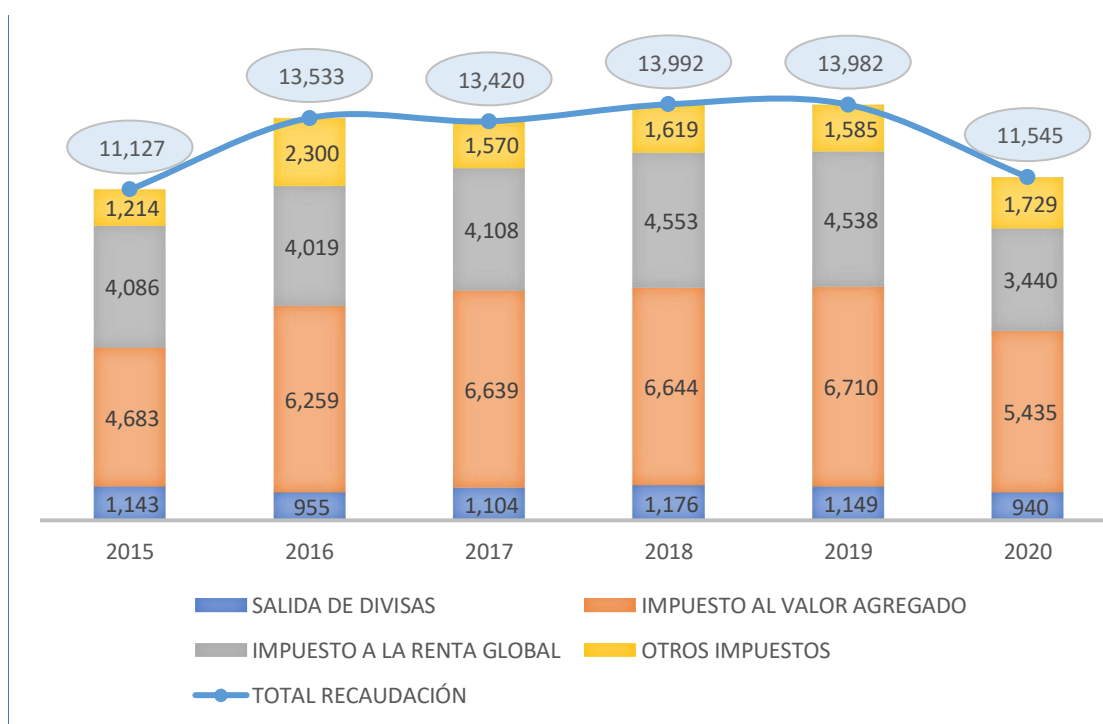


Gráfico 5 Recaudación Tributaria por tipo de tributo en millones USD (2015-2020)

Fuente: BCE

Elaboración: Consultor

Ciertas medidas fueron adoptadas desde abril de 2020 con la finalidad de mejorar la situación fiscal. Se aplicaron porcentajes mayores de retención en la fuente del IR, los cuales únicamente mejoraron el flujo de efectivo disponible para el gobierno en ese momento. A esto hay que sumarle las medidas establecidas para el pago de la Contribución Única y Temporal¹² y el

¹² Sociedades que en el ejercicio fiscal 2018 hayan generado ingresos gravados iguales o superiores a USD\$ 1,000,000 deberán pagar el 0,10%, ingresos gravados entre 5 a 10 millones el 0,15% y las sociedades que superen estos valores el 0,20%. La contribución se la pagará en los años fiscales 2020, 2021 y 2022.

régimen microempresarial¹³, que se estableció en la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, aprobada a finales del 2019. Mientras tanto, el aplazamiento en las declaraciones y pagos de tributos para personas, empresas o sociedades contribuyó a la disponibilidad de recursos para la continuidad de las actividades comerciales y productivas. No obstante, las condiciones socioeconómicas y la pérdida de recaudación tributaria redujeron el rango de acción del gobierno, dado que el déficit público seguía incrementándose. Es por ello, que la disponibilidad de recursos para manejar la emergencia sanitaria y realizar el pago de la deuda para evitar la moratoria, se veían comprometidos con el avance de la pandemia.

5.6. Deuda Pública

En el año 2020, debido a la pandemia de la COVID-19, se incrementaron los compromisos de deuda adquiridos por el gobierno ecuatoriano en 10,2%. Al final del 2020, la deuda pública ascendió a USD 63.163 millones, y en relación al PIB representó el 65%. En el gráfico 6 se muestra la evolución de la deuda pública. Al finalizar el año 2019, la deuda fue de USD 57.316 millones, es decir, que en promedio durante el 2020 creció mensualmente en USD 487 millones. Para el año 2021, con corte a junio, la deuda asciende a USD 62.850 millones y con relación al PIB representa el 61%.



Gráfico 6 Evolución de la Deuda Pública Acumulada en millones USD

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas **Elaboración:** Consultor

La deuda pública se divide en deuda interna y externa. Sin embargo, la deuda externa agregada, es la de mayor relevancia dado que representa el 71,8% del total de la deuda, con un monto al finalizar el 2020 que alcanzaba los USD 45.367 millones, llegando a un incremento del 9,4% en comparación con el 2019.

¹³ El Régimen Impositivo para Microempresas considera el pago del 2% del Impuesto a la Renta sobre los ingresos reportados para las empresas con ingresos de hasta 300.000 dólares y hasta 9 trabajadores, siendo el nivel de ingresos el que prevalece para esta categoría.

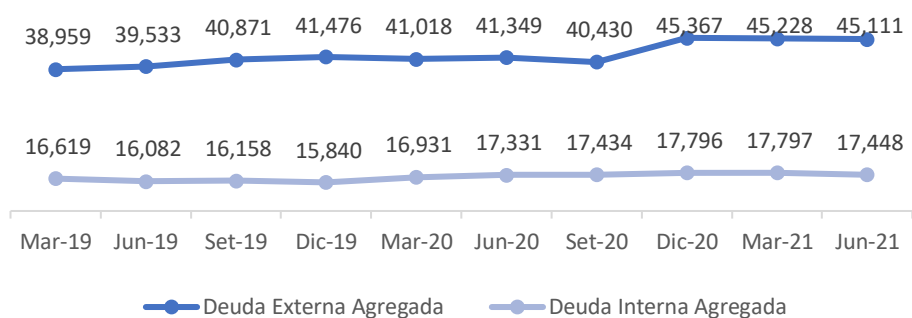


Gráfico 7 Evolución de la Deuda Pública Acumulada en millones USD
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas **Elaboración:** Consultor

Por otra parte, como un mecanismo cuantitativo para identificar la presión de la deuda pública total en relación con la capacidad de captación tributaria del país, se calcula el ratio entre los recursos asignados para el pago de la deuda año tras año, sobre el total recaudado en tributos nacionales.

	2018	2019	2020
Recaudación Tributaria	13.992	13.982	11.545
Pago de la deuda interna y externa	7.008	8.413	6.448
Presión de la Deuda	50,1%	60,2%	55,9%

Tabla 1 Presión de la Deuda Pública en millones USD y porcentaje
Fuente: MEF/SRI **Elaboración:** Consultor

Es por ello que, en los últimos tres años, el ratio promedio observado de la presión de la deuda pública en la recaudación de impuestos se encuentra alrededor del 55%, mientras que para el año 2020 se ubica en el 56%. Esto muestra que, de la principal fuente de ingresos del gobierno ecuatoriano, más de la mitad está comprometida para temas de servicio de deuda, demostrando la relevancia que presenta el adecuado manejo de la deuda pública para las finanzas nacionales.

5.7. Desempeño de las Ventas Locales y Exportaciones

Gran parte de negocios domiciliados en el país han sufrido pérdidas importantes. Respecto a ventas y exportaciones, el sector productivo registra una reducción del 15,3% en el 2020 en comparación con el año anterior, o lo que corresponde a una reducción de USD 29.292 millones. Para entender la magnitud de la pandemia, las pérdidas registradas son aún mayores que las generadas en el año 2016 producto del terremoto.

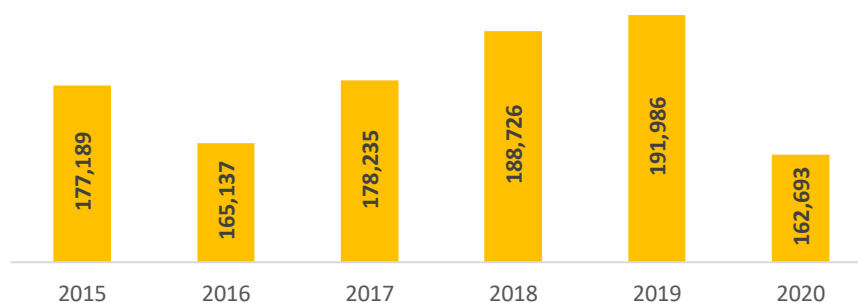


Gráfico 8 Ventas y Exportaciones en millones USD

Fuente: SRI, declaración de IVA

Elaboración: Consultor

Entre las actividades más afectadas en el Ecuador en términos porcentuales se encuentran las vinculadas a: i) Artes, entretenimiento y recreación con un 39,9% de reducción; ii) Alojamiento y servicio de comida, con una reducción del 39,7%; y, iii) Construcción con -32,5%. Adicionalmente se encuentran las actividades de comercio al por menor y mayor, con gran participación dentro de la economía local y una fuerte reducción en ventas y exportaciones en valores.

Ventas y Exportaciones por Sectores en Millones USD				
Actividad Económica	2019	2020	Tasa de Crecimiento Porcentual	Crecimiento en valores
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	14.692,6	14.052,5	-4,4%	-640,1
Explotación de minas y canteras.	16.893,5	12.461,8	-26,2%	-4.431,7
Industrias manufactureras.	29.129,3	25.622,0	-12,0%	-3.507,3
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.	3.100,1	2.955,9	-4,7%	-144,2
Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento.	719,8	769,8	6,9%	49,9
Construcción.	5.385,4	3.632,6	-32,5%	-1.752,9
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas.	74.653,2	65.338,1	-12,5%	-9.315,1
Transporte y almacenamiento.	9.137,0	6.961,3	-23,8%	-2.175,7
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas.	2.915,9	1.758,9	-39,7%	-1.157,0
Información y comunicación.	5.676,7	4.722,3	-16,8%	-954,4
Actividades financieras y de seguros.	4.885,3	4.473,3	-8,4%	-412,0
Actividades inmobiliarias.	2.773,7	2.056,5	-25,9%	-717,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas.	7.839,1	6.223,9	-20,6%	-1.615,2
Actividades de servicios administrativos y de apoyo.	3.344,1	2.404,8	-28,1%	-939,3
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.	1.018,3	753,9	-26,0%	-264,4
Enseñanza.	2.557,5	2.037,0	-20,4%	-520,5

Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social.	4.048,0	3.945,0	-2,5%	-103,0
Artes, entretenimiento y recreación.	449,9	270,5	-39,9%	-179,4
Otras actividades de servicios.	2.718,1	2.219,7	-18,3%	-498,4
Actividades de los hogares como empleadores	23,3	15,1	-35,4%	-8,3
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.	3,4	3,0	-13,3%	-0,5

Tabla 2 Ventas y exportaciones por Sectores en millones USD¹⁴

Fuente: SRI, declaración de IVA **Elaboración:** Consultor

La problemática de la producción local se refleja directamente en las micro y pequeñas empresas, las cuales representan el 97,9% del tejido empresarial del país (por número de empresas)¹⁵, pero concentran tan solo el 11,8% de las ventas totales y generan aproximadamente el 43% de los empleos. Es decir, su afectación tiene una estrecha relación con el aumento del desempleo y la pobreza.

5.8. Empleo y Pobreza

De acuerdo con el Panorama Laboral de la Organización Internacional del Trabajo – OIT (2019), la dinámica de desaceleración económica observada desde mediados de 2018 ha afectado los empleos en América Latina y el Caribe (LAC), tanto en su estructura como en su calidad: disminuye el crecimiento del empleo asalariado respecto del empleo por cuenta propia¹⁶, con una tendencia al aumento de la informalidad (que ya representa la fuente de trabajo de más de la mitad de la población trabajadora)¹⁷. Por otra parte, la creación de empleo registrado¹⁸ se desaceleró en 2019, mientras que la subocupación por insuficiencia de horas aumentó en casi todos los países de la región –y Ecuador no es la excepción–, confirmando así la precarización relativa incluso de los nuevos empleos que se generaron antes de la crisis sanitaria por COVID-19.

Sin embargo, los resultados en el mercado laboral no afectaron a todos los trabajadores en la misma medida. Aquellos que pueden trabajar desde casa y aquellos empleados en industrias esenciales o priorizadas (definidas en el Decreto Presidencial 1017 de 2020¹⁹), que se mantuvieron abiertas a pesar a la emergencia, continuaron trabajando y generando rentas. Por el contrario, aquellos con trabajos en industrias definidas como no esenciales o que no se pueden realizar desde casa enfrentan despidos y disminuciones significativas de sus ingresos. Asimismo, los resultados regionales no fueron los que normalmente se observan en situaciones

¹⁴ Escala en función de los colores del semáforo, en donde verde representa crecimiento de ventas, amarillo contracción poco significativa y rojo pérdida significativa.

¹⁵ Participación corresponde a la registrada en el año 2019 pero por cuestiones estructurales se lo toma como una aproximación.

¹⁶ Empleo asalariado: En el que se trabaja por un sueldo o salario. Empleo por cuenta propia: Trabajo independiente en el que no se emplea a otras personas.

¹⁷ Disponible en: <https://cutt.ly/TEtXeQa>

¹⁸ Empleo ingresado en los sistemas laborales nacionales correspondientes.

¹⁹ Disponible en: <https://cutt.ly/mEtXoZ7>

de crisis: al incluir restricciones de movilidad y reunión, el empleo informal no pudo absorber la mano de obra expulsada desde el sector formal. Dado que las posibilidades de venta en las calles o de encontrar un nuevo empleo eran casi nulas, muchos trabajadores no pasaron de la ocupación a la desocupación sino a la inactividad, al menos de forma temporal²⁰.

Las restricciones sanitarias y de movilidad impuestas por la pandemia también implicaron limitaciones en el registro de los impactos. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) no se implementó ni con la periodicidad ni con los procesos usuales durante los tres primeros trimestres de 2020²¹. Para el cuarto trimestre, los resultados tampoco son estrictamente comparables con la serie histórica ya que se presentan cambios metodológicos²². Para diciembre de 2020 de los indicadores laborales muestran que la tasa de empleo adecuado²³ y de subempleo²⁴ fueron de 30,8% y 22,7%, respectivamente. En términos nominales, el empleo adecuado incluyó a 3,1 millones de personas en diciembre de 2019 versus 2,4 millones de personas en diciembre de 2020. Más allá de las limitaciones metodológicas, estos valores se podrían entender como una regresión en materia laboral para más de setecientos mil personas.

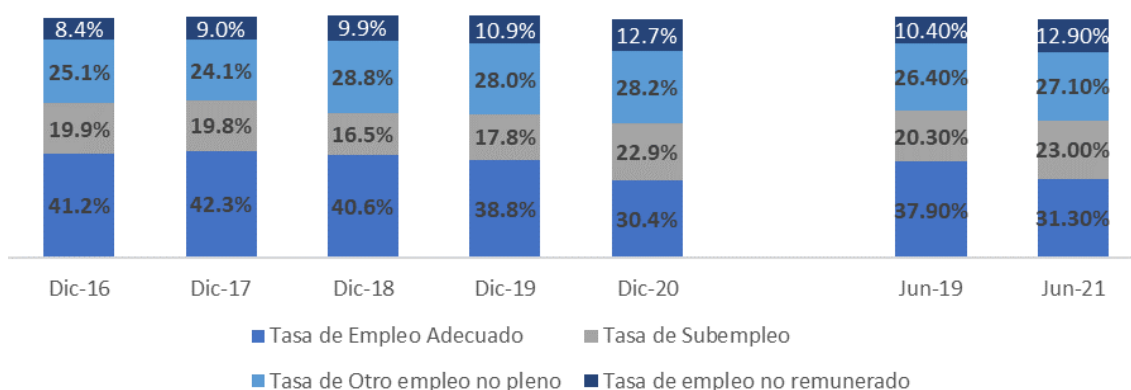


Gráfico 9 Evolución del Empleo
Fuente: INEC **Elaboración:** Consultor

Considerando los registros de afiliaciones en el IESS, se puede determinar que al finalizar el 2020, se perdieron 252.159 afiliaciones en los sectores privado y público. Es por ello que, a nivel

²⁰ Disponible en: <https://cutt.ly/AEtUqno>

²¹ En este periodo solo se implementó una encuesta telefónica (mayo de 2020) en lugar de presencial; se redujo la cantidad de preguntas y la duración de la encuesta, lo cual dificulta la comparabilidad de sus resultados con los de otros periodos.

²² Asociados al tamaño de la muestra, representatividad, metodología de levantamiento y factor de expansión usados, que producen que no sea estrictamente comparable con los periodos anteriores. La información de años anteriores puede usarse con fines referenciales. Disponible en: <https://cutt.ly/fEtY8UG>

²³ Con ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo y 40 horas o más de trabajo a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También incluye a las personas con empleo que perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales. Disponible en: <https://cutt.ly/UEtY78W>

²⁴ Con ingresos inferiores al salario mínimo y/o menos tiempo que el de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. Es la sumatoria del subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo y por insuficiencia de ingresos. Disponible en: <https://cutt.ly/REtUefK>

nacional se observa una mayor tasa desempleo, semejante a la presentada en el año 2016 (5,2%)²⁵. En ese año, la brecha de participación del desempleo según sexo se pronunció. La tasa de desempleo para las mujeres fue de 6,2%, mientras que para los hombres fue de 4,5%. Para diciembre de 2020 la tasa de desempleo nacional alcanzó un 5%, no obstante, la tasa de desempleo en mujeres fue de 6,7%, y en hombres fue de 3,7%, con una brecha por sexo que casi duplica la observada en el 2016.

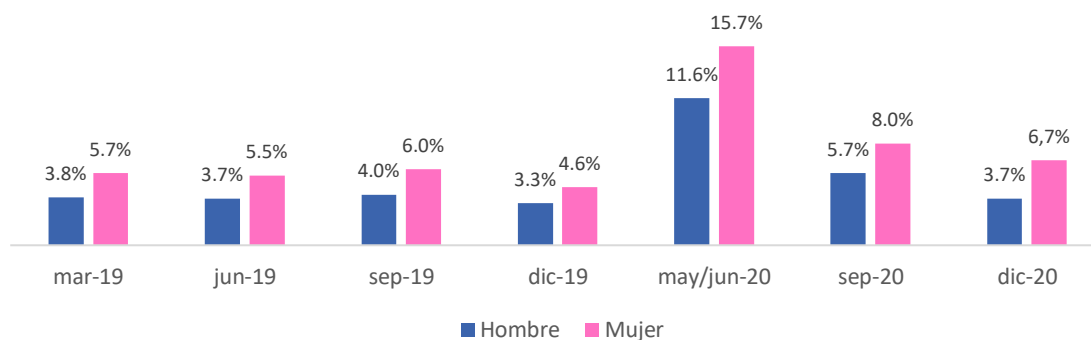


Gráfico 10: Desempleo según sexo
Fuente: INEC Elaboración: Consultor

Como se mencionó antes, la informalidad es otro indicador relevante del mercado laboral tanto en el contexto del país como en el de la región. El sector informal ascendía a 47% en diciembre de 2019, incrementándose para el año 2020 en cinco puntos porcentuales según lo muestra en la tabla. Aunque este incremento ya es grande en comparación con la estabilidad observada en años anteriores, es importante recordar que las restricciones de movilidad y reunión aumentaron tanto el desempleo como la inactividad económica. Es decir, los registros de los 5 puntos adicionales de informalidad y de 1 punto adicional en el desempleo no reflejan toda la movilización laboral que implicó la crisis.

Sector	mar-19	jun-19	sep-19	dic-19	sep-20	dic-20
Formal	45,7%	45,9%	46,5%	44,7%	41,6%	40,9%
Informal	46,7%	46,3%	46,7%	46,7%	52,5%	51,6%

Tabla 3 Sectorización del empleo
Fuente: INEC Elaboración: Consultor

Los indicadores de pobreza y desigualdad también se vieron afectados durante el 2020. En el gráfico 11 se muestran las cifras de pobreza y pobreza extrema. Para diciembre de 2020, la pobreza por ingresos llegó a 32%²⁶ y la pobreza extrema alcanzó el 15%, es decir, que hubo un incremento de 7 y 6 puntos porcentuales, respectivamente. Por otro lado, el coeficiente de

²⁵ Año en que Ecuador sufrió un terremoto de 7,8 grados

²⁶ El valor presentado de la pobreza extrema medida por ingresos, es similar al valor reportado en el año 2010.

Gini²⁷ pasó de 0,473 en diciembre de 2019 a 0,498 en diciembre de 2020. Es preciso mencionar que la desigualdad en la zona urbana (0,485) fue mayor que la presentada en la zona rural (0,474) en el 2020.

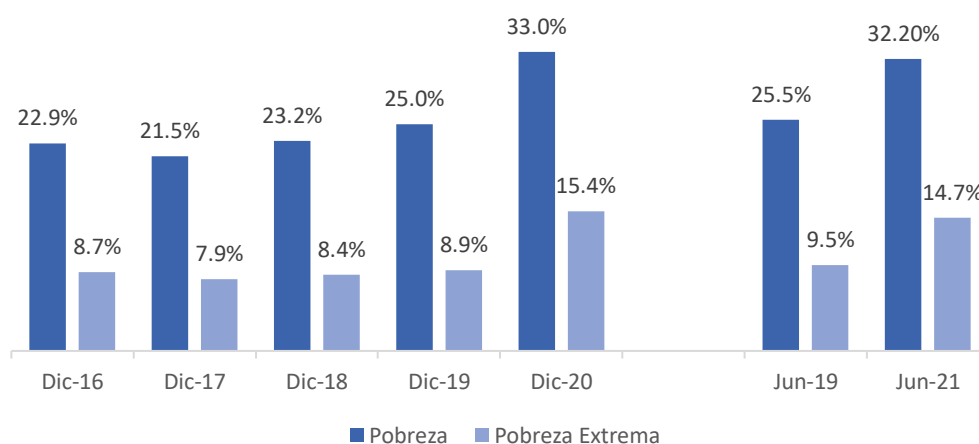


Gráfico 11 Indicadores de pobreza
Fuente: INEC **Elaboración:** Consultor

5.9. Inflación

El precio de un producto o servicio se conforma de elementos que van más allá de sus costes de manufacturación. Una explicación de esos elementos adicionales se encuentra en la teoría de la oferta y la demanda, misma que describe la interacción en el mercado de un determinado bien entre los consumidores y productores (BBVA, 2018).

Una de las conclusiones de esta teoría explica que si el precio de un bien está demasiado bajo y los consumidores demandan más de lo que los productores pueden poner en el mercado, se produce escasez. En consecuencia, los productores subirán los precios hasta que se alcance el nivel al cual lo que se oferta es igual a lo que se demanda, conocido también como equilibrio de mercado. De igual forma ocurre ante una situación en la que la demanda, por cualquier shock externo, se reduce: la oferta deberá reducir los precios para incentivar el aumento de la demanda y alcanzar los niveles de eficiencia que supone el equilibrio de mercado.

El Índice de Precios al Consumidor (IPC) se encarga de medir los cambios en el tiempo del nivel general de los precios de consumo final de bienes y servicios de los hogares. En Ecuador, para el área urbana, el IPC mensual fue de -0,24 para el mes de Junio de 2021 (*variación de precios en junio de 2021 versus mayo de 2021*), mientras que en el IPC anual (*variación de precios de junio de 2021 con respecto al mismo mes del año anterior*) se registró en -0,17.

Para el caso del año 2020, la inflación anual promedio fue de -0,34% y en diciembre de 2020, la inflación anual se ubicó en -0,93%, principalmente por la incidencia negativa de las divisiones de transporte, educación y prendas de vestir y calzado, que vieron reducida su demanda en el país. Lo anterior también es producto de la debilidad del consumo de hogares, dada la contracción del gasto fiscal y la reducción generalizada del empleo e ingresos de los ciudadanos. Es necesario

²⁷ Medida de la distribución del ingreso per cápita entre los habitantes. Mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (siendo cero la igualdad perfecta y uno la ausencia de igualdad). Disponible en: <https://cutt.ly/wEtCnn2>

mencionar que la inflación es negativa aun con el incremento de precios a los combustibles por la reducción de los subsidios, y su correspondiente efecto inflacionario²⁸. Lo expuesto anteriormente obligó a los empresarios a la reducción de precios de bienes y servicios para mantener, en lo posible, su nivel de ventas en la pandemia. Por lo cual, es importante que el estado brinde todas las medidas de alivio que permitan que las actividades económicas en el país salgan a flote de la crisis producida por la COVID-19.

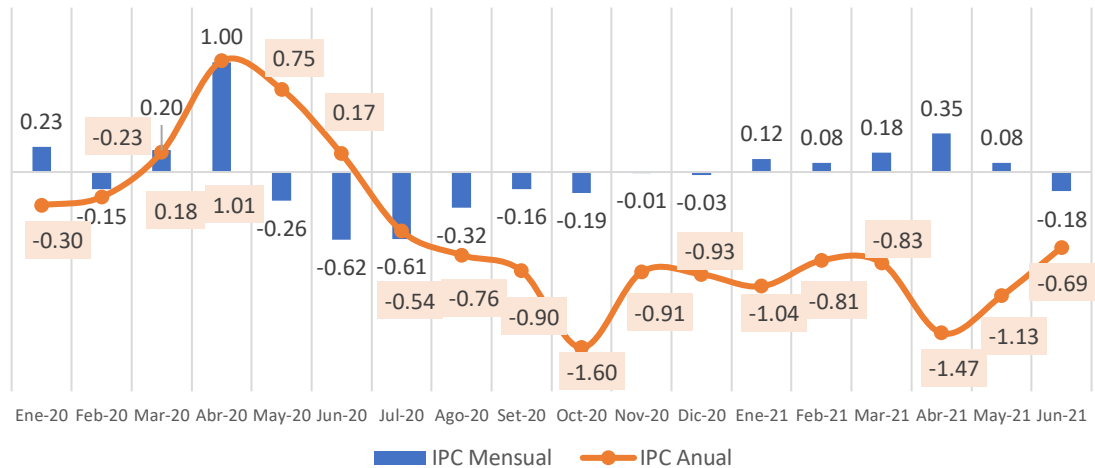


Gráfico 12 Variación del Índice de Precios al Consumidor Ecuador

Fuente: INEC

Elaboración: Consultor

De acuerdo con lo expuesto, el contexto económico generó cambios en variables determinantes para la demanda de bienes y servicios: afectando no solamente a las empresas e industrias menos favorecidas, sino a toda la cadena de pagos de las actividades productivas y del consumo que estas respaldan.

5.10. Situación sanitaria

A finales del 2020, se contabilizaron 212.512 contagios confirmados a través de una prueba PCR en el país²⁹, de los cuales 75.465 estaban en Pichincha, 27.317 en Guayas y 14.960 en Manabí; concentrando entre las tres el 55,4% de los contagios en el país. En cuanto al número de fallecidos, se reportaron 9.473 personas con prueba PCR confirmada y cerca de 4.561 fallecidos probables adicionales para ese año. Sin embargo, las estadísticas de contagios y muertes han sido duramente criticadas por los constantes cambios en las metodologías de medición, las discrepancias con el exceso de muertes reportadas en el Registro Civil, a la dificultad para acceder a reactivos e insumos para detectar los contagios y al elevado costo de las pruebas PCR³⁰, particularmente durante los primeros meses de pandemia.

²⁸ Medida implementada desde finales del año 2019.

²⁹ COE-Nacional, Infografía Nacional COVID-19, 31 Diciembre 2020, <https://cutt.ly/zEtCYaT>

³⁰ Los precios de las pruebas PCR fuera del sistema de salud pública en el 2020, oscilaban entre USD 100 a 120, lo cual representaba alrededor de un 30% del salario básico en el país.

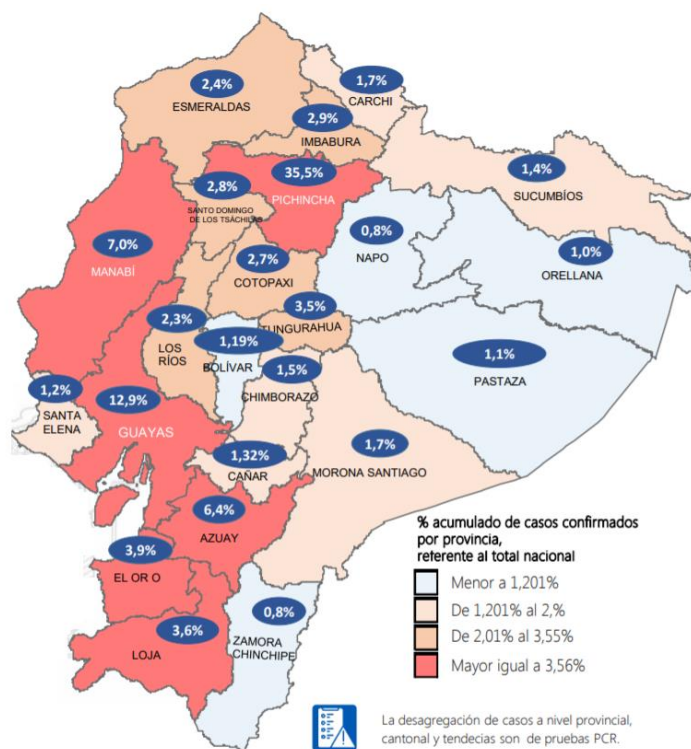


Gráfico 13 Participación por Provincias del Ecuador en Casos Confirmados Covid-19
Fuente: COE Nacional **Elaboración:** COE Nacional

La observación de un incremento importante en el número de casos de COVID-19; así como los picos alcanzados con las nuevas variantes, genera temor en la ciudadanía. Y, más allá del número de contagios, el incremento en las tasas de contagio promueve la reducción de la movilización y el consumo de los hogares. El temor causado por las más de 32mil muertes y medio millón de muertes asociadas a esta enfermedad, puede intensificar los efectos económicos adversos ya observables en la cadena de actores alrededor del comercio de bienes y servicios del país. Esto solo se contrarrestará al alcanzar la inmunidad de rebaño o vacunación masiva de la población.

En este aspecto, en el 2020 el gobierno del Presidente Moreno lanzó el “Plan Vacunarse” en enero de 2021, sin lograr el impacto deseado hasta el final de su mandato. No obstante, tras el cambio de gobierno se logró revertir la situación, con cerca de 10 millones de personas vacunadas hasta agosto de 2021³¹.

6. Análisis de intervenciones

En el Anexo 1 se encuentra la matriz de intervenciones realizadas en apoyo a los sectores productivo y social, así como el desglose de los créditos externos recibidos para tal efecto. Es importante destacar la escasez de fuentes de información pública y que, en el caso de existir, se

³¹ Disponible en: <https://bit.ly/3iepxEA>

traslapan o agregan en niveles que dificultan el análisis (por ejemplo, en el caso de los créditos). En la siguiente tabla se presenta un resumen de lo antes expuesto.

Intervenciones para apoyo al sector productivo y social			
Tipo	Monto	Beneficiarios	
Créditos			
Reactívale Ecuador	500,00		
Fondo Emprende	10,05		
CFN: Pymes Exprés	50,00		
CONAFIPS	93,80		
Préstamos Quirografarios	67,00		
Subtotal Créditos	720,85		
Bonos			
Bono de Protección Familiar	90,50	957.074	familias
Bonos de Apoyo Nutricional	1,90	7.992	
Contingencias	15,70	1.209.466	
Canastas solidarias de alimentos		1.042.845	
Subtotal Bonos	108,10	2.260.303	
Otros Gastos Directos			
Seguro de Desempleo	68,70	57.138	
Energía Eléctrica	51,00	4.300.000	
Guías educativas	3,60		
Subtotal Otros Gastos Directos	123,30	4.357.138	
Compras Públicas			
Contrataciones Emergentes	305,90	8.335	contratos
		957.074	familias
Total	952,25	6.617.441	ciudadanos
		8.335	contratos

Tabla 4 Intervenciones de apoyo al sector productivo y social en millones USD (2020)

Fuente: Varias (Ver Anexo 1) **Elaboración:** Consultor

Ecuador estaba ya en el inicio de una recesión económica a finales de 2019 y se encontraba en el análisis de nuevas medidas que mejoren las condiciones económicas para el 2020. La pobreza y pobreza extrema no solo han sido afectadas en Ecuador sino en toda América Latina, ya que al ser países en vías de desarrollo sus actores económicos son más vulnerables ante cualquier tipo de *shock* externo.

El Estado de Excepción y las medidas de confinamiento y distanciamiento social generaron el cierre de algunas actividades productivas, con un incremento en el desempleo. Este efecto se agudiza en el sector informal, porque si bien muchas actividades económicas formales tenían como alternativa mecanismos de comercio electrónico, entregas a domicilio e incluso actividades presenciales en locales que prestaban las medidas de seguridad establecidas por la autoridad, las personas dedicadas al comercio informal (y sus clientes) tenían el impedimento de estar en plazas, calles, mercados o lugares similares, dejando de percibir su sustento diario. Todo se traduce en un aumento de los indicadores de pobreza y desigualdad. Estos son, precisamente, los problemas sociales más relevantes al momento de analizar y generar políticas

públicas enfocadas en el desarrollo humano y la generación de oportunidades económicas equitativas.

Durante la pandemia, las mujeres y los jóvenes son de los grupos más afectados, dado que las mujeres tienen fuerte concentración en actividades de turismo y restaurantes, las cuales sufrieron pérdidas de ingresos del 39,7% (equivalentes a una reducción de USD 1.157 millones). En la mayoría de los casos, las mujeres (con y sin trabajo) tuvieron que redoblar su tiempo dedicado al cuidado del hogar y de la familia, dadas las obligaciones y restricciones que implicó el confinamiento domiciliario.

Por otra parte, las provincias del Ecuador más afectadas en lo que respecta a niveles de contagio reportados y pérdidas de venta se detallan a continuación:

Provincia	Participación en contagios	Reducción en ventas
Pichincha	35,5%	-21,1%
Guayas	12,9%	-10,0%
Manabí	7,0%	-9.2%
Azuay	6,4%	-16.8%
El Oro	3,9%	-12,0%

Tabla 5 Principales Provincias afectadas durante la pandemia 2020

Fuente: COE Nacional / SRI

Elaboración: Consultor

Luego de las medidas expedidas para la contención de los contagios (distanciamiento social, restricción de los derechos de movilidad y reunión, etc.), surgieron las medidas de contención de los impactos de la crisis, a saber:

- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario - EMOV, 22 de junio de 2020

Con fecha 22 de junio de 2020, el Registro Oficial publicó la LODAH, que contiene reformas e iniciativas impulsadas en el contexto de la crisis producida por la COVID-19. Contiene la mayoría de las intervenciones analizadas. Ofrece directrices generales y solicita a las entidades ejecutoras pertinentes la emisión de reglamentos y mecanismos para la ejecución de esas directrices. Incluye, entre otras medidas, la reestructuración de deudas; la generación de acuerdos de diferimiento de pagos de compromisos, tanto públicos como privados; la definición de incentivos y presupuesto para la apertura de líneas de crédito de contención a la producción y al consumo; la flexibilización de las condiciones contractuales entre empleadores y empleados; la extensión o mantenimiento de la provisión de servicios básicos y de salud, con flexibilización en las condiciones contractuales, tras el cese o retrasos en el pago de las contribuciones correspondientes; entre otras.

- Decreto Ejecutivo No. 1021³², febrero de 2021

³² Disponible en: <https://cutt.ly/vEtCXd6>

Con este decreto se dispuso la ampliación del plazo (en seis meses) para el pago del IR de sociedades del ejercicio fiscal 2019 y del IVA correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2020. La medida se enfoca en: microempresas, independientemente de su actividad económica³³; contribuyentes domiciliados en la provincia de las Galápagos; contribuyentes de los sectores económicos más afectados (líneas aéreas, turismo o agricultura); y, exportadores³⁴.

- Acuerdo Ministerial No. 009-2020³⁵, 31 de marzo de 2020

Contiene las directrices sobre la provisión y el acceso a los servicios de telecomunicaciones durante el estado de emergencia sanitaria nacional, considerando que estos servicios podrían definir la continuidad o no del acceso de las y los ecuatorianos a oportunidades laborales y educativas ante las restricciones de movilidad y reunión en vigencia.

- Acuerdo Ministerial No. 012-2020, 26 de mayo de 2020

Direcciona la implementación de mecanismos emergentes que permitan mejorar la cobertura y el acceso a las tecnologías de la información en zonas priorizadas, durante el estado de emergencia sanitaria mundial.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³⁶, las necesidades brutas de financiamiento del Gobierno ecuatoriano para enfrentar la crisis causada por el COVID-19 eran de USD 13.239 millones, de los cuales, USD 8.598 (aproximadamente el 65%) corresponden al déficit público y el saldo a la amortización de deuda pública. De estas necesidades estimadas, el 23,4% (USD 3.100 millones) ya estaban comprometidos antes de la crisis.

Según el Informe de Rendición de Cuentas presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), correspondiente al año 2020, la deuda externa contratada durante la emergencia sanitaria asciende a USD 10.191 millones. El Fondo Monetario Internacional (FMI) figura como el mayor acreedor (USD 7.143 millones o 71%). En la tabla 6 se muestra el desglose según los diferentes organismos internacionales con los que se gestionó la obtención de fondos.

Operaciones de Deuda Externa Contratadas ante la emergencia sanitaria en el 2020	
Prestamista	Monto*
Fondo Monetario Internacional	7.143
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	1.280
Banco Interamericano de Desarrollo	1.080
Corporación Andina de Fomento	688
Total	10.191

Tabla 6 Deuda Externa en millones USD (2020)

Fuente: LOTAIP y Rendición de Cuentas, MEF **Elaboración:** Consultor

³³ Aquellas con ingresos brutos anuales de hasta USD 300.000 en el ejercicio fiscal 2019

³⁴ Y que esta actividad represente al menos 50% de sus ingresos

³⁵ Disponible en: <https://cutt.ly/aEtCNO9>

³⁶ Disponible en: <https://bit.ly/3ulFMVj>

La mayor parte de los fondos recibidos están vinculados a programas específicos (Ver Anexo 1). En el caso del mayor acreedor, el FMI, con fecha 30 de septiembre de 2020 se aprobó para el gobierno ecuatoriano un acuerdo económico por USD 6,500 millones. Este préstamo también está atado al cumplimiento de metas establecidas por el acreedor y aceptadas por el gobierno ecuatoriano mediante la emisión de una carta de intención. El avance en su cumplimiento será revisado periódicamente; en la medida en que las metas se cumplan, el Fondo concretará los desembolsos trimestrales subsiguientes.

Algunos de los compromisos previstos se precisan a continuación:

- **Transparencia y lucha contra la corrupción** en la contratación pública y la promoción de la transparencia de la deuda, mediante la adopción de una legislación anticorrupción antes de fin de año para proteger las arcas públicas, catalizar la inversión privada, promover la creación de empleo e impulsar el potencial de crecimiento. Asimismo, supone la entrega oportuna y precisa de datos fiscales por parte de las entidades del sector público no financiero para mejorar el seguimiento y la gestión de las finanzas públicas.
- **Protección de la dolarización** mediante reformas legales para promover la autonomía del BCE, fortalecer su marco institucional y, de manera más amplia, para respaldar el compromiso con el régimen de dolarización. Este objetivo requiere, además, de monitoreo de la evolución del riesgo crediticio y supervisión cercana a las instituciones financieras en el período posterior a la crisis causada por la pandemia. Según el FMI, estos esfuerzos requerirían una fuerte coordinación entre los órganos de supervisión, mismo que se facilitaría con el establecimiento de un Comité de Coordinación Financiera que se responsabilice del proceso.
- Búsqueda de la **sostenibilidad en las cuentas fiscales**, replegando las medidas relacionadas con la crisis conforme la economía empiece a recuperarse, así como una reforma tributaria progresiva (a mediano plazo) y medidas de reducción de gasto que apunten a alinear los niveles de Ecuador con los de sus pares regionales. La duda que surge con respecto al levantamiento de las medidas relacionadas con la crisis, es sobre si la temporalidad prevista para su implementación realmente responde a las necesidades del país y a su contexto, ya que este componente implica la reducción de la deuda pública al tope de 61,40% del PIB hasta agosto de 2021 y de 57% para finales de 2025. Asimismo, requiere de la formulación de una estrategia de manejo de la deuda, de las obligaciones de corto plazo, para mejorar la estructura de vencimiento y costo de los pagos de amortización en 2022.

Dados los condicionamientos expuestos, se prevé austeridad en el gasto público incluso cuando la “emergencia” social y sanitaria no han cesado. Aun durante el periodo más complejo de la pandemia, el gobierno Nacional estableció reducciones de los horarios de trabajo para que el gasto en salarios se reduzca en consecuencia, lo cual va en contra de las medidas usualmente recomendadas durante los periodos de recesión, pero que, dado el contexto de grandes déficits fiscales que enfrentaba el país, tal vez fue la única opción disponible para la movilización de recursos hacia la respuesta de la crisis en ese momento. Otra puntualización importante es que, dada esa falta de recursos y liquidez, tras el levantamiento de fondos con el repago de la deuda, muchos de los recursos recaudados se destinaron a la cobertura de gastos corrientes (como

pagos de salarios). El detalle de las fuentes de financiamiento, los montos suscritos, las condiciones de plazo y el costo del uso de estos recursos, se presenta en el Anexo 1.

6.2. Apoyo al sector productivo

Con los fondos recaudados, el gobierno del Ecuador implementó medidas de sostenimiento y reactivación productiva en el marco de la crisis. Entre 2020 y 2021 se canalizaron iniciativas de facilitación de fondos (USD 872,85 millones) a través de entidades públicas y del Sistema Financiero Nacional, para fortalecer el sector productivo (Ver Anexo 1). Entre los programas y proyectos comprendidos en esta categoría, tenemos:

a) Fondos y créditos

Reactívate Ecuador: Con fondos del Banco Mundial (BM), del FMI y otros organismos multilaterales, se preveía entregar créditos a Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), artesanos y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS). El plan era ambicioso, pero los fondos no se desembolsaron en su totalidad porque: 1) no ingresaron todos los montos que se esperaban recibir; 2) las condiciones no eran atractivas para el sistema financiero; y, 3) la inestabilidad económica y política contrajo la demanda de créditos³⁷.

Fondo Emprende: Creado por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) a través de un fideicomiso para financiar el emprendimiento (con capital semilla para la puesta en marcha de ideas productivas) y la innovación productiva (con capital de riesgo para la expansión de proyectos consolidados) en 14 sectores: alimentos frescos y procesados; Biotecnología: bioquímica y biomedicina; Confecciones y calzado; Energías renovables; Industria farmacéutica; Metalmecánica, petroquímica; Productos forestales de madera; ambiental-tecnología; automotores, carrocerías y partes; Construcción, transporte y logística³⁸. Además de la provisión de recursos económicos, el fondo prevé el acompañamiento técnico en la construcción del modelo y plan de negocio, la generación de enlaces comerciales, el posicionamiento del producto/servicio en el mercado y la expansión³⁹.

CFN PYMES Express: Dirigido a este segmento empresarial con fondos del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), pero con un bajo alcance de implementación, ya que solo 23% de los fondos disponibles fueron colocados durante el año 2020.

CONAFIPS: Gestionado con el BID para la entrega de soporte financiero a los miembros de la Economía Popular y Solidaria, con enfoque de equidad de género. Durante 2020, la colocación de los fondos disponibles alcanzó el 75%⁴⁰.

Fondos CAF: Financiamiento aprobado en enero de 2021 y concebido para otorgar créditos en condiciones preferenciales que fortalezcan la reactivación productiva en el país.

Resurgimos Ecuador: Es el programa que reemplazaría a “Reactívate Ecuador”, con el objetivo de abarcar a más instituciones financieras, llegar a más sectores productivos y a los actores con

³⁷ Disponible en: <https://cutt.ly/PEtBtMN>

³⁸ Disponible en: <https://cutt.ly/3EtBoj9>

³⁹ No existe información disponible sobre el impacto o la efectividad de la medida.

⁴⁰ Disponible en: <https://cutt.ly/ZEtVGXV>

mayores necesidades de financiamiento. Los préstamos se canalizan por medio de las instituciones financieras públicas y privadas, así como de aquellas pertenecientes a la Economía Popular y Solidaria. Estos créditos pueden usarse como capital de trabajo o para el pago de obligaciones financieras, siempre y cuando la empresa beneficiaria no registre mora antes de la emergencia sanitaria. Una de las ventajas del programa es la reducción en las tasas máximas de interés: 25% para el segmento empresarial y 30% en el segmento de pymes y microcrédito⁴¹.

Asimismo, se establecieron reformas, decretos y proyectos de ley que, a pesar de no implicar movilización de fondos, se complementan para amortiguar los impactos de la emergencia sanitaria en el sector productivo nacional⁴², entre estas:

b) Aplazamiento de obligaciones e impuestos

- Facilidades de pago de la seguridad social: Las personas naturales que ejercen actividades económicas, las Mipymes, así como las restantes empresas y cooperativas de bienes y servicios que se mantuvieron cerradas durante el estado de excepción, que no hayan cumplido con sus obligaciones entre marzo y junio de 2020, podrán cubrirlas sin la generación de intereses, multas, recargos o responsabilidad patronal.
- Reprogramación de pagos en los seguros privados: Prorratio de cuotas a partir del 13 de noviembre de 2020 y durante la vigencia de la póliza (por máximo 6 meses). Incluye la imposibilidad de suspender la cobertura del servicio para los establecimientos que declaren la suspensión de sus actividades productivas.
- Suspensión del requerimiento de la matriculación y revisión vehicular: Reprogramación de los procesos de matriculación vehicular y de revisión técnica mecánica hasta luego de finalizado el estado de excepción, sin el cobro de multas e intereses.
- Restructuración de deudas y obligaciones con acreedores: Instauración de procesos de mediación para las personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades comerciales, económicas, culturales y recreacionales (excepto financieras), para la flexibilización contractual en caso de imposibilidad del cumplimiento de sus obligaciones en los términos establecidos, debido a la suspensión o reducción de actividades debido a la pandemia.
- Pago con remisión en esquemas de incentivos tributarios: Prórroga para el cumplimiento de las obligaciones tributarias de empresas que se acogen a los programas de incentivos estipulados en la "Ley para el Fomento Productivo, atracción de inversiones y generación de empleo" y en la "Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria".

c) Incentivos tributarios

- Diferimiento del IVA y del IR: Prorratio del pago de las obligaciones correspondientes al IR de sociedades del año fiscal 2019 y del IVA mensual generado entre los meses de abril y junio de 2020⁴³.
- Incentivo al otorgamiento y restructuración de créditos: Reducción del 50% del IR y exención del pago de la contribución prevista en la disposición 14 del COMF, sobre los intereses recibidos por 1) el otorgamiento de nuevos créditos comerciales, productivos o

⁴¹ Disponible en: <https://cutt.ly/NEtVLDy>

⁴² Disponible en: <https://cutt.ly/8EtVCTi>

⁴³ Disponible en: <https://cutt.ly/LEtVOT7>

microcréditos (superiores a USD 25.000 y con un plazo mínimo de 48 meses), otorgados entre abril y diciembre de 2020; y, 2) extensiones de plazo (de al menos 12 meses) en créditos por montos superiores a USD 10.000⁴⁴.

d) Incentivo a la producción local

- Agilización de trámites: Viabiliza la apertura de nuevos emprendimientos sin obligatoriedad del cumplimiento inmediato de los requisitos usuales. Define que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y demás entidades correspondientes emitirán permisos provisionales con una validez de 180 días, para facilitar el inicio de las operaciones formales de estos establecimientos mientras se regulariza el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.
- Priorización de bienes y servicios locales: Orientada a favorecer las contrataciones, tanto del sector público como del privado, con productores de la EPS, unidades de producción agrícola familiar campesina, asociaciones, cooperativas, pequeños y medianos productores, así como las empresas, profesionales, bienes y servicios de origen nacional. Es necesario mencionar, que para la aplicación de esta disposición no se generó normativa adicional específica, más allá de que en la normativa de compras públicas existen mecanismos de ferias y catálogos inclusivos, que benefician a Mipymes, asociaciones, cooperativas y demás actores de la EPS.

e) Flexibilización laboral

- Optimización de las vacaciones: Reprogramación unilateral de las vacaciones por parte del empleador y compensación con posibles inasistencias, con la finalidad de evitar el despido del trabajador o pérdidas empresariales por la inasistencia asociada a los contagios y sus periodos de convalecencia correspondientes, en el corto y mediano plazo.
- Los empleadores podrán reducir las jornadas de trabajo de sus colaboradores hasta en máximo 50% de la jornada original contratada, únicamente en casos justificados de “eventos de fuerza mayor o caso fortuito”. Mientras dure la reducción de la jornada, el salario percibido por el trabajador será el correspondiente a las horas efectivamente trabajadas y no menor al 60% del salario acordado originalmente⁴⁵.

Más allá de lo dispuesto, su impacto finalmente depende de cómo y cuánto llegó a implementarse. No obstante, no están disponibles los datos sobre las empresas o sectores empresariales que aprovecharon en mayor o menor medida estas alternativas.

f) Transferencia de pérdidas

- Rebaja de la penalización por no uso de la potencia de electricidad contratada: Se dispuso la revisión de los cargos incurridos cuando el factor de potencia utilizado es menor al 0,92 de la potencia requerida en kilovatios por parte de establecimientos industriales y de comercio, que suspendieron sus actividades y registran reducciones en su consumo promedio de energía.

Una vez revisadas las intervenciones y medidas lideradas por el gobierno de Ecuador como respuesta a la crisis causada por la COVID-19 se puede decir que, aun cuando la recaudación tributaria disminuyó en 17,4% entre 2019 y 2020, esta disminución no necesariamente se atribuye al establecimiento de beneficios tributarios, sino más bien al impacto en los niveles de

⁴⁴ No existe información disponible sobre la cuantificación del beneficio otorgado.

⁴⁵ No se cuenta con el número de contratos renegotiados.

producción del país (reflejados en la caída anual del PIB en 7,8%) ocasionadas por las medidas de confinamiento obligatorio, así como por la contracción de la demanda que implica las restricciones y la incertidumbre asociadas a la emergencia sanitaria. La escasez de fuentes de información pública que cuantifiquen las pérdidas generadas por la pandemia dificulta evaluar la efectividad de las medidas implementadas.

6.2. Apoyo al sector social

En respuesta a la situación causada por la COVID-19, el Gobierno Nacional en el año 2020 amplió la cobertura de la red de protección social por medio del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para atender a grupos prioritarios. Luego, se establecieron otros esfuerzos para mitigar el impacto de la pandemia en el bienestar de las y los ecuatorianos⁴⁶.

Mediante el MIES se gestionaron diferentes transferencias monetarias, en el año 2020, para ayudar a personas de grupos vulnerables, formando parte de la red de protección social el conjunto de bonos y pensiones como Bono de Desarrollo Humano (BDH), Pensión Mis Mejores Años, Bono Joaquín Gallegos Lara entre otros. Los bonos y ayudas que se crearon durante la pandemia en el 2020 ascienden a un total de USD 108 millones, beneficiando a 957.074 familias y 2.260.303 ciudadanos.

De forma paralela, el gobierno nacional, a través de la LODAH y otras herramientas de política pública, estableció algunas medidas de apoyo al sector social. Entre las medidas con este objetivo que requirieron movilización de recursos económicos, se encuentran:

a) Gasto directo y subvenciones

- Bono de protección familiar: Transferencia no condicionada de USD 60 al mes (abril y mayo, Fase 1) o USD 120 por vez única (mayo y junio, Fase 2), enfocada en las personas más vulnerables (inscritos al seguro social campesino o al trabajo no remunerado, que no reciban otros bonos). En una fase adicional, este programa se enfocó en la población vulnerable residente en las Galápagos, por las restricciones adicionales de movilidad que implica estar domiciliado en esta provincia. Su cobertura esperada fue de 71% de familias bajo la línea de pobreza, como complemento a los programas ya existentes: el BDH (con aproximadamente 320 mil beneficiarios), pensiones para adultos mayores (245 mil) y para personas con discapacidad (64 mil).
- Cobertura de contingencia por contracción económica: Transferencias de USD 15 bimensuales (con un máximo de seis pagos o USD 90) a usuarios del MIES, para minimizar el impacto económico de la crisis sobre estos actores previamente identificados como vulnerables.
- Seguro de desempleo: Consiste en un beneficio de hasta 70% del salario recibido en el último puesto de trabajo por un periodo de hasta cinco meses. Este era un mecanismo ya existente pero que, durante la emergencia se aplicó de forma automática y sin trámites (esto, para quienes hayan perdido sus empleos entre abril y junio de 2020). En los demás casos aplica el proceso normal⁴⁷.

⁴⁶ Se emitió la LODAH. Ver la matriz de intervenciones.

⁴⁷ Disponible en: <https://cutt.ly/CEtVwOK>

- Canastas solidarias de alimentos: Provisión de alimentos básicos para 18 días, sobre todo, a personas con discapacidad, con enfermedades catastróficas y niñas(os) en situación de vulnerabilidad. Las entregas se efectuaron en escuelas, tiendas de abasto seleccionadas, con líderes de barrios populares y visitas puerta a puerta⁴⁸. Aunque nadie discute la necesidad de cubrir demandas de supervivencia primarias de estos grupos vulnerables, como lo es la alimentación, hubo denuncias de sobreprecio en el proceso, con pagos registrados de hasta USD 150,82 por canasta, cuando su costo convencional en el mercado era de USD 95,16⁴⁹.

b) Compras públicas

- Contratos de emergencia: Ante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, las entidades contratantes pueden ejecutar procedimientos de compras públicas que se enmarquen en ese estado de excepción, a la vez que recomendó la cancelación o declaratoria de desierto en el caso de los procedimientos que no sean prioritarios para la atención de la crisis. En el caso del sector salud, se propuso la creación de una mesa técnica que asesore y acompañe en dichos procesos⁵⁰. Durante el año 2020, se llevaron a cabo 8.335 contratos de emergencia para bienes y servicios por un valor equivalente a USD 305,9 millones.

c) Servicios básicos

- Compensación al servicio de energía eléctrica: El gobierno nacional asumió los valores excedentes del consumo de luz eléctrica generados entre marzo y agosto de 2020 para las tarifas eléctricas residenciales, cuyos consumos oscilan entre los 001 y 500 kWh al mes. De forma complementaria, para los consumos superiores a 500 kWh por mes, se determinó una tarifa plana de 10.5 centavos de dólar por kWh⁵¹.

d) Educación

- Plan educativo contextualizado: Se implementó un plan educativo que provee de herramientas pedagógicas, metodológicas, psicoemocionales y psicosociales que fomenten y fortalezcan la construcción de un modelo educativo adaptable y contextualizado. Está compuesto por tres fases: 1) Aprendemos en Casa; 2) Juntos aprendemos y nos cuidamos; y 3) Todos de regreso a la escuela⁵². Dentro de este contexto, el Ministerio de Educación creó diferentes mecanismos para el proceso de formación tales como:
 - o Programa educativo “Aprender la Tele” (160 canales de televisión)
 - o Tres franjas de programas educativos (1000 radios rurales-comunitarias)
 - o Acompañamiento permanente del docente
 - o Fichas pedagógicas
 - o Portal educativo (recursos2.educacion.gob.ec)
 - o Plataforma para estudiantes de Tercero Bachillerato

No obstante, estas medidas se veían limitadas por el acceso de docentes y estudiantes a las metodologías y tecnologías que estos mecanismos requieren, particularmente durante los primeros meses de la crisis.

⁴⁸ Disponible en: <https://cutt.ly/pEtVfre>

⁴⁹ Disponible en: <https://cutt.ly/iEtVh8S>

⁵⁰ Disponible en: <https://cutt.ly/6EtVlhm>

⁵¹ Disponible en: <https://cutt.ly/BEtVcwf>

⁵² Disponible en: <https://cutt.ly/KEtVbcy>

e) Préstamos

- Créditos Quirografarios emergentes: Préstamos de emergencia con tasas de interés preferenciales, entregados por el BIESS a sus contribuyentes⁵³, como extensión del programa de préstamos quirografarios ya existentes dado el contexto de necesidades de sostenimiento del consumo de los hogares.

Entre las reformas, decretos y proyectos de ley emitidos para amortiguar los impactos sociales durante la emergencia sanitaria, también se generaron algunas que no implican la movilización de recursos, pero que reducían la presión de la crisis en las familias ecuatorianas, especialmente en aquellas con menos recursos y mayores vulnerabilidades. Entre estas se mencionan:

f) Protección de ingresos para empleados

- Acuerdos de preservación de empleos: Posibilidad de modificar las condiciones contractuales convenidas originalmente, con acuerdos directos y bilaterales que no afecten el salario básico o sectorial, para preservar las fuentes de trabajo, y con la particularidad de que se vuelven obligatorios si la mayoría de los trabajadores vinculados al establecimiento acepta. Incluso si no se logran acuerdos bilaterales pero se demuestra que la subsistencia de la empresa está en peligro, esta queda autorizada para iniciar unilateralmente la liquidación. En casos de despido durante el primer año de vigencia de la ley, la liquidación aplica sobre el salario percibido antes de la celebración del acuerdo. Al mismo tiempo, si un juez determina uso injustificado de la causal de fuerza mayor para terminar una relación laboral tras la suscripción de estos acuerdos, se aplicará la indemnización por despido intempestivo multiplicada por uno punto cinco (1.5).
- Revisión de las formas de trabajo: Las flexibilizaciones más importantes en cuanto a las jornadas y formas de trabajo, son: 1) Programación unilateral de las vacaciones por parte del empleador y compensación con inasistencias; 2) Instauración de las condiciones normativas para el teletrabajo; 3) Reducción emergente de la jornada laboral en hasta 50%, por fuerza mayor o caso fortuito justificados; y, 4) Garantías de mantener la relación contractual de los trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables.
- Contratos especiales emergentes: Contratos ocasionales que no se consideran indefinidos por el plazo máximo de un año (renovable por una sola vez). De terminar unilateralmente antes del plazo indicado, el trabajador tendrá derecho al pago de remuneraciones pendientes, bonificación por desahucio y demás beneficios de ley. Permite que la jornada de trabajo puede ser parcial o completa, entre 20 a 40 horas semanales distribuidas hasta en 6 días, con un descanso obligatorio semanal mínimo de 24 horas. El plazo máximo de un contrato por servicios ocasionales es el mismo que para un contrato emergente, sin embargo, en caso de terminación el trabajador no recibe las remuneraciones pendientes.

g) Flexibilidad en la provisión de la seguridad social

- Extensión de la cobertura tras el cese de aportaciones: Entre el 16 de marzo y el 13 de septiembre de 2020 se aprobó la extensión de la cobertura en las prestaciones de salud en hasta 60 días adicionales a los establecidos en la Ley tras el cese de aportaciones.

⁵³ Disponible en: <https://cutt.ly/nEtBkWv>

- Facilidades de pago: Facilidades de pago sin generación de intereses, multas ni recargos, a los afiliados comprendidos en el régimen de seguro voluntario que no hayan cumplido con sus aportaciones entre marzo y junio de 2020.

h) Garantías en la provisión de servicios de salud

- Estabilidad laboral para los trabajadores de la salud: Los trabajadores y profesionales de la salud que trabajaron durante la emergencia sanitaria, previo el concurso de méritos y oposición, accederán a nombramientos definitivos en el plazo de 6 meses.
- Contratación ocasional de servicios médicos: Profesionales de la salud que estén prestando sus servicios en el sistema de salud público o complementario por esquemas de becas o posgrados, serán contratados ocasionalmente (para cubrir la demanda de servicios de salud y reconocer su exposición al hacerlo), con los beneficios correspondientes
- Asistencia virtual y telefónica para la provisión de servicios de salud: Habilitación de la línea 171 y de la aplicación móvil Salud EC, como canales para solicitar asistencia en cuanto a potenciales contagios.
- Control de precios en insumos médicos y productos de primera necesidad: Entre abril y diciembre de 2020, para evitar la especulación de precios y ejerciendo controles en los mercados y centros de distribución. Este factor también pudo influir en la baja inflación observada para el periodo en análisis.
- Diferimiento del pago de pólizas de salud: Beneficio aplicable durante el periodo de emergencia sanitaria, con un máximo de retraso de hasta tres meses consecutivos. No implica condonación, sino un prorrateo para los meses restantes de vigencia del contrato, sin que por el efecto se generen intereses por mora.

i) Educación

- Subvenciones a la educación privada: Incluye dos componentes: 1) Rebajas proporcionales, de hasta 25%, en las pensiones para representantes que demuestren disminución o pérdidas en sus ingresos; y, 2) Cobertura parcial excepcional de la pensión del año lectivo 2020-2021 (excepto en Educación Superior) para los segmentos más vulnerables de la población.

j) Garantías en el acceso a vivienda y servicios básicos

- Suspensión temporal del desahucio en materia de inquilinato: Durante el periodo de emergencia sanitaria, se dispuso el aplazamiento de las obligaciones de pago (no condonación) una vez que se realice el pago de al menos 20% de la deuda pendiente. La reanudación del pago se deberá realizar en cuotas mensuales, con un plazo máximo de 12 meses. Para acceder a este beneficio, es necesario que el arrendatario pruebe la reducción de sus ingresos o de, al menos, 30% de las ventas para locales comerciales. Estos beneficios no aplican en casos de que el ingreso del arrendador corresponda a su ingreso de subsistencia, o que pertenezca a los grupos definidos como de atención prioritaria.
- Control de precios para bodegaje y transporte de menajes de casa: Regulación excepcional y por única vez de los montos máximos por demora y bodegaje que cobren las empresas navieras por menajes de casa de migrantes en proceso de retorno mientras persista la emergencia sanitaria.
- Prohibición del incremento de las tarifas de servicios básicos: Se declaró la prohibición del incremento en valores (hasta septiembre de 2021) y suspensión temporal de los cortes por

falta de pago (hasta noviembre de 2020) de las tarifas o tasas de servicios básicos (agua potable y energía eléctrica), telecomunicaciones e internet.

k) Reestructuración de préstamos

- Redefinición de condiciones crediticias: Revisión de las tasas de interés para todos los segmentos de crédito, durante 2020 y 2021. Si bien se aprobaron estas reducciones, su puesta en marcha no se dio en el 2020 como estaba previsto, sino alrededor de mayo de 2021.
- Reprogramación de pagos de seguros privados: Prorratio de cuotas a partir del 13 de noviembre de 2020 y durante la vigencia de la póliza (por máximo 6 meses). Incluye la imposibilidad de suspender la cobertura del servicio para los quienes declaren la suspensión de sus actividades laborales o productivas.

l) Accesibilidad y comunicaciones

- Comunicación remota: Mejora del acceso a las TIC en zonas con escasa conectividad, incluyendo el uso gratuito de frecuencias en bandas libres y uso de nuevas tecnologías que permita la ocupación gratuita y expedita del recurso radioeléctrico en 369 parroquias del Ecuador, principalmente para servicios en espacios educativos y de salud. No se cuentan con datos sobre el alcance de su implementación.
- Optimización de la provisión remota de servicios públicos: Implementación de asistentes virtuales para mejorar la rapidez y eficiencia de la atención en todas las instituciones de la función ejecutiva.

m) Mitigación y respuesta ante violencia intrafamiliar

- Atención de casos de violencia intrafamiliar y de género: Implementación de varias acciones para fortalecer la capacidad de atención y respuesta ante estos casos, que incluyen: 1) Campaña nacional #MujerEcuadorTeAcompaña y difusión de una línea de emergencia, incluyendo recursos en lenguas de las nacionalidades indígenas; 2) Implementación del Protocolo Interinstitucional de comunicación y atención de casos de violencia de género e intrafamiliar durante la emergencia para facilitar el acceso a la atención desde varias entidades y por medios telemáticos; 3) Servicios de Acogimiento: Mantenimiento de la actividad en 5 Casas de Acogida y 16 Centros de Atención Integral, para mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas; y 4) Potenciación de la App Junt@s contra la violencia, con canales gratuitos para pedir auxilio a la red de emergencia.

7. Resultados

A pesar de que Ecuador tomó diversas acciones para contrarrestar las medidas ocasionadas por la pandemia y el confinamiento, a través del aumento de los programas de asistencia social y económica, así como también de la creación de nuevos esquemas, estas medidas de contención son de corto plazo.

7.1. Estudios externos

El informe “The gradual rise and rapid decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean” del BM (2021),⁵⁴ muestra estimaciones para evaluar el impacto de las medidas de mitigación en las clases pobre y media. El dato para Ecuador no muestra algún cambio

⁵⁴ Ver anexo 8 del informe “The gradual rise and rapid decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean”.

significativo⁵⁵, en cuanto a la estimación en función de la aplicación de medidas de contingencias o sin la aplicación de las mismas. Esto puede indicar que los esfuerzos puestos en las medidas implementadas durante la pandemia o fueron muy pobres en desempeño por cuestiones estructurales o simplemente no se cumplieron en su totalidad.

La encuesta “High-Frequency Monitoring Surveys” (HFS) realizada por el BM, recopila información de 64 países y específicamente 12 países de América Latina, incluido Ecuador. Esta encuesta muestra indicadores de seguridad alimentaria, cambios en el empleo, pérdidas de ingreso, redes de seguridad y estrategias de ayuda de los hogares que permite analizar los impactos del COVID-19 y explorar las variaciones entre países.

La encuesta muestra varios resultados alarmantes para Ecuador:

- Cerca de la mitad de los miembros de familias necesitaron, pero no pudieron acceder a tratamiento médico durante la cuarentena.
- El 40% de los hogares reportaron tener adultos que no tuvieron una comida en los últimos 30 días debido a la escasez de recursos.
- Cerca de la mitad de los hogares reportaron quedarse sin comida en los últimos 30 días debido a la escasez de dinero.
- Las remesas familiares disminuyeron 19%⁵⁶.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para generar e implementar medidas de contención y mitigación ante los efectos negativos, en materia económica, social y sanitaria producto de la pandemia de la COVID-19, estos fueron limitados, principalmente por casos de corrupción y sobreprecios en la compra de canastas e insumos médicos, ineficiencia en los procesos de contratación pública o asignación de recursos⁵⁷, aprovisionamiento de vacunas limitado o nulo, entre otros factores que hubieran permitido mejorar la respuesta ante la pandemia y sus efectos. Esto sumado a las deficiencias tecnológicas, de infraestructura, financiamiento y recursos humanos ya existentes desde antes de la crisis sanitaria contribuyó al incremento de índices macroeconómicos como el coeficiente de Gini, la pobreza y pobreza extrema aumentando las desigualdades en diversos aspectos (salud, educación, asistencia social, etc.).

7.2. Cuadro de mando (SCORECARD)

La tabla posterior, sintetiza los esfuerzos que el gobierno de Ecuador puso en marcha para atender la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, particularmente en materia de apoyo al sector empresarial y de protección social. Provee una calificación global, misma que con valores altos implica una mayor “presencia” y con valores bajos implica mayor “ausencia”. Esta calificación no trata la profundidad de las medidas, ni la eficiencia o eficacia en su implementación o de sus resultados, sino exclusivamente su disposición, conforme la información oficial y pública disponible. Cabe mencionar que las transferencias monetarias llegaron al sector informal, aunque no estuvieron estrictamente dirigidas a este grupo.

⁵⁵ Referencia para el año 2020.

⁵⁶ El 1% de las familias ecuatorianas reciben remesas.

⁵⁷ Al finalizar el 2020 el 6,5% del presupuesto general del estado no fue devengado, en un año en el cual las necesidades eran abundantes.

Ecuador: Scorecard de medidas adoptadas por el Gobierno de Ecuador para contrarrestar los efectos de la crisis causada por la COVID-19

Medidas	No tomaron medidas	Nuevas medidas adoptadas o incrementaron las existentes	Nuevas medidas adoptadas e incrementaron las existentes	Calificación
Productivas				25
Sector Formal				25
Donaciones o subsidios				0
Amnistía/aplazamiento de obligaciones e impuestos				9
Incentivos tributarios				1
Arrastre/transferencia de pérdidas				0
Otorgamiento de préstamos				6
Reducción de tasas de interés préstamos vigentes				1
Tratamiento especial para Mipymes				3
Incentivos a la producción				2
Flexibilización laboral				3
Sector Informal				0
Otorgamiento de préstamos				0
Transferencias monetarias				0
Sociales				38
Transferencias monetarias				5
Distribución de canastas de alimentos				1
Regulación de precios				4
Diferimiento, subsidio o reducción de costos de servicios básicos				2
Prohibición de cortes de servicios básicos				1
Garantías de provisión en servicios de salud, educación, seguridad social y conectividad				11
Prohibición de expulsión por no pago de arrendamientos				1
Otorgamiento y reestructuración de préstamos y obligaciones				4
Subsidio/transferencia por pérdida de empleo				2
Flexibilización/garantías laborales				5
Tratamiento especial para mujeres y grupos de interés				2
Disposiciones ambientales				0
Totales				63

Tabla 7 Scorecard de medidas

Fuente: : Información pública y oficial. Ver anexo 1

Elaboración: Consultor

8. Conclusiones

Al inicio del año 2020, la popularidad del gobierno se encontraba en constante deterioro dado que previamente se habían aprobado reformas legales y fiscales que ya venían acentuando la situación compleja que se avizoraba en los años subsecuentes. No obstante, a inicios del mes de marzo se decreta el estado de emergencia y posteriormente el estado de excepción; decisiones con acogida ambigua ya que restringían ciertos derechos ciudadanos como los de movilidad y reunión que, aunque eran necesarios para minimizar la propagación del virus, también limitaban el ejercicio de actividades económicas, muchas de ellas de subsistencia.

El impacto de la pandemia en el país no fue menor. LAC fue la región en desarrollo más afectada: con solo 8,4% de la población mundial, registró el 27,8% de muertes por la COVID-19⁵⁸. La realidad de Ecuador no es muy distinta a la de la región. Sin embargo, con el aumento del número de contagios y muertes asociadas al COVID-19 se puede determinar que, el gobierno dio una respuesta limitada para controlar, minimizar y contrarrestar los efectos sociales, económicos y sanitarios producidos por la pandemia. Más allá de los antecedentes, el confinamiento afectaba a todos los ciudadanos, pero significó una amenaza particularmente peligrosa para quienes dependían de actividades diarias en espacios públicos para su subsistencia y la de sus familias. Es así que el sector informal fue uno de los más afectados, a la vez que la falta de información pública o privada de este sector complicaba la posibilidad de llegar con ayuda oportuna.

La mayor limitante del Gobierno fue la escasez de los recursos económicos y liquidez, acentuada tras la priorización del pago del servicio de deuda antes y durante el periodo de emergencia. También se dieron problemas de gobernabilidad, casos de corrupción e ineficiencia en los tiempos de respuesta.

Es preciso recalcar que, con los niveles de endeudamiento y limitaciones de liquidez preexistentes, era probable que el gobierno buscara financiamiento para cubrir gastos corrientes incluso si la pandemia no hubiese ocurrido. El gobierno prioriza el pago de la deuda en el 2020 con el afán de acceder a nuevos y mayores financiamientos para enfrentar la crisis. No obstante, aunque la renegociación de la deuda atrajo recursos, lo hizo a un alto costo social, político y económico por la falta de equipos, insumos y personal que esto implicó en el peor momento de la pandemia.

Adicional a lo expuesto, la renegociación de la deuda en medio de la crisis también significó un recorte del gasto público en USD 980 millones en masa salarial y USD 400 millones en la adquisición de bienes y servicios; reduciendo los ingresos de los ciudadanos que vieron recortada su jornada laboral o cuyos servicios fueron cesados. Una medida de austeridad y contracción de la demanda, contraria a las esperadas en tiempos de crisis, pero elegida dado que las alternativas de acción eran limitadas.

Por otro lado, las problemáticas sociales previas no eran menores, por lo que la crisis causada por la COVID-19 tuvo más posibilidades para exponerlas. De hecho, el coeficiente de Gini en Ecuador —que fue similar en el país y la región para 2019— pasó de 0.47 a 0.50 en 2020. Aunque las medidas de protección ayudaron a que el aumento de la pobreza y pobreza extrema no sean mayores, hay un retroceso de 12 años en la disminución de la pobreza y 20 años en cuanto a la

⁵⁸ Disponible en: <https://cutt.ly/jEtVEU0>

pobreza extrema. Adicionalmente, las deficiencias tecnológicas, de infraestructura, de financiamiento y de recursos humanos que requerían de acciones urgentes desde mucho antes que llegara la crisis por la pandemia mundial, resultaron en respuestas fragmentadas, insuficientes y desiguales por parte de los sistemas de salud, educación, asistencia social y seguridad nacional.

En lo que respecta a las medidas de política analizadas, las de gasto directo y subvenciones podrían considerarse progresivas, ya que su población objetivo era específica y particularmente vulnerable. Sin embargo, se debe hacer hincapié en que los condicionamientos impuestos por la baja cobertura y calidad de los registros de información pública pudieron resultar contraproducentes debido a que, dentro de la población vulnerable, quienes recibieron ayuda fueron quienes ya estaban identificados a través de otros programas de ayuda, o quienes tenían ventajas de acceso a información y conectividad. Las personas en situación de calle, en condiciones de movilidad humana o sin acceso previo a los sistemas nacionales de apoyo, tenían muy pocas posibilidades de recibir ayuda.

En la misma categoría se incluyen las definiciones de diferimiento de tributos y del pago de obligaciones en general, así como la prohibición de la suspensión de los servicios básicos, y de los desahucios a inquilinos. Con la salvedad de que solo puede ser progresiva si efectivamente llega a quienes más la necesitan.

Por otra parte, aquellas que podrían resultar regresivas son la flexibilización de las condiciones de los contratos laborales contractuales, ya que su mala implementación promovería la precarización del empleo (o despidos), particularmente a mujeres, a grupos vulnerables, a quienes desempeñan posiciones poco técnicas o estaban en incapacidad de cambiarse a las modalidades de teletrabajo. Lo mismo ocurre con la posibilidad de reducir las horas en la jornada de trabajo (y, consecuentemente, el salario de las y los trabajadores), ya que es muy probable que a pesar del cambio “en papeles”, en la práctica hayan tenido que continuar trabajando de acuerdo con las condiciones iniciales; una vulneración de derechos a la que estarían más expuestos quienes tienen menor acceso a información o enfrentan mayores presiones de subsistencia alrededor de esos ingresos.

La mayoría de las intervenciones no surgieron de una construcción conjunta con representantes sociales, sino que se construyeron desde el equipo a cargo y de las recomendaciones de entes externos. Casi ninguna medida instaurada contempla el análisis de impacto a grupos vulnerables específicos o de alcances en términos de género, más allá del número de beneficiarios. En este sentido, aun cuando la respuesta del gobierno nacional incluyó medidas de soporte productivo y social, la baja especificidad en el direccionamiento de estas ayudas pudo distorsionar o limitar los resultados, con la posibilidad de afianzar la desigualdad histórica de oportunidades observada en el país.

Resulta necesario trabajar en las condiciones mínimas para la efectividad de medidas como la educación virtual, la cual, si bien resaltaba como alternativa preferida dadas las necesidades de distanciamiento social y de restricción a la movilización, es excluyente para los grupos más vulnerables. Lo anterior, por sus limitaciones tanto en el acceso a internet como a dispositivos tecnológicos.

De igual manera, será fundamental mejorar la política crediticia en el país; es verdad que se asignaron recursos para préstamos durante la pandemia. Sin embargo, emprendedores recién iniciando su negocio, del sector informal o pertenecientes a grupos vulnerables no pudieron acceder a los mismos debido a su historial crediticio y a las garantías económicas requeridas,

por lo cual, se necesita implementar y ampliar los fondos asignados a capitales semilla o capitales de riesgo enmarcados en la generación y soporte de estos emprendimientos.

Adicionalmente, se observa la necesidad de derogar o, en su defecto, mejorar el régimen de microempresas. Aun cuando no fue una medida implementada durante la pandemia, afecta a las microempresas, ya que no considera la estructura de costos de las mismas y grava un impuesto plano del 2% sobre el total de ingresos generados, por concepto de IR, siendo así una medida regresiva y no deseable en situaciones de crisis.

Finalmente, las fuentes de información pública a detalle son escasas (particularmente sobre la distribución y características de los beneficiarios) o se traslapan (la información sobre créditos recibidos y otorgados resultaba confusa y requirió ser consultada desde fuentes diversas), limitando las posibilidades de evaluar y mejorar los niveles de implementación e impacto de las intervenciones establecidas. De la misma forma, la detección de casos de corrupción y mal uso de los fondos públicos (que no son menores en el contexto nacional) no es sencilla, al requerir de revisiones en diferentes entidades y presentarse en niveles de detalle insuficientes.

En resumen, los esfuerzos del gobierno en el 2020 fueron limitados, principalmente por falta de liquidez, casos de corrupción, ineficiencias en los procesos de contratación pública o asignación de recursos. Asimismo, para que los programas y proyectos enfocadas a mejorar los indicadores laborales, de pobreza, desigualdad y crecimiento de la economía sean más eficaces, es necesario que se enfoquen adecuadamente y que la población acceda a las condiciones necesarias (de infraestructura, información, etc.) para la implementación y acceso generalizados a sus beneficios. Finalmente, se debe considerar que los tiempos internos de recuperación económico-social no necesariamente corresponden con las disposiciones externas sobre cuánto deben durar, y que los procesos de vacunación contra la COVID-19 son prioritarios, con la finalidad de incrementar el movimiento económico y la recuperación tras la pandemia.

7. Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO. https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2020/a2_41.pdf
- Banco Central del Ecuador . (2021). Balanza de Pagos. Retrieved 2021 from Banco Central del Ecuador: <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/sector-externo>
- Banco Central del Ecuador . (2021). Boletín Mensual. Retrieved 2021 from Banco Central del Ecuador: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IE Mensual.jsp>
- Banco Mundial. (2021). Ecuador: panorama general. World Bank. <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview#1>
- BANECUADOR. (2020). Informe de Rendición de Cuentas 2020. https://www.banecuador.fin.ec/wpcontent/rendicioncuentas/2020/zonal1/7_Inform_Zonal_1.pdf
- BBVA. (2018, 2 abril). Teoría de la oferta y la demanda. BBVA NOTICIAS. <https://www.bbva.com/es/teoria-la-oferta-la-demanda/>
- CFN. (2020). Informe de Rendición de Cuentas 2020. <https://www.cfn.fin.ec/rendicion-de-cuentas-cfn-b-p-2020/>
- CONAFIPS. (2020). Rendición de Cuentas 2020. <https://www.finanzaspopulares.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>
- El Comercio. (2020). Lenín Moreno anuncia siete medidas; recorta USD 4 000 millones del gasto público. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/lenin-moreno-medidas-economicas-coronavirus.html>
- Fondo Emprende Ecuador Productivo. (2020). Fondo Emprende. <https://www.fondoemprende.gob.ec/>
- Fondo Monetario Internacional. (2020, 22 diciembre). El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la primera revisión del acuerdo sobre el Servicio Ampliado del FMI para Ecuador. IMF. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/12/22/pr20387-imf-executive-board-completes-first-review-for-ecuador>
- Gestión de Riesgos (2020). Acuerdo ministerial. https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/acuerdo_interministerial_no_00010_MSP_TURISMO_MDG.pdf
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador. (2021). Evaluación Socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Eval-Soc-Econ-10-Dic-ok.pdf>
- Informe de Rendición de Cuentas 2020. (2020). https://servicios.inclusion.gob.ec/rendicion_cuentas/index.php/2020a
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-junio-2021/>
- MARCA. (2020, 21 abril). ¡Inaudito! El barril de petróleo vale menos que cero dólares. <https://www.marca.com/tiramillas/actualidad/2020/04/20/5e9dfd03e2704ea2bb8b45e9.html>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2020. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/04/Informe-Rendicion-de-Cuentas-MEF-ano-2020.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Contratos de créditos externos 2018 al 2020. <https://www.finanzas.gob.ec/transparencia/>

Ministerio de Salud Pública. (2021a). Acuerdos Ministeriales – Documentos Normativos Coronavirus – Ministerio de Salud Pública. <https://www.salud.gob.ec/acuerdos-ministeriales-documentos-normativos-coronavirus/>

Ministerio de Salud. (2021b). Principales medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano frente a la emergencia provocada por la COVID-19. Parlamento Andino, 94. <https://www.salud.gob.ec/actualizacion-de-casos-de-coronavirus-en-ecuador/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020). Impacto social del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas. <https://www.oecd.org/dev/Impacto-social-COVID-19-Ecuador.pdf>

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. (2021). Estudio Sectorial: Efectos del COVID-19 en el sector turismo. <https://investigacionyestudios.supercias.gob.ec/index.php/estudios-sectoriales/>

World Bank. (2021). The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35834?show=full>