

Universitat de Valencia

FACULTAD DE DERECHO

Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política y Criminología



**Desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la
Constitución del Ecuador en el contexto de pandemia y post pandemia.**

Autor: Eulalia Elizabeth Zhunio Iñiguez

Dirigida por Dra. M^a Josefa Ridaura Martínez

Tesis Doctoral

Noviembre, 2024

AGRADECIMIENTOS

A la vida porque todo lo vivido, por los retos, las oportunidades, los sueños y sobre todo a las personas que han estado estos años a mi lado, por todo su apoyo incondicional que ha sido fundamental para avanzar con esta meta.

A Miguel, Eulalia y Patricio, quienes me han apoyado permanentemente en cada paso del camino, en cada trayecto de vida, por ser los incondicionales. Y, aunque queda mucho por hacer, todo es por ustedes, pues sin ustedes nada tendría sentido.

A Carmelina, Teófilo y Rosita, por haber estado siempre y ahora ser las estrellas que me acompañan en cada sueño desde el cielo.

A Geovanna, Estefanía, Mía, Paz, Pedro, Gaby, Juancho, Paola, Edison, Gorky, Wilmer, mis personas de siempre, por su cariño y soporte incondicional, por estar a pesar de todo lo que la vida nos pueda presentar.

Gracias a Antonio, Ana Mari, Joan, Daniel y Elvira por adoptarme cada vez que estoy en Valencia, su cariño y apoyo es un pilar fundamental para mí y para cumplir esta meta.

Mi mayor agradecimiento a mi directora Dra. M^a Josefa Ridaura Martínez, por la entrega y el compromiso en este camino, sin su aporte esta meta se veía inalcanzable, su guía ha sido fundamental para alcanzar este objetivo.

Gracias a todas las personas que han sido parte del camino y mi inspiración en estos años, a las que ya no tengo cerca pero que aún recuerdo entre sonrisas y con un gran cariño, entre sueños y promesas de días mejores; gracias a todos quienes me alentaron a creer en mí y crecer, por dejar huella con sus anhelos de progreso y utopías.

Gracias a todos por ser parte de este camino.

Índice de Contenidos

Índice de Tablas	v
Siglas y Acrónimos	ix
Introducción	1
CAPÍTULO 1.- Metodología	3
1. Antecedentes	3
2. Problema de Investigación	5
3. Justificación.....	7
4. Objetivos	8
4.1. Objetivo General:	8
4.2. Objetivos Específicos:	8
5. Hipótesis.....	8
6. Metodología	8
CAPÍTULO 2.- Teoría General de los Derechos.....	10
1. Derechos Fundamentales.....	10
2. Límites a los Derechos Fundamentales.....	17
3. Estado de Excepción: Suspensión o limitación de los derechos fundamentales.....	25
4. Síntesis	31
CAPÍTULO 3.- Derechos Económicos en el Ecuador.....	33
1. Derecho al trabajo	44
1.1. El Derecho al Trabajo en la Constitución del Ecuador	46
1.2. El Derecho al Trabajo antes de la pandemia	46
1.3. Derecho al Trabajo durante la pandemia.....	49
1.4. Derecho al Trabajo post pandemia	52
2. Derecho a la Seguridad Social	54
2.1. Derecho a la Seguridad Social.....	55
2.2. Derecho a la Seguridad Social antes de la pandemia	56
2.3. Derecho a la Seguridad Social durante la pandemia	57
2.4. Derecho a la Seguridad Social post pandemia.....	59
3. Síntesis	61
CAPÍTULO 4.- Derechos Sociales en el Ecuador	62
1. Derecho al Agua.....	66

1.1. El Derecho al Agua en la Constitución del Ecuador	67
1.2. El Derecho al Agua en el Ecuador antes de la pandemia	68
1.3 El Derecho al Agua en el Ecuador durante la pandemia	72
1.4. El Derecho al Agua en el Ecuador después de la pandemia.....	75
2. Derecho a la Alimentación.....	78
2.1. El Derecho a la Alimentación en la Constitución del Ecuador	79
2.2. El Derecho a la Alimentación en el Ecuador antes de la pandemia	80
2.3. El Derecho a la Alimentación en el Ecuador durante la pandemia	84
2.4. El Derecho a la Alimentación en el Ecuador después de la pandemia.....	86
3. Derecho al Ambiente Sano.....	89
3.1. El Derecho al Ambiente Sano en la Constitución del Ecuador	91
3.2. El Derecho al Ambiente Sano en el Ecuador antes de la pandemia	92
3.3. El Derecho al Ambiente Sano en el Ecuador Durante la Pandemia	95
3.4. El Derecho al Ambiente Sano en el Ecuador después de la pandemia.....	98
4. Derecho a la Educación.....	99
4.1. El Derecho a la Educación en la Constitución del Ecuador	100
4.2. El Derecho a la Educación en el Ecuador antes de la pandemia	103
4.3. El Derecho a la Educación en el Ecuador durante la pandemia	110
4.4. El Derecho a la Educación en el Ecuador después de la pandemia.....	117
5. Derecho al Hábitat y la Vivienda	120
5.1. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en la Constitución del Ecuador.....	122
5.2. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en el Ecuador antes de la pandemia	123
5.3. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en el Ecuador durante la pandemia	128
5.4. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en el Ecuador después de la pandemia	131
6. Derecho a la Salud.....	132
6.1. El Derecho a la Salud en la Constitución del Ecuador	137
6.2. El Derecho a la Salud en el Ecuador antes de la pandemia	139
6.3. El Derecho a la Salud en el Ecuador durante la pandemia	149
6.4. El Derecho a la Salud en el Ecuador después de la pandemia	160
7. Síntesis	163
CAPÍTULO 5.- Derechos Culturales en el Ecuador	165
1. Derecho a la Cultura y la Ciencia.....	169

1.1. El Derecho a la cultura y la ciencia en la Constitución del Ecuador	172
1.2. El Derecho a la cultura y la ciencia antes de la pandemia.....	173
1.3. Derecho a la cultura y la ciencia durante la pandemia	181
1.4. Derecho a la cultura y la ciencia post pandemia	187
2. Síntesis	189
CAPÍTULO 6.- Derecho a la Comunicación e Información	190
1. El Derecho a la Comunicación e Información en la Constitución del Ecuador	195
2. El Derecho a la Comunicación e Información en el Ecuador antes de la pandemia	197
3. El Derecho a la Comunicación e Información en el Ecuador Durante la Pandemia	199
4. El Derecho a la Comunicación e Información en el Ecuador Después de la Pandemia..	202
5. Síntesis	204
CAPÍTULO 7.- Políticas Públicas para el Reconocimiento y Avance de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Después de la Pandemia.....	205
1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos económicos después de la pandemia.	208
1.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al trabajo después de la pandemia.	208
1.2. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la seguridad social después de la pandemia.	210
2. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos sociales después de la pandemia.	212
2.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al agua después de la pandemia.	212
2.2. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la alimentación después de la pandemia.	214
2.3 Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al ambiente sano después de la pandemia.	217
2.4. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la educación después de la pandemia.	219
2.5. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al hábitat y vivienda después de la pandemia.....	223
2.6. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la salud después de la pandemia.	227
3. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos culturales después de la pandemia.	232

3.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la cultura y la ciencia después de la pandemia.	232
4. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos a la comunicación e información después de la pandemia.....	235
4.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la comunicación e información después de la pandemia.	235
5. Síntesis	238
CAPÍTULO 8.- Conclusiones y Recomendaciones.....	240
1. Conclusiones	240
2. Recomendaciones	244
Bibliografía	i
Textos Normativos.....	xiv
Informes	xvi
Sentencias	xvii

Índice de Tablas

Tabla 1	48
Tabla 2	50
Tabla 3	51
Tabla 4	53
Tabla 5	57
Tabla 6	59
Tabla 7	60
Tabla 8	70
Tabla 9	71
Tabla 10	71
Tabla 11	74
Tabla 12	75
Tabla 13	75
Tabla 14	77
Tabla 15	77
Tabla 16	82
Tabla 17	83
Tabla 18	85
Tabla 19	86
Tabla 20	87
Tabla 21	88
Tabla 22	88
Tabla 23	94
Tabla 24	94
Tabla 25	97
Tabla 26	97
Tabla 27	104
Tabla 28	105

Tabla 29	105
Tabla 30	106
Tabla 31	107
Tabla 32	108
Tabla 33	108
Tabla 34	109
Tabla 35	110
Tabla 36	112
Tabla 37	113
Tabla 38	113
Tabla 39	114
Tabla 40	114
Tabla 41	115
Tabla 42	115
Tabla 43	116
Tabla 44	118
Tabla 45	119
Tabla 46	119
Tabla 47	125
Tabla 48	127
Tabla 49	130
Tabla 50	130
Tabla 51	142
Tabla 52	143
Tabla 53	144
Tabla 54	145
Tabla 55	146
Tabla 56	147
Tabla 57	148
Tabla 58	152
Tabla 59	153

Tabla 60	153
Tabla 61	155
Tabla 62	157
Tabla 63	158
Tabla 64	158
Tabla 65	159
Tabla 66	160
Tabla 67	161
Tabla 68	162
Tabla 69	175
Tabla 70	176
Tabla 71	176
Tabla 72	177
Tabla 73	178
Tabla 74	179
Tabla 75	180
Tabla 76	183
Tabla 77	183
Tabla 78	184
Tabla 79	184
Tabla 80	185
Tabla 81	185
Tabla 82	186
Tabla 83	187
Tabla 84	199
Tabla 85	202
Tabla 86	203
Tabla 87	208
Tabla 88	211
Tabla 89	213
Tabla 90	215

Tabla 91	217
Tabla 92	220
Tabla 93	224
Tabla 94	228
Tabla 95	233
Tabla 96	236

Siglas y Acrónimos

ARCA: Agencia de Regulación y Control del Agua

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

COE: Comité de Operaciones de Emergencia

CORDICOM: Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación

CorteIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CRE: Constitución de la República del Ecuador.

DDHH: Derechos Humanos

DDUU: Declaración Universal de Derechos Humanos

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

EP: Empresa Pública

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MAE: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

MAGAP: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MINEDUC: Ministerio de Educación

MSP: Ministerio de Salud Pública

OEA: Organización de Estados Americanos

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAM: Programa Mundial de Alimentos

PIB: Producto Interno Bruto

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

RPIS: Red Pública de Instituciones de Salud

RUAC Registro Único de Artistas y Gestores Culturales

SENECYT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

Ecuador, las Américas y el mundo entero se enfrentaron a una emergencia sanitaria global sin precedentes ocasionada por la pandemia del virus COVID-19, ante la cual los Estados se vieron forzados a adoptar medidas destinadas para la prevención, atención y contención del virus, acciones que debían considerar el pleno respeto de los derechos constitucionales y humanos de la población que se encontraban en los diferentes espacios territoriales, sin discriminación de ningún tipo y con la aplicación de medidas que permitan garantizar la protección de las personas.

Desde el inicio de la pandemia se observó la grave afectación de la vigencia plena de los derechos de las personas debido a los serios riesgos para la vida, educación, trabajo, salud, integridad personal y vida digna que supuso la rápida propagación del COVID-19; así como los impactos de inmediato, mediano y largo plazo causados por el virus sobre las sociedades en general, con un peligro especial sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad, todo esto relacionado a la garantía de su derecho a la salud y el desarrollo de la vida en sociedad. Es así que la precariedad presente en los diferentes países, incluido el Ecuador, dificultó a millones de personas a tomar medidas básicas de prevención contra la enfermedad, causando retrocesos en la garantía de los derechos por parte de los Estados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señaló que: *“las Américas es la región más desigual del planeta, caracterizada por profundas brechas sociales en que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región, situación que se da por: la falta o precariedad en el acceso al agua potable y al saneamiento; la inseguridad alimentaria, las situaciones de contaminación ambiental y la falta de viviendas o de hábitat adecuado. A lo que se suman altas tasas de informalidad laboral y de trabajo e ingresos precarios que afectan a un gran número de personas en la región y que hacen aún más preocupante el impacto socioeconómico del COVID-19.”* (CIDH, 2020).

En este contexto, la pandemia generó enormes desafíos relacionados a la ejecución y reestructuración de políticas públicas para garantizar el desarrollo de los derechos económicos, sociales y políticos de la población en el contexto de la crisis sanitaria, demostrando la falta de estrategias de prevención, atención y contención a situaciones de crisis y la necesidad urgente de su formulación, con el fin de proteger efectivamente a las poblaciones de los diferentes Estados ante la pandemia. A causa de lo señalado se observó la implementación de una serie de medidas de aislamiento que se replicaron a nivel mundial; sin embargo, la aplicación de políticas públicas encaminadas a evitar el retroceso de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de otros derechos, se demoraron en ser consideradas por los diferentes gobiernos, situación que ocasionó un aumento en las brechas de pobreza y desigualdad entre las personas.

En Ecuador la pandemia generó impacto sobre la realización de los derechos del Buen Vivir, por lo que se torna esencial la adopción de estrategias para remediar la vulneración de los

derechos de la población, así como para garantizar políticas públicas enfocadas en brindar atención integral a la población, superando las deficiencias estructurales que se arrastran desde hace décadas y que se profundizaron por la crisis sanitaria. Es imperante analizar las secuelas del COVID-19 en los derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de no retroceder en la garantía de una vida digna para las personas, así como para garantizar un efectivo goce de los derechos en general. Las acciones deben buscar en primer lugar solventar el retroceso ocasionado por la falta de medidas adecuadas para enfrentar la pandemia sin afectación a la garantía y desarrollo de los derechos de las personas y la aplicación de políticas públicas por el Estado; y, por otro lado, creando un camino sólido para generar programas sostenibles que permitan erradicar las brechas de desigualdad que actualmente existen.

La presente investigación plantea como hipótesis que los eventos no previsibles de gran magnitud tienen como consecuencia que los países y sus gobiernos no puedan garantizar a la población los derechos reconocidos en la Constitución de manera regular a causa de las limitaciones que imponen los eventos adversos sobre los mismos, así como para su garantía por la administración pública. A la par, se analiza los efectos ocasionados en la población del Ecuador por las restricciones de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia del COVID-19. Con base en lo expuesto, se determina la necesidad de generar políticas públicas para la post pandemia a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de solventar el retroceso en el reconocimiento de los derechos y en la garantía del Buen Vivir de los habitantes del país, retomando así un camino de progreso de los derechos como se garantiza en la Constitución Ecuatoriana.

CAPÍTULO 1.- Metodología

1. Antecedentes

Ecuador, las Américas y el mundo entero enfrentan las consecuencias de la emergencia sanitaria producidas por la pandemia del virus COVID-19. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la situación originada por la pandemia ocasiona que las medidas adoptadas por los diversos Estados, en lo que se refiere a la prevención, atención y contención del virus, deban tener como centro el respeto y cumplimiento de los derechos constitucionales y humanos en garantía del desarrollo humano de la población (CIDH, 2020).

Se observa que la pandemia, al ser un caso fortuito que no se encontraba bajo el control del ser humano, y a causa de su expansión se afectó la plena vigencia de los derechos de las personas debido a los riesgos para la vida, salud, trabajo, educación e integridad personal que supuso el COVID-19 en sus inicios; así como los impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre el desarrollo de los derechos de las sociedades en general, las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

“Las Américas es la región más desigual del planeta, caracterizada por profundas brechas sociales en que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región; así como por la falta o precariedad en el acceso al agua potable y al saneamiento; la inseguridad alimentaria, las situaciones de contaminación ambiental y la falta de viviendas o de hábitat adecuado. A lo que se suman altas tasas de informalidad laboral y de trabajo e ingresos precarios que afectan a un gran número de personas en la región y que hacen aún más preocupante el impacto socioeconómico del COVID-19 a las situaciones preexistentes de desigualdades y de falta de garantía de derechos.” (CIDH, 2020, p. 3)

La precariedad que se vive en los diferentes países, incluido el Ecuador, dificulta y/o impide a millones de personas tomar medidas básicas permanentes de prevención contra el virus y los efectos sobre sus vidas, en particular cuando afecta a grupos en situación de especial vulnerabilidad, como en el caso de los migrantes, situación que actualmente afecta a todo el mundo, en especial a Latinoamérica.

La CIDH (2020) manifiesta que la región americana se caracteriza por altos índices de violencia generalizada y especialmente violencia por razones de género, de raza o etnia; así como por la persistencia de flagelos tales como la corrupción y la impunidad, situación que hace más vulnerable a la región al momento de garantizar los derechos en situaciones de crisis. Igualmente, se observa que en la región prevalece el ejercicio del derecho a la protesta social, en un contexto de represión mediante el uso desproporcionado de la fuerza, así como de actos de violencia y

vandalismo; graves crisis penitenciarias que afectan a la gran mayoría de los países; la preocupante extensión del fenómeno de la migración, del desplazamiento forzado interno, de personas refugiadas y apátridas; la discriminación estructural en contra de grupos en situación de especial vulnerabilidad; la inseguridad provocada por grupos de delincuencia organizada y su relación con el narcotráfico que han incrementado paulatinamente durante décadas; todas estas realidades que se han visto incrementadas por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Por lo expuesto, la pandemia supone desafíos enormes para Ecuador, tanto en políticas públicas, leyes y acciones positivas para la ciudadanía, como en capacidad económica para responder a las necesidades vinculadas a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, que permitan poner en marcha medidas de prevención, atención y contención que resultan urgentes y necesarias para la garantía de los derechos, así como en la generación de planes a corto, mediano y largo plazo que permitan reducir gradualmente los efectos causados por la pandemia y garantizando materialmente los derechos de las personas como lo manda la Constitución, en el caso ecuatoriano.

Actualmente, se evidencia que la pandemia genera impactos diferenciados e interseccionales sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales para ciertos colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, por lo que se torna esencial la adopción de políticas para garantizar el derecho a la salud a los grupos más vulnerables sin que deban renunciar a su trabajo, a una vida en sociedad o a su derecho al ocio; más aún cuando son estos grupos quienes por norma constitucional deben tener mayor cuidado estatal (CIDH, 2020). Se vuelve imperante que el reconocimiento de los derechos constitucionales deje el formalismo habitual para materializarse a favor de los grupos históricamente más vulnerables.

Las instituciones de salud del Ecuador se vieron desbordadas frente a la magnitud de la pandemia del COVID-19, situación que se puede replicar frente a otros eventos fuera de la previsión humana, en particular respecto de quienes viven en la pobreza y para quienes no tienen cobertura médica, en caso de que necesiten atención médica u hospitalización. Esta situación permitió reflejar la falta de recursos para la garantía del derecho a la salud efectiva así como la falta de políticas públicas para la atención a la población en general. No se debe olvidar que los derechos constitucionales son interdependientes, por lo no se puede hablar de un derecho a la vida digna sin salud, o derecho a la salud sin derecho a servicios básicos, por lo que si un derecho no se encuentra satisfecho de una manera mínimamente aceptable probablemente se vulneren otros derechos, situación que fue claramente evidenciada por el COVID-19 y podría reiterarse en futuros eventos similares.

A la fecha, existen múltiples vacunas contra el COVID-19 y algunos medicamentos, todos ellos de uso emergente, debido a que los protocolos que se deben cumplir para que un medicamento sea aprobado en vías regulares no permitían que dichos medicamentos sean usados a la brevedad posible sin esta declaratoria de uso emergente. Sin embargo, el costo, la producción, la alta demanda y el difícil acceso, así como la mutación constante del virus, ha ocasionado que la

pandemia sea un problema de larga duración y de fácil propagación a nivel mundial hasta la presente fecha. Por esto, desde el inicio de la pandemia todos los países han introducido medidas de contención que incluyen cuarentena, distanciamiento o aislamiento social, cierre de escuelas y negocios, limitaciones de circulación a nivel nacional e internacional, así como acciones preventivas de higiene personal y comunitaria; mismas que han ocasionado que varios derechos económicos, sociales y culturales se vean afectados por las limitaciones de las poblaciones a acceder a los servicios básicos y/o ingresos que les permitan tener una vida digna.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado que:

“La crisis exige una acción pública rápida y eficiente en que se atiendan las diversas realidades nacionales y se tomen decisiones basadas en el conocimiento científico que sean consideradas por la ciudadanía como las mejores alternativas de política pública. Para ello, resulta fundamental que la autoridad sea capaz de escuchar a los ciudadanos, de modificar la trayectoria si se diera el caso, y de abrir espacios que supongan un mejor uso de las tecnologías digitales para facilitar la participación de la sociedad civil; por ejemplo, de las organizaciones y los movimientos feministas y de mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, la población rural, las comunidades de base y la comunidad científica y de investigación, entre otros actores.” (CEPAL, 2020, p.5)

Si bien existen impactos sobre todos los derechos constitucionales y humanos frente a los diversos contextos ocasionados por la pandemia, es decir sobre los derechos políticos y civiles o los de justicia, paz y solidaridad, el presente documento se centra en los derechos de segunda generación que son los derechos sociales, económicos y culturales, debido a que estos se ven seriamente afectados ante situaciones no previstas como el caso de la pandemia, derechos como en el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación, al agua y a la vivienda, entre otros.

Por todo lo expuesto, y ante la actualidad, permanencia y urgencia del tema, se vuelve imperante establecer los efectos causados por la pandemia del COVID-19 en los diversos derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de no retroceder en la búsqueda de una vida digna para las personas, garantizar un efectivo goce de derechos básicos de manera general y materializar la responsabilidad estatal existente del cumplimiento de los derechos constitucionales por medio de políticas públicas ante eventos no previstos o poco probables.

2. Problema de Investigación

Los derechos económicos, sociales y culturales son considerados derechos de segunda generación que se encuentran orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Estos derechos considerados básicos para vivir se continúan desarrollando en la

actualidad, sin embargo las realidades van cambiando y se generan más derechos necesarios para el desarrollo de las personas. Desde el inicio de la pandemia del COVID-19 se ha podido observar que estos derechos han tenido que ser adaptados a la situación, priorizando unos y dejando de lado otros, al mismo tiempo que evidenciaron la fragilidad de las normativas ante eventos que se consideran poco probables.

Se vuelve necesario observar los cambios que han surgido desde el inicio de la pandemia en el ejercicio y desarrollo de los derechos de segunda generación, el impacto que ha causado a nivel nacional en Ecuador y las limitaciones de los mismos en un contexto de pandemia, así como las consecuencias a posterior que estos están ocasionando, pues la pandemia del COVID-19 ha demostrado que eventos imprevistos pueden afectar gravemente la plena vigencia de los derechos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud, educación, trabajo, integridad personal, entre otros riesgos probables.

Es necesario dilucidar que los impactos de inmediato, mediano y largo plazo causados por la pandemia sobre las sociedades en general, las personas y los grupos en situación de especial vulnerabilidad podrían ocasionar un retroceso en los derechos que se habían obtenido, incluso causando una inseguridad jurídica ante la ejecución y exigencia de los mismos. Esta investigación presenta un interés científico jurídico al evidenciar la eficacia de las normas y políticas públicas en contextos de pandemia, así como los efectos que puede causar está en el ejercicio de los derechos constitucionales, permitiendo realizar un análisis que permita demostrar si los derechos se han visto vulnerados o protegidos, así como el plan de trabajo que debe tener un gobierno para, por lo menos, restaurar los derechos fundamentales al estado pre pandemia, o ejecutar los mismos en busca de un mayor beneficio de la población.

Además, la presente investigación busca comprobar la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la pandemia del COVID-19, con la finalidad de generar conocimientos y evidencia sobre los derechos que deben ser tutelados de manera efectiva para prevenir que la sociedad retroceda en la garantía de los mismos.

La información a ser presentada en esta investigación contribuirá a generar normativa y políticas públicas que permita desarrollar y ejecutar derechos económico, sociales y culturales en el contexto de pandemia así como en la post pandemia, mediante la identificación de retos para garantizar los derechos, que son la base para generar políticas públicas que den estabilidad jurídica ante la posible pérdida o limitación de derechos frente a un evento no esperado como lo fue la pandemia

Por lo expuesto, la pregunta a la presente investigación es:

¿Cuál ha sido desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución del Ecuador en el contexto de pandemia y post pandemia?

3. Justificación

Los derechos económicos, sociales y culturales son considerados derechos de segunda generación que se encuentran orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Estos derechos considerados básicos para vivir se continúan desarrollando en la actualidad, sin embargo las realidades van cambiando y se generan más derechos necesarios para el desarrollo de las personas. Desde el inicio de la pandemia del COVID-19, se ha podido observar que estos derechos han tenido que ser adaptados a la situación, priorizando unos y dejando de lado otros, al mismo tiempo que evidenciaron la fragilidad de las normativas ante eventos que se consideran poco probables.

Se vuelve necesario observar los cambios que han surgido desde el inicio de la pandemia en el ejercicio y desarrollo de los derechos de segunda generación, el impacto que ha causado a nivel nacional en Ecuador y las limitaciones de los mismos en un contexto de pandemia, así como las consecuencias a posterior que estos están ocasionando.

Es necesario dilucidar que los impactos de inmediato, mediano y largo plazo causados por la pandemia sobre los Estados, las personas y los grupos en situación de especial vulnerabilidad podrían ocasionar un retroceso en el reconocimiento de los derechos que se habían obtenido. Esta investigación presenta un interés científico jurídico al evidenciar la eficacia de las normas en contextos de pandemia, así como los efectos que puede causar está en el ejercicio de los derechos constitucionales, permitiendo realizar un análisis que permita evidenciar que derechos se han visto vulnerados o protegidos, así como el plan de trabajo que debe tener un gobierno para, por lo menos, restaurar los derechos al estado pre pandemia, o ejecutar los mismos en busca de un mayor beneficio de la población.

La presente investigación busca comprobar la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de pandemia, con la finalidad de generar conocimientos y evidencia sobre los derechos que deben ser tutelados de manera efectiva para prevenir que la sociedad retroceda en la garantía de los mismos. La información a ser presentada en esta investigación contribuirá a generar normativa que permita desarrollar y ejecutar derechos económico, sociales y culturales en el actual contexto de pandemia así como en la post pandemia, mediante la identificación de retos para garantizar los derechos, que son la base para generar políticas públicas que den estabilidad jurídica ante la posible pérdida de derechos frente a un evento no esperado como lo fue la pandemia.

4. Objetivos

4.1. Objetivo General:

Analizar el desarrollo y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de pandemia y post pandemia en Ecuador.

4.2. Objetivos Específicos:

- Investigar los derechos económicos, sociales y culturales, su reconocimiento, importancia, avances y desarrollo previo a la pandemia.
- Determinar la normativa internacional y nacional que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales.
- Identificar los derechos económicos, sociales y culturales, su garantía y desarrollo durante la pandemia en el Ecuador.
- Establecer los retos para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales en un contexto de pandeaa y post pandemia en Ecuador.

5. Hipótesis

La hipótesis planteada es que la pandemia de COVID-19 ha deteriorado el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes del Ecuador.

Se plantea que un evento no previsible de gran magnitud, como la pandemia del COVID-19, ha ocasionado que el gobiernos no pueda garantizar los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador como derechos de segunda generación o del buen vivir, situación que ha ocasionado que los mismos se vean limitados, y en algunos casos restringidos, por la falta de medios que permitan garantizar el desarrollo de los derechos económicos sociales, económicos y culturales para tener una vida digna.

6. Metodología

La investigación general será de tipo correlacional con una metodología mixta, ya que los datos recolectados de carácter cualitativo y cuantitativo generarán una visión más amplia del tema investigado. Por un lado, los instrumentos para recabar información de manera cuantitativa que se emplearán serán los datos e índices oficiales existentes sobre el desarrollo de derechos económicos, sociales y culturales. Para los datos cualitativos se obtendrá

información de diferentes organizaciones para complementar con este análisis la visión del desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia y post pandemia.

La metodología de esta parte del estudio se considera como una investigación de tipo descriptiva correlacional, con una metodología cuantitativa y cualitativa que permita identificar el desarrollo y avance o retroceso de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia y post pandemia en Ecuador. En ese sentido, a través de un estudio histórico, crítico, analítico y actual del ordenamiento jurídico ecuatoriano, como de la normativa internacional ratificada por el Ecuador sobre la materia, se busca identificar la hipótesis del presente documento. Las fuentes de información serán las leyes que señalen el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales antes, durante y después de la pandemia en Ecuador, así como la información cuantitativa generada por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), los diferentes Ministerios y los observatorios que han seguido de cerca el impacto del COVID-19 en el Ecuador.

CAPÍTULO 2.- Teoría General de los Derechos

1. Derechos Fundamentales

El análisis de los derechos fundamentales tiene como base obligatoria los derechos humanos, sin embargo hay que tener claro que estos no son lo mismo. Es así que desde el inicio las personas han intentado evitar la dominación mediante métodos filosófico-jurídicos que permitan limitar el poder, buscando evitar las arbitrariedades y los abusos. Según Bastidas, esto se consigue mediante dos acciones que son: *“por un lado por los principios de fundamentación, organización y modos de ejercicio del poder que sirvieran a esa finalidad limitadora; de otro, afirmando espacios de libertad y medios de reacción jurídicos frente a las injerencias del poder.”* (Bastida, F. & Otros, 2004, p.13). Se garantiza la limitación del poder por medio de las acciones de organización de las comunidades y por las restricciones legales, que se consiguen mediante la regulación de las acciones y la determinación de los derechos en las normas legales, de manera que se impongan límites que permitan delimitar el actuar de los diferentes poderes que también deben ser regulados por las mismas leyes.

En general, se puede decir que los derechos son el resultado que ha producido el intelecto humano en el campo de las ciencias sociales para determinar y regular las conductas del hombre frente a la naturaleza y todas las situaciones de la vida humana, buscando de esta manera controlar y limitar el poder, a la vez que se generan relaciones que procuren una convivencia social permitiendo el desarrollo de la vida en comunidad. En consecuencia, el reconocimiento de los derechos humanos es el producto de la reflexión y creación intelectual del ser humano de que desde siempre han existido normas mínimas de supervivencia, mismas que han dado paso a la creación de Constituciones que contienen normas fundamentales que tienen su reconocimiento en la voluntad del pueblo y de aquí nace su obligatoriedad y supremacía.

En consecuencia, Rolla manifiesta que: *“es labor de los sistemas constitucionales garantizar los derechos fundamentales de la persona humana, hasta el punto de que puede sostenerse que subsista una relación directa entre estructura de las cartas constitucionales y eficacia en la tutela de los derechos fundamentales. Esto es, en el sentido de que el catálogo de los derechos y principios sobre la organización de los poderes no constituyen dos partes distintas de la Constitución, antes bien son dos perfiles conexos en cuanto que relativos al reconocimiento de los derechos, a la predisposición de garantías institucionales y jurisdiccionales.”* (Rolla, 2000, pp. 45-46). Por lo expuesto, se identifica la necesidad de que la creación de las constituciones contenga como parte esencial los derechos fundamentales, sin dejar de lado la estructura del poder público y la determinación del accionar privado, así como la tutela efectiva que permitan garantizar los derechos por parte del Estado. Sin embargo, del análisis de las constituciones más recientes, se puede observar que los derechos fundamentales se encuentran garantizados por los principios y reglas determinados en la misma Constitución.

La creación de las constituciones que reconocen derechos generaron los denominados: *Estado Constitucional de Derecho*; donde se transformaron los sistemas jurídicos-políticos para garantizar los derechos fundamentales e imponer límites y vínculos al poder. Esta situación otorgo la facultad al legislador constitucional de crear una nueva legitimidad y reorganizar el poder y el Derecho, ocasionando un cambio radical en la mentalidad y cultura jurídica en lo relacionado a la actividad jurídica y a la distribución del poder, otorgando a cada poder e institución límites y obligaciones para una materialización de los derechos fundamentales. Por esto, al hablar de constitucionalismo contemporáneo, Añón (2002) señala las siguientes características del mismo:

1. *La consideración de la constitución como auténtica norma jurídica:* Es el reconocimiento de la Constitución como una auténtica norma jurídica, con eficacia directa en el conjunto del ordenamiento. Se trata pues de una norma cuyo propósito es configurar la realidad, reconociendo la importancia de su cumplimiento por las instituciones estatales y la separación de los poderes, dándole su valor como norma jurídica suprema. Es decir, se deja de lado la visión de que las constituciones eran únicamente cartas políticas.
2. *Es norma jurídica suprema y, desde el punto de vista material, es la norma fundamental.* Por lo tanto, es parámetro de validez de toda norma del ordenamiento jurídico, mismo que debe ser concordante a lo determinado en la Constitución y desarrollar la misma para su cumplimiento.
3. *La inmediación constitucional,* esto es, la dimensión en virtud de la cual, la constitución es accesible directamente a todos los operadores jurídicos y no sólo al legislador, y ello derivado de su supremacía formal y material. En este sentido, se habla de que la constitución puede ser aplicada por los jueces y no solo por el legislador. Sin embargo, hay que dar un paso más allá, donde las personas, al ser quienes ejercen los derechos en primera instancia, y al tener contacto directo con otro poder del Estado, el legislativo, se encuentra en la potestad de solicitar la aplicación directa por parte de este poder de las normas constitucionales mediante las políticas públicas que la misma Constitución le manda desarrollar.
4. *La constitución como texto está integrado básicamente por valores, principios, derechos fundamentales y directrices para los poderes públicos.* Las constituciones basadas en principios asumen así la función de modelar el conjunto de la vida social. Los principios y valores constitucionales, por otra parte, no constituyen un todo coherente ni consistente, sino que sus enunciados y contenidos pueden superponerse y dar lugar a soluciones dispares. Es decir, la constitución no es rígida, sino determina los derechos a desarrollar mediante los valores, principios y directrices que permita evitar un abuso de poder, garantizando los derechos fundamentales por parte de los poderes del Estado y las instituciones que los conforman.

De lo expuesto, la Constitución contemporánea determina las funciones de los poderes del Estado, limitando sus actuaciones a los principios y valores contenidos en esta, con el fin de garantizar los derechos fundamentales consagrados en la misma, permitiendo así que la Constitución tenga la consideración de una norma jurídica de jerarquía suprema en cada Estado, de obligatorio cumplimiento, que brinda seguridad a la población para el desarrollo de su vida en democracia. Esto se encuentra acorde a lo propuesto por Ferrajoli, al hablar sobre el paradigma constitucional, donde señala que: *“no es otra cosa que esta doble sujeción del derecho al derecho, que afecta a ambas dimensiones de todo fenómeno normativo: la vigencia y la validez, la forma y la sustancia, los signos y los significados, la legitimación formal y la legitimación sustancial o, si se quiere, la ‘racionalidad formal’ y la ‘racionalidad material’ weberianas”* (Añón, 2022, p. 28). Esto permite que los derechos fundamentales pasen a ser una realidad a favor de la población, porque se comienza a reconocer su materialidad y la obligatoriedad de la misma por el Estado, garantizada en la norma jurídica suprema y ya no como voluntad política.

Escobar (2008) señala que: *“Todas las normas constitucionales pueden reducirse a cuatro categorías: principios constitucionales nucleares, normas de organización y procedimiento, mandatos constitucionales y derechos fundamentales. Todas ellas están relacionadas entre sí.”* (Escobar, 2008, 118). Sin embargo, en el caso de los derechos es importante tener en cuenta que las Constituciones permiten construir un catálogo de derechos fundamentales y facilitar el paso de lo objetivo a lo subjetivo mediante el paso de mandatos a derechos exigibles por particulares, sin dejar de lado sus principios con los cuales se viabiliza la exigibilidad y ejecución de los derechos fundamentales, que continúan siendo la esencia de las normas constitucionales y la razón de ser de los Estados de Derecho.

Es así que el principal contenido de la Constitución son los derechos fundamentales, pues su reconocimiento justifica la existencia del Estado y del Derecho, siendo el primero el instrumento para tutelar los derechos sobre todo, incluso sobre la misma ley, teniendo en consideración que las leyes deben adaptarse a lo establecido en la Constitución y no viceversa. Es ilógico pensar que las Constituciones deban adaptarse a lo previamente regulado, en cuanto lo que se pretende es un avance en la protección de derechos y una limitación en la intervención del poder estatal. Uno de los fundamentos principales al generar normas constitucionales es la no retroactividad de los derechos, que permite que no se retroceda en el reconocimiento de los mismos por parte de los gobiernos de turno, en búsqueda de proteger a la población en general de las arbitrariedades que puedan causar lagunas legales que antes no existían o que ocasionen la limitación de derechos.

Cruz Villalón (1989) señala que: *“los derechos fundamentales son una categoría dogmática del Derecho constitucional. Allí donde no hay Constitución no habrá derechos fundamentales. Habrá otras cosas, con seguridad más importantes, derechos humanos, dignidad de la persona; habrá cosas parecidas, acaso igual de importantes, libertades públicas francesas, derechos públicos subjetivos alemanes; habrá, en fin, cosas distintas, como fueros o privilegios. Pero no habrá derechos fundamentales.”* (Cruz Villalón, 1989, pp.41). Desde este planteamiento,

se evidencia la necesidad de que los derechos fundamentales pasen de ser una carta política a una verdadera norma jurídica de jerarquía suprema que regule a los Estados, pasando a ser la base de todo Estado Constitucional de Derecho; así como el punto de desarrollo y garantía de los derechos fundamentales en la sociedad.

Añón, citando a Ferrajoli, señala que los derechos fundamentales son: *“aquellas expectativas o facultades de todos que definen las connotaciones sustanciales de la democracia y que están constitucionalmente sustraídas al arbitrio de las mayorías, como límites o vínculos insalvables de las decisiones de gobierno: derecho a la vida, derechos a la libertad, derechos sociales a la subsistencia, derecho a la salud, a la educación, a la conservación del ambiente y otros similares”* (Añón, 2002, pp.29). Por lo tanto, los derechos fundamentales son obligaciones del Estado con la población que se dan mediante regulaciones que permitan las relaciones entre la población y los poderes, al mismo tiempo que limiten y legitimen las actuaciones de estos últimos.

Sandoval Echavarría (1991) señala que desde una dimensión subjetiva, se puede decir que los derechos fundamentales se encuentran íntimamente relacionados a la dignidad humana, constituyendo la condición de libertad y autodeterminación. Al mismo tiempo, su desconocimiento o quebrantamiento impide el desarrollo del individuo y vulnera la dignidad. Por esto, se vuelve indispensable reconocer que los derechos fundamentales son el núcleo primordial, inexcusable e irrenunciable del estatus jurídico del individuo (Sandoval, 1991, pp.88). En consecuencia, los derechos fundamentales son la base de cualquier Estado y la razón de la existencia del Estado Constitucional de Derecho, en cuanto a su alrededor se regula el funcionamiento del Estado, los límites de los poderes y las garantías de los propios derechos, con la finalidad de conseguir el desarrollo del individuo y la sociedad, permitiendo de esta manera el avance del propio Estado.

Al mismo tiempo, los derechos fundamentales, desde una dimensión objetiva, constituyen un elemento esencial del orden jurídico-político general. En primer lugar, no existe democracia sin el reconocimiento de los derechos fundamentales que permitan participar libremente en la vida política de los Estados. Además, son los derechos fundamentales las bases que brindan las competencias para la creación normativa y la actividad pública que permita la intervención estatal para el desarrollo de la sociedad y la satisfacción de las necesidades de las comunidades. Es decir, desde la dimensión objetiva, la regulación de los derechos fundamentales como una norma jurídica de jerarquía suprema permite brindar seguridad jurídica a los Estados, brindando por una parte estabilidad a su sociedad; y, por otro lado, regulado su estructura y actividad estatal, otorgando funciones determinadas a los diferentes poderes estatales y las instituciones que los conforman, permitiendo tener una sociedad ordenada a nivel interno y externo.

Desde la visión occidental existen tres modelos de fundamentación de los derechos que son: el historicista, el iusnaturalista, el positivista.

El modelo *historicista* encuentra sus raíces en la etapa de construcción del Estado moderno, donde se despliega la limitación del poder político del imperium. En este modelo se privilegiaban

las libertades civiles negativas, que tenían su fundamento en la costumbre y la naturaleza de las cosas. Con base en esto, se desarrolló la idea de la libertad como autonomía y seguridad. Pero estos derechos y libertades civiles del modelo historicista no pertenecían al hombre como ser individual, sino se reconocían para determinado miembro que contaba con un estatus jurídico definido por una organización corporativa, misma que asignaba a cada persona sus derechos civiles desde su nacimiento. (Landa, 2002, pp. 53-54).

Este modelo reconoce derechos a un grupo determinado de personas que cuentan con un estatus definido, mientras que los demás determinan derechos para los seres humanos sin condiciones. Ante esto, hay que presentar la teoría de Kant, que presenta al hombre como sujeto y no objeto, reconociendo al ser humano que por el hecho de nacer es portador de derechos inalienables e inviolables, que se resume en el concepto de dignidad humana (Michellini, 2010). Estas teorías presentan diferentes enfoques sobre los derechos subjetivos y su relación con el origen del Estado y la Sociedad.

Por su parte, el modelo *iusnaturalista* defiende que los derechos son innatos al ser humano, perceptibles mediante la razón humana que confiere validez a las normas, siempre que sea acorde al Derecho natural, evitando la mutación de las normas legales. Es así, que la concepción cartesiana, señala que en el Derecho Natural nacen todas las libertades que son inherentes al hombre y pueden ser conocidas mediante la reflexión propia. (Bastida, F. & Otros, 2004, pp.16-19).

Desde esta visión, se da las mismas libertades a todos los individuos, sin limitaciones sociales o estatales, que son titulares absolutos de todos los derechos que le ha otorgado la naturaleza al momento de nacer. Sin embargo, esta teoría presenta un problema que es el instinto de conservación, que ocasionaría que el ejercicio de los derechos en igualdad sea incierto, obligando a las personas a buscar espacios más seguros para garantizar el ejercicio de sus derechos, aunque esto elimine la igualdad.

El iusnaturalismo nace el concepto de iusracionalismo, mismo que considera que los individuos pueden reflexionar sobre los derechos que poseen, siempre en respeto de las leyes, generando un pacto multilateral en el cual los individuos renuncian a sus derechos individuales absolutos para ser parte de las decisiones generales, permitiendo así que mediante la limitación de sus derechos individuales se cree la sociedad y el Estado, creado el denominado pacto social. (Bastida, F. & Otros, 2004, pp.16-19).

En el iusnaturalismo, hace que los derechos naturales pasen a ser derechos civiles, debido a que pasan de ser derecho absoluto a un derecho limitado, que permite el pacto social y el nacimiento de la sociedad y el Estado que garantice el desarrollo del individuo y la sociedad en armonía e igualdad de condiciones, limitando las acciones a no perjudicar el goce de los derechos de otras personas o el Estado, siendo este último quien deba garantizar que los límites impuestos se cumplan. En este punto, es necesario indicar que para iusracionalismo únicamente la ley, que

representa la voluntad de la sociedad, puede establecer el límite que corresponde a cada derecho. Para Bastida (2004), el derecho natural que ha sido limitado: *“aparece definido como un derecho de libertad o como una libertad negativa, esto es, como un derecho del individuo frente al Estado.”* Es así, que el iusnaturalismo reconoce que el pacto social es la renuncia parcial a los derechos por los individuos, y la ley es la especificación de los límites acordados a dichos derechos.

Además, el iusracionalismo, en defensa del derecho natural que diferencia entre los derechos del hombre de los derechos del ciudadano, señalando que los últimos están destinados a garantizar una participación en el poder público, es decir en el Estado, y este, al no ser parte del Estado sino nacer del pacto social, no puede fundamentarse en los derechos naturales.

En la actualidad, la corriente iusracionalista se encuentra anulada, en cuanto el positivismo se encuentra como parte principal de las regulaciones a nivel mundial, sin que esto desconozca la existencia de rezagos a en ciertos ordenamientos jurídicos y normativas internacionales, donde se declaran derechos humanos.

El modelo *positivista* es una corriente filosófica que busca estudiar el derecho de manera objetiva y desligada de consideraciones morales. Surge como una reacción al iusnaturalismo, y se caracteriza por su enfoque en la ley escrita como fuente principal del derecho. El positivismo jurídico busca analizar el derecho desde una perspectiva neutra y científica, enfocándose en la descripción de cómo funciona el sistema jurídico en lugar de en cómo debería ser. (Garzón, 2020). El positivismo, que en la actualidad se refleja en la mayoría de Estados, tiene como base la decisión adoptada por el órgano estatal competente, que representa la voluntad soberana de los pueblos para regular los derechos y obligaciones de los individuos y el Estado. Según esta corriente, no existen derechos previos al Estado, siendo este, por medio de los órganos competentes, quienes determinan los derechos de la población.

El positivismo jurídico destaca la importancia de una separación clara entre lo que es el derecho y lo que debería ser. Esta distinción formó la base de los principios centrales del positivismo jurídico, que incluyen la idea de que el derecho es una orden emitida por una autoridad competente y que la validez jurídica no depende de consideraciones morales. Idarraga (2013), señala que Hart amplió aún más los principios del positivismo, implantando el concepto de reglas secundarias que gobiernan las reglas primarias de un sistema legal, proporcionando así una comprensión más matizada de cómo operan los sistemas legales.

Los primeros aportes positivistas establecen un nexo indisoluble entre derecho y garantía, señalando que no puede concebirse el uno sin el otro. Sólo cuando el derecho cuenta protección jurídica puede hablarse de un auténtico derecho. Es así, que la concepción positivista permitió que el Estado fuese libre a la hora de determinar la titularidad y contenido de los derechos, sin tener en cuenta factores externos como la historia o las costumbres.

A pesar de su relevancia, el positivismo jurídico ha enfrentado críticas de diversos sectores. Una crítica importante gira en torno a la desconfianza moral y el desafío de separar el derecho de la moralidad, en cuanto muchos autores y legisladores consideran que el derecho está inherentemente entrelazado con los principios morales y que cualquier intento de divorciarlos conduce a una comprensión incompleta de la naturaleza del derecho, señalando que su desconocimiento afecta a la justicia y la equidad. Sin embargo, muchos sistemas jurídicos funcionan según principios positivistas, donde la validez de las leyes está determinada por su fuente más que por su contenido moral, haciendo que el positivismo sea determinante para la interpretación de las leyes, la toma de decisiones judiciales y la creación de jurisprudencia jurídicas. (Bastida, F. & Otros, 2004, pp.19-22). Así, el positivismo ha regulado la convivencia sin considerar que es algo donde intervienen varios factores que determinan su forma, haciendo del derecho un sistema de convivencia forzoso, basado en una estructura milenaria que cada vez se va afinando y avanza. En ese sistema de convivencia existen elementos que se alejan de lo axiológico o lo deontológico que vendría a ser determinar la estructura o poder.

El positivismo, con respecto a la determinación de los límites del contenido de los derechos, indicaba que si el Estado crea las libertades, cualquiera de las fuentes del derecho reconocidas por los Estados pueden ser, en principio, capaces de regular y limitar los mismos. Esto permite que el Estado, mediante el órgano competente emita las leyes que regularan y garantizar derechos, pero también le da la facultad de determinar las fuentes que normaran estas libertades.

Esta situación planteo el problema de que al ser el Estado completamente competente para determinar los derechos, sin límite, deja la puerta abierta a que estos se puedan modificar permanentemente, quedando a disposición de los poderes de turno. Por esto, se plantea la necesidad de blindar estos derechos con una “garantía institucional”, que es su momento se representaba como una protección de un instituto social que el Estado no podía alterar. (Bastida, F. & Otros, 2004, pp.19-22). Sin embargo, la mejor forma que se encontró para proteger los derechos fue la constitucionalización de los mismos, que signífico su fundamentalización, mediante la inclusión de derechos en una Constitución que adquiriera el rango de norma jurídica suprema que tenga rango jerárquico superior a cualquier norma, obligando a todos los poderes a respetar los derechos constitucionales.

En consecuencia, en la actualidad nos encontramos en un nuevo positivismo con el constitucionalismo y en lugar de rescatar lo novedoso de lo actual, como la extinción de ciertos principios tradicionales, emergencia de otros, balance de las fuentes del derecho; se ha transformado en un positivismo que se puede considerar que es combatido a ultranza por el actual constitucionalismo. Es decir, que a la final representa el mismo fenómeno contra el cual hemos combatido, debido a que la supuesta superación del positivismo solo ha adquirido una nueva cara llamada constitucionalismo pero seguimos quedándonos en la letra de la Constitución, en este caso para garantizar derechos sin que estos sean realmente justiciables, cayendo en la positivización de normas pero no en la materialización. Es así que aún falta reconocer que los derechos

fundamentales son el contenido básico del orden jurídico, tanto en sentido formal como material, al mismo tiempo que limitan a los poderes a nivel público y privado, permitiendo ejercer resistencia jurídica ante las acciones contrarias a la Constitución de estos.

2. Límites a los Derechos Fundamentales

El contenido objetivo de los derechos fundamentales busca garantizar el mandato constitucional protegido en cada derecho por medio de una autorización o una prohibición. Este mandato posee una doble dimensión en relación al poder público, que por una parte le atribuye el deber positivo de proteger los derechos fundamentales; mientras, que por otra parte le impone el deber de abstenerse de realizar acciones contrarias al deber positivo de protección de los derechos fundamentales (Bastida, F. & Otros, 2004, pp. 89-101). Por esto, al regular los derechos fundamentales, se obliga al Estado y los poderes que lo conforman a garantizar los derechos reconocidos en las constituciones mediante el cumplimiento de sus competencias y, al mismo tiempo, mediante la abstención de su injerencia; es decir, ya no se aplica únicamente una acción o una abstención, sino que se le otorga actividades según las circunstancias y las necesidades que se presenten, presentando un abanico de opciones en las cuales se debe garantizar los derechos de la población.

Aguiar de Luque (1993) citando a Zagrebelsky, señala que en función de su contenido, los derechos fundamentales se pueden englobarse en tres grandes grupos que son: *“derechos de libertad negativa (o derechos a no ser obligado a...), derechos de libertad positiva (o derechos a ejercer libremente una determinada actividad) y derechos de prestación, debiendo, consecuentemente, adecuarse la noción de límite al contenido de los derechos comprendidos en cada uno de los citados apartados.”* (Aguiar de Luque, 1993, pp. 10). Por lo que, los derechos fundamentales presentan ante los poderes públicos y los sujetos privados las obligaciones de hacer o no hacer, según se regulen los derechos y los límites al ejercicio, regulación o concretización que las leyes impongan a los mismos.

El deber de los Estados de garantizar los derechos fundamentales, sean de libertad o sociales, es que las personas puedan participar en la vida política, cultural y social de la sociedad en la que viven y/o desarrollan sus actividades sin obstáculos que impidan esta participación, sino al contrario, contando con el respaldo estatal para ser parte de la toma de decisiones, eliminando así cualquier tipo de desigualdad, permitiendo el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Como señala Rodríguez-Arana (2015):

“Es decir, los derechos fundamentales que implican prestaciones concretas para su realización, deben tener, porque son derechos fundamentales de la persona, el mismo tratamiento jurídico que ellos en punto a la protección jurisdiccional y, por supuesto, a lo que se refiere a su aplicación inmediata, exigibilidad y justiciabilidad, eso sí con las modulaciones que puedan

realizarse en función de la situación de la evolución social y del bienestar social de cada país.”
(Rodríguez-Arana 2015, p.43)

Los derechos fundamentales imponen a los Estados deberes de abstención que les prohíbe interferir en el desarrollo de los derechos en algunas situaciones; atribuyendo al individuo, como titular de los derechos, el poder de demandar la abstención de la actuación estatal en garantía del ejercicio de sus derechos cuando alguna institución estatal actué contra lo dispuesto en la Constitución, siempre que dicha abstención sea en pro de la ejecución de un derecho fundamental, reconociendo como un límite estatal las garantías constitucionales y los límites de los poderes. Sin embargo, en otro escenario, el mismo derecho puede exigir la acción del Estado para su cumplimiento, obligando su intervención para su la ejecución del derecho fundamental, haciendo que los poderes deban actuar en garantía de cumplir con la ejecución de los derechos.

Al mismo tiempo, los derechos fundamentales, como es el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, imponen al Estado un deber prestacional donde para garantizar el reconocimiento efectivo de los derechos la administración pública tiene como deber realizar acciones para que el derecho pueda ser gozado por la población; estas acciones normalmente se relacionan con la prestación de un servicio o la puesta en disposición de un bien para el uso de las personas (Bastida, F. & Otros, 2004, pp. 89-101). Nuevamente se observa la necesidad de accionar a los poderes del Estado, en el ámbito de sus competencias, para garantizar el goce y exigencia de los derechos fundamentales que está íntimamente relacionado a su reconocimiento y determinación legal, aplicando para esto las leyes y los límites determinados en las mismas.

Para Ignacio de Otto (1988), un límite a un derecho fundamental *“en el sentido propio del término, es una reducción impuesta exteriormente al contenido del derecho o libertad objeto de reconocimiento constitucional mediante la exclusión de determinados supuestos fuera del ámbito de protección en virtud de una expresa habilitación constitucional”*. Es decir, que se limita el derecho otorgado por la Constitución siempre que sea esta quien lo permita debido a que sean conductas que por su naturaleza deban ser privadas para el ejercicio del poder público o el desarrollo de la sociedad. En este punto, es necesario diferenciar la delimitación y la limitación de derechos fundamentales. Cuando se delimita un derecho fundamental se determina por medio de la interpretación quiénes son los titulares, el objeto, el contenido y los límites de la norma fundamental. Por su parte, el límite define lo que no es derecho fundamental, permitiendo identificar que se encuentra privado de la garantía constitucional.

Según Bastidas (2004), son tres los elementos necesarios para determinar los límites de un derecho fundamental: *“su carácter externo, su proyección sobre el objeto del derecho fundamental y la necesidad de que la propia Constitución habilite al poder público para limitar derechos fundamentales”*. Con base en la determinación del carácter como elemento de los límites, el autor plantea que es necesario diferenciar la existencia de dos tipos de límites: externos e internos.

Los límites externos son creados por el poder público mediante la competencia otorgada por la Constitución, que permite a los legisladores la creación de normativa que desarrolle los derechos mediante la positivización de la legislación. El límite externo es contingente y, además, su creación es constitutiva. Es así que los límites externos existen cuando el Estado, a través del ente competente, emite normas que limiten los derechos, creando reglas específicas para la limitación del ejercicio de los derechos, generando expectativas en la aplicación de los mismos. Sin embargo, estos límites deben ir acorde a lo que la Constitución les permite limitar, es decir que la competencia también está limitada, por lo que el derecho no puede ser restringido a discrecionalidad del legislador, dejando en evidencia que nuevamente la Constitución es la que regula el contenido de los derechos fundamentales y su desarrollo.

Por su parte, los límites internos son las normas que vienen manifiestamente dispuestas en la Constitución, conocidos como límites positivos; a la vez, son límites internos los que emanan de la coexistencia de los derechos fundamentales con otras normas de igual rango constitucional, haciendo que estos límites impongan una exclusión que no imponga protección constitucional en los derechos fundamentales que se encuentran limitados. Estos límites no impiden la garantía de los derechos constitucionales sino que regulan el ejercicio de los mismos, evitando la necesidad de la intervención del poder público. Por esto, los límites internos se concretan mediante la interpretación que permite a judiciales y legisladores aplicar criterios de articulación de los diferentes límites internos de los derechos fundamentales según las necesidades específicas de los casos para garantizar los derechos fundamentales en respeto de la Constitución y sus regulaciones. Además, como otro elemento del concepto de límite, se considera el objeto del derecho fundamental.

Los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la ley, siempre que sea de carácter general y no puede limitarse al caso individual. Además, se debe tener en consideración que no se debe afectar la esencia de los derechos y, a la par, se debe justificar que existe motivación para limitar dichos derechos. (Aguilar de Luque, 1993, pp. 14). Es decir, la limitación de los derechos se encuentra determinada por la ley siempre que sea general, impidiendo que el legislador tome decisiones en casos específicos. De igual manera, esta limitación debe ser motivada, contar con las justificaciones necesarias al limitar un derecho, explicando las razones por las cuales esta limitación es necesaria para el cumplimiento de otros derechos y la normativa que permite que esto se realice.

Los límites pueden ser restricciones dirigidas formalmente a los sujetos titulares del derecho fundamental, a su contenido o a su objeto. En los dos primeros casos, materialmente, esas restricciones a la titularidad o al contenido del derecho fundamental no son sino la forma en la que se reviste una limitación, en último término, del objeto mismo del derecho. En el caso del objeto del derecho, se observa que se restringe la garantía el derecho mediante la imposición de reglas sobre: *“el tiempo, lugar y modo de ejercicio de su contenido subjetivo, o también del objetivo, o respecto de quien pueda ser su titular pueden reconducirse a privaciones de garantía*

constitucional a determinadas expectativas” (Bastida, F. & Otros, 2004, pp. 106-109). Estas limitaciones se dan a causa de que el goce de los derechos fundamentales de ciertos individuos se priva constitucionalmente por razones específicas, normalmente la prevención de vulneración de otros derechos, regulando que sean otros individuos quienes puedan solicitar la garantía constitucional de estos derechos.

Por su parte, la habilitación del poder público por parte de la Constitución, como ente competente para emitir límites a los derechos fundamentales, es esencial para concretar los mismos, reconociendo así que el Estado pueda generar normativa, jerárquicamente regulada por la Constitución, que reglamente las relaciones jurídicas de los diferentes sujetos del ordenamiento, permitiendo la aplicación e interpretación de las normativas por el Estado, delimitando los derechos para la toma de políticas públicas que permitan el desarrollo de los individuos y las sociedades. En general, se considera que el poder público puede reglamentar los límites internos, respetando siempre la determinación de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución. Sin embargo, es de destacar que el Poder público puede fijar límites externos a un derecho fundamental cuando la Constitución lo permita, respetando siempre lo expresado en esta normativa, y limitado a su autorización.

No podemos hablar que los poderes puedan limitar libremente los derechos fundamentales, sino que deben sujetarse a los límites que les impone la misma Constitución, con la finalidad de garantizar los derechos de la población que es de donde emana la aprobación de los mismos. Además, al existir límites externos e internos no se puede hablar de la existencia de derechos fundamentales ilimitados, en cuanto sus límites se derivan de la coexistencia con otros derechos de igual jerarquía, reconociendo así las características de universales, interrelacionados e interdependientes de los derechos fundamentales por una parte, que permite el desarrollo de los mismos. Sin embargo, Añón (2002), nos propone que los derechos fundamentales pueden ser pensados como límites o prohibiciones que no pueden ser mutilados por el legislador, por lo que no puede determinar límites donde no está expresamente permitido. Por lo tanto, se observa que los límites a los derechos fundamentales también necesitan límites, brindando equilibrio entre los dos sin sacrificar ninguno, límites que son brindados por la Constitución para precautelar la vulneración a los derechos fundamentales.

Con el objetivo de conseguir lo planteado se aplican dos técnicas principalmente para limitar los derechos fundamentales: la del *“contenido esencial de los derechos fundamentales”* y la *“del principio de proporcionalidad”*. Aunque en derecho constitucional la técnica de la ponderación es ampliamente utilizada, no como límite como se pretendió utilizar en algún momento sino como un método que busca aplicar la normativa con la mejor afectación o con el mayor beneficio para las partes en cuanto permite a los poderes judiciales decidir aplicando los principios y valores a favor de lo más justo, cuando lo normado no es suficiente. Sin embargo, deja a la luz las lagunas legales que son deber del legislador solventar bajo las nuevas realidades que se presentan ante situaciones que no se han presentado, pues las leyes regulan sobre lo que ha

sucedido y no para lo futuro. Aguiar de Luque, citando al el Tribunal Constitucional de España en su sentencia 77/85, señalaba que: *“la no expresión por parte del legislador de un límite a un derecho constitucional expresamente configurado como tal no significa sin más su inexistencia, sino que ese límite puede derivar directamente del reconocimiento constitucional”* (Aguiar de Luque, 1993, pp. 17). Es decir, no siempre los límites nacen del legislador sino que pueden nacer directamente de la Constitución, sin que esto desconozca la labor del legislador de regular y desarrollar los límites de los derechos en concordancia con lo determinado en las constituciones.

La técnica del contenido esencial lo que pretende es asegurar la vinculación positiva del legislador a los derechos fundamentales, de forma que éste sólo pueda fijar sus límites en los estrictos términos que predetermina la propia Constitución. Si el límite impuesto al derecho fundamental afecta a su contenido esencial, en realidad no se está limitando el derecho sino suprimiéndolo o privando a su titular de su disfrute. Es así que el contenido esencial de un derecho lo que busca proteger es la parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para garantizar la protección de los derechos de las personas y cubrir las necesidades básicas de las personas, esto mediante el desarrollo de leyes por el legislador sin que se restrinja el goce del derecho por este. Es decir que esta técnica lo que permite al legislador es legislar protegiendo la esencia de lo que busca proteger el derecho que se reconoce en la norma Constitucional, sin embargo deja a la discrecionalidad del legislador el determinar la esencia del derecho, situación que pone en riesgo el ejercicio de los derechos fundamentales y que ocasiona inseguridad jurídica en relación a lo determinado en la Constitución.

Como sostiene Cruz Villalón: *“Si existen hoy día algunos elementos o datos que hagan reconocibles a los derechos fundamentales como categoría, éstos son la tutela judicial y el respeto de su contenido esencial por el legislador. Hoy no hay derecho fundamental que se precie de serlo que no sea susceptible de tutela judicial y de limitar el poder legislativo. Tal vendría a ser, pues, el «contenido esencial» de los derechos como categoría.”* (Cruz Villalón, 1989, pp.39-40). Es así que los derechos fundamentales, al ser la parte esencial de los Estados y las Constituciones, siempre contarán con la fuerza para limitar los poderes públicos y las acciones de privados, a la vez que la misma norma constitucional genera las garantías necesarias para brindar la protección necesaria que permita el cumplimiento de los derechos por parte de los diferentes poderes, haciendo que estos sean exigibles en el ámbito judicial por una parte; y, por otro lado, de obligatorio desarrollo para el legislador en búsqueda de proporcionar la seguridad jurídica necesaria.

Debido a las necesidades de la población y la insuficiencia de recursos para garantizar los derechos fundamentales, el hablar de un contenido esencial rígido que no permite cambios y otro contenido que se encuentra disponible para ser limitado por el legislador se ha dejado de lado. Por esto, se plantea que se debe respetar el contenido constitucional de los derechos fundamentales; y, el legislador, con base en esto, debe generar contenido esencial que regule, desarrolle y limite los derechos bajo lo determinado en la Constitución. Es decir, no puede aplicar la técnica del contenido

esencial pues no se puede separar el núcleo de un derecho pues el derecho es una totalidad que permite garantizar a la población su ejercicio y garantía por parte de los poderes estatales.

Por su parte, la técnica de la ponderación es considerada como un medio de resolución de conflictos, que considera que la coalición entre derechos fundamentales se da por su coexistencia y las expectativas de conducta puede solucionarse apreciando unas y otras, analizando que interés último buscan y brindando preferencia al caso concreto en que la expectativa de conducta persiga el interés más importante.

Hay que tener en cuenta que esto no jerarquiza los derechos ni da prioridad a uno sobre el otro, sino que aplica el derecho más favorable en una situación determinada para cumplir con la finalidad de lo normado en la Constitución. Sin embargo, la subjetividad de esta técnica ha hecho que su uso sea restringido ante los límites impuestos por la Constitución, debido a que este método ocasiona la jerarquización entre los derechos fundamentales en los casos que se aplica, pues no se analiza los límites de los derechos sino se les otorga un interés por caso específico. Por lo expuesto, se observa que la aplicación de límites a los derechos fundamentales es previo a cualquier ejercicio de ponderación pues de esta forma se fija el ámbito de protección de los límites. Es así que la ponderación no se considera un límite en sí, sino como ya se mencionó, un método de resolución de conflictos ante una situación en la que los límites determinados por la Constitución y las normas desarrolladas por el legislador no han determinado solución a un problema determinado.

Por su parte, la técnica del principio de proporcionalidad exige que se respete el contenido esencial y se concrete o cree límites que conserven el equilibrio los derechos fundamentales y los límites positivizados. Por esto se acude a usar el principio de proporcionalidad en los casos viables para utilizar medios diferentes para determinar un límite o diferentes niveles en el grado de su aplicación, garantizando de esta forma que el límite cumpla su función sin vulnerar derechos. Esto permite que se cumpla con el objetivo de este principio, que es persuadir al Poder público de vulnerar los derechos esenciales bajo el pretexto de su atribución de aplicar los límites de cualquier derecho fundamental. Es así que los principios que se utilizan como métodos de ejecución de los derechos, que son la base de la Constitución y el Estado, no pueden ser utilizados para limitar arbitrariamente los derechos fundamentales, sino al contrario, deben ser aplicados para garantizar la aplicación de estos por parte del poder público a favor de los ciudadanos.

En la aplicación constitucional de los derechos la exigencia de la proporcionalidad de los límites de los derechos fundamentales necesita cumplir con los requisitos de: previsibilidad legal; de idoneidad que le permita conseguir el propósito; de necesidad que justifique que no existe un medio más efectivo para conseguir el objetivo propuesto; y de proporcionalidad en sentido estricto que permita demostrar que el riesgo era cierto y efectivo y, que su aplicación se dio en relación con un fin legítimo. Sin estos requisitos se caería en una extralimitación de los derechos fundamentales que restringiría su correcto desarrollo, impidiendo a las personas exigir al poder público el correcto cumplimiento del mismo según lo manda la Constitución.

Es imposible creer que los derechos fundamentales son normas rígidas que se encuentran regulando un hecho específico, al contrario, su reconocimiento constitucional pretende regular las acciones y abstenciones que son obligación del Estado para conseguir la igualdad, democracia y vida digna de las personas. Es así, que Wunder (2014) citando a Alexy, señala que:

“Las varias funciones adscritas a los derechos fundamentales son separadas por el autor en dos grandes bloques: (1) función de defensa; (2) función de prestación. Dentro del segundo, propone la siguiente división: (2.1) función de prestaciones fácticas; (2.2) función de prestaciones normativas. Este último subgrupo se separa en (2.2.1) función de protección; (2.2.2) función de participación en la organización y en el procedimiento.” (Wunder, 2014, pp.293)

Esta clasificación de las funciones no pretende delimitar que los derechos deben pertenecer a una u otra función, sino lo contrario, se plantea que cada derecho fundamental es multifuncional, es decir que cuenta con varias dimensiones, de las cuales se desprenden diversas obligaciones que se aplican para su garantía. Como ejemplo de la multifuncionalidad de los derechos fundamentales, se presenta el análisis realizado por Alexy sobre el medio ambiente ecológicamente equilibrado, donde se diferencian el abanico de posiciones jurídicas sobre este derecho. Al respecto el autor citado por Wunder indica que:

“En este derecho están incluidos diversos desdoblamientos, tales como: (i) el derecho a que el Estado se abstenga de promover intervenciones atentatorias contra el medio ambiente (función de defensa); (ii) el derecho a que el Estado proteja a los ciudadanos de intervenciones de terceros que lesionen al ambiente (función de protección); (iii) el derecho a que el Estado permita al titular del derecho participar de procedimientos relevantes para el medio ambiente (función de participación en la organización y en el procedimiento); y (iv) el derecho a que el propio Estado emprenda providencias materiales, dirigidas a la mejora del medio ambiente (función de prestación fáctica).” (Wunder, 2014, pp.293-294)

De lo expuesto podemos determinar que los derechos contienen un abanico de deberes y posiciones jurídicas, que imponen a los poderes públicos diversas obligaciones relacionadas a las funciones que les son otorgadas para el cumplimiento de los derechos según lo normado a nivel constitucional, todo esto con el fin de garantizar los derechos fundamentales en todas sus aristas a favor del individuo y la sociedad. Por lo tanto, son los individuos y la comunidad quienes tienen la facultad de exigir ante la administración pública su cumplimiento inmediato y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, independientemente de las normas infra constitucionales, el presupuesto, la disponibilidad económica o la falta o deficiente estructura organizacional del Poder Público para atenderlas por lo menos en lo mínimo para otorgar dignidad a las personas.

En este punto, es necesario reflexionar que la obligatoriedad de respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales y la necesidad de justificar la limitación, son los límites de los límites de los derechos fundamentales, que impiden que el legislador o los jueces realicen acciones interpretativas que den mayor valor a un derecho que a otro sin justificar dicha decisión. A esto, Aguiar de Luque lo determina como los límites de límites, que en sus palabras es: *“el conjunto de institutos que, en cuanto requisitos formales y materiales para las leyes restrictivas de los derechos y libertades, operan a modo de límites de la capacidad limitadora del legislador en dicha materia.”* (Aguiar de Luque, 1993, pp. 25). Es así que los límites del legislador se centran en no transgredir la esencia fundamental de los derechos, la necesidad de justificar los límites de los derechos.

En concordancia, se puede observar la notabilidad progresiva de las Constituciones que reconocen derechos de prestación, donde se incorpora un nuevo y determinado problema innato a su tutela: *“que puede resumirse en los métodos para solucionar la inactividad del Legislador y de la Administración Pública.”* (Rolla, 2000, p. 57). El problema de la aplicación de los derechos de prestación en las nuevas Constituciones no se da por una falta de acción de los poderes públicos sino por la falta de actuación de legislador que debe determinar reglas, normas e instrumentos necesarios para permitir el efectivo goce y desarrollo del catálogo de derechos reconocidos en las constituciones.

Por lo tanto, es necesario comprender que existe un efecto recíproco entre los derechos fundamentales y la Constitución, así como las leyes que regulan su ejercicio que deben ser creadas o modificadas por los legisladores acordes a lo determinado por la Constitución; permitiendo que las leyes que regulan un determinado derecho fundamental, como las normas que determinan los límites a su ejercicio actúen de forma recíproca y proporcionada, dando como resultado que los derechos fundamentales restrinjan el alcance de las normas limitadoras, obligando a que estos últimos se apliquen por los diferentes poderes del Estado de forma restrictiva y en el sentido más favorable a la garantía y ejecución de los derechos (Bastida, F. & Otros, 2004, pp. 46). Es así que los derechos fundamentales son multifuncionales y no pueden ser limitados al libre albedrío de los legisladores o de los poderes públicos, sino al contrario, son estos quienes se encuentran limitados por los derechos fundamentales y la Constitución, así como obligados a desarrollar los derechos de tal forma que permitan su aplicación eficaz a favor de la población, reconociendo que los derechos fundamentales se encuentran sobre cualquier norma jerárquicamente inferior a la Constitución o normas anteriores, salvo las excepciones que propone la misma Constitución y son importantes para el presente trabajo, como lo es el Estado de Excepción que no solo otorga a los poderes públicos el derecho de limitar los derechos fundamentales sino de suspenderlos según la necesidad.

3. Estado de Excepción: Suspensión o limitación de los derechos fundamentales

En este punto, es menester señalar que la Constitución, al igual que cualquier normativa, busca regular una realidad existente, a la vez que regula la realidad de manera que se adapte con eficacia a una realidad cambiante en el tiempo. Sin embargo, ante una situación extraordinaria que no tienen regulación que se adapte a lo sucedido, se necesita un tratamiento diferente al que la Constitución ofrece para situaciones de normalidad, que regulen las acciones a tomar para superar las situaciones de crisis extraordinarias que podrían suspender o limitar el ejercicio de los derechos por parte de la comunidad. Serra Cristóbal manifiesta que: *“Hablar de garantía y de limitación de derechos y libertades requiere a su vez ubicarnos en dos escenarios distintos: uno, el de normalidad, y otro, el de excepcionalidad. Una situación de anormalidad o excepcionalidad es aquella que viene provocada por elementos de la suficiente intensidad como para generar una alteración seria en el normal acceso a bienes, servicios y derechos o en el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y servicios esenciales, o cualquier otro aspecto del orden público, o más aún lo sería una posible insurrección o un acto contra la soberanía de un Estado.”* (Serra Cristóbal, 2023, p. 234). Es así que durante eventos excepcionales, como la pandemia por el COVID-19, se limitan los derechos, se imponen requisitos para su ejercicio o se puede llegar a imposibilitar su ejercicio por determinadas situaciones, siendo necesario diferenciar lo que es la suspensión y la limitación de los derechos, así como sus consecuencias. En el caso del Ecuador esto ha sucedido, y en los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución Ecuatoriana, donde se ha determinado el Estado de Excepción, señalando a breves rasgos los motivos de su aplicación, los requisitos para su aplicación, los derechos a ser suspender, así como los mecanismos de control y responsabilidades.

La necesidad de regular este derecho de excepción a favor de los Estados, radica en que su exclusión pondría en riesgo de dejar la toma de decisiones sin normativa, bajo lo táctico y arbitrario del poder de turno. Es decir, en presencia de una situación extraordinaria de crisis de cualquier naturaleza, para la cual no existe una respuesta Constitucional, el Estado actuará bajo el estado de necesidad que posterior a la crisis le permitirá ser exonerado de las responsabilidades derivadas de su accionar, a causa de falta de normativa que guíe su actuar; esto con base en que las medidas adoptadas en un momento de necesidad, aun contrarias a la Constitución vigente, pueden llegar a parecer oportunas y lícitas. Por lo que la necesidad de regular el Estado de excepción radica en generar normativa que regule, motive, controle y determine responsabilidades ante situaciones extraordinarias que pongan en peligro al Estado de Derecho y, que tenga como finalidad superar la situación de emergencia o crisis para retomar la vigencia de la normalidad Constitucional con la menor afección para la población y en el menor tiempo posible.

La Constitución del Ecuador, sobre el Estado de excepción señala que:

“Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto

armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.”

La regulación del Estado de Excepción en Ecuador, dista del de otros países, como España donde se observa una mayor regulación constitucional sobre las crisis al determinar el estado de alarma, sitio y excepción¹, permitiendo el primero únicamente la limitación de derechos y los otros dos si la suspensión de los mismos. Como señala Serra Cristóbal: “...la declaración de un estado de excepcionalidad, en principio, constituye una garantía de la propia Constitución y de las instituciones y derechos en ella reconocidos.” (Serra Cristóbal, 2023, p. 235). Durante los estados de excepción se busca resolver o atender la situación que los provocó, buscando a la par que continúe prevaleciendo el derecho y se solventa el evento que ocasionó con la menor afección a los derechos fundamentales de las personas, mediante la recuperación de la normalidad en un tiempo determinado, superando la amenaza que compromete el ejercicio de los derechos de manera permanente.

En el caso Ecuatoriano, el estado de excepción se utiliza para todas las situaciones de crisis y permite la suspensión o limitación de derechos, bajo situaciones excepcionales determinadas en la Constitución. Desde esta posición se observa que la suspensión habla de la restricción de los derechos fundamentales, al permitirse la limitación en una disyuntiva que permite a la administración pública decidir según las necesidades. Sin embargo, esta suspensión, como se verá más adelante no debe entenderse como supresión de los derechos sino como una limitación ampliada que puede afectar temporalmente el contenido esencial de los derechos fundamentales. Es así que el estado de excepción otorga poderes especiales al poder ejecutivo, que incluye: la potestad de limitar los derechos fundamentales determinados por la Constitución, toma de medidas económicas y el fortalecimiento del poder ejecutivo, ante la situación de crisis; sin embargo, la misma regulación constitucional busca limitar los poderes otorgados para evitar el abuso autoritario del gobierno mediante la definición de la duración, circunstancias y ámbitos en que se podrá decretar un estado de excepción, así como el reconocimiento de la existencia de responsabilidad por acciones que vulneren los derechos y causen daños a la población que deberán ser atendidos por la justicia.

¹ Según Cardona: “El Estado de alarma está concebido como un instrumento de reacción frente a grandes catástrofes naturales, crisis sanitarias, paralización de servicios públicos esenciales o desabastecimiento de productos de primera necesidad. El estado de excepción está previsto para hacer frente a situaciones de graves alteraciones del orden público. Y el estado de sitio pretende reaccionar frente a agresiones dirigidas directamente contra la existencia misma del Estado, como podría ser una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía del Estado” (Cardona, 2021, p.19)

Ante la otorgación del derecho de suspender o limitar algunos derechos fundamentales, cabe repesar el significado de una suspensión de derechos fundamentales. Es así, que Requejo señala que:

“La suspensión de los derechos no puede ser entendida como una desaparición absoluta de los mismos, aunque sea temporalmente limitada, puesto que vigente el supuesto desencadenante de la crisis los derechos en su configuración habitual continúan presentes en las relaciones entre particulares, al igual que frente al poder público en circunstancias que nada tengan que ver con la situación excepcional y con la vuelta a la normalidad. Pero incluso en los casos en que por su incidencia sobre la crisis resulta plenamente admisible la suspensión de los derechos, éstos siguen operativos con un régimen distinto al ordinario que afecta a su contenido, es decir, a las facultades jurídicas que se confieren a su titular para garantizar el objeto mismo del derecho. Mientras dura la excepcionalidad se permite una intervención de los poderes públicos de mayor calado, por lo que las garantías que de ordinario disfruta el derecho sufren una «rebaja» considerable, si bien su titular puede seguir exigiendo, como en cualquier otra circunstancia, que la injerencia se produzca en los términos que normativamente se establezca.”(Requejo, 2001, p.111)

Es necesario tener en cuenta que la suspensión de los derechos implica la cesación del ejercicio de un derecho y de las garantías que lo protegen, que significaría que dicho derecho no se encuentra vigente aunque sea de forma temporal. Carmona, citando a Aba Catoira, señala que:

“Así pues, durante la vigencia de los estados excepcionales, los derechos fundamentales afectados tendrán un régimen jurídico excepcional distinto al ordinario, pero no pierden su vigencia, sino que la ven limitada o restringida en atención a lo previsto en la declaración del estado excepcional” (Cardona, 2021, p.30)

Por lo tanto, hablar de una suspensión total de los derechos no es del cierto, sino que se aplica según la situación que ocasiona la declaración del Estado de Excepción. Es así que se retoma la teoría de que los derechos pueden ser limitados en situaciones excepcionales, legalmente reguladas, con fines determinados y encaminados a respetar el Estado de Derecho y la garantía de los propios derechos fundamentales. Se puede afectar la esencia de algunos derechos constitucionales, mas no desaparecerlos absolutamente, pues estos son plenamente exigibles en situaciones ajenas a la situación de crisis e incluso, teniendo en cuenta el reconocimiento de responsabilidad de los servidores públicos por sus actuaciones cuando se extralimitan durante los Estados de Excepción, se puede decir que son exigibles en medida que su suspensión vulnera derechos de manera injustificada o desproporcional.

Sin embargo, hay que considerar lo que señala Requejo sobre los límites en situaciones excepcionales, donde *“... no hay más límite a los límites que pueda introducir el legislador que el de la mera existencia del derecho con un contenido que él mismo determina de modo razonable*

con el fin constitucionalmente legítimo que persigue, esto es, superar la situación excepcional. La actuación legislativa alcanza aquí el máximo grado de intensidad, pues cualquier derecho objeto de suspensión tendrá exclusivamente el contenido que el legislador de forma provisional quiera darle.” (Requejo, 2001, pp.113). Ante esto, es el mismo legislador constituyente quien ha limitado a los requisitos de proporcionalidad y a la posterior responsabilidad el actuar de los poderes públicos, evitando así que se considere suprimir derecho alguno, aunque sea de manera transitoria, obligando a que se reconozca en cualquier situación la existencia de los derechos, así sea para limitarlos legalmente.

Como exigencia general del Estado de excepción, cualquier medida adoptada por una situación de crisis, deberá ser necesaria, proporcional y adecuada, encaminada a superar la crisis y retomar la normalidad. En este contexto, la Constitución Ecuatoriana, en su artículo 164 exige que se observen los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad; al mismo tiempo, manda que se establezca: la causa y su motivación, ámbito territorial, duración, las medidas a aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse en el decreto que promulgue un Estado de excepción. Todo esto con el fin de que se encuentre plenamente justificado para su aplicación y sea controlado por el ente competente. De igual manera, en los artículos 165 y 166, se determina los derechos a limitar, las acciones que podrán ser realizadas el ejecutivo, así como el tiempo máximo y los entes de control del Estado de Excepción; regulaciones que buscan otorgar una seguridad jurídica ante la entrega de amplios poderes para solventar una crisis.

Es así, que el artículo 166 de la Constitución del Ecuador, otorga a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento requisitos y la legalidad en respeto de lo dispuesto por la norma suprema del Estado de Excepción decretado por el Ejecutivo. Al mismo tiempo otorga el poder de finalizar el mismo al legislativo de considerarlo necesario. La Constitución del Ecuador también garantiza al ciudadano la facultad de activar los órganos jurisdiccionales, constitucionales y ordinarios, para determinar responsabilidades por vulneración de derechos en el marco del Estado de excepción. Lo manifestado permite que se limite el accionar desmedido por parte del ejecutivo durante las situaciones de Crisis, pues si bien se considera que la limitación de los derechos fundamentales puede ser una medida efectiva en determinadas situaciones, ello no justifica una total eliminación de los derechos en todos los espacios de la vida de los ciudadanos. Por lo que, la declaración del Estado de Excepción sólo altera las garantías que en condiciones normales rodean a los derechos fundamentales, es decir los limita para solventar la crisis pero no los elimina.

Sin embargo, como señala Requejo (2008), en la realidad se observa que “... *no siempre se articula la suspensión del modo más beneficioso para el derecho y su titular; de ahí que sea imprescindible un replanteamiento de la misma en favor de una interpretación restrictiva que no le haga perder su finalidad y que impida que pueda servir de coartada para la comisión de abusos que cercenen el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales y con ello la propia supremacía de la Constitución.*” (Requejo, 2008, p. 136). Es así que se vuelve necesario eliminar el paradigma de la supresión y atender la necesidad de los límites que afecten o no la esencia de

los derechos y sus garantías, ocasionando que en casos de crisis los poderes públicos no puedan actuar como si los derechos no existieran, sino al contrario, regular las actuaciones de estos para que reformulen temporalmente el régimen habitual de los derechos para adaptarlo a la situación extraordinaria, sin estar obligatoriamente sujetos al contenido esencial de los derechos fundamentales.

De igual manera, al decretar un estado de excepción se debería aplicar un juicio de proporcionalidad, que permita conocer las ventajas de la aplicación del mismo y la limitación de uno o varios derechos fundamentales deberán ser acordes a las necesidades e idóneas para solventar la situación de crisis presentada, asegurando así una debida proporcionalidad y justificación que permita motivar la toma de decisiones que limite los derechos fundamentales a los titulares de los mismos.² Carrillo lo ejemplifica de la siguiente manera:

“Si en esa ponderación de intereses en conflicto, entre la defensa de la libertad personal y la garantía del interés colectivo llevada a cabo por un órgano jurisdiccional, primase el derecho afectado, la norma sería inconstitucional. Si por el contrario la prioridad correspondiese al interés general necesitado de protección, la disposición interventora sería adecuada a la Constitución”. (Carrillo, 2020, pp. 80).

Como se expone en los capítulos de este documento, al respecto del estado de excepción, el COVID-19 supuso un reto para el Estado de Derecho, ocasionando que los estados deban aplicar el derecho de excepción, en el caso de Ecuador, reconocido en la Constitución para regular limitaciones a los derechos fundamentales encaminados a proteger la salud de los ciudadanos en el territorio. Como manifiesta Carmona:

“Es posible limitar derechos fundamentales, incluso más allá de lo que viene siendo entendido como su contenido esencial. Pero esta limitación ha de realizarse en unos supuestos fácticos estrictamente definidos, a través de las normas específicamente previstas en la Constitución y mediante una estricta justificación.” (Cardona, 2021, pp.41)

A esta idea, se le suma el control y vigilancia que realizara los poderes legislativo y judicial a las actuaciones del poder ejecutivo durante el estado de excepción, con el fin de garantizar que no se vulneren los derechos de manera injustificada y que se cumpla con lo establecido, y de no ser así, establecer responsables y acciones para contrarrestar los hechos contrarios al fin del estado de excepción, que es superar la crisis y retomar la situación de normalidad donde prime la Constitución. Es así que el legislativo, en concordancia con lo señalado por Serra Cristóbal (2023), citando a Ridaura Martínez (2022), tiene *“el control del parlamentario durante la vigencia de un*

² Según Carrillo el juicio o test de proporcionalidad es: “una medida interventora sobre derechos fundamentales reside, en primer lugar, en determinar si la misma resulta necesaria para afrontar la concreta situación de hecho que la ha provocado; seguidamente, si la medida adoptada es idónea a la finalidad perseguida sin que, por tanto, exista otra menos gravosa sobre el derecho fundamental y, finalmente, si ello es así será preciso examinar strictu sensu si, en efecto, es proporcional o, por el contrario, desmesurada.” (Carrillo, 2020, p. 80).

estado de alarma (y aún más en el de excepción) no sólo es conveniente, sino que deviene inexcusable.” (Serra Cristóbal, 2023, p. 241). Por lo tanto, el legislativo no puede excusar su inacción durante los estados de excepción pues se reconoce su función de legislar y fiscalizar, mismas que permiten regular las situaciones imprevistas para evitar la perpetuación de los estados de excepción o el reconocimiento de las restricciones en la normativa; a la par, el control legislativo sobre las acciones del Estado para el ejercicio de los derechos durante los estados de excepción es fundamental, en búsqueda de que los mismos no sean desconocidos por el ejecutivo durante los eventos de crisis, evitando así los abusos de poder en una situación de necesidad. Serra Cristóbal, citando a Ackerman, señala que *“el problema no es que el gobierno pueda ser débil durante un corto plazo, el verdadero problema es que pueda ser demasiado fuerte a largo plazo.”* (Serra Cristóbal, 2023, p. 241). Por lo tanto, es fundamental para la garantía de los derechos, después del momento agudo de los eventos de crisis, que se tomen soluciones para atender las nuevas realidades eliminando la limitación o suspensión de derechos, garantizando el principio de reserva de ley y el derecho a la seguridad jurídica.

La experiencia vivida durante el COVID 19 ha ocasionado que los gobiernos avizoren la necesidad crear normativas claras y uniformes, estableciendo criterios, circunstancias, principios, protocolos y políticas públicas para definir y limitar las actuaciones de la administración pública durante los eventos adversos que obliguen a la limitación de derechos por medio de estados de excepción, mismos que deben durar lo estrictamente necesario para atender y gestionar la crisis, evitando la restricción de los derechos por los Estados. Como señala Serra Cristóbal *“se trata de tener un marco normativo que otorgue garantías que eviten las respuestas irreflexivas, desiguales, desmesuradas o injustificadamente prolongadas en el tiempo y que mantengan la firmeza de convicciones en los valores propios del Estado democrático de Derecho por los que tanto se ha luchado.”* (Serra Cristóbal, 2023, p. 253).

En un contexto de peligro sanitario, como el que sucedió durante la crisis sanitaria originada por el COVID-19, el contenido esencial de ciertos derechos se tuvo que ver limitado con el fin de garantizar otros derechos, siendo la justificación para esta limitación la necesidad de proteger la salud y contar con los recursos para atender a la población que sufría los embates de la pandemia. Como señala Carrillo, citando a Pérez Serrano, la limitación o suspensión de garantías constituye *“... una fórmula de Derecho, excepcional, extraordinaria, pero que en ningún momento pierde la nota jurídica, siquiera la inevitable espera de libertad discrecional que al Poder público confiere y reconoce pueda en la práctica dar pie a manifestaciones jurídicamente enjuiciables...”* (Carrillo, 2020, p. 62). Serra Cristóbal señala que: *“Además del riesgo para la salud y la vida de los ciudadanos, sin duda, el COVID-19 ha puesto de relieve de nuevo la forma tan rápida en que los derechos de la ciudadanía pueden verse coartados cuando se lucha por la seguridad.”* (Serra Cristóbal, 2023, p. 233); es así que la pandemia causó en Ecuador un gravísimo problema sanitario

que ocasionó grandes consecuencias a nivel familiar, laboral, educativo, social, personal, etc., pero no un problema de orden público³.

En el caso del Ecuador, fueron varios los derechos fundamentales que resultaron limitados por los estados de excepción decretados por el Gobierno Ecuatoriano, cuyo Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020, fue el primer decreto por el COVID-19 en el país, el cual se estableció “*estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional*”; acción que se tomó con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad física de la población que se encontraba en el territorio del Ecuador. Estas medidas iniciaron con la suspensión del derecho al libre tránsito, a la libre asociación y reunión; sin embargo, en el mismo documento limitó esta suspensión a las necesidades de asistencia médica, acceso a alimentos y a la prestación de servicios fundamentales, por lo que dicha suspensión no existió, sino al contrario, una limitación amplia pero con límites que aseguraban el desarrollo de otros derechos. Las medidas que estuvieron vigentes desde el 16 de marzo de 2020, se mantuvieron por cuatro prórrogas decretadas por el Gobierno, hasta el 14 de agosto donde se dio la última, de la cual su control constitucional realizado por la Corte Constitucional del Ecuador, determinó que podría ser la última vez en utilizar este mecanismo y se debería generar protocolos que no limitarán derechos y se acoplará a la nueva realidad. Cuando el 21 de diciembre 2020 se decretó un nuevo estado de excepción a causa del COVID-19, el mismo fue determinado inconstitucional por la Corte Constitucional del Ecuador con base en su pronunciamiento de agosto de 2020.

Se evidencia de la decisión de inconstitucionalidad previamente señalada, que la existencia de una nueva realidad obliga a los Estados a tomar acciones que permita garantizar la eficiencia y garantía de los derechos, no se puede considerar que la nueva realidad sea la limitación de los derechos. Carmona (2021, p.27), citando a Carl Schmitt, señala que el estado de excepción es el negativo del orden constitucional. Por lo tanto, durante la duración de un estado de excepción, los derechos fundamentales no son la esencia de la Constitución ni del Estado de Derechos, sino la finalidad del mismo es superar la crisis evitando que se ocasionen daños o, en caso que sucedan, que sean lo menos posibles, pero el estado de excepción no puede transformarse en una realidad.

4. Síntesis

El reconocimiento de los derechos fundamentales en las constituciones busca garantizar la dignidad humana de las personas, mediante el desarrollo del individuo y la sociedad, evitando la vulneración de los derechos protegidos mediante la protección estatal y la limitación del poder

³ Como manifiesta Carrillo, citando a Barcelona Llop: “la noción de orden público no tiene otro sentido que el de su íntima conexión con el libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, protección que es la que justifica que la Administración, básicamente la Administración de la seguridad pública ostente potestades que de otro modo carecerían de justificación. Unas potestades que, en todo caso, sean en una situación ordinaria o excepcional, nunca podrán quedar exentas de control jurisdiccional.” (Carrillo, 2020, p.79).

público a través de la positivización de los derechos en normas de jerarquía suprema y de obligatorio cumplimiento para el poder público y privado. Es así que el reconocimiento de los derechos fundamentales es esencial para el orden jurídico-político general, que permite a la ciudadanía de los Estados participar en la vida democrática, territorial y legislativa de los países.

Al determinar como esencia de los Estados y la Constitución a los derechos fundamentales, se genera la obligatoriedad para los poderes públicos y privados de respetar su garantía y ejercicio, así como regirse a lo determinado en las Constituciones para la ejecución de los mismos, generando limitaciones en el accionar de los poderes y las instituciones que los conforman a favor del ejercicio de los derechos de las mayorías, otorgando de esta manera la potestad de accionar al Estado para el cumplimiento de los mismos por los mecanismos otorgados en la norma suprema, impidiendo que el legislador cree leyes contrarias a lo dispuesto por la voluntad de la mayoría. Esto hace que el Estado Constitucional de Derecho precautele mediante normativa suprema los derechos, permitiendo así el desarrollo de los individuos y la sociedad, mientras limita el poder.

Al mismo tiempo, es primordial erradicar la idea de que los Estados solo pueden tener obligación de acción u abstención para garantizar un derecho, pues en la realidad los derechos se deben garantizar según las situaciones que se presentan, respetando su multifunción, como en el caso de la pandemia del COVID-19; es decir, los Estados deben tener la claridad de que no existen únicas opciones ante la garantía de los derechos, sino que existe una gama de posibilidades que tienen que adaptarse a las situaciones que se presenten y a las necesidades de la población, en donde, con base a las competencias de los poderes público y privados, las instituciones que los conforman deberán realizar o abstenerse de realizar acciones para que se pueda garantizar los derechos de las mayorías o de los grupos que así lo requieran.

La necesidad de garantizar los derechos fundamentales mediante normativas que regulen acciones o prohibiciones para su cumplimiento por el poder público o terceros, vuelve necesario la existencia de límites que no modifiquen los derechos fundamentales pero que al mismo tiempo permitan regular los mismo en beneficio del desarrollo de la sociedad y de la garantía de los derechos de los colectivos, siempre que estos no dejen en riesgo a las minorías o a los más vulnerables, y teniendo en cuenta las situaciones que pueden ser excepcionales. Por esto, es un reto para los legisladores en primera instancia, y los judiciales en segunda, establecer estos límites que deben reconocer el objeto de los derechos para garantizar que no se afecte a la realización de los mismos por restricciones que vayan contra la naturaleza de los derechos y su fin a favor del individuo, evitando así que queden inoperantes por la falta de aplicación o su indebida aplicación.

CAPÍTULO 3.- Derechos Económicos en el Ecuador

En la clasificación evolutiva de los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran considerados como la segunda generación de derechos; estos fueron reconocidos con el objetivo fundamental de garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos mediante acciones del Estado que permitan garantizar su bienestar en igualdad de condiciones y según sus necesidades.

Los derechos económicos, sociales y culturales, son derechos reconocidos constitucionalmente que tienen estrecha relación con los derechos humanos, que como se analizó previamente, se encuentran dirigidos a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para una vida digna, en Ecuador determinado Buen Vivir en su actual Constitución. Es necesario recordar que la Carta Magna Ecuatoriana evoluciona del Estado de Derecho a un Estado de Derechos⁴, donde se busca con esta denominación que los derechos sean de obligatorio cumplimiento y no únicamente lo normado.

Sin embargo, el hecho de que las normas, los políticos y algunos autores afirmen que vivimos en la época de los derechos, no significa que la vida social, política y cultural en que se desarrolla actualmente la persona sea respetuosa de los derechos como se pretende hacer creer; sino, que se debe entender que, como sostiene Rubio (2008) que: *“el principio normativo dominante en nuestro tiempo es el de la primacía de los derechos”* (Rubio, 2006, pp. 205). Es así que vivimos en el caso de Ecuador, en un Estado de Derechos, que pretende garantizar los derechos bajo principios de igualdad, justicia, exigibilidad, eficiencia, efectividad, etc.; pero, debido a múltiples factores, como económicos o de voluntad política, estos no son garantizados para la población como se pretende mostrar en búsqueda de legitimar el poder estatal ante los mandatos, mediante la vigencia de los derechos mediante normativas que los garanticen.

Los derechos económicos, sociales y culturales, nacen de la necesidad de incluir en el listado de los derechos constitucionalmente garantizados algunos que obliguen al Estado a prestar determinados bienes o servicios en beneficio de la sociedad; pasando del paradigma de concebir a

⁴ Sobre el Estado de Derechos Pérez Luño señala: El renacimiento de los derechos está propiciando uno de esos periódicos "renacimientos" o "eternos retornos" del Derecho natural. Se asiste en los últimos años al replanteamiento de tesis, tácita o expressis verbis, neiusnaturalistas que invocan los clásicos argumentos esgrimidos por los fautores del Derecho natural racionalista de la ilustración como ideología informadora del orto del Estado de Derecho: a) existencia de derechos anteriores y superiores al Estado, cuya validez no deriva de haber sido positivados, es decir, promulgados por vía legal (tesis de los derechos humanos como derechos naturales); b) fundamento de la legitimidad política en la participación democrática de los ciudadanos como expresión de la soberanía popular (tesis contractualista); y c) exigencia de instrumentos jurídicos con garantías reforzadas para la tutela de los derechos (tesis del constitucionalismo)⁴. (Antonio Enrique Pérez Luño, 1991, p. 205)

los derechos como límites del poder (derechos de libertad), a considerar la necesidad de la intervención estatal para el desarrollo de la sociedad, haciendo que uno de los fines del Estado sea realizar acciones a favor de los derechos. Como ejemplo, tenemos lo señalado por Rubio (2006) que señala que:

“La ley es necesaria para la injerencia de la Administración en la libertad y la propiedad de los individuos, es decir, en sus derechos. El modo de entender la evoluciona sin embargo con el tiempo y la idea de la vinculación meramente negativa de la Administración a la ley va siendo sustituida por la de la vinculación positiva. La Administración no puede hacer todo lo que la ley no le impide, sino sólo aquello para lo que la ley la habilita?. Junto con este proceso de ampliación del ámbito de la actividad administrativa sujeta a la ley, y naturalmente en estrecha conexión con él, discurre el de afirmación del control judicial de dicha actividad y el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.” (Rubio, 2006, p. 223).

Se cambia el paradigma para que el Estado pase a ser una parte activa en la garantía de los derechos y no solo a abstenerse para que las personas puedan realizarlos, buscando con esto eliminar las brechas de desigualdad y generar mayor participación mediante la intervención estatal.

Los derechos civiles y políticos asignan a los Estados fundamentalmente una obligación negativa inmediata y plena, es decir la obligación de respeto; por lo que se los considera derechos de defensa. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales, o también llamados derechos fundamentales sociales, tienen como obligación una acción positiva por parte del Estado. Este deber impone a los Estados a actuar, en la medida que los recursos con los que cuente, para cumplir progresivamente el goce de los derechos enunciados en favor de la ciudadanía. (Rubio, 2006, p.232). Este planteamiento presenta que los civiles y políticos se cumplen de manera inmediata mediante la abstención del Estado de interferir en ellos, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales buscan la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos y las comunidades para asegurar una vida digna en garantía de sus derechos fundamentales con la intervención progresiva del Estado. Sin embargo, como se vio previamente, los derechos son multifuncionales y exigen la actuación en concordancia del Estado.

Los derechos económicos, sociales y culturales, desde un análisis básico se puede decir que son:

- Derechos subjetivos por representar intereses individuales judicialmente exigibles;
- Derechos fundamentales al estar reconocidos en la Constitución formal y gozar de las garantías delimitadas en la misma norma.
- Derechos de prestación al requerir acciones por parte de los poderes públicos para su cumplimiento.

Sin embargo, todos los derechos económicos, sociales y culturales, desde un análisis más profundo, son derechos que tienen una estructura compleja, según Escobar (2008), quien señala que: *“contienen, ante todo, obligaciones de acción pero también, de forma complementaria y accesoria, obligaciones de abstención. Estas segundas son menos importantes y apenas plantean problemas dogmáticos.”* (Escobar, 2008, p.124)

Cançado y Abreu (1999) indica que la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales se basa en la satisfacción de necesidades básicas, que garanticen a las personas una vida digna, su desarrollo en la sociedad y las acciones del Estado para garantizar la igualdad al acceso a los servicios esenciales que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales. En este punto, el autor nos pone tres requisitos (principios) necesarios para el cumplimiento de los derechos fundamentales sociales, que son la igualdad, el cumplimiento de los Derechos reconocidos en la Constitución y la dignidad humana; esto teniendo en consideración que son estos derechos los que buscan brindar el bienestar mínimo que permita el desarrollo de las personas. En este sentido, como señala Rodríguez, citando a la profesora González Moreno, es importante reconocer que *“los fundamentos normativos generales de los derechos sociales son el principio del respeto a la dignidad humana y el principio de igualdad.”* (Rodríguez, 2015, p. 36).

En este contexto, Guillermo Escobar (2008), señala que los tres principios constitucionales directamente relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales son;

- 1) *Dignidad*: que permite la defensa de los derechos sociales, al demostrar la estrecha relación entre el cumplimiento de los derechos fundamentales sociales con el principio de dignidad humana. Al mismo tiempo, este principio reduce la diferenciación entre los derechos de libertad y los derechos sociales, pues los dos encuentran su base y desarrollo en este. Por esto, salvo que el poder constituyente lo excluya expresamente, los derechos fundamentales sociales pertenecen a todos, dada su directa derivación de la dignidad.
- 2) *Estado social*: Como manifiesta Escobar, el Estado social como principio no ha dado frutos significativos en la doctrina o la jurisprudencia. Sin embargo, es por medio de este principio que ha permitido igual la importancia de la democracia y el Estado de Derecho. Es así, que el autor señala que *“La tesis mayoritaria, machaconamente repetida, de la prioridad de la decisión del Parlamento sobre el control judicial en materia social, aun aceptando el concepto de democracia del que parte, olvida que el Estado social vale tanto como la democracia y que esta debe ceder ante los requerimientos propios del Estado social”* (Escobar, 2008, p.121).
- 3) *Igualdad*. Se puede considerar como el principio más relevante para la interpretación progresiva de los derechos fundamentales sociales, al ser principio, valor y derecho al a vez. Es así, que si cualquier norma regula una desigualdad es inconstitucional, a excepción de la discriminación positiva que busca dar tratamiento a preferencial a

grupos históricamente discriminados, sin que esto signifique anular o suspender los derechos del resto de la población.

Se evidencia que los derechos económicos, sociales y culturales permiten el desarrollo del bienestar del individuo y la comunidad, buscando su progresivo cumplimiento mediante el desarrollo de acciones por el Estado, con base en los principios de igualdad, estado de derecho y dignidad humana. Sin embargo, este accionar que se conoce como deber prestacional del Estado ante los derechos económicos, sociales y culturales genera uno de los principales problemas al momento de la justiciabilidad, efectividad y exigibilidad de los derechos fundamentales sociales, que se podría resumir en el déficit de garantías para su ejecutabilidad.

Para conseguir que los Estados puedan garantizar un mínimo de dignidad para todos los ciudadanos mediante los derechos económicos, sociales y culturales, requieren de presentaciones concretas por parte del Estado; esto a su vez, representa que es el Estado que debe cuantificar y garantizar los presupuestos sociales necesarios para conseguir este objetivo, así como medidas económicas tendientes a incluir a los privados en la garantía de estos derechos. Lo señalado no desconoce la necesidad de que se haga mención a la obligatoriedad del Estado de ejercer acciones para que estos derechos se cumplan de manera efectiva. Es así que “... *estas prestaciones concretas no puedan ser previstas en normas generales y abstractas propias de una Constitución no significa que deban quedar extra constitutionem puesto que, insisto, el Estado de Derecho entendido en su formulación material y sustancial incorpora, qué duda cabe, contenidos sociales que implican actuaciones concretas y precisas del Estado.*” (Rodríguez-Arana 2015, p.43).

Escobar (2008) plantea que el inconveniente de la exigibilidad de los derechos fundamentales sociales se podría resolver con el apoyo de una buena dogmática jurídica, puesto que las principales dificultades para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales son ideológicas. Es así que en la doctrina jurídica que domina históricamente ha prevalecido la premisa de la menor importancia de los derechos fundamentales sociales frente a los derechos de libertad; por lo que, incluso se ha reducido considerablemente su contenido y desarrollo bajo argumentos de falta de recurso económicos o la no regulación para su exigencia judicial. Esto ha ocasionado que se vea retrasada la garantía de los derechos fundamentales sociales bajo criterios de jerarquización de los derechos, que ha ocasionado que los derechos sean limitados o, en casos más extremos, suprimidos.

En la actualidad, esta realidad se ha ido modificado, sin que se haya erradicado, en cuanto el afianzamiento de la Constitución como norma suprema de los Estados, de inmediato cumplimiento, de aplicación directa por la Administración pública, exigible judicialmente y extrajudicialmente para su efectividad; que permite la ejecutabilidad y exigibilidad de los derechos fundamentales, sean de libertad o sociales, de manera directa e inmediata, en aplicación de lo regulado, permitiendo al ciudadano o la colectividad hacer exigibles sus derechos de las deficiencias o falta de acciones que pueda encontrar por parte de los poderes del Estado.

Se ha tratado el deber de acciones positivas del Estado para garantizar los derechos fundamentales, que se vuelve necesario reconocer como derecho fundamental del orden social el derecho a la Buena Administración pública, que exige a quienes detentan el poder una correcta administración pública, sobre todo al ejecutivo, para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de la población; pues, como sostiene Rodríguez-Arana: “...la acción de los Poderes públicos ha de estar guiada y orientada a la reducción de la desigualdad social y, por ende, a la protección de los colectivos más desvalidos o desfavorecidos.” (Rodríguez-Arana 2015, p.459)

Jimena, en concordancia con la necesidad de dotar de efectividad a los derechos y su protección señala que:

“... proteger los derechos sociales significa hacerlos efectivos y, con tal espíritu, me parece preferible hablar de efectividad en lugar de justiciabilidad. Pues, si nos referimos a la protección de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos, esa protección ha de procurarse por todos los poderes públicos, y no solamente por los órganos jurisdiccionales, ya sea de la Jurisdicción Ordinaria, ya sea de la Jurisdicción Constitucional. Es más, la efectividad cotidiana de los derechos sociales, lo mismo que sucede con todos los demás derechos, se asegura corrientemente mediante la actividad legislativa y la acción gubernamental y administrativa, siendo subsidiaria la intervención de los órganos jurisdiccionales ordinarios.” (Jimena, 2023, p. 706). Señalando que la efectividad se logra con la buena administración.

Ante la necesidad de efectivizar los derechos posterior a la pandemia, Jimena (2022) apunta cinco aspectos para verificar el desempeño efectivo de las democracias, que son: “*respeto al Estado de derecho; transparencia y rendición de cuentas; capacidad de respuesta de los representantes legítimos para satisfacer las demandas ciudadanas; resolución de problemas de desigualdad y de justicia; profundización y creación de nuevos derechos*” (Jimena, 2022, p.158). Estos aspectos buscan calificar la actuación de la administración pública en la solución de los problemas que se han presentado para el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales y su efectividad para la sociedad. Esta verificación busca diferenciar en primer lugar quienes deben desarrollar un buen gobierno, refiriéndose a la toma de decisiones, y quienes una buena administración, en base a la ejecución de las decisiones tomadas.

En este punto, es necesario considerar que para poder calificar la buena administración no basta con ver si se han realizado acciones a favor del avance en el progreso de los derechos, sino que esas actividades no se hayan visto opacadas por falta de transparencia o corrupción que igualmente afectan a la eficiencia y eficacia de la democracia de un Estado, por ende de la garantía de los derechos, más aun en situaciones de crisis donde es más complicado aplicar mecanismos de control que permitan aplicar la separación de poderes, los abusos y la participación ciudadana en la gobernanza. Como señala Jimena, sobre la administración pública:

“...una democracia de calidad provee tres dimensiones de calidad: 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos; 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho.” (Jimena, 2022, p.172).

Es así que para lograr una buena administración se necesita de un buen gobierno, que genere acciones dirigidas al goce pleno del derecho y que garantice la participación ciudadana, la igualdad y la libertad.

Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales, al ser derechos principalmente de prestación, son trascendentales para diseñar políticas públicas que permitan erradicar la discriminación mediante acciones del Estado que promuevan su respeto y realización progresiva para la garantía del derecho. Los derechos fundamentales sociales son las bases de la política social y económica que se aplica para el desarrollo de la sociedad, necesarios para generar acciones concordantes para la efectividad de los derechos fundamentales en bienestar de la sociedad. Por esto, los derechos económicos al igual que los derechos sociales y culturales, son derechos fundamentales que buscan garantizar la dignidad humana, un trato no discriminatorio y la solidaridad humana, mediante la búsqueda de la erradicación de las brechas sociales; es así que se busca conseguir el desarrollo de la vida social de las personas con la garantía de que sus necesidades básicas se verán protegidas por el Estado mediante la regulación de derechos que obligue a los poderes públicos a generar políticas públicas a favor de las personas (Arango, 2007, p.37).

Ahora bien, para el reconocimiento de los derechos fundamentales sociales, así como de su exigibilidad y eficiencia, se debe generar normativa que los desarrolle para que se transformen en acciones en bienestar de la sociedad, al mismo tiempo que se debe regular sanciones ante la falta de garantía de estos derechos. Ante esto, señala Wunder que: *“Sólo se puede hablar de responsabilidad por omisión en esta materia si antes se determina a qué está obligada la Administración para satisfacer derechos fundamentales económicos y sociales –como salud, educación, vivienda, asistencia social–, pues es precisamente el incumplimiento de un deber jurídico de actuar que la desencadenaría.”* (Wunder, 2014, p. 287). Lo planteado por el autor se vuelve importante en el desarrollo legislativo de los derechos en cuanto permite garantizar la legalidad y la seguridad jurídica, permitiendo que se tracen los mínimos a cumplir para satisfacer los derechos fundamentales, tanto en situaciones normales como de excepción, ocasionando que el incumplimiento ocasione sanciones que permitan indemnizar los daños, en los peores casos.

El desarrollo normativo de los derechos fundamentales, permite que no existan decisiones judiciales excesivas, que ocasionen decisiones de imposible aplicación para la Administración o que ocasionen daño a otras personas por las acciones determinadas. Como por ejemplo: cambiar

la especialización de un hospital general a un hospital para la atención materna, dejando sin atención a pacientes de otras áreas. Como señala Wunder, citando a Luís Roberto Barroso: *“estos excesos e inconsistencias (...) ponen en riesgo la propia continuidad de las políticas de salud pública, desorganizando la actividad administrativa e impidiendo la asignatura racional de los escasos recursos públicos”* (Wunder, 2014, p. 287). Con esto lo que se plantea es que la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales por medio del poder Judicial debe ser adecuado y acorde a la realidad, buscando la garantía de los derechos sin que signifique la concesión de privilegios a minorías a costa de los derechos de las mayorías, en respeto del contenido mínimo de los derechos fundamentales sociales que permitan garantizar la dignidad de las personas que los solicitan a través de prestaciones mínimas otorgadas por la Administración pública para el desarrollo de lo que en Ecuador se conoce como el Buen Vivir.

En caso de incumplimiento de los derechos fundamentales sociales, es decir, cuando los bienes o servicios destinados por la administración pública para satisfacer las necesidades más esenciales de los ciudadanos no sean suficientes o no existan, se puede considerar omisión del Estado que ocasiona un perjuicio al individuo, según sea el caso por el incumplimiento del deber de actuar, que resulta en la falta de eficiencia de los servicios y la inmediatez de la aplicación de los derechos fundamentales, mismos que al incumplir normas jurídicas de rango constitucional deben ser sometidos al respectivo proceso jurisdiccional con el fin de determinar responsabilidades y reparaciones que permitan garantizar los derechos de las personas y el interés público, la dignidad humana y, por supuesto, el Estado de Derecho.

Entrando en el tema específico de este capítulo, según varios autores, desde una visión clásica de los derechos económicos, se presenta que estos son de carácter prestacional, y por lo tanto dependen de recursos económicos del Estado para su ejecución y garantía por lo que se vuelve necesario que existan norma fundamental que permita que estos derechos sean exigibles a los gobiernos de turno, en beneficio del desarrollo de las sociedades y de los individuos, teniendo en cuenta que dependen de la situación económica de los Estados (Nogueira, 2009). Es decir, se debe tener en cuenta que los derechos económicos, al igual que los derechos sociales y culturales, se pueden ver afectados por la economía de los países, situación que afecta la obligación de los Estados en generar y ejecutar políticas públicas a favor de la garantía de los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, ocasiona que se creen regulaciones que permitan el desarrollo de los derechos mediante la obligación de los Estado de otorgar recursos necesarios para su cumplimiento, sin dejar en la indefensión a la población bajo la excusa de que no se cuenta con los recursos económicos para su ejecución, situación que ocasionaría que el Estado de Derecho fallé por la discrecionalidad del Estado de la forma de invertir sus recursos.

Al respecto, para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales desde la visión prestacional, se necesitan recursos económicos, situación que es reconocida tanto a nivel nacional como internacional, para lo cual se ha generado la llamada factibilidad a nivel nacional e internacional (Jimena, 2013, 2023). El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en

su artículo 2.1, establece que: *“cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”* (PDESC, 1966, art.2.1). Deja así ya la normativa internacional una puerta abierta para limitar la efectividad de los derechos a los recursos con los que cuenta el Estado, definiendo así a los informes de factibilidad o impacto económico; sin embargo, reconoce la obligación de los mismos a invertir para lograr progresivamente la efectividad de los mismos.

A nivel nacional, se regula el régimen de desarrollo en el artículo 275 de la Constitución, que señala que:

“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades goce efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”. (Constitución del Ecuador, 2008, art. 275)

Este artículo, en concordancia con la efectividad de los derechos fundamentales, busca relacionar a todos los sistemas que conforman al Estado de Derecho para hacer efectivo los mismos. Se garantiza el desarrollo progresivo de los derechos en aplicación de la norma suprema. Sin embargo, en una realidad económica globalizada, donde se ha restado importancia a la justicia social, los derechos y la igualdad, por la captación de los recursos para elites, se vuelve difícil conciliar los intereses económicos y sociales para satisfacer los derechos fundamentales de toda la comunidad, sin contar con la voluntad política para destinar recursos que permitan solventar los mínimos necesarios que permitan garantizar la vida de los individuos.

En este punto, es necesario tener en cuenta lo señalado por Jimena, al señalar que: *“el argumento de que en tiempo de crisis económica y financiera como la actual debería poder rebajarse la observancia de los derechos sociales no sólo vulnera desde la perspectiva jurídico-dogmática el principio de progresividad y no regresión, sino que desde el punto de vista político-económico resulta falaz.”* (Jimena, 2013, p. 36-37). Reflexión aplicable no únicamente ante

situaciones de crisis económicas sino ante cualquier situación de crisis donde la economía de un país se vea afectada, como lo fue el caso del COVID-19, pues el reducir la inversión a la efectividad de los derechos fundamentales ocasiona una verdadera supresión de los derechos, injustificable ante cualquier situación de crisis, que afecta a la dignidad del individuo y la comunidad. Por lo tanto, ante cualquier crisis es necesario tener en cuenta que la paralización de los derechos fundamentales atenta contra el Estado de Derechos.

De igual manera, es impensable jerarquizar los derechos para aplicar unos y otros no en la entrega de recursos, es así que los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución del Ecuador al ser universales e inalienables, al igual que los derechos civiles y políticos, tienen la misma jerarquía que los otros derechos a la vez que son integrales e indivisibles. Es así que se en el texto normativo se elimina la idea de jerarquización de los derechos, o de mayor importancia de unos sobre otros, reconociendo que todos son necesarios para garantizar la dignidad de la persona, retomando así la premisa de que los mismos no pueden ser suspendidos de forma total bajo ninguna justificación pues significaría perder la parte fundamental de la Constitución.

El COVID-19 es una situación de crisis de carácter global, al igual que lo pueden ser otras amenazas presentes y futuras para la humanidad que podrían producir un daño importante en la sociedad, por lo que es imperioso tomar acciones para evitar consecuencias que reduzcan la garantía de los derechos, buscando disminuir el daño lo máximo posible. Al mismo tiempo, las acciones deben permitir que los Estados mantengan el equilibrio económico y social, sin que se desestabilicen a causa de eventos similares al COVID-19 u otras enfermedades de alto contagio, como la fiebre española o la viruela; para esto es necesario respuestas emergentes ante la crisis, que no deben transformarse en acciones permanentes que amenacen indefinidamente la democracia, la separación de poderes y los derechos y libertades de las personas, haciendo necesaria la ponderación entre la garantía de los derechos y la protección del Estado para la ciudadanía ante amenazas o desafíos a la seguridad. (Serra Cristóbal, 2023, pp. 232-233).

Después de este análisis de los derechos económicos, sociales y culturales; el presente capítulo se enfocará en los derechos económicos reconocidos por la Constitución de la República del Ecuador donde se encuentran los derechos al trabajo y seguridad social.

Los orígenes más antiguos del reconocimiento constitucional de los derechos económicos se encuentran en la Constitución de la Segunda República Francesa de 1848, normativa que reconocía en el derecho al trabajo, el derecho de propiedad en base a su utilidad social y otros sociales como el derecho a la educación. Existen derechos económicos y sociales reconocidos en las Constituciones del mundo previo a 1945⁵, pues es evidente que el constitucionalismo de entreguerras ya supuso una primera respuesta del Estado liberal a la necesidad de instituir la democracia y crear los medios para el reconocer la igualdad de oportunidades entre las personas (Garrido, 2013, p.67).

⁵ Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y la alemana de Weimar de 1919.

La búsqueda del reconocimiento constitucional de los derechos sociales a nivel global fue una de las novedades que aportó el constitucionalismo surgido tras la II Guerra Mundial, que consolidó con el máximo rango jurídico los derechos de la persona relacionados con la dignidad humana, que para su efectiva vigencia requerían de la ineludible actividad prestacional del Estado, que permita a las personas la garantía de sus derechos en igualdad de oportunidades y sin discriminación por razón de las condiciones sociales.

Por su parte, el reconocimiento y protección a nivel internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se remonta a 1919 cuando se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 desarrolló el reconocimiento de estos derechos de forma más amplia y concreta. Siguiendo con el reconocimiento de derechos la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en 1966, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) suscrito en el mismo año. Sin embargo, el Protocolo del PIDESC⁶ fue aprobado por unanimidad el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General de la ONU y entró en vigor recién el 5 de mayo de 2013.

La aprobación tardía del protocolo de los DESC generó que la doctrina convencional los presentara como derechos de segunda generación, subordinados y estructuralmente distintos a los Derechos Civiles y Políticos. Es así que los DESC no constituían derechos propiamente sino pretensiones, debido a su dependencia con la economía de cada país y su nivel de desarrollo (García, 2008, p.11)

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran recogidos de forma expresa en convenios, recomendaciones e instrumentos internacionales, entre los de mayor importancia que reconocen de forma expresa los DESC, se encuentran:

- Carta de la OEA
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979);
- Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986);

⁶ Resolución A/RES/63/117 de la Asamblea General de la ONU

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989);
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) es el primer instrumento internacional que incorpora un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, este capítulo se centra en los derechos económicos que se reconocieron en esta Declaración que fueron:

- Derecho a la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor;
- Derecho al trabajo;
- Derecho a la seguridad social en casos de desocupación, vejez e incapacidad física o mental;
- Derecho a la propiedad privada.

En 1966 se adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), normativa internacional específica para el reconocimiento de los derechos antes indicados. En el ámbito económico, este pacto reconoce los siguientes derechos:

- A trabajar y a gozar de condiciones de trabajo satisfactorias (Artículos 6 y 7).

Por su parte, el Protocolo de San Salvador, fue adoptado en 1988 y entró en vigor 11 años después, donde consagra los derechos económicos, sociales y culturales de forma más exhaustiva que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es así, que los derechos económicos reconocidos en el Protocolo de San Salvador son:

- El derecho al trabajo (Artículo 6);
- El derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (Artículo 7).

En Ecuador se observa el constitucionalismo social que abarca desde Constitución 1929 hasta la de 1967. En este periodo se combinan las particularidades de un Estado liberal y de uno social. Por un lado, del Estado liberal al ser un modelo económico individual, privado, con ciudadanía restringida y regulado por el derecho privado. Por otra parte, el Estado social en tanto se reconoce los derechos sociales, económicos y culturales, y deja de lado el rol pasivo para asumir un rol más activo en el ámbito económico.

El periodo comprendido entre 1963 y 1979, Alberto Wray lo denominó “*el desarrollismo militar*”, caracterizado por la planificación, la relación entre normas jurídicas y los incentivos a la producción y el desarrollo de la legislación económica. (Wray, 1996, p.203).

Posteriormente se puede observar el constitucionalismo neoliberal con la Constitución de 1998. En esta época se amplían los catálogos de derechos y de la ciudadanía. En esta fase, el Ecuador se suscribe al Consenso de Washington con base en el cual el país privatiza muchos servicios públicos, desregula la economía y se flexibilizan las relaciones laborales.

Es así que, Ecuador ha pasado por diferentes etapas relacionadas a la evolución de la garantía de derechos en sus normas Constitucionales, así también paso de ser un Estado Liberal a ser un Estado Social de Derecho y actualmente es un Estado Social de Derechos.

Los derechos económicos desde la Constitución de 2008 son verdaderos derechos fundamentales en la medida que son reconocidos constitucionalmente y tienen por objeto otorgar una mejor calidad de vida a las personas. Para esto, se vuelve necesario que exista por parte del Estado un rol activo promotor del bien común y regulador del proceso económico social, que tenga en consideración las crisis económicas de las últimas décadas, la transformación tecnológica y productiva, la globalización económica, la privatización, así como la deslocalización y destemporalización de la relaciones laborales (Nogueira, 2009, pp. 143-205). Esto teniendo en cuenta lo previamente manifestado, donde los derechos no pueden ser limitados ni priorizados, sino que deben ser desarrollados progresivamente.

En 2007 inició un Gobierno identificado con el “*socialismo del siglo XXI*”, que en su discurso político creó su identidad basada en “nosotros” que incluía a la sociedad en general y se oponía al neoliberalismo y a los partidos que habían ostentado el poder hasta ese momento. De esta manera consiguió agrupar los pedidos sociales de diferentes sectores sociales populares y planteó el cambio de la Constitución como el inicio para solucionar los problemas de la mano de la ciudadanía dejando de lado a las organizaciones sociales históricas. (Harnecker, 2011, pp. 99-129). En noviembre de 2007 se instaura la Asamblea Constituyente con la misión de reformar la Constitución, misma que fue aprobada en el año 2008. Esta nueva Constitución tenía como objetivo el pasar de una Constitución de Estado de Derechos a una de Estado de Derechos, donde el Estado tuviera la capacidad de realizar acciones destinadas a la garantía de los derechos de las personas mediante la definición de las políticas públicas sectoriales.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 presenta los Derechos del Buen Vivir, que son los derechos económicos, sociales y culturales. Este capítulo se enfoca en los derechos económicos reconocidos por la Constitución donde se encuentran los derechos al trabajo y seguridad social.

1. Derecho al trabajo

El derecho al trabajo cumple un rol social y económico al ser la facultad de las personas a pedir oportunidades laborales siendo responsabilidad del Estado garantizar que tengan acceso a

remuneraciones y retribuciones justas, trabajos saludables, estabilidad laboral, no ser explotados, entre otros (Castillo, Álvarez, Zurita & Cabrera, 2020, pp. 236-256). El derecho al trabajo tiene otorga al Estado la obligación de prestar protección al trabajador ante las acciones que puedan ejercer los empleadores contrarias al ejercicio de los derechos laborales, sin embargo, tiene el derecho de abstenerse a obligar a las personas a realizar trabajos forzados o sin remuneración, es decir, se observa las múltiples dimensiones de actuación del Estado frente a este derecho.

Cabanellas (2001) define que el derecho al trabajo es: *“una rama del Derecho, cuyos principios y normas jurídicas tienen por objeto la tutela del trabajo humano realizado en forma libre, por cuenta ajena, en relación de dependencia y a cambio de una contraprestación.”*(Cabanellas, 2001).

Robalino (2006) reconoce la importancia de regular el derecho y garantizar el mismo en beneficio de los trabajadores, ante lo cual señala que *“el Derecho del Trabajo es el resultado del intervencionismo del Estado, en rigor a ese intervencionismo es su condición de existencia. De otra manera, la libertad que se le da a los empleadores conduciría a la mayor explotación de los trabajadores.”* (Robalino, 2006, p.25).

Por su parte, Julio César Trujillo define el derecho al trabajo como el *“conjunto de principios, instituciones y normas que regulan las relaciones entre trabajadores y empleadores, cualesquiera sean las modalidades y condiciones del trabajo”* (Trujillo, 2008, p.13). El autor da un paso adelante, al reconocer que no son solo las leyes que regulan las relaciones entre trabajadores y empleadores sino que forman parte de esto las instituciones, que también tienen la obligación de generar acciones a favor de proteger a los trabajadores y el cumplimiento de sus derechos. Es así que busca que por medio de la buena administración estatal se generen acciones de protección a los trabajadores.

Para Hueck Nipperdey, el derecho al trabajo se encarga de solventar diferentes problemas, para lo que manifestó lo siguiente:

“(…) se adoptó dos caminos para resolver los problemas que son de su dominio, el camino de la expedición de leyes proteccionistas del trabajador, y el de la autodefensa de los interesados; del primero depende la constitución del segundo que integra el derecho individual del trabajo y posteriormente el derecho colectivo de los trabajadores.” (Nipperdey, 2005, p. 55).

De lo expuesto, se reconoce la necesidad de garantizar el derecho al trabajo como garantía para el trabajador y su desarrollo en la sociedad, previniendo que la explotación laboral ocasione daño a la sociedad, y garantizando el cumplimiento de los derechos interrelacionados que permiten garantizar una vida digna para las personas mediante una verdadera protección legal que permita a las personas contar con un trabajo digno. Al mismo tiempo, obliga al Estado a realizar todas las

acciones necesarias para promover el trabajo digno como derecho fundamental, pero también a abstenerse de los acuerdos entre particulares que no sean contrarios a las leyes.

1.1. El Derecho al Trabajo en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador, reconoce al Derecho al Trabajo como un derecho económico y social, así como un deber social. Este derecho se analiza en el presente capítulo por su importancia en el desarrollo económico de los Estados y la obligación positiva de los mismos para garantizarlo, sin que esto deje de lado su impacto en la vida de la sociedad y los individuos. La Carta Magna Ecuatoriana señala en su artículo 33 lo siguiente:

“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 33)

El Estado tiene una presencia activa al regular las políticas públicas y reglamentaciones que desarrollan el derecho al trabajo garantizado por la Constitución de la República y demás normas nacionales, como el Código de Trabajo y la Ley Orgánica de Servicio Público, que permiten garantizar el derecho a un trabajo digno y en igualdad de condiciones.

Es necesario recalcar que los derechos económicos, sociales y culturales, reciben esta denominación por la especial función de prestación que corresponde al Estado para su garantía, sin que esto desconozca la función de abstención en el mismo. Se debe tener presente que los derechos son interdependientes por lo que el carácter social y económico es aplicable en todos los derechos, pues en mayor o menor medida requieren de un cierto intervencionismo de poder público para su efectiva garantía.

1.2. El Derecho al Trabajo antes de la pandemia

La Constitución de 1929 del Ecuador trató por primera vez el tema laboral en forma sistemática y efectiva, al incorporar disposiciones tales como: eliminar el apremio personal a título de servidumbre, disponer la protección al trabajo, regular salarios mínimos, jornadas máximas de trabajo, descanso semanal obligatorio, así como el derecho a los seguros sociales, salubridad, indemnizaciones por accidentes de trabajo, la inembargabilidad de la remuneración, libertad de asociación y agremiación, el derecho al paro y a la huelga.

La Constitución de 1945 agrega normas para proteger a los trabajadores como fueron: los contratos colectivos, la irrenunciabilidad de derechos, la jornada máxima ordinaria, el derecho a organizarse, el derecho a indemnización; el despido intempestivo; el derecho a las utilidades, entre los principales. El año siguiente se promulga una nueva Constitución que introduce nuevos deberes del Estado como establecer salarios mínimos por ramas de trabajo, fijar el porcentaje mínimo del cinco por ciento de utilidades para los trabajadores, el principio de igual trabajo igual remuneración, la prohibición a los empleados públicos para formar sindicatos, la libertad de contratación.

La Constitución de 1967 aumento al 10% el pago de utilidades de los trabajadores, el pago por concepto de vacaciones, punibilidad de los paros y de las huelgas. De igual manera, la Constitución de 1978 agrega las garantías a la intangibilidad de los derechos laborales, detalló los componentes de la remuneración y reguló el pago de las indemnizaciones.

Entre los años de 1979 a 1984, se regulas algunos cambios laborales en el ámbito Constitucional donde se aprueba el décimo quinto sueldo y la semana laboral de cuarenta horas. En la Constitución de 1995 se establece la transacción en materia laboral, siempre que no se renuncie a derechos por el trabajador y se la realice ante autoridad competente. En la Constitución de 1998 se incluye la tercerización y esta es regulada en la reforma al Código del Trabajo.

Desde la Constitución del 2008 se considera al trabajo el centro de la economía por sobre el capital que tiene como finalidad el Buen Vivir. Esta normativa, a diferencia de todas las anteriores, ya no considera al trabajo únicamente como un derecho y un deber social, sino que lo considera la fuente de realización personal y base de la economía dándole mayor importancia a nivel de garantía de derechos. En la Constitución actual se introducen cambios fundamentales como lo son la abolición del trabajo infantil, la no discriminación de los grupos históricamente discriminados, eliminación de la tercerización e intermediación, entre otras; que buscan la protección del trabajador.

Autores como Oyarte (2014) y Avellán (2015), señalan que la vulneración del derecho al trabajo ocasiona una serie de sucesos que impiden directa o indirectamente el ejercicio de otros derechos fundamentales como la educación, vivienda, salud, seguridad social, alimentación, dignidad humana, entre otros, teniendo en cuenta la interrelación de los de derechos. A la vez, la falta de garantía del derecho al trabajo bloquea el desarrollo económico a nivel individual, social y nacional.

Desde la promulgación de la Constitución del año 2008 hasta el año 2019, previo la pandemia, se puede analizar el impacto de las normativas en un Estado sin crisis relacionadas a casos fortuitos o fuerza mayor, y se observan los siguientes datos:

Tabla 1

<i>Tasa de personas empleadas, subempleadas, desempleadas, con empleo no remunerado o con otro empleo no pleno en el Ecuador entre el año 2009 al año 2019.</i>											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Empleo Adecuado	39.2%	44.7%	45.5%	46.5%	47.9%	49.3%	46.5%	41.2%	42.3%	40.6%	38.8%
Subempleo	16.4%	13.8%	10.7%	9.0%	11.6%	12.9%	14.0%	19.9%	19.8%	16.5%	17.8%
Desempleo	6.5%	5%	4.2%	4.1%	4.2%	3.8%	4.8%	5.2%	4.6%	3.7%	3.8%
Empleo no remunerado	8.9%	8.2%	7.7%	8.0%	7.1%	7.1%	7.7%	8.4%	9.0%	9.9%	10.9%
Otro empleo no pleno	27.2%	27.4%	31.3%	30.1%	29%	26.8%	26.4%	25.1%	24.1%	28.8%	28%
Fuente: INEC											

Como se observa de la Tabla 1, a partir de la promulgación de la Constitución del 2008 el empleo adecuado, que es el empleo que cumple con lo establecido en la ley con mínimo 40 horas y el pago del salario básico o más, inicia un alza significativa hasta el año 2016. Posteriormente tiene una baja significativa a niveles inferiores a la promulgación de la Constitución, esto se da a consecuencia del sismo del 2016 que ocasiono daños en el país así como a la recesión económica mundial. Es así, que en correlación a se ve que el subempleo baja proporcionalmente a la subida del empleo adecuado entre los años 2009 al 2016.

De igual manera, a partir del 2017 se observa un aumento de subempleo en consecuencia a la disminución del empleo adecuado. Esto evidencia la falta de cumplimiento del derecho al trabajo

que el Estado no ha podido garantizar por un lado por un caso fortuito como lo fue el terremoto del 2016 y por otro lado por una causa de fuerza mayor como es la recesión económica mundial.

1.3. Derecho al Trabajo durante la pandemia

La recesión económica provocada por la pandemia por COVID-19 ocasiono graves problemas a la economía mundial, sin que sea la excepción el Ecuador. Ante la brusca paralización de actividades productivas del país debido a las medidas para la prevención del contagio ocasiono la quiebra y cierre de empresas privadas y públicas, así como la desvinculación de miles de personas o la reducción de jornadas laborales. La crisis sanitaria ocasionó una inestabilidad económica para los individuos y el Estado, que busco generar múltiples medidas que buscaban garantizar los derechos de la ciudadanía mediante medidas eficientes para reactivar la economía ecuatoriana (Fernández, Gómez & Pérez, 2020, pp. 79-89).

El Estado Ecuatoriano durante la pandemia del COVID-19 emitió resoluciones, acuerdos, decretos, ordenanzas y la Ley Humanitaria, destinadas para los trabajadores, el sector agrícola, industrial y financiero. Sin embargo, estas medidas no fueron las más apegadas a la protección de los derechos de los trabajadores, al punto que en el año 2022 se declaró la inconstitucionalidad de la ley humanitaria por generar desigualdad al ingreso al sector público.

Durante la pandemia se justificó que la recuperación económica recae en la participación del sector agrícola teniendo en cuenta que aproximadamente el 70% de la población dedica su actividad laboral en actividades agrícolas que a la vez permite garantizar la seguridad alimentaria (MAGAP, 2015), para esto se regulo beneficios y créditos para el sector agrícola para que los cultivos continúen, al igual que las fuentes de trabajo en este espacio se mantengan. Sin embargo no fue suficiente y la falta de movilidad ocasionó pérdidas económicas y por ende de los trabajos.

Por su parte, el sector industrial tuvo que reformar su matriz productiva modificando sus servicios y acoplándose a la emergencia sanitaria ofreciendo productos que se volvieron de primera necesidad como las farmacéuticas, telecomunicaciones, servicios de domicilio, elaboración de ropa anti fluidos, entre otros, que permitieron la reactivación la economía a través de la diversificación productiva. De igual manera, los emprendimientos surgieron ante las necesidades causadas por la pandemia sin embargo esto se transformó en trabajos no plenos que no garantizaban a las personas los derechos relacionados al trabajo como la estabilidad o la seguridad social.

El mayor reto que encontraron las empresas, emprendedores, instituciones públicas y los trabajadores para hacer efectivo su derecho al trabajo fue elaborar planes de manejo de emergencias que permitan crear estrategias concretas para minimizar los efectos económicos ocasionados por la pandemia.

Por su parte, el Estado con el fin de precautelar los derechos de la población creo incentivos que permitan reactivar la economía mediante la Ley de Apoyo Humanitario, que permitía destinar

créditos de rápido desembolso con pagos preferenciales e interés mínimos, destinados a cubrir nómina y costos operativos de los empresarios. Sin embargo, muchos empleadores con base al artículo 169, numeral 6 del Código de Trabajo sobre caso fortuito o fuerza mayor, iniciaron despidos masivos; por lo que se promulgó la Ley Humanitaria que aclaró la aplicación del este artículo y limitó su aplicación siempre que se dé el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador.

Durante la pandemia, la normativa laboral realizó cambios significativos que permitieron la flexibilidad laboral para contratar, la reducción de remuneración y de las horas de trabajo para preservar el empleo, es decir, se reguló el subempleo ante las medidas de prevención de contagios. De igual manera, se observó un aumento de la informalidad en la prestación laboral por lo que los trabajadores no registran aportes a la seguridad social, por lo que un grupo importante de trabajadores se encontraron desamparados (Fernández, Gómez & Pérez, 2020, pp. 79-89).

Es así, que durante la pandemia se puede observar cambios drásticos en las estadísticas sobre el empleo en el Ecuador, cifras que se presentan a continuación:

Tabla 2

<i>Tasa de personas empleadas, subempleadas, desempleadas, con empleo no remunerado o con otro empleo no pleno en el Ecuador durante el COVID 19</i>				
	2019	2020	2021	2022
Empleo Adecuado	38.8%	30.4%	33.9%	36.0%
Subempleo	17.8%	22.9%	23.0%	19.4%
Desempleo	3.8%	4.9%	4.1%	3.2%
Empleo no remunerado	10.9%	12.7%	10.8%	10.7%
Otro empleo no pleno	28.0%	28.2%	27.7%	30.5%
Fuente: INEC				

Desde el inicio de la pandemia en el año 2020 se observa una reducción de 8.4% del empleo adecuado y un aumento del 5.1% del subempleo, como consecuencia de las restricciones que se decretaron para la prevención del contagio. De igual manera se ve un aumento del desempleo y el empleo no remunerado durante el año 2020.

Durante el año 2021 existe una recuperación del 3.5% del empleo adecuado, sin embargo el subempleo se mantiene, esto se relaciona con la normativa que regula la reducción de remuneraciones y de horas laborables que aún se encuentra vigente. Por su parte el empleo no pleno es una constante durante que aumenta con los años.

Para el año 2022 aumenta un 2.1% el empleo adecuado, proporcional a la reducción del subempleo en ese mismo año. Sin embargo el empleo no pleno también aumenta, lo que demuestra que no existe aún normativa que permita materializar de manera eficaz el derecho al trabajo de la totalidad de la población ni políticas públicas que permitan sobrellevar la crisis ocasionada por la pandemia.

Se observa que durante la pandemia se debe prestar especial atención a los grupos históricamente vulnerados en el ejercicio al derecho al trabajo, un ejemplo de ello son las mujeres. A continuación se presentaran los datos por sexo de las personas empleadas, subempleadas, desempleadas, con empleo no remunerado o con otro empleo no pleno en el Ecuador entre el año 2019 al año 2022:

Tabla 3

<i>Tasa de personas por sexo empleadas, subempleadas, desempleadas, con empleo no remunerado o con otro empleo no pleno en el Ecuador entre el año 2019 al año 2022.</i>									
	Año	2019		2020		2021		2022	
	Sexo	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%	Tasa	%
Empleo Adecuado	Mujer	12.8%	32.9	9.7%	32.0	11.6%	34.2	11.9%	33.0
	Hombre	26.0%	67.1	20.7%	68.0	22.3%	65.8	24.1%	67.0
Subempleo	Mujer	6.8%	38.0	8.5%	36.9	9.1%	39.2	7.4%	38.1
	Hombre	11.0%	62.0	14.4%	63.1	13.9%	60.8	12.0%	61.9
Desempleo	Mujer	1.9%	50.5	2.8%	57.1	2.1%	51.1	1.5%	44.7
	Hombre	1.9%	49.5	2.1%	42.9	2.0%	48.9	1.7%	55.3
Empleo no remunerado	Mujer	7.7%	70.6	8.2%	64.6	7.3%	67.4	7.6%	70.9
	Hombre	3.2%	29.4	4.5%	35.4	3.5%	32.6	3.1%	29.1
Otro empleo no pleno	Mujer	12.4%	44.3	11.8%	42.0	12.5%	46.1	13.0%	42.5
	Hombre	15.6%	55.7	16.4%	58.0	15.2%	54.9	17.5%	57.5
Fuente: INEC									

De la tabla 3 se puede observar que durante la pandemia de COVID-19, 1 de cada 3 personas

que tienen empleo digno o se encuentran en subempleo. Al contrario, 7 de cada 10 personas que realizan trabajos no remunerados en el mismo periodo son mujeres, situación que se da a causa que las mujeres han sido históricamente relegadas a las tareas de cuidado y esto se vio agravado durante la pandemia.

1.4. Derecho al Trabajo post pandemia

La CIDH señala que el derecho al trabajo es fundamental para defender los sistemas económicos y sociales con un enfoque de derechos y es el camino para garantizar la vida digna de las personas (2022). El COVID – 19 causó una crisis humanitaria, social, económica y, por supuesto, laboral. En Ecuador desde la declaratoria de la emergencia sanitaria, hasta el 27 de mayo de 2020, 11.000 trabajadores fueron despedidos alegando fuerza mayor o caso fortuito (El Comercio, 2020).

A partir del aumento de la crisis sociolaboral que representó la pandemia, se plantea la necesidad de generar acciones que permita garantizar el derecho al trabajo por parte del Estado que deben centrarse en garantizar el derecho del trabajo mediante la intervención estatal sobre relaciones económicas privadas, la necesidad de superar las desigualdades sociales y la búsqueda de centralizar el trabajo en el ser humano (Lobato, 2022, pp. 65-75).

El 5 de mayo de 2023 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara terminada la pandemia, siendo el punto inició para plantear las acciones post pandemia que en primera instancia permitan volver a una normalidad pre pandemia, teniendo en consideración que al respecto del derecho al trabajo durante la pandemia se observó una reducción del ejercicio de este derecho, así como el planteamiento de políticas públicas y normativas que permitan solventar los problemas que se develaron durante la pandemia, las flexibilizaciones otorgadas, al tiempo que se promueven por parte de Estado que la ciudadanía tenga acceso al empleo pleno, que ha sido reconocido por la Constitución como la base de la economía.

El Ecuador ha ratificado la decisión de la OMS de dar por finalizada la pandemia, sin embargo esta decisión se da en medio de una crisis política y de seguridad interna que ha ocasionado que el país continúe aplicando medidas extraordinarias que afectan a la seguridad del país. Es así que debido a la inseguridad se ha dictado estados de excepción que incluyen restricciones de movilidad, impuestos emergentes, suspensión de labores, se disolvió la Asamblea Nacional, se dieron elecciones anticipadas.

Por lo tanto, el país sigue sumido en lo que se conoce como caso fortuito y fuerza mayor que ocasiona restricciones al momento de garantizar los derechos de las personas, que incluye la garantía al derecho al trabajo.

Durante el año 2023 se observan los siguientes datos son el derecho al trabajo:

Tabla 4

<i>Tasa de personas empleadas, subempleadas, desempleadas, con empleo no remunerado o con otro empleo no pleno en el Ecuador después del COVID-19, año 2023</i>												
	enero	Febrero	Marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	sept	Oct	Nov	dic
Empleo Adecuado	34.8%	32.9%	34.6%	35.2%	36.4%	34.5%	35.5%	35.0%	35.5%	34.8%	35.8%	35.9%
Subempleo	19.3%	21.6%	19.7%	19.9%	18.9%	20.1%	20.2%	21.2%	20.2%	18.3%	21.0%	21.2%
Desempleo	3.8%	3.9%	3.6%	4.0%	3.2%	3.8%	3.7%	3.5%	3.7%	3.6%	3.5%	3.4%
Empleo no remunerado	11.5%	11.0%	11.0%	10.4%	10.7%	11.6%	10.5%	10.5%	10.9%	11.6%	11.3%	10.9%
Otro empleo no pleno	30.1%	30.4%	30.9%	30.3%	30.6%	29.7%	30.0%	29.6%	29.3%	31.7%	28.2%	28.4%
Fuente: INEC												

En la Tabla 4 se observa que el año 2023 inicia una tasa del 34.8% de personas con empleo adecuado, cifra que aumenta al finalizarse la pandemia en el mes de mayo en 1.6 puntos porcentuales. Sin embargo, a consecuencia de los eventos de inestabilidad política y de seguridad a nivel nacional esta cifra disminuye en el mes de junio y se vuelve fluctuante durante el resto del año en base a las medidas que toma el Ejecutivo. Al finalizar el año se termina con un 35.9% de personas con empleo adecuado que supera a la que cifra con la que terminó la pandemia que fue de 34.8% pero no alcanza a los valores del 2019 donde el empleo pleno era de 38.8%.

En el caso del subempleo inicia el año 2023 con una tasa del 19,3%, cifra que se reduce al de mayo en 0,4 puntos porcentuales, esto en concordancia con el aumento del empleo adecuado. En el mes de junio se observa un aumento al 20,1% del subempleo en correlación a la reducción del empleo adecuado. Al finalizar el 2023 se termina con una tasa de 21.2% de personas con subempleo.

El desempleo inicia el año 2023 con una tasa del 3,8%, cifra que se reduce al de mayo a

3,1%. En el mes de junio se observa un aumento al 0,6% del desempleo en correlación a la reducción del empleo adecuado. Al finalizar el 2023 se termina con una tasa de 3.4% de personas con desempleo esto en concordancia con el aumento del subempleo.

El empleo no pleno inicia el 2023 con una tasa del 30,1% y para mayo se aumenta en 0,5% puntos porcentuales. Sin embargo, con el fin de la pandemia inicia un proceso de reducción, es así que en el mes de junio se observa una reducción de 0,9% y al finalizar el 2023 se termina con una tasa de 28.4% de personas con empleo no pleno.

Por lo expuesto, se observa la necesidad de eliminar las flexibilizaciones que se dieron durante la pandemia para garantizar el derecho al trabajo digno de las personas en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución; esto con base en que no existió una verdadera garantía de este derecho, sino que se tuvo que flexibilizar con la finalidad de que no se pierda la totalidad de fuentes de ingresos a causa de la pandemia. Sin embargo, no es admisible que se retroceda en el reconocimiento de los derechos laborales y se retroceda a la tercerización, precarización y explotación laboral.

2. Derecho a la Seguridad Social

La Seguridad Social es un derecho fundamental que busca garantizar el derecho de los trabajadores a contar con recursos para proteger el ejercicio de otros derechos como lo son la vida, salud, dignidad, trabajo, entre otros; que necesitan una regulación estatal para su protección mediante la satisfacción de necesidades básicas y el acceso a prestaciones que son beneficios a la labor que realizan.

Jose Alomia, citando a Pérez Leñero, define a la seguridad social como *“una parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros”* (Alomia Rodríguez, 2002). Se identifica a la seguridad social como la asistencia para los trabajadores, en búsqueda de otorgar los beneficios sociales que le permitan su adecuado desarrollo ante diferentes situaciones que puedan presentarse, con la finalidad de precautelar su bienestar, que es lo que buscan los derechos fundamentales.

Porras define a la seguridad social como *“un derecho humano, que tiene como fin proteger a todas las personas frente a las contingencias de la vida, derivadas de la falta de ingresos producidos por enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez, desempleo o muerte”* (Porras, 2015, p.91). Se desprende que el derecho a la seguridad social protege a las personas de los riesgos que afrontan por no contar con recursos económicos suficientes en situaciones adversas.

De igual manera, Cabanellas de Torres (2001) manifiesta que:

“Seguridad Social integra el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo por el hecho de vivir en sociedad recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias previsibles y que anulan su capacidad de ganancia. Para otro análisis se está ante los medios económicos, que se le procuran al individuo, con protección especial, para garantizarle un nivel de vida suficiente, de acuerdo con las condiciones generales del país y en relación con un momento dado.” (Cabanellas de Torres, 2001).

Sin embargo, es de reconocer que la seguridad social no protege únicamente al trabajador, al contrario, permite proteger a la familia de los trabajadores y permitir que el desarrollo de las personas se garantice a pesar de las circunstancias adversas que pudieran presentarse, haciendo que el Estado deba regular y garantizar su ejecución, necesitando de la actividad prestacional del Estado. Es así que Bernedo Alvarado define a la seguridad social como *“un derecho fundamental y al mismo tiempo como un instrumento de justicia social”* (Bernedo, 2000, párrafo 9).

Fallas & Román señalan que el derecho a la seguridad social *“es un derecho cuyo menoscabo o lesión es posible demandar a través de los mecanismos previstos por la Constitución y demás leyes”* (Fallas & Román, 2002). El autor reconoce así que el derecho a la seguridad social es un derecho justiciable, exigible en los juzgados ante su incumplimiento, que debe ser protegido por su importancia a nivel individual y colectivo. Se observa que la seguridad social, al ser un derecho fundamental, se vuelve exigible al ser necesario para garantizar la vida digna de los trabajadores y sus familias ante las adversidades. La garantía de los derechos fundamentales en la normativa es esencial para obligar a los Estados a proteger y realizar acciones para garantizar el derecho a la seguridad social a los ciudadanos.

2.1. Derecho a la Seguridad Social

En concordancia con el Derecho al Trabajo, la Constitución regula el derecho a la seguridad social desde el punto de vista internacional que busca proteger a las personas frente a las eventualidades que se puedan presentar a lo largo de sus vidas, derivadas de la falta de ingresos a causa de enfermedades, incapacidades, invalidez, desempleo, vejez o muerte⁷. El artículo 34 de la Constitución indica lo siguiente:

“Art 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá e por los principios de solidaridad, obligatoriedad,

⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, PIDECS, Convenio de la OIT.

universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 34)

La función del Estado en relación con la seguridad social es prestacional, pues su labor se centra en garantizar los servicios sociales y económicos de los ciudadanos, otorgando por su intermedio el derecho a la salud, los medios de subsistencia y los diversos servicios sociales para el bienestar individual y colectivo de los ciudadanos.

2.2. Derecho a la Seguridad Social antes de la pandemia

La Seguridad Social es reconocida en el Ecuador desde 1928 mediante la creación de la Caja de Pensiones que era un seguro social que se denominó “*de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa*”, misma que cumplía con la función de entregar pensiones de jubilación, montepío y fondo mortuario, que cubrió a trabajadores públicos, civiles y militares.

La Constitución de 1929 integró varias prestaciones del seguro social como garantías fundamentales, que exigían a las empresas condiciones de salud y seguridad, por accidentes de trabajo y la protección de la maternidad. Posteriormente, la Constitución de 1945 estableció las bases de un sistema de seguridad social, consagrando los beneficios de enfermedad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, desocupación, con el financiamiento de trabajadores, empleadores y el Estado.

La Constitución de 1998 reguló la Seguridad Social donde se estableció el Sistema Nacional de Seguridad Social y la obligación de extenderlo progresivamente a toda la población con independencia de su condición laboral, se otorgó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) la responsabilidad de las prestaciones del Seguro General Obligatorio como entidad autónoma, se estableció el Seguro Social Campesino a nivel constitucional como régimen especial del seguro general.

A partir de la Constitución de 2008 el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas y es responsabilidad primordial del Estado, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo. Desde

el 2008 se amplía la cobertura de este derecho, pues se reconoce los diferentes tipos de trabajo que previamente eran desconocidos porque su aporte se consideraba labores no remuneradas. Sin embargo, la decisión del legislador de reconocer el aporte de las actividades que permiten el desarrollo de la sociedad sin que exista una relación de dependencia laboral ocasionó que se reconozca el derecho de todos a la seguridad social.

Desde el 2009 al 2019, es decir desde la vigencia de la última Constitución hasta que se declare la pandemia a nivel mundial a inicios de 2020 se observan los siguientes datos de afiliación a la seguridad social en el Ecuador:

Tabla 5

<i>Personas con empleo registrado en la Seguridad Social en el Ecuador entre el 2009 y el 2019</i>										
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
19%	23%	26%	29%	30%	31%	30%	28%	28%	28%	27%
Fuente: INEC										

En la Tabla 5 se observa que durante los primeros 6 años de vigencia de la Constitución de 2008 existe un avance en la cobertura por el aumento en el porcentaje de las personas afiliadas a la Seguridad Social en el Ecuador, con un aumento significativo entre el 2010 y el 2014. A partir del 2015 se observa una reducción que se continúa con una estabilidad de 3 años en el porcentaje de personas afiliadas.

El derecho a la Seguridad Social si bien aumento durante estos años aún sigue siendo bajo en relación a lo contemplado en la Constitución, esto a causa de diversas causas como lo son el subempleo, la falta de afiliación, la falta de afiliación al trabajo no remunerado del hogar, entre otros; que ocasiona una vulneración al derecho de las personas más vulnerables (Sasso, 2011, pp. 19-21).

2.3. Derecho a la Seguridad Social durante la pandemia

Ecuador aplicó una cuarentena comunitaria obligatoria desde el 17 de marzo de 2020 a causa del COVID-19, situación que ocasionó la restricción de movilidad así como la suspensión de actividades no esenciales, que significó la limitación del derecho al trabajo aunque la constitución no lo preveía, lo que causo afección a varios sectores productivos. Es así que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social reporto que durante el año 2020 se registraron 230.328 personas desafiliadas de la seguridad social (Primicias, 2020), lo que se encuentra relacionado a la reducción del trabajo

adecuado en 8.1%.

La Organización Internacional del Trabajo manifestó que es fundamental robustecer los sistemas de seguridad social de la mano con políticas públicas de trabajo que permitan reducir los efectos de la crisis sanitaria, facilitando el acceso a servicios médicos y prestaciones por desempleo mediante una política de extensión de la cobertura mediante afiliaciones más flexibles que prevengan la disminución de afiliados activos y la masa salarial. Así mismo, se propone evaluar el financiamiento para sostener el fondo de pensiones y las transferencias monetarias a población vulnerable (OIT, 2020). Con carácter general conviene señalar que la situación de pandemia ligada al coronavirus demanda una respuesta especial de la seguridad social. Ciertamente, los Estados deben asegurar la seguridad social para todos los ciudadanos, garantizando prestaciones sociales en casos de necesidad.

Durante la pandemia se evidenció la necesidad de fortalecer la seguridad social para proteger a la ciudadanía ante diversos riesgos, es decir garantizar el cumplimiento del derecho ante los efectos de la crisis sanitaria. Se evidencio la necesidad de implementar medidas para expandir la capacidad de atención del sistema de salud, se facilitó el acceso al seguro de desempleo, se amplió la cobertura de asistencia social y se generaron instrumentos para proteger el empleo; todo esto con la finalidad de mitigar los efectos del COVID-19 (Rodríguez, 2020, pp. 20-21).

Es así que durante la Pandemia, la Seguridad Social represento un rol sumamente importante. Su aporte se evidencio por un lado como mecanismo de protección social, al ser un instrumento eficaz para amortiguar los efectos de la crisis evitando así que la totalidad de los mismos deban ser afrontados por la ciudadanía en general. Al mismo tiempo, la Seguridad Social fue la herramienta de política económica que permitió que los trabajadores tengan acceso a prestaciones de salud y desempleo, situación que permitió estabilizar la economía de miles de familias durante la crisis (Pérez del Prado, 2022, p. 296).

La seguridad social ha reforzado la protección a las personas que trabajan, o que al margen de la prestación de servicios contraen una enfermedad. De igual modo, la protección se amplía a los casos de vigilancia y observación de las enfermedades que han tenido causa en la crisis sanitaria. Con carácter general, se han reforzado las medidas de protección que imposibilitan el trabajo, ligando a ello al tratamiento de las situaciones de afectación como contingencias profesionales. Sin embargo, la población que no cuenta con seguridad social es un elemento a considerar pues se trata de personas que carecen de un seguro contra enfermedad, un seguro contra desempleo y se encuentran imposibilitados a acceder a incapacidades laborales por riesgos de trabajo, pensión por vejez o ayudas mortuorias, que en la pandemia se volvieron necesarios.

La población del Ecuador al estar en el subempleo, empleo no remunerado, empleo no pleno o desempleo se encuentra en la precariedad laboral y no cuenta con la seguridad social. Es así que durante la pandemia, la informalidad ha expuesto el incumplimiento del derecho a la seguridad social de cientos de miles de ecuatorianos.

Las cifras de personas con empleo sea adecuado, subempleo, no remunerado del hogar o no pleno, no concuerda con la tasa de personas afiliadas. A continuación se presentan las tasas de las personas que contaban con Seguridad Social durante la pandemia:

Tabla 6

<i>Personas que poseen empleo registrado en la Seguridad Social en el Ecuador durante la pandemia de COVID-19</i>			
2019	2020	2021	2022
27%	24%	24%	25%
Fuente: INEC			

Durante el año 2020 se observa una reducción del 3% de personas afiliadas en comparación al año 2019, cifra que se mantiene en el año 2021. Durante el año 2022 se observa un incremento del 1% que significa un ligero aumento de personas afiliadas a la seguridad social. Esto demuestra que el derecho a la seguridad social durante la pandemia se vio afectado ampliamente al punto que no ha logrado recuperarse durante estos años. Situación que debe ser considerada por el Estado para la toma de acciones positivas que permitan garantizar la afiliación de las personas en garantía de sus derechos actuales y sus prestaciones futuras de vejez.

2.4. Derecho a la Seguridad Social post pandemia

Los despidos ocasionados por el COVID-19 ocasionaron que personas con estabilidad laboral perdieran su trabajo bajo la premisa de caso fortuito o fuerza mayor, lo que ocasiono que se desconozca su derecho a la seguridad social, jubilación patronal o su proporcional, así como a la indemnización que les correspondía por un despido intempestivo. Sin embargo, esta situación no pudo ser correctamente enfrentada por el Gobierno de turno, que no logró efectivizar el derecho al trabajo ni a la seguridad social, donde no se brindaron prestaciones de salud, jubilación o indemnizaciones a causa de la pandemia por falta de legislación.

El seguro de desempleo durante la pandemia permitió solventar temporalmente la necesidad de ingreso de los trabajadores que perdieron sus empleos y esto es un factor a tener presente en cualquier evento de crisis económica, pues ha permitido estabilizar la economía y a su vez ha servido como protección social para el trabajador y su familia, por lo que su regulación extensa se vuelve un reto post pandemia (Pérez, 2022, p. 296). Esta fue de las pocas prestaciones que durante la pandemia permitieron mantener una estabilidad económica ante la reducción de fuentes de

trabajo digno, pero su limitada capacidad ocasionó que al poco tiempo las personas tengan que buscar alternativas para obtener ingresos, que en muchos casos ocasionó el poner en riesgo su salud por salir a la calle a buscar medios de ingresos.

Una vez se ha informado el fin de la pandemia se vuelve necesario reforzar la gestión económica y social de la Seguridad Social mediante estrategias que permitan a la población acceder a este derecho que durante la pandemia permitió estabilizar la economía mediante el seguro de desempleo así como permitió ayudar a las familias que perdieron a sus familiares con ayudas mortuorias o que recibieron tratamientos de salud. Al mismo tiempo, es necesario una evaluación de las acciones realizadas con los recursos durante la pandemia, que reflejen la administración dada a los recursos en este tiempo, pues las múltiples prestaciones no llegaron a todos los afiliados, situación que debió ser garantizada por el Estado.

Durante el año 2023 se observan las siguientes cifras referentes al acceso a la Seguridad Social en el Ecuador:

Tabla 7

<i>Personas que poseen empleo registrado en la Seguridad Social posterior a la pandemia de COVID-19 en el Ecuador, año 2023</i>											
Enero	febrero	Marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	sept	oct	nov	Dic
25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Fuente: INEC											

De la tabla 7 se evidencia que durante el año 2023 no existe una variación porcentual en la personas que poseen empleo y han sido registradas en la seguridad social, manteniéndose en un 25% permanentemente; sin embargo, si se compara esta información la tabla 4, que analiza el mismo periodo, se observa que no existe la misma fluctuación entre las personas que registran encontrarse trabajando, en cualquier modalidad con las que se encuentran afiliadas, situación que evidencia un incumplimiento de la obligación del Estado de tomar acciones positivas para garantizar la seguridad social, teniendo en cuenta que el derecho a la Seguridad Social tiene relevancia en la gestión económica y social de la crisis pandémica, debiendo prestar especial atención al seguro de desempleo y a la atención de salud ante casos fortuitos o de fuerza mayor.

El crecimiento económico posterior a pandemia es una oportunidad para el avance de los modelos de producción y comercialización que deben ser reforzados por la tecnología para garantizar la actividad laboral, optimizando los recursos para la expansión de las empresas y la transformación productiva que permitan garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social.

3. Síntesis

De lo expuesto en el presente capítulo, se evidencia que los derechos fundamentales sociales necesitan de las acciones del Estado para su efectividad, esto incluye que los Estados deben generar los esfuerzos económicos necesarios para brindar las factibilidades que exigen los programas sociales para garantizar la buena administración pública que permita el avance progresivo de los derechos. El justificar la falta de garantía de los derechos en la falta de recursos económicos, que se ha vuelto una constante, es una falacia que implica la falta de voluntad política de los Estados para garantizar los derechos fundamentales.

La crisis social y económica provocada por el COVID-19 ocasionó graves problemas a la economía que se vieron reflejados en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado. La paralización de actividades productivas del país debido a las medidas para la prevención del contagio causa la quiebra y cierre de empresas privadas y públicas, la desvinculación de miles de personas, la reducción de jornadas laborales, inestabilidad económica, falta de acceso a fuentes de trabajo digno, entre otros problemas para generar ingresos.

El derecho al trabajo sufrió graves vulneraciones que se vieron profundizadas por la flexibilización de las normativas que regularon el subempleo. La disminución del empleo adecuado así como el aumento del empleo no pleno, subempleo, empleo no remunerado y desempleo durante la pandemia, refleja la necesidad de que el Estado retome un rol activo para la garantía del derecho al trabajo mediante políticas públicas que permitan retomar la visión garantista que permitió el aumento de la tasa de empleo adecuado durante los primeros 6 años de la Constitución del 2008.

Por su parte, el derecho a la seguridad social evidencio su importancia durante la pandemia al viabilizar la gestión económica y social durante la pandemia, en especial con el seguro de desempleo y la atención de salud. La falta de afiliación evidencia que el Estado no ha realizado las acciones necesarias para garantizar y hacer efectivo el derecho a la seguridad social, en especial de las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar, trabajo autónomo y para quienes están en desempleo. Por lo expuesto, una vez se ha declarado terminada la pandemia, se vuelve fundamental para garantizar la seguridad social mediante políticas públicas y normativas que permitan a la población acceder a este derecho que durante la pandemia permitió estabilizar la economía mediante el seguro de desempleo y dieron apoyo social mediante atención médica y ayudas mortuorias.

CAPÍTULO 4.- Derechos Sociales en el Ecuador

Como se mencionó previamente, los derechos económicos, sociales y culturales surgen de la necesidad de incluir en las constituciones algunos derechos que obliguen a los Estado a prestar determinados bienes o servicios en beneficio de la sociedad. Es así que la doctrina fundamenta a los derechos fundamentales sociales bajo diferentes visiones que buscan justificar su regulación e importancia en la garantía de los derechos humanos y fundamentales. En este capítulo nos centramos en los derechos sociales.

Bernal Pulido (2004) plantea que *“una fundamentación independiente es aquella que considera a los derechos sociales como fines en sí mismos, y no meramente como presupuestos o medios indispensables para el ejercicio de las libertades o los derechos políticos”* (Bernal, 2004, pp. 99-144). Es decir, el autor plantea un modelo que reconoce a los derechos fundamentales sociales como derechos independientes, que cumplen las necesidades de la comunidad, y no como medios para el cumplimiento de los derechos políticos, por lo que tienen la misma jerarquía, son exigibles y deben ser efectivizados por los Estados. Desde esta visión independiente se reconoce la necesidad de que los derechos sociales sean derechos fundamentales para el cumplimiento de las necesidades de los individuos y las comunidades, al mismo tiempo que permitan el desarrollo de la sociedad al cumplir con sus objetivos; por lo que, se necesita de la acción intervencionista del Estado para que se efectivicen.

Por su parte, Robert Alexy sostiene la teoría de que los derechos sociales son la herramienta para el ejercicio de la libertad, sobre esto el autor señala que *“justificar la adscripción de derechos sociales a las disposiciones de derecho fundamental con la ayuda del argumento de la libertad, hay que fundamentar, entonces, que la libertad que los derechos fundamentales deben asegurar, incluye la libertad fáctica”* (Alexy, 2007, p. 448). Es así que se sostiene que los derechos sociales permiten asegurar el ejercicio de los derechos de libertad, asegurando que las personas pueden actuar sin restricciones en la comunidad, tomando sus decisiones con dignidad y con la seguridad de tener sus necesidades básicas cubiertas.

Lina Parra (2013) señala que:

“Los derechos sociales sí son derechos fundamentales, en la medida de que se trata de prestaciones que van a permitir a las personas desarrollar su vida adecuadamente y en condiciones dignas, pues su contenido está directamente relacionado con la calidad de vida.

Los Estados están obligados a ejecutar acciones positivas para garantizar los derechos sociales, buscando satisfacer las necesidades de la población en condiciones de igualdad, procurando el acceso a una vida digna. ” (Lina Parra, 2013)

De los enfoques presentados, se observa que existe un punto común que es la garantía de la dignidad humana y la igualdad mediante los derechos sociales. Los conceptos presentados no son opuestos, sino suman características que permiten justificar la importancia de los derechos fundamentales sociales como necesarios para el desarrollo de otros derechos y la garantía de las necesidades básicas mediante acciones del Estado que se encuentren reguladas como derechos fundamentales.

Desde la Constitución del 2008, el Ecuador plasma innovadores avances en la garantía y reconocimiento de los derechos humanos y fundamentales, incluyendo los derechos de segunda generación determinados como derechos económicos, sociales y culturales, actualmente reconocidos como Derechos del Buen Vivir.

Los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador son universales, inalienables, integrales e indivisibles, es decir que los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que los derechos civiles y políticos, individuales y colectivos, genéticos, tienen la misma jerarquía y se encuentran interrelacionados, por lo que es común que si uno se encuentra vulnerado o insatisfecho otros derechos se vean igualmente afectados. Como se indicó, el presente capítulo se enfoca en los derechos sociales reconocidos por la Constitución de la República del Ecuador donde se encuentran los siguientes derechos: agua, alimentación, ambiente sano, hábitat, vivienda, salud, educación, comunicación e información.

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, estos comienzan en las jóvenes democracias europeas y americanas del siglo XIX bajo las premisas de igualdad que defendían los sectores sociales oprimidos en los procesos de industrialización; sin embargo, la inclusión de los derechos sociales en las constituciones no estableció mecanismos jurídicos efectivos para su materialización y que son necesarios para su exigibilidad. Al principio de su reconocimiento constitucional, la garantía de los derechos sociales estuvo intervenida por la actuación del legislador por lo que su protección directa no estaba garantizada. Después, el cumplimiento de los derechos sociales fue dependiente de las grandes crisis económicas de la primera mitad del siglo XX, situación que aún se observa en la actualidad, donde los diferentes sectores sociales se ven obligados a reclamar políticas públicas que permitan una redistribución del ingreso estatal y, con esto, la efectividad de los derechos sociales; que, como se observó previamente, ocasiona que los derechos fundamentales se vean restringidos por falta de factibilidad y voluntad política.

Posterior a la Revolución Francesa de 1789, el totalitarismo cae y da lugar a una nueva forma de soberanía nacional; el individuo pasa a ser ciudadano con derechos y obligaciones. La lamentable situación social y económica que afligió a Latinoamérica y el escenario de la primera posguerra que enfrentó Alemania resultó en el reconocimiento expreso de un número significativo de derechos sociales en las constituciones contemporáneas, creadas con el objetivo de remediar las grandes desigualdades heredadas. (Buitrago, Yepes & Matamoros, 2007, pp. 79-83)

Como se indicó antes, existen derechos económicos y sociales reconocidos en las Constituciones a nivel mundial previo a 1945, como en el caso de la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y la alemana de Weimar de 1919, debido a que el constitucionalismo de entreguerras fue una primera respuesta del Estado liberal a la necesidad de instituir la democracia y crear los medios para reconocer la igualdad de oportunidades entre las personas (Garrido, 2013, p.67). El reconocimiento constitucional de los derechos sociales a nivel global fue aporte del constitucionalismo surgido tras la II Guerra Mundial, que finalmente consolidó con el máximo rango jurídico los derechos de la persona relacionados con la dignidad humana, que para su efectiva vigencia requerían de la ineludible actividad prestacional del Estado.

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran recogidos de forma expresa en convenios, recomendaciones e instrumentos internacionales, entre los de mayor importancia que reconocen de forma expresa los DESC, se encuentran:

- Carta de la OEA
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979);
- Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986);
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989);
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) es el primer instrumento internacional que incorpora un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, este capítulo se centra en los derechos sociales que se reconocieron en esta normativa que fueron:

- Derecho a constituir una familia y a recibir protección
- Derecho a la salud y a la asistencia médica
- Derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda
- Derecho a la educación en condición de igualdad de oportunidades, y derecho a recibir gratuitamente la educación primaria

En 1966 se adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), normativa internacional específica para el reconocimiento de los derechos antes indicados. En el ámbito social este pacto reconoce los siguientes derechos:

- A la libre determinación
- A la igualdad entre hombres y mujeres
- A la protección de la familia, las madres y los niños
- A un nivel de vida adecuado, incluidos la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados
- Al más alto nivel posible de salud física y mental
- A la educación
- A la enseñanza primaria obligatoria y gratuita

El Protocolo de San Salvador, fue adoptado en 1988 y entró en vigor en 1999, donde consagra los derechos económicos, sociales y culturales de forma más exhaustiva que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es así que los derechos sociales reconocidos en el Protocolo de San Salvador son:

- El derecho a la salud
- El derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos
- El derecho a la alimentación
- El derecho a la educación
- El derecho a la constitución y protección de la familia
- El derecho de la niñez
- El derecho a la protección de los ancianos
- El derecho a la protección de los minusválidos

Como se trató en el capítulo anterior, en Ecuador el constitucionalismo social abarca desde la Constitución 1929 hasta la de 1967, periodo donde se combinan las particularidades de un Estado liberal y de uno social; posterior continúa con un constitucionalismo neoliberal con la Constitución de 1998 donde amplían el catálogo de derechos y de la ciudadanía.

A partir de la Constitución de 2008 se reconocieron los derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva andina e intercultural, ligada a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos del Ecuador, denominados derechos del Buen Vivir (Ávila, 2012, p.100). Estos derechos tienen como objetivo que la población logre una vida digna con base en la garantía y ejercicio de los derechos, con aplicación de la igualdad material mediante políticas públicas ejecutadas por el gobierno en realización de los derechos del buen vivir; esto implica una relación entre Estado, mercado y sociedad, mancomunados en la creación de una economía social y solidaria, con el objetivo de erradicar la pobreza (Grijalva, 2012, pp.93-96). El desarrollo de los derechos depende de una sinergia que permita su garantía y efectividad en igualdad para toda la sociedad, permitiendo un desarrollo progresivo de los derechos.

Se debe considerar que el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales dependen del cumplimiento de deberes estatales y ciudadanos, por lo que existen varios límites para que estos puedan ejecutarse, como lo son: que los contribuyentes cumplan con el pago de sus impuestos, el desarrollo de políticas públicas y del plan nacional de desarrollo por el ejecutivo, la existencia de fondos para que las sentencias judiciales puedan ejecutarse, el cumplimiento de la buena administración, (Abramovich & Courtis, 1997, p.296) la voluntad del Estado, recursos para afrontar los costos económicos (Holmes & Sunstein, 2015, p.67), normativa facultativa para instituciones públicas, cooperación nacional e internacional, planes de contingencia ante diferentes tipos de crisis, entre otras.

Por lo expuesto, es fundamental considerar que el desarrollo de los derechos sociales se encuentran dependientes al cumplimiento de los deberes de la sociedad y de los Estados, así como a la consideración de las situaciones actuales, así como en su momento lo fue la fiebre amarilla, el terremoto del 16 de abril de 2016 o la pandemia causada por el COVID-19. Por lo que es necesario tener en cuenta que, al igual que los derechos económicos, son derechos que tienen su función de prestación, pero también su función de abstención para el Estado, por lo que su regulación y ejercicio siempre se relaciona con el ámbito en que se desarrolle y las necesidades que se presentan.

1. Derecho al Agua

El agua es un recurso indispensable para la vida que se encuentra en constante reivindicación por varios sectores de la sociedad que exigen que se la considere como un derecho universal, humano y fundamental; a la vez, exigen que cuente con mecanismos de protección nacionales e internacionales que permitan tutelar este derecho en favor del desarrollo de los seres humanos, mientras piden se evite la intervención del Estado en sus fuentes naturales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002) emitió la observación General N° 15, relativa al derecho humano al agua manifiesta que:

“El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.”
(Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002, Observación General N° 15)

Con base en la aceptación generalizada de la importancia del recurso del agua, se identifica la importancia del reconocimiento de la misma como un derecho fundamental que obligue a los Estados a una acción activa por una parte, la abstención de su intervención en cuanto al uso abusivo de las fuentes de agua y, por otro, la necesidad de que garantice la realización de los demás derechos interrelacionados con la debida satisfacción de las necesidades mínimas de la población.

En concordancia, para Vandana Shiva (2003) el derecho al agua es un derecho natural, indicando lo siguiente:

“El agua se ha considerado desde siempre como un derecho natural, un derecho que se deriva de la naturaleza, las condiciones históricas, las necesidades fundamentales o la idea de justicia. Los derechos sobre el agua como derechos naturales no surgen con el Estado; evolucionan en un contexto ecológico dado de la existencia humana.” (Vandana Shiva, 2003).

Según la visión del autor, desde un inicio se propone que el derecho al agua nace con el derecho a la vida y su necesidad por parte del ser humano para existir, así como de su constante requerimiento para el desarrollo de las sociedades; situaciones que han ocasionado que sea un bien preciado, que ha necesitado de regulaciones para poder ser considerado un derecho y garantizar su acceso universal.

Rodrigo Gutiérrez señala que: *“El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible para el uso personal y doméstico. El agua debe tratarse como un bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico”* (Gutiérrez, 2009, pp.71-90). El autor positiviza el derecho en una norma que debe ser garantizada por el Estado, mediante mecanismos que permitan el goce de este derecho a la población para su desarrollo social y cultural, reconociéndolo como un derecho fundamental y no como una mercancía. Es así que se busca impedir que el Estado genere acciones de comercialización del agua, evitando la privatización del recurso al ser un derecho de las personas el tener acceso a ella.

Por lo expuesto, se evidencia que el derecho al agua es un derecho fundamental para el ejercicio de los otros derechos del Buen Vivir, en cuanto el agua es un elemento vital para la vida y el desarrollo humano del individuo y la sociedad. La necesidad de regulación del agua, así como de garantizar el acceso a la misma y la protección de este recurso, permite a los Estados cumplir con las necesidades de la población en condiciones de equidad, mediante políticas públicas que permiten el desarrollo de los demás derechos, para lo cual se deberá generar acciones a fin de prestar un servicio de calidad y accesible a todos en igualdad, evitando la discriminación o la limitación de este derecho bajo premisas de falta de recursos.

1.1. El Derecho al Agua en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce el derecho al agua como un derecho fundamental del Buen Vivir. Se lo considera un derecho social por su importancia en el desarrollo de las sociedades, su necesidad vital para las comunidades, así como su reconocimiento como patrimonio estratégico para el desarrollo del Estado y la vida. Este derecho se lo analiza desde su importancia para el

desarrollo social, para el individuo y la comunidad, así como la importancia para el Estado en general y la obligación del mismo para garantizar su acceso y distribución, así como la exigencia de su abstención de su privatización. La Constitución determina en su artículo 12 lo siguiente:

“Art. 12.-El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 12).

La Carta Magna ecuatoriana marca una dicotomía que por un lado determina el derecho al agua como un componente vital para la naturaleza y la existencia; y, por otro, busca regular el agua como un servicio público estratégico. Esta situación obliga a tener una participación activa del Estado ecuatoriano, desde los diferentes niveles y poderes del Estado, que regulen el acceso al agua de los ciudadanos y eviten cualquier tipo de afecciones, incluyendo las restricciones de servicio de agua potable. A la vez, reconoce el carácter de inembargable del agua, por lo que el Estado debe abstenerse de realizar acciones que impidan el acceso a este por parte de la comunidad.

1.2. El Derecho al Agua en el Ecuador antes de la pandemia

En Ecuador, el reconocimiento del agua como derecho fundamental es resultado de la lucha social inspirada en los procesos sociales de quienes se han manifestado en contra de la privatización del acceso al líquido vital, que han dado lugar a un sin número de conferencias internacionales de los Estados en búsqueda del bienestar de la población mundial y el acceso al agua. Es así que la principal lucha a nivel internacional se centra en contra de la privatización del agua y a favor del acceso universal a la misma.

A la fecha, el cambio climático y el acceso al agua son temas tratados por los Estados y sus ciudadanos, mediante los aportes de diferentes áreas: científicas, académicas, sociales, sanitarias, culturales, entre otras; que tienen la finalidad de evidenciar la necesidad de la presencia activa de los Estados, así como de los Organismos Internacionales y la población, para reducir las consecuencias de los impactos que se están ocasionando por la falta de agua en los diversos puntos del mundo. A la par, existen teóricos que defienden la necesidad de privatizar el agua y su uso para el crecimiento económico de los Estados⁸. Por lo tanto, se evidencia la importancia de la regulación del agua y su constante estudio en el impacto en el desarrollo de la sociedad con la finalidad de brindar a la población el acceso necesario para cubrir sus necesidades mínimas en el desarrollo y cumplimiento de sus derechos fundamentales.

⁸ Terence Lee y Andrei Jouravlev (1997), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), afirman que existe amplio apoyo a la idea de que la transferencia de estas empresas públicas a manos de “monopolios de propiedad y administración privada podría incrementar la eficiencia económica”.

A nivel mundial, el agua es un recurso natural estratégico vital para los seres humanos e importante en el desarrollo de las sociedades y las naciones, situación que ha fundamentado la disputa por el control de la gestión de los recursos hídricos y su regulación, pues los países que no cuentan con este recurso tienen mayores dificultades para brindar este servicio a su población, y por ende, garantizar los derechos que se relacionan con el mismo, como por ejemplo el derecho a la salud, alimentación, hábitat seguro, etc. En el caso del Ecuador, se reconoce al agua como un recurso natural estratégico en las Constituciones de 1998 y del 2008, dada su importancia en el desarrollo del país.

El avance más significativo que presenta la Constitución del 2008 es la expresa prohibición de privatizar el agua, que es opuesto a lo que contenía la Constitución de 1998, que permitía *“explotar los bienes de su dominio exclusivo directamente o con la participación del sector privado”* (Constitución Política del Ecuador, 1998, art. 244). Así, el garantizar la no privatización da un paso adelante en el desarrollo progresivo de este derecho fundamental para cumplir con el acceso universal del agua, al tener el Estado un deber activo al momento de dar el servicio público de saneamiento y agua potable, es decir, de generar políticas públicas encaminadas a garantizar el acceso al agua a toda la población.

En concordancia, los bienes nacionales actualmente tienen una mayor regulación según su aporte a la garantía de derechos. El artículo 604 del Código Civil ecuatoriano, determina que:

“se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales o bienes o públicos” (Código Civil Ecuatoriano, art. 604).

El artículo 621 de norma ibídem señala que *“los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como los lagos naturales, son bienes nacionales de usos público”* (Código Civil, art.621). Es decir, las normas suplementarias a la Constitución desarrollan el derecho fundamental del agua, haciendo que el Estado este obligado a garantizar el agua como bien de uso público y a su vez un recurso estratégico del mismo, desarrollando de esta manera la norma constitucional en búsqueda de su efectividad.

Ecuador positiviza por primera vez al agua como derecho fundamental e irrenunciable en la Constitución del 2008, mismo que debe ser garantizado a todos los ciudadano por ser inherente a la dignidad humana, reconociendo que su vulneración pone en riesgo la vida de los ciudadanos. Al mismo tiempo que se desarrolla progresivamente este derecho, se avanza con los objetivos de la Agenda 2030, en este caso el objetivo 6 de agua limpia y saneamiento, al prohibir la privatización del agua, garantizando de esta manera una intervención activa del Estado en el cumplimiento de este derecho mediante la administración pública. Ante este cambio de paradigma sobre el derecho fundamental al agua en la Constitución del 2008, el Presidente de la Asamblea Constituyente de 2008, Alberto Acosta, señala lo siguiente:

“Esta disputa por el agua en Montecristi fue permanente. Al finalizar los debates constituyentes, en la sesión del 14 de julio del 2008 de la Asamblea se había aprobado mayoritariamente en el segundo debate y en forma textual que “el derecho humano al agua es un derecho humano fundamental” (sí: 101 votos, no: 5, blanco: 0, abstención: 11) No obstante en el texto definitivo de la Constitución, elaborado por la comisión de redacción, se puso que el derecho humano al agua es fundamental.” (Acosta, A. & Martínez, E., 2010, p.18)

De lo descrito por Acosta se observan dos situaciones: que existió un debate amplio para agregar al agua como un derecho fundamental; y, que en la votación existieron legisladores que no se encontraron de acuerdo con garantizar el agua a nivel constitucional, en especial con la prohibición de la privatización. Todo esto demuestra que el ejercicio y goce del derecho al agua aún tiene un camino que recorrer, sobre todo en el hecho de su reconocimiento como un derecho universal e irrenunciable. Sin embargo, el conseguir el reconocimiento del derecho al agua a nivel constitucional de manera positiva y armonizada con la legislación, reconociéndola como un derecho del Buen Vivir, que como ya se manifestado recoge los derechos económicos, sociales y políticos, refleja un avance significativo en la progreso de derechos fundamentales por parte del Ecuador.

A continuación, se revisan algunos datos históricos sobre el acceso al agua por parte de los ciudadanos en el Ecuador:

Tabla 8

<i>Porcentaje de hogares con cobertura del agua potable en Ecuador antes de la pandemia</i>				
Año \ Servicio	2006	2014	2018	2019
Agua potable	66,9%	78,0%	89,01%	83,70%
Fuente: INEC				

Antes de la promulgación de la Constitución del 2008, se observa que solo 7 de cada 10 hogares contaban con cobertura del servicio de agua potable. En el año 2014 se observa un aumento importante en el porcentaje de hogares que cuentan con la cobertura del servicio de agua potable, en gran medida porque los Gobiernos Autónomos Descentralizados son los prestadores de los servicios en los diferentes cantones. Este porcentaje se mantiene en ascenso hasta el año 2018, donde se observa que el 89% de hogares a nivel nacional registran contar con agua potable. Sin embargo, en el año 2019 se observa un importante retroceso en la cobertura del servicio. Las causas si bien no se determinan en la fuente de datos, se relacionaron a la regulación de viviendas en las áreas urbanas y rurales que no se encontraban en los registros, así como los procesos

migratorios continuos que ha tenido el Ecuador y los procesos de asentamientos informales, que ha ocasionado construcciones en espacios no adecuados.

Tabla 9

<i>Porcentaje de la continuidad del agua potable en los hogares en Ecuador antes de la pandemia</i>		
Servicio	Año	
	2018	2019
agua potable	90,42%	91,00%
Fuente: INEC		

Previo a la pandemia, el país mantuvo un alto porcentaje de continuidad del servicio de agua potable en los hogares, garantizando el acceso permanente y progresivo a este derecho por parte de las personas. Sin embargo, no existe un acceso total de la población a este servicio, ocasionando que quienes no cuentan con este servicio no cuenten con las condiciones mínimas para el desarrollo de su vida con dignidad.

Tabla 10

Porcentaje de hogares con cobertura del servicios de saneamiento en Ecuador antes de la pandemia				
Año \ Servicio	2006	2014	2018	2019
Saneamiento	49,5%	60,0%	72,05%	64,26%
Fuente: INEC				

Antes de la Constitución del 2008, se observa que menos de la mitad de hogares contaban el servicio de saneamiento. En el año 2014 aumenta en 11,5 puntos porcentuales la cobertura del saneamiento en los hogares, a la par de la tendencia del servicio de agua potable, bajo la misma premisa de la intervención de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este porcentaje continua en ascenso hasta el año 2018, donde se observa que el 72,05% de hogares a nivel nacional registran servicio de saneamiento. En el año 2019 se observa un retroceso en la prestación del servicio de saneamiento, de igual manera que sucedió con el servicio de agua potable (Tabla 8), que se relaciona a las causas señaladas en ese caso.

1.3 El Derecho al Agua en el Ecuador durante la pandemia

El acceso al agua potable y saneamiento fue imprescindible para cumplir con las recomendaciones de bioseguridad difundidas por las autoridades sanitarias nacionales e internacionales ante la emergencia del COVID-19 (OMS y UNICEF, 2020). El Gobierno de Ecuador emitió medidas para la prevención y mitigación para contener la propagación de la pandemia entre las que se encontraban: medidas de higiene de alimentos, protocolos para centros de salud, protocolo general de bioseguridad para las elecciones, lineamientos de ingreso al Ecuador, lineamientos para el retorno seguro a clases presenciales, protocolos de bioseguridad para la producción de espectáculos públicos, lineamientos generales para la reactivación de actividades físicas en pandemia y post pandemia para la población, lineamientos de autocuidado e higiene, protocolo de seguridad y salud en el trabajo para el sector público y privado, entre otros; que requerían de un adecuado, ininterrumpido y suficiente acceso a agua potable y saneamiento para su adecuada aplicación.

Mariezcurrana (2020) indica que durante el tiempo que se declaró el aislamiento total mediante estado de excepción, los Estados tuvieron que tomar decisiones sobre políticas públicas que permitan garantizar los derechos de su población. Ecuador no fue la excepción, es así que se determinaron varias medidas para garantizar el derecho al agua de sus ciudadanos, entre las que estuvieron:

- No cortar el suministro de agua a aquellos hogares sin capacidad de pago de la factura del servicio, en ninguna circunstancia.
- Asegurar un volumen diario mínimo de agua potable para todos los hogares vulnerables y no conectados a la red de abastecimiento, mediante ampliación de la infraestructura y/o soluciones no convencionales (p. ej. distribución de agua domiciliar o en puntos comunitarios específicos, camiones cisterna, quioscos de agua, etc.) asegurando el distanciamiento social (tomas de agua a 1 metro de distancia).
- Asegurar provisión de servicios para todos los colectivos que viven fuera del hogar.
- Garantizar el acceso a energía eléctrica y comunicaciones para los usuarios.
- Fomentar la rehabilitación inmediata o nueva construcción de puntos para el lavado de manos en sitios priorizados como “hot Spots”, dentro de los cuales estarán escuelas, establecimientos de salud, mercados, prisiones, estaciones y otros puntos de afluencia de público garantizando el distanciamiento social.
- Promover el tratamiento de agua domiciliar si no se tiene acceso a agua potable (p. ej. hervir el agua, pastillas de cloro, filtros, etc.).
- Activar medidas y campañas de ahorro y uso eficiente del agua.

- Realizar una evaluación rápida de la situación de WASH en los establecimientos de salud priorizados para COVID 19, para asegurar la calidad y continuidad de los servicios de agua y saneamiento en establecimientos de salud 24/7, con mecanismos no convencionales si es necesario, asegurando las necesidades de limpieza y desinfección de los centros.
- Asegurar una operación apropiada de los sistemas de agua potable, en todas sus etapas: captación, producción, tratamiento y distribución al consumidor final. Planificar tareas de mantenimiento preventivo en todos los puntos críticos del sistema. Monitorear el cloro residual en puntos específicos y claves.
- Asegurar una operación correcta del sistema de alcantarillado y de las soluciones de saneamiento no centralizadas, en todas sus etapas: vaciado de letrinas y fosas sépticas, y transporte, tratamiento y disposición de los lodos fecales.
- Abogar para que el gobierno garantice el acceso a la electricidad para los operadores para asegurar la operación de los servicios del agua y saneamiento.
- Asegurar el acceso a equipos de protección para los trabajadores de las empresas prestadoras que lo necesiten durante las tareas de operación y mantenimiento. Elaborar protocolos de actuación frente a casos de contagio entre el personal operativo.
- Distribuir equipos de protección para los trabajadores informales del sector del saneamiento.
- Proveer asistencia técnica a los proveedores de servicios en temas de administración, financiamiento, planificación, operación y mantenimiento, etc. Apoyar la elaboración/actualización e implementación de Planes Respuesta a Emergencia o Planes de Contingencia.
- Proveer asistencia técnica a los proveedores de servicios en temas de administración, financiamiento, planificación, operación y mantenimiento, etc. Apoyar la elaboración/actualización e implementación de Planes Respuesta a Emergencia o Planes de Contingencia.
- Proveer asistencia técnica a los proveedores de servicios en temas de administración, financiamiento, planificación, operación y mantenimiento, etc. Apoyar la elaboración/actualización e implementación de Planes Respuesta a Emergencia o Planes de Contingencia.

De igual manera, se tomaron iniciativas gubernamentales a nivel de organismos no gubernamental orientadas a garantizar el derecho al agua y saneamiento como fueron (Mariezcurrera, 2020, pp.6-8):

- Crear, mantener y/o ampliar los instrumentos financieros necesarios para facilitar el pago del servicio a los hogares que presenten algún tipo de vulnerabilidad (en colaboración con los servicios de protección social): implementar algún sistema de

subsidio, congelar el cobro de la factura, condonar deudas por impagos, eximir a los hogares de los costes de reconexión, etc.

En términos generales, el aislamiento obligatorio por COVID-19 ocasionó aglomeración en algunos hogares y la presencia permanente de todos los miembros de la familia en la vivienda, por lo que se incrementaron el uso de los servicios de agua y saneamiento en algunos sectores. Lo señalado no debe representar un problema, siempre que los servicios sean de calidad y continuos, pero en los casos de hogares que utilizan redes informales, no tienen servicios regulares o no cuentan con un servicio de saneamiento eficiente, se debe buscar por parte del Estado formas de garantizar a las personas el consumo de agua potable, así, a pesar de la desconfianza de la calidad, varias personas optaron por consumir agua de red añadiendo cloro para purificar, recibiendo agua en recipientes de carros distribuidores, buscando agua en casa de familiares a pesar del riesgo de contagio (Tobias, García, Moreno & Fernández, 2020, pp. 143-150). Sin embargo, estas acciones únicamente permitieron reducir en parte las consecuencias de la escases de agua durante la pandemia, debido a que no se tiene garantizado el acceso total y permanente al agua y el saneamiento, situación que aportó al aumento de los efectos de los contagios a nivel nacional, ocasionando graves efectos en la salubridad del país, teniendo en cuenta que Ecuador fue el país donde se registraron los primeros casos de COVID-19 en Latinoamérica.

A continuación se revisa la cobertura del servicio de agua y saneamiento durante la pandemia:

Tabla 11

<i>Porcentaje de la cobertura del agua potable en los hogares en Ecuador durante de la pandemia</i>				
Año Servicio	2019	2020	2021	2022
Agua potable en hogares	83,70%	79,28%	78,75%	80,99%
Fuente: Agencia de Regulación y Control del Agua				

Durante el año 2019 el 83,7% de hogares contaban con cobertura del servicio de agua potable. Desde el inicio de la pandemia en el año 2020, se ve reducida esta cifra al 79,28% situación que continua en parte siendo reflejo de la regulación de viviendas en las áreas urbanas y rurales que no se encontraban en los registros; y, por otra parte, de la ocupación de lugares antes no habitados como viviendas ante la necesidad que implico el COVID-19 de aislamiento, así como los asentamientos humanos. A partir del año 2022, se observa como nuevamente inicia un proceso de aumento de la cobertura del agua potable en los hogares, sin que se logre llegar a las cifras pre pandemia.

Tabla 12

<i>Porcentaje de la continuidad del agua potable en los hogares en Ecuador durante de la pandemia</i>				
Año \ Servicio	2019	2020	2021	2022
Agua potable	91,00%	91,06%	91,03%	90,69%
Fuente: Agencia de Regulación y Control del Agua				

Durante la pandemia, en promedio se brindó el 91% de continuidad del agua potable en los hogares de forma permanente, esto se da en consecuencia de que los factores que determinan la continuidad están relacionados con el clima, la existencia del líquido vital en las fuentes hídricas y se lo calcula en relación a los hogares que tienen el servicio. No se observan diferencia a la época pre pandemia.

Tabla 13

<i>Porcentaje de la cobertura del servicios de saneamiento en los hogares en Ecuador durante de la pandemia</i>				
Año \ Servicio	2019	2020	2021	2022
Saneamiento	64,26%	60,34%	59,62%	62,78%
Fuente: Agencia de Regulación y Control del Agua				

Durante el año 2019 el 64,26% de hogares contaban con cobertura de saneamiento. Desde el inicio de la pandemia en el año 2020, se ve reducida esta cifra al 60,34% situación que va a la par con el servicio de agua potable, debido a causas similares a las manifestadas, la regulación de vivienda, las nuevas viviendas y los asentamientos informales. A partir del año 2022, inicia un proceso de aumento de la cobertura del saneamiento en los hogares.

1.4. El Derecho al Agua en el Ecuador después de la pandemia

Hace 15 años la Constitución del Ecuador reconoció el acceso al agua y el saneamiento como un derecho humano fundamental, en un progreso sin precedentes en la garantía para su acceso en el país. El COVID-19 demostró la necesidad de materializar esto, haciendo que el agua y el saneamiento sean derechos fundamentales disponibles, accesibles y asequibles para todos,

requiriendo acciones positivas del Estado para superar los problemas estructurales relacionados con el agua y saneamiento que permitan a la población acceder a los servicios para garantizar una vida digna y la salud del individuo y la colectividad.

En consecuencia de la pandemia se tomaron varias acciones emergentes, como las previamente descritas, para garantizar la continuidad del servicio de agua potable y saneamiento; sin embargo, en un periodo post pandemia, donde la realidad convoca a vivir con un virus que ha dejado problemas sanitarios evidentes en la sociedad, se vuelve necesario promover políticas públicas que se adapten a la nueva realidad encaminadas a conservar, proteger, controlar y regular los recursos hídricos, así como la prevención de enfermedades, pandemias, eventos climáticos y cualquier evento fortuito y a la situación actual, garantizando los derechos de la población mediante acciones destinadas a lograr una buena administración.

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2023, y el primer semestre de 2024; Ecuador enfrentó una sequía hidrológica que ocasiono cortes de energía eléctrica y, en algunos cantones, la racionalización del agua potable por estiaje. En este contexto, Reyes Ronquillo (2020) señala que es urgente abordar la seguridad hídrica, y que esto se puede hacer mediante cuatro ejes que son:

- **Disponibilidad adecuada:** El acceso al agua potable se garantiza con la planeación de infraestructura y distribución en territorio, así como con la conservación de los cuerpos de agua perpetuas y de los ecosistemas que regulan el ciclo hidrológico.
- **Calidad de agua:** La calidad del agua contribuye a la garantía del bienestar humano por lo que es necesario garantizar un monitoreo basado en indicadores ecohidrológicos y pruebas fisicoquímicas, que permitan conocer el estado de los recursos hídricos.
- **Gobernanza y gestión igualitaria:** Los sistemas de monitoreo del agua y de los ecosistemas acuáticos deben estar integrados por diferentes sectores para la recolección, almacenamiento, análisis y distribución de datos relevantes a largo plazo. Además del sector institucional y del académico, es necesario establecer planes de monitoreo participativo nacional para impulsar la gobernanza multinivel del agua.
- **Manejo responsable de las fuentes de descarga:** Es necesario generar medidas de tratamiento de aguas residuales con la intención de disminuir nuevas fuentes de propagación y evitar la contaminación de otros cuerpos de agua, como el subterráneo.

La crisis crea oportunidades, y la pandemia de Covid-19 ha hecho que lo imposible parezca de repente posible para garantizar el acceso a servicios básicos y garantizar la dignidad e igualdad

de la población. Es así que el derecho al agua tomo relevancia como un elemento esencial para combatir la propagación de la pandemia y su garantía tomo fuerza a nivel nacional e internacional.

Durante el final del año 2022 e inicios del año 2023 se realizó el Censo Poblacional en Ecuador, de este proceso se obtuvieron cifras actualizadas post pandemia de varios derechos de la población. A continuación analiza la cobertura del servicio de agua y saneamiento después de la pandemia:

Tabla 14

<i>Porcentaje de la cobertura del agua potable en los hogares en Ecuador después de la pandemia</i>		
Año Servicio	2022	2023
Agua potable	80,99%	84,2%
Fuente: INEC		

Durante el año 2023 se observa un incremento en el porcentaje de hogares que cuentan con cobertura del servicio de agua potable. Este proceso es significativo para valorar el avance en la garantía de acceso al derecho al agua de la población después de la pandemia.

Tabla 15

<i>Porcentaje de la cobertura del servicios de saneamiento en los hogares en Ecuador después de la pandemia</i>		
Año Servicio	2022	2023
Saneamiento	62,78%	65,8%
Fuente: INEC		

En el año 2023, 65,8% de hogares contaban con cobertura de saneamiento, un 3% más que en el 2022. Este proceso, que va a la par con el aumento del acceso al agua potable en los hogares, evidencia un avance en la infraestructura que proporciona estos servicios a la sociedad, permitiendo llegar a más lugares y de esta forma garantizar el acceso al agua y el saneamiento, que a la par permite garantizar otros derechos como lo son la salud, alimentación, vida digna, vivienda, trabajo saludable, entre otros.

La ampliación en la prestación de los servicios de agua y saneamiento permite al Estado garantizar a la ciudadanía el derecho al agua, desarrollando progresivamente políticas públicas y planes estratégicos que permitan atender las necesidades de la población al tiempo que se proteger este recurso natural, con el fin de efectivizar el derecho fundamental al agua con una visión de garantizar la dignidad de la persona mediante el cumplimiento mínimo de sus requerimientos de acceso al agua y saneamiento.

2. Derecho a la Alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental y universal, que protege el derecho de las personas a alimentarse adecuada y saludablemente, teniendo en consideración que los alimentos son bienes de primera necesidad, reconociendo a la vez que la falta de estos ocasiona una vulneración a los derechos de los individuos, impidiendo su desarrollo e incluso afectando su vida, salud y dignidad. Por lo tanto, el derecho a la alimentación, al igual que otros derechos fundamentales sociales, obliga a realizar acciones prestacionales para que se garantice el acceso a la alimentación, a la vez que impide que el estado imponga la alimentación mediante la soberanía alimenticia, que obliga a respetar la cultura de los pueblos en relación a su alimentación.

El Relator Especial de ONU (2010), define el derecho a la alimentación de la siguiente manera:

“Es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.” (Relator Especial de ONU, 2010).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), señala sobre el Derecho a la Alimentación que:

“El Derecho a la Alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, pág. 3).

El derecho a la alimentación se basa en tener acceso a alimentos de calidad y en cantidad adecuada, que permita una correcta alimentación de las personas, garantizando por parte del Estado el acceso a alimentos adecuados, que garantice el bienestar de las personas y una vida saludable.

Jean Ziegler (2003), relator especial sobre la alimentación, señala lo siguiente:

“El derecho a la alimentación no significa dar alimentos gratis a todo el mundo. El derecho a la alimentación significa más bien que los gobiernos deben respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación. La obligación de respetar el derecho a la alimentación significa que los gobiernos no deben violar dicho derecho. La obligación de proteger el derecho a la alimentación significa que los gobiernos deben proteger a sus ciudadanos contra las violaciones cometidas por otros agentes. La obligación de garantizar el derecho a la alimentación significa, en primer lugar, que los gobiernos deben facilitar el derecho creando condiciones propicias a la autosuficiencia en materia de alimentos y, en segundo lugar, que los gobiernos deben ser quienes en última instancia proporcionen alimentos a las personas que no pueden procurárselos por sí mismas por razones de fuerza mayor.” (Jean Ziegler, 2003).

Desde la relatoría se plantea la necesidad de que el Estado tome una actuación activa para proteger y garantizar el derecho a la alimentación, mientras que debe respetar el derecho a la alimentación de las personas según su soberanía alimentaria. Se plantea el deber del Estado de garantizar las condiciones para que la población cuente con alimentación necesaria para satisfacer sus necesidades; a la vez, se determina la obligación de respetar la cultura alimenticia de los individuos y comunidades, sin imponer los alimentos que deben ser consumidos por estos, sino al contrario, permitiendo el desarrollo de las culturas siempre que no afecten su salud u otros derechos.

Por su parte, Chapoñan en su tesis señala que: *“los Estados deben actuar a fin de poder garantizar el derecho a la alimentación, cumpliendo sus cuatro pilares de: promover, respetar, proteger y facilitar; cabe mencionar que, algunas obligaciones pueden ser de manera inmediata y otras ir cumpliéndose gradualmente.”* (Chapoñan, 2023, p.13). La acción del Estado resulta necesaria para efectivizar los derechos, brindando para esto una adecuada alimentación, satisfaciendo el derecho del individuo y la colectividad a alimentarse en condiciones de dignidad e igualdad, eliminando las brechas sociales.

2.1. El Derecho a la Alimentación en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce el Derecho a la Alimentación como un derecho fundamental individual y colectivo, mediante el cual las personas deben tener acceso a alimentos

nutritivos para garantizar una vida sana y digna. Al mismo tiempo, el Estado tiene la obligación de promover la soberanía alimentaria, que es el derecho de la ciudadanía y los gobiernos para definir de forma autónoma sus políticas agrícolas y alimentarias, sin intervención externa (Reardon & Pérez, 2010, p.8). La Constitución ecuatoriana señala en su artículo 13 lo siguiente:

“Art. 13.-Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria. ” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 13).

El Buen Vivir que regula la Constitución del 2008 busca la armonía y equilibrio entre seres humanos y naturaleza, incluyendo la soberanía alimentaria, mediante una alimentación adecuada y aceptable culturalmente, así como accesible y con suficiente disponibilidad, de esta manera se cumple con el derecho a la alimentación (Flores, 2020, pp. 01-19).

El derecho a la alimentación presenta el deber de garantizar el acceso a alimentos mediante políticas públicas que debe desarrollar el Estado para que la población pueda tener los recursos para obtener alimentos, que no se traduce únicamente en la entrega de dinero o comida, sino en contar con medios y recursos físicos necesarios para poder producir alimentos de calidad que permitan solventar las necesidades de la población. Al mismo tiempo, el Estado debe garantizar la soberanía alimentaria, por un lado evitando que externos intervengan en las políticas agrícolas y alimentarias del país, así como respetando la cultura alimentaria de las comunidades, desarrollando con la participación de la sociedad las políticas públicas encaminadas a garantizar la efectividad de este derecho.

2.2. El Derecho a la Alimentación en el Ecuador antes de la pandemia

En la década de los setenta surge el concepto de la seguridad alimentaria como respuesta a la crisis alimentaria mundial, que tiene como objeto la búsqueda de reducir los efectos adversos causados por esta situación adversa mediante la producción y disponibilidad alimentaria. Subsiguientemente, en los años 80 y 90, se dan dos acontecimientos que cambian el concepto del derecho a la alimentación que fueron en primer lugar la revolución verde⁹ y las consecuencias de las hambrunas africanas; y, por otro lado, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, donde los Estados se comprometieron a reducir a la mitad la población con desnutrición. (Nina, Fernández, Flores & López, 2016, pp. 213-214). Estos eventos determinaron la importancia del reconocimiento

⁹ La revolución verde está basada en el conjunto de mejoras técnicas en la agricultura, esta se puso en marcha a partir de los años 60 con el objetivo de hacer frente a la malnutrición, derivada del aumento demográfico.

del derecho a la alimentación a nivel constitucional por parte de los Estados, otorgando así su protección y garantía como un derecho fundamental.

La Constitución Política de 1967 introdujo por primera vez una referencia expresa a la alimentación, señalando lo siguiente:

“Art. 64: El Estado velará porque se observe la justicia en las relaciones entre empleadores y trabajadores, se respete la dignidad, de estos y se promueva su responsabilidad. La ley regulará lo relativo a trabajo, de acuerdo con las siguientes normas: ...5a.- El salario será vital y familiar: comprenderá una remuneración suficiente para las necesidades fundamentales de alimentación, vestido, vivienda y cultura, tanto del trabajador como de las personas a su cargo. La retribución corresponderá a la capacidad, y esfuerzo y necesidades del trabajador. En el grado y modo compatibles con el bien común, la ley fijará los salarios mínimos y familiar.” (Constitución del Ecuador, 1967, art. 64)

Las Constituciones publicadas en los años 1984, 1993, 1996 y 1997, ampliaron la protección de los Derechos e incluyeron entre las garantías “*el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”. Hasta el 2007, la alimentación era parte del derecho a la vida y a la salud.

La Constitución del Ecuador de 2008, en un progreso evidente y una tutela efectiva al derecho a la alimentación, regula este e incorpora por primera vez el concepto de soberanía alimentaria; marcando un cambio con la Constitución de 1998, donde no se regulaba de manera positiva e individualizada este derecho, reforzando su nuevo paradigma de “*Estado de Derechos*”, creando un amplio catálogo de derechos fundamentales que permite garantía formal mediante su reconocimiento constitucional.

El derecho a la alimentación tiene como objetivo erradicar la desnutrición, misma que está íntimamente relacionada con la pobreza, pues la falta de recursos implica un problema al momento de acceder a alimentos y garantizar una adecuada nutrición. Es así que, en las últimas dos décadas, en Ecuador se advierte un esfuerzo importante en la generación de políticas públicas para la erradicación de la pobreza y la desnutrición, con un enfoque especial en la desnutrición crónica infantil, a partir de la seguridad alimentaria. De igual manera, se promueve el acceso a los alimentos sanos en todo el territorio con énfasis en la utilización de productos locales y culturalmente aceptados (Nina, 2016, pp. 213-214). El respeto por la soberanía alimenticia en el país tiene una especial atención al momento de generar políticas públicas que permitan efectivizar el derecho a la alimentación, es así que es deber de toda administración pública escuchar a la población para determinar las acciones a tomar para efectivizar este derecho.

El derecho a la alimentación abraza tres conceptos principales que son (Hidalgo, 2017, p.52):

- *La seguridad alimentaria:* Desde un punto de vista técnica, conformado por la normativa constitucional.
- *El derecho a la alimentación:* Tiene un aspecto jurídico normativo que lo hace exigible por la población al Estado.
- *La soberanía alimentaria:* trata sobre la parte política de garantizar la alimentación, en Ecuador se habla del Plan Nacional de Desarrollo que es el programas de gestión del Estado ecuatoriano, es decir de las políticas públicas que permitan garantizar el acceso a los alimentos.

En el Ecuador, el Derecho a la Alimentación es parte de los derechos del Buen Vivir y el Estado tiene la obligación de generar políticas públicas para su garantía por lo que se formuló el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021, y el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025; que entre sus objetivos, se plantea superar las desigualdades en alimentación asegurando una alimentación, sana, nutritiva, natural, con productos del medio; se plantea democratizar los medios de producción; así como, reducir la dependencia externa alimentaria (Flores, 2020, pp. 01-19).

En Ecuador se considera pobreza cuando las personas no perciben un ingreso mínimo para satisfacer sus necesidades básicas, entre las que tenemos salud, educación, alimentación, vivienda, entre otras. Al existir una íntima relación entre la pobreza, la falta de acceso a alimentos y la desnutrición, con el objetivo de analizar el cumplimiento del derecho a la alimentación en Ecuador, a continuación se presentan datos históricos sobre la desnutrición y pobreza en el Ecuador antes de la pandemia:

Tabla 16

<i>Tasa de personas en pobreza y pobreza extrema por ingresos en el Ecuador, entre el año 2009 al año 2019.</i>											
Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indicador											
Pobreza	36,0%	32,8%	28,6%	27,3%	25,6%	22,5%	23,3%	22,9%	21,5%	23,3%	25,0%
Pobreza extrema	15,4%	13,1%	11,6%	11,2%	8,6%	7,7%	8,5%	8,7%	7,9%	8,4%	8,9%
Fuente: INEC											

De la tabla 16 se observa que a partir de la Constitución del 2008 inicia un proceso de reducción de la pobreza, que se encuentra relacionado con el aumento del trabajo que se registró en el mismo periodo de tiempo. Es así que del 36,0% de la tasa de pobreza en 2009 se disminuyó en 11 puntos porcentuales al 2019. De igual manera, la pobreza extrema sigue la misma tendencia al pasar del 15,4% en 2009 al 8,9% en 2019. La reducción de la pobreza conlleva consigo un mayor poder adquisitivo de la población, que permite ampliar el acceso a servicios básicos de calidad y eficientes, entre ellos la alimentación.

Uno de las mayores inversiones del país en alimentación se da en los niños y niñas menores de cinco años, buscando erradicar la desnutrición crónica infantil, esto en garantía del derecho a la alimentación de un grupo vulnerable. A continuación se analizan los avances en la garantía del derecho a la alimentación a niños y niñas menores de cinco años:

Tabla 17

<i>Tasa de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición crónica infantil en el Ecuador, entre el año 2009 al año 2019.</i>					
Año	2004	2006	2012	2014	2018
Población					
Niños y niñas menores a dos años	21,3 %	21,6%	24,0%	24,8%	23,6%
Niños y niñas entre dos y cinco años	33,9%	28,4%	26,2%	23,4%	20,5%
Total de niños menores a 5 años	28,9%	25,9%	25,3%	23,9%	21,7%
Fuente: INEC					

En la tabla 17 se determina que ha existido un aumento de los niños menores a 2 años con desnutrición crónica infantil, pasando del 21,3% en 2004, al 23,6% en 2018; situación que normalmente se encuentra relacionada al bajo peso al nacer de los infantes y problemas en su nutrición en los primeros años; situaciones que se encuentran en esta etapa relacionadas al cuidado en el hogar. Posteriormente, se observa que en el periodo pre pandemia existe una alta tasa de desnutrición crónica infantil en niños de entre 2 y 5 años, siendo de 20,5% en el 2018; sin embargo, se ve una reducción a comparación del año 2004 donde la desnutrición era del 33,9%, evidenciando que ha existido avances en la garantía del acceso a una alimentación saludable y suficiente para los niños a nivel nacional en la etapa pre escolar.

2.3. El Derecho a la Alimentación en el Ecuador durante la pandemia

La pandemia del COVID-19 obligo a la ciudadanía y al Estado a replantear la garantía del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta la disminución del ingreso económico familiar y la restructuración de la organización al interior de la familia por las medidas de confinamiento; esto llevo a elegir alimentos más baratos y de menor calidad nutricional que permitan satisfacer las necesidades de las familias (Rojas, Espinoza, & Osiac, 2020, pp. 110-122). Los hogares ecuatorianos vieron sus recursos económicos reducidos por lo que la austeridad se volvió parte del tratamiento de la pandemia al momento de solventar las necesidades básicas, incluido en esto la reducción en la calidad y cantidad de los alimentos.

Durante el último semestre de 2020, el INEC realizó un estudio que indica que el 31,8% de los hogares en Ecuador podían pagar el costo mensual de la Canasta Básica Familiar; por lo que, el 69,2% de familias no contaban con seguridad alimentaria y nutricional, sin que esto determine los índices de pobreza y extrema pobreza en sí, pero que se encuentra relacionado a la falta de capacidad de adquisición de bienes y servicios que permitan cubrir necesidades básicas, dentro de los cuales se encuentra el acceso a alimentos. El impacto de la crisis sanitaria en los medios de subsistencia de la sociedad en general fue significativo al momento de garantizar el buen vivir; sin embargo, ha sido más difícil el conseguir cubrir las necesidades básicas de los grupos vulnerables, pues sus propia condición hace que sus recursos se encuentren más limitados, situación que necesitaba una intervención positiva del Estado para precautelar la satisfacción mínima de los derechos de la población.

El Programa Mundial de Alimentos (2021), PAM, realizó encuestas web para recopilar información con el fin de estimar la prevalencia de la inseguridad alimentaria en una situación de crisis, en este caso el COVID-19. De esta encuesta se evidenciaron principalmente dos situaciones que podrían significar una vulneración del derecho a la alimentación, que son:

- 1 de cada 4 encuestados no comió o comió sólo una comida durante las 24 horas anteriores a la encuesta.
- Más de la mitad de los encuestados recurrieron a estrategias de afrontamiento que afectan el consumo de alimentos, como la disminución de la cantidad de alimentos o la omisión de comidas.

Esta encuesta demuestra que un porcentaje significativo de personas no tuvieron acceso a alimentos suficientes, ni de calidad, durante la pandemia. Al mismo tiempo, el aislamiento supuso una restricción al acceso a mercados y tiendas por lo que se vio reducida la disponibilidad de alimentos. De igual manera, durante la pandemia existió falta de disponibilidad de productos básicos por su alta demanda y poca distribución, así como imposibilidad del acceso a los alimentos

debido al aumento de los precios (PAM, 2021, pp. 1-5). Todo esto, en una situación de estado de excepción, necesito de la actuación del Estado para regular la distribución y acceso a alimentos necesarios, así como evitar la especulación de precios, con la finalidad de evitar que se reduzca aún más el acceso a los alimentos.

En situaciones de crisis como lo fue la pandemia, los Estados deben tomar un papel activo al momento de garantizar el derecho a la alimentación mediante su intervención en la producción, distribución y comercialización de alimentos mediante estrategias que permitan garantizar el acceso a los alimentos en cantidad suficiente y calidad adecuada (Rojas, Espinoza, & Osiac, 2020, pp. 110-122). Por esto, se vuelve fundamental la obligación del Estado de promover la soberanía alimentaria, teniendo en consideración las situaciones extraordinarias, para que no se presenten afectaciones a los derechos de la población por la falta de acceso a alimentación.

Durante la pandemia, la economía se contrajo en un 7,8% del PIB durante el año 2020 (PAM, 2021, pp. 1-5), situación que se reflejó en una recesión económica que ocasiono menores ingresos en los hogares ecuatorianos. A continuación, se presentan las tasas de pobreza y pobreza extrema en el Ecuador durante la pandemia:

Tabla 18

<i>Tasa de personas en pobreza y pobreza extrema por ingresos en el Ecuador, durante el COVID 19</i>				
Año	2019	2020	2021	2022
Indicador				
Pobreza	25,0%	33,0%	27,7%	25,2%
Pobreza extrema	8,9%	15,4%	10,5%	8,2%
Fuente: INEC				

A partir de la pandemia se agudiza la pobreza y pobreza extrema a nivel país, subiendo al 33,0% el primer año de pandemia, situación relacionada con la disminución del trabajo e ingresos en los hogares en el mismo periodo de tiempo. En los siguientes años, se observa una baja de la pobreza y pobreza extrema ante la reducción de medidas de prevención y aislamiento, así como la toma de medidas a favor de la contratación y el emprendimiento. Para el año 2022, se observa que las cifras son similares a la época pre pandemia.

Por su parte, la desnutrición crónica infantil fue observada durante la pandemia, como garantía del derecho a la alimentación de los menores. Al respecto, se ha podido obtener la siguiente data:

Tabla 19

<i>Tasa de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición crónica infantil en el Ecuador, durante la pandemia.</i>		
	Año	
Población	2018	2022
Niños y niñas menores a dos años	23,6%	20,1%
Niños y niñas entre dos y cinco años	20,5%	16,0%
Total de niños menores a 5 años	21,7%	17,5%
Fuente: INEC		

En la tabla 19 se determina que durante la pandemia, ha existido una disminución significativa de los niños menores a 2 años con desnutrición crónica infantil, pasando del 23,6% en 2018, al 20,1% en 2022. De igual manera, se observa que existe una reducción de la tasa de desnutrición crónica infantil en niños de entre 2 y 5 años, pasando del 20,5% en el 2018 a 16% en 2022. La reducción de la tasa de desnutrición crónica infantil en menores de cinco años ha demostrado que existen avances en la garantía del acceso a una alimentación saludable y suficiente para los niños a nivel nacional a pesar de la pandemia.

2.4. El Derecho a la Alimentación en el Ecuador después de la pandemia

En lugares con poco acceso a alimentación adecuada y saludable, la pandemia facilitó que la crisis alimentaria se agudice, ampliando la dificultad de las personas para disponer y acceder a bienes y servicios alimentarios. Esta situación obligó a los Estados a realizar acciones que propendan a garantizar el acceso a la alimentación de la población en situaciones de crisis y evitar la desnutrición, con énfasis en la infancia. Es así que la pandemia representó un triple desafío para los Estados: económico, sanitario y social (Restrepo, Molina, Cataño & Pabón, 2020, pp. 125-150).

En el informe de la FAO y la CEPAL (2020) , denominado “*Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria*”, se proponen a los Estados diez medidas dirigidas a erradicar la crisis alimentaria, donde se incluyen: reforzar el ingreso familiar, reforzar los programas de alimentación estatal, asistencia alimentaria, subsidios productivos, protocolos sanitarios para los trabajadores de la cadena alimentaria, apoyo a la producción para autoconsumo, asegurar insumos a pequeños productores, coordinación público-privada, impedir el cierre de mercados y mantener abierto el comercio internacional (Rojas, Espinoza & Osiac, 2020, pp. 110-122). Todas estas medidas requieren de una organización nacional e internacional que permitan garantizar el derecho fundamental y humano a la alimentación saludable y a su acceso libre con

un rol activo del Estado como garantista de derechos. Al mismo tiempo, exige la participación activa de la administración pública en la generación de políticas públicas encaminadas al desarrollo progresivo del acceso a la alimentación y la soberanía alimentaria, que permita involucrar a la sociedad en las acciones necesarias para la producción y distribución de alimentos que permita la no dependencia de externos.

La recuperación de la seguridad alimentaria, así como la garantía del derecho a la alimentación después de la pandemia, se relaciona con la reactivación económica, a la inversión pública en apoyo a los más vulnerables y al fortalecimiento progresivo de redes de apoyo a nivel comunitario. A la vez, obliga a los Estados a realizar un análisis de la soberanía alimentaria en situaciones de crisis que permitan dar a la población el acceso a una alimentación sana y desarrolle la economía local, permitiendo solventar las situaciones adversas sin restringir el acceso a una adecuada alimentación a la población.

Una vez se declaró finalizada la pandemia del COVID-19, se pretendió iniciar una nueva normalidad, sin embargo nuevos factores, como la inseguridad e inestabilidad política, han ocasionado que los derechos continúen tambaleando, sin lograr que tengan un avance significativo en su garantía y efectividad. Post pandemia la pobreza y pobreza extrema presenta la siguiente data:

Tabla 20

<i>Tasa de personas en pobreza y pobreza extrema por ingresos en el Ecuador, después el COVID 19</i>		
Indicador	Año	
	2022	2023
Pobreza	25,2%	26,0%
Pobreza extrema	8,2%	9,8%
Fuente: INEC		

Desde la finalización de la pandemia, se agudiza la pobreza y pobreza extrema a nivel país, esta situación está relacionada con la disminución del trabajo e ingresos en los hogares por la inseguridad y las medidas restrictivas a la movilidad que se han impuesto ante esta situación a nivel país, así como a reducción de la inversión extranjera en el país por la inestabilidad política del mismo. Es evidente que una nueva situación de crisis, que ha llevado a declarar nuevamente estados de excepción, ocasiona nuevamente una limitación de derechos que se refleja en el desarrollo progresivo de los derechos conexos.

Por su parte, la desnutrición crónica infantil fue observada durante la finalización de la

pandemia, como garantía del derecho a la alimentación de los menores, haciendo énfasis en su sexo y área. Al respecto se ha podido obtener la siguiente información:

Tabla 21

<i>Tasa de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición crónica infantil en el Ecuador al finalizar la pandemia, según su sexo.</i>		
Población	Año	2022
	Sexo	
Niños y niñas menores a dos años	Hombre	23,5
	Mujer	26,5
Niños y niñas entre dos y cinco años	Hombre	15,7
	Mujer	16,3
Total de niños menores a 5 años	Hombre	18,6
	Mujer	16,4
Fuente: INEC		

En la tabla 21 se determina que al momento de finalizar la pandemia, existen más niñas que niños menores a 2 años con desnutrición crónica infantil, con una diferencia porcentual de 3 puntos. De igual manera, cifras porcentuales similares de niños y niñas con de desnutrición crónica infantil en niños de entre 2 y 5 años.

Tabla 22

<i>Tasa de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición crónica infantil en el Ecuador, según su área, al finalizar la pandemia.</i>		
Población	Año	2022
	Área	
Niños y niñas menores a dos años	Urbano	18,9
	Rural	21,9
Niños y niñas entre dos y cinco años	Urbano	13,3
	Rural	21,0
Total de niños menores a 5 años	Urbano	15,4
	Rural	21,4
Fuente: INEC		

Al final de la pandemia existen más niños y niñas menores a 2 años con desnutrición crónica infantil en el área rural que en el área urbana, con una diferencia porcentual de 3 puntos porcentuales. De igual manera, en el caso de niños y niñas entre 2 y 5 años, se presenta mayor desnutrición crónica infantil en el área rural que en el área urbana, con una diferencia porcentual de 7,7 puntos porcentuales; situación que refleja que la desnutrición crónica infantil es constante en la parte rural, mientras en la parte urbana tiene una tendencia a la baja con el paso de los años de los niños y niñas.

Se puede observar de lo expuesto que el derecho a la alimentación se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la salud, así como el derecho al trabajo y a la vida digna, pues una persona que no cuenta con recursos necesarios para una vida digna es muy probable que no cuente con un trabajo o este no sea adecuado y no pueda acceder a alimentos de calidad, situación que afecta a su salud y la de su familia, afectando el desarrollo de su vida; es deber del Estado realizar acciones y determinar políticas públicas que regulen el acceso a la alimentación de calidad, a la soberanía alimentaria y a un efectivo ejercicio del derecho a la alimentación de la población. Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta que se puede exigir el cumplimiento mínimo de este derecho, sobre todo para las poblaciones más vulnerables, mediante el acceso a los programas de desarrollo social existentes.

3. Derecho al Ambiente Sano

Para iniciar, es necesario considerar que el derecho al ambiente sano es diferente a los derechos de la naturaleza, en cuanto el primero se centra en garantizar a la persona un espacio sano para su desarrollo con una visión antropocéntrica; mientras que los derechos de la naturaleza reconocen a esta como un sujeto de derechos, reconociéndolos más allá de las necesidades de las personas a un ambiente sano para el desarrollo de su vida.

Arroyo señala que el ambiente sano “... implica que se mantenga equilibrado y que así mismo se debe garantizar el buen vivir en la sociedad lo que implica que debe asegurar un entorno adecuado para las familias que brinden garantías de seguridad para el desarrollo óptimo de la población” (Arroyo, 2020). Es decir, el derecho fundamental al ambiente sano se enfoca en garantizar el Buen Vivir, que es el paradigma de la Constitución Ecuatoriana del 2008 que abarca los derechos de económicos, sociales y culturales.

Según López (2012), el derecho al ambiente es un derecho social, a la vez que es derecho humano y fundamental, que se relaciona con el desarrollo productivo del país y la generación de política pública para la garantía del mismo. Por su parte, María Alonso (2015), señala que el derecho al medio ambiente tiene una doble dimensión: la primera protege el medio ambiente en sí, que defiende y restaura a la naturaleza y sus recursos sin tener en consideración las necesidades humanas; y, la segunda, que es una dimensión que considera que el ambiente sano se garantiza

para la realización y vigencia de los derechos reconocidos en favor de la persona. Es la segunda dimensión, la que se refiere al derecho al ambiente sano que la Constitución del Ecuador a individualizado, desde una visión antropocéntrica, pues es la misma norma que a posterior regulara de manera amplia los derechos de la naturaleza.

Borras (2014) señala que el derecho al ambiente sano tiene relación estrecha con la dignidad de las personas, por lo que debe ser garantizado por los Estados en busca de garantizar los derechos interrelacionados. Es así, que se le reconoce al derecho al ambiente sano su relación con la dignidad humana, y por ende la necesidad de garantizar su acceso en igualdad para el individuo y la comunidad, en cuanto permite el desarrollo de los mismos en un espacio adecuado para garantizar la integridad de la persona y la efectividad del desarrollo de otros derechos.

La Corte IDH (2017) señala que el derecho a un ambiente sano es:

“Un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.” (Corte IDH, 2017).

De lo expuesto se evidencia que el derecho al ambiente sano tiene estrecha relación con otros derechos, que se puede exigir de manera individual y colectiva, importante por su implicación en el desarrollo de la vida de las personas, así como en la necesidad del Estado para garantizar una el cumplimiento de las necesidades básicas, la integridad y dignidad humana de las personas.

El derecho al ambiente sano puede definirse como *“el derecho de las personas a desarrollarse en un medio adecuado, saludable y propicio para la vida y dignidad humana”* (Luis, 2018, p.550), lo que involucra que existan condiciones ambientales adecuadas para el desarrollo de las personas en su hábitat, haciendo que *“el Estado realice determinadas acciones, ya que no estamos en presencia de un derecho que satisfaga con la mera inacción y no afectación del derecho por parte del Estado”* (Espinoza, 2010, p. 176). Por lo tanto, es necesario que los Estados realicen acciones destinadas a satisfacer las necesidades de la población a contar con un ambiente sano para el desarrollo de su vida en condiciones adecuadas que garanticen la vida y la dignidad humana, como mínimo para garantizar los derechos fundamentales.

Se evidencia que el derecho al ambiente sano tiene una estrecha relación con el desarrollo sostenible desde una visión ambientalista, por cuanto lo que pretende este derecho es velar por la disminución de los impactos que la actividad del hombre pueda tener sobre la naturaleza para

mantener un ambiente sano. Este derecho tiene cierta concepción biocentrista, ya que si bien es cierto mantiene esa dualidad radical que la aleja de la naturaleza, tiene un criterio de racionalidad al momento de efectuar sus actividades, ya que genera un aporte trascendente a la naturaleza al regular las actividades humanas.

Es necesario reconocer que el derecho al ambiente sano se encuentra interrelacionado de manera permanente con otros derechos fundamentales, al ser el medio donde se desarrolla la vida de las personas, al mismo tiempo que es obligación del Estado procurar garantizar el cuidado y respeto de la naturaleza, así como de los ambientes sanos para que las personas puedan contar con los espacios adecuados para el desarrollo de su vida en condiciones dignas y adecuadas.

3.1. El Derecho al Ambiente Sano en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador, reconoce al derecho al ambiente sano como un derecho fundamental y social por su importancia en el desarrollo de las comunidades y la protección del ambiente en garantía del Buen Vivir. Este derecho se lo analiza desde su importancia para el desarrollo social, así como la conservación ambiental. El Estado tiene la obligación de proteger, promover y reparar al ambiente en garantía de los derechos de la sociedad y de la naturaleza, teniendo en consideración que la actualmente la naturaleza es un sujeto de derechos. La Carta Magna ecuatoriana señala en sus artículos 14 y 15 lo siguiente:

*“Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 14)

“Art. 15.- El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.

Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los

ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 15)

La Constitución del 2008 determina que el Estado cumple dos roles para proteger el ambiente sano, el primero reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir; también, tiene el deber de restringir el uso e ingreso de materiales de cualquier tipo que afecten la salud, la alimentación o cualquier otro derecho de la población mediante regulaciones y sanciones, de igual manera en caso de que esto llegará a suceder tiene la obligación de reparación ante los daños causados. El segundo rol del Estado radica en promover tecnologías limpias y de bajo impacto que no afecte a los derechos de la población y el ambiente; esto se consigue mediante medidas tributarias y sancionatorias ante acciones de daño al ambiente, así como la reparación del mismo. De igual manera, el Estado debe abstenerse de realizar actividades nocivas para la salud o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, por lo que a la par tiene funciones de acción y abstención para garantizar el cumplimiento de este derecho fundamental.

3.2. El Derecho al Ambiente Sano en el Ecuador antes de la pandemia

El reconocimiento constitucional del derecho de las personas a vivir en un ambiente sano se presenta por primera vez en la Constitución Política de 1979 y ha ido evolucionando hasta la progresivamente hasta Constitución del año 2008, normativa que establece mecanismos de protección al ambiente y la naturaleza, buscando garantizar el bienestar y supervivencia de las futuras generaciones.

La Constitución de 1998 ratificó el derecho a vivir en un ambiente sano e incluyó la obligación del Estado de vigilar por la protección de la naturaleza. Por su parte, la Constitución del 2008 estableció la regulación y responsabilidad ambiental, y reconoció por primera vez como sujeto de Derechos a la naturaleza, obligando al Estado a generar acciones y abstenciones que protejan a la naturaleza del actuar humano.

En lo que respecta al derecho de la población a vivir en un ambiente sano “*el Estado tiene el deber primordial de promover el desarrollo sustentable y ambientalmente equilibrado*” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, numeral 5 del Artículo 3 y numeral 1 del Artículo 395), “*por lo que todas las actividades socioeconómicas del país deben desarrollarse dentro de las políticas de gestión ambiental, las cuales se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento tanto para el Estado, como para los particulares*” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, numeral 2 del Artículo 395). De esta manera, el texto constitucional reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, a la vez que garantiza el derecho de la naturaleza a ser conservada mediante la adecuada gestión ambiental del Estado, para lo cual es indispensable una correcta administración pública.

Espinosa (2014) señaló en su investigación que la degradación de los recursos naturales afecta la vida de las personas por lo que es urgente usar los conocimientos de forma responsable en todos los campos, con la finalidad de evitar impactos ambientales negativos que afecten al ambiente; siendo esto responsabilidad del Estado al tener el deber de garantizar el bienestar de los ciudadanos y de prevenir, gestionar y reparar los daños ambientales; así como de los ciudadanos como titulares para exigir el derecho fundamental a un ambiente sano a la administración pública o por medio de los organismos judiciales. Por lo tanto, el vivir en un ambiente sano se encuentra ligado a una correcta administración de los recursos naturales, que según manda la Constitución, es deber del Estado mediante el control y regulación de las actividades humanas en el ámbito público y privado, para que exista un uso adecuado de recursos que aporten el desarrollo de la sociedad con el uso obligatorio de tecnologías limpias y alternativas que permitan minimizar los efectos ambientales, promocionando así políticas que prevengan el daño ambiental y, de ser el caso, creando mecanismos para recuperar los espacios naturales degradados.

En Ecuador el derecho a un ambiente sano es la base del Derecho Ambiental, así como un derecho fundamental que se desarrolla nivel transversal. Coloma (2011) señala que el reconocer a la naturaleza como sujeto de derecho en la Constitución aporta a asegurar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano que incluye tanto elementos naturales como la tierra, agua, aire, flora y fauna; pero, también puede contener elementos artificiales, como es el patrimonio cultural, genéticos, químicos, etc. Según se incorpore o no el elemento cultural, se habla de medio ambiente en sentido amplio o restringido (Borillo, 2011). Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la Constitución regula en sentido amplio, que permite el desarrollo normativo al legislador para garantizar el ambiente sano en todas sus consideraciones, protegiendo así a las personas y a la naturaleza.

En Ecuador existe un caso representativo de contaminación ambiental en la provincia de Esmeraldas, este fue causado por el refinamiento de minerales e hidrocarburos que afectan a los principales recursos naturales de la zona (agua, suelo, vertientes, flora y fauna) y a la salud, existiendo estudios ambientales y médicos probaron que la exposición a metales pesados e hidrocarburos de los habitantes de esta zona (Jurado, 2006). Sin embargo, las instituciones públicas y privadas restaron importancia a esta situación, de igual manera las poblaciones afectadas se han adaptado a vivir en zonas contaminadas que afectan su salud y desarrollo. Esto afecta al derecho fundamental al medio ambiente sano, a pesar de que existe un daño permanente a la población y a la naturaleza, que ocasiona una vulneración permanente y requiere una actuación estatal. Sin embargo, la omisión del Estado y la comunidad ha ocasionado que este caso no sea tratado y se afecte a la vida digna y desarrollo de la comunidad que vive en este ambiente no adecuado.

Por lo expuesto, es evidente que a pesar de la garantía al ambiente sano como derecho de las personas y a la protección de la naturaleza como sujeto de derechos, la explotación de recursos es permanente; y, la falta de atención y regulación, así como de judicialización, ocasiona que el derecho al ambiente sano no se garantice de manera efectiva.

A continuación, presentamos datos sobre la protección a la naturaleza y el derecho contar con un ambiente sano previo a pandemia:

Tabla 23

<i>Áreas protegidas en el Ecuador entre 1959 y 2020</i>				
<i>Áreas protegidas</i> \ Año	1959-1999	2000-2010	2011-2020	TOTAL
Proporción de áreas protegidas a nivel nacional	14,18%	0,34%	0,32%	14,84%
Superficie de áreas protegidas	19'137.060 hectáreas	454.077 hectáreas	435.380 hectáreas	20'026.517 hectáreas
Áreas protegidas a nivel nacional	26	19	15	60
Fuente: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica				

Hasta el año 1999 se habían declarado 19'137.060 hectáreas del país como áreas protegidas, que representa el 14,18% del territorio nacional. A partir de ese año, durante el periodo 2000 -2020, únicamente se incrementó la protección hasta 20'026.517 hectáreas, que representa un incremento del 0,66% de áreas protegidas a nivel nacional en 20 años. Esto representa que durante 20 años el avance en la protección de áreas ambientales del Ecuador no avanzó representativamente. Esto contrario a lo que manda la Constitución del 2008, que garantizaba los derechos de la naturaleza y los derechos de las personas a contar con un ambiente sano. El reducido aumento en la protección de las diversas áreas naturales del Ecuador se encuentra relacionado a la ampliación de la superficie agrícola, así como de la explotación de recursos no renovable y la minería.

El derecho a un ambiente sano genera la obligación del Estado a invertir en su protección y reparación. El Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en la protección del ambiente antes de pandemia:

Tabla 24

<i>Gasto público social destinado a la protección del medio ambiente por el Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2007	2,30
2008	7,26
2009	7,39

2010	9,15
2011	11,08
2012	11,71
2013	9,12
2014	8,74
2015	8,16
2016	5,44
2017	5,33
2018	5,29
2019	4,40
Fuente: CEPAL	

En 2007, previo a la Constitución de 2008, el gasto público social para la protección del medio ambiente era de 2,30 dólares per cápita. Posterior a la reforma constitucional, en el año 2008, se observa un aumento aproximado del 200%, que equivale a 7,26 dólares per cápita. En el año 2012 es el año donde el Estado invirtió más recursos en la protección del medio ambiente con gasto público en el área de 11,71 dólares per cápita. Posterior a este año la cifra fue decreciendo hasta ser de 4,40 dólares por habitante en el año 2019

La realidad presentada, que no es única en el país ni la región, evidencia el incumplimiento del derecho a vivir en un ambiente sano, así como a la progresividad de este derecho, que ordena se tomen las precauciones necesarias para evitar los daños a la población, situación que se da debido a la industrialización y la producción masiva, así como a los asentamientos humanos, la contaminación del agua y el suelo, la explotación de recursos no renovables y renovables, el uso de químicos no controlados y la falta de mecanismos de cuidados del medio ambiente, entre otros que afectan a la biodiversidad y se dan por la falta de áreas protegidas y reguladas.

3.3. El Derecho al Ambiente Sano en el Ecuador Durante la Pandemia

Desde el 2008, con la vigencia de la nueva Constitución, se ampliaron los derechos ambientales y la normativa que los protege, incluyendo el derecho fundamental a un ambiente sano; con base en esto se determinó la necesidad de destinar fondos para la protección ambiental mediante reformas legales y programas ambientales que efectivizarían de los derechos que había reconocido la norma suprema.

El derecho a un ambiente sano es resultado de la necesidades humanas y, su goce se relaciona con la acción humana, virus como: el ébola, COVID-19, fiebre amarilla, entre otros, son una advertencia de la urgencia de cuidar el ambiente y contar con los contingentes necesarios ante emergencias causadas por pandemias de este tipo. (Subía & Subía, 2022, pp. 147-166). Es así que la regulación del derecho a un ambiente sano conlleva la responsabilidad de generar derechos y obligaciones que permitan una convivencia armónica entre las personas y el ambiente, permitiendo

de esta manera que se preserve el sano este último para que las futuras generaciones cuenten con un espacio para el desarrollo digno de su vida.

La cuarentena impuesta por el COVID-19 ocasionó una recesión económica mundial que es uno de los efectos más visibles en el corto, mediano y largo plazo, situación que ha llevado a los Estados a buscar medios para solventar la esta crisis social y económica producida por la pandemia. La pandemia intensificó los problemas que tenía la población mundial, incluyendo la falta de acceso a un ambiente sano, develando la falta de presencia estatal en la atención a las emergencias, la prestación de servicios básicos, garantía de derechos fundamentales a los ciudadanos, la prestación de salud, entre otros; situación que se evidenció con el manejo deficiente de residuos, de círculos epidemiológicos, entre otros, por parte de las administraciones públicas, situaciones que pusieron en riesgo a las personas al no poder garantizar el acceso a un ambiente sano por la falta de políticas públicas.

Existieron múltiples leyes y decretos, amparados en el estado de excepción, que buscaron regular el derecho al trabajo, salud, educación, transporte, entre otros, que pretendieron reducir las consecuencias de la pandemia en la sociedad; sin embargo, el tema ambiental solo se consideró en la parte de manejo de desechos, sin tener en cuenta el derecho de las personas a un ambiente sano y el derecho de la naturaleza a ser protegida, situación que ocasionó un deterioro en el desarrollo de la vida de persona con dignidad en relación a su relación con el medio ambiente.

Durante la pandemia, las personas sintieron cambios en el ambiente, evidenciando los efectos positivos en la naturaleza a causa del cese abrupto de las actividades industriales por el aislamiento, al punto que se evidenció la necesidad de políticas de protección de áreas naturales, la no extracción de recursos no renovables, la minería responsable, el uso de tecnologías responsables, entre otras medidas que permitan generar equilibrio con el medio ambiente que permita mantener niveles ambientales sanos (Ceballos, 2021, pp.259-26). La recuperación de la naturaleza fue evidente en cuanto el cese de actividades no esenciales, situación que demostró el uso abusivo de la naturaleza en el diario vivir y sus efectos en el ambiente, demostrando la necesidad de regular de manera efectiva el uso de los recursos naturales.

De igual manera, ante los cambios ambientales surgidos durante el inicio de la pandemia, se evidencio la necesidad de las sociedades de conocer los recursos físicos, naturales, culturales, económicos y sociales que la componen, debido a que en situaciones de crisis es imperioso el planeamiento estratégico socioambiental en las actividades, con un enfoque de derechos que permita garantizar el acceso a los servicios básicos, evitando causar daño al ambiente y la población con políticas públicas a favor de un ambiente sano y un desarrollo sostenible.

A continuación, presentamos datos sobre la ampliación de áreas naturales protegidas en el Ecuador durante la pandemia:

Tabla 25

<i>Áreas protegidas en el Ecuador entre 2020 y el 2023</i>			
Áreas protegidas \ Año	2020	2021-2023	TOTAL
Proporción de áreas protegidas a nivel nacional	14,84	4,61	19,45
Superficie de áreas protegidas	20'026.517 hectáreas	6'217.129 hectáreas	26'243.647 hectáreas
Áreas protegidas a nivel nacional	60	18	78
Fuente: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica			

Entre el año 2021 y el 2023 se ampliaron las áreas protegidas en 6'217.129 hectáreas, dando un total de 26'243.647 hectáreas a nivel país. Esto significa que el para el 2023 el Ecuador cuenta con 19,15% de su territorio nacional declarado como área protegida. En los últimos cuatro años aumento 31% las áreas protegidas, lo que representa un avance significativo en los derechos de la naturaleza y los derechos de las personas a un ambiente sano.

Por su parte, el Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en la protección del ambiente sano durante la pandemia:

Tabla 26

<i>Gasto público social destinado a la protección del medio ambiente por el Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2019	4,40
2020	6,23
2021	3,28
Fuente: CEPAL	

En 2020, se observa un aumento del 41,59% en la inversión para la protección del medio ambiente, que representa un gasto público de 6,23 dólares per cápita. Sin embargo, en el año 2021, se disminuye a la mitad la inversión para la protección del medio ambiente, que representa una inversión de 3,28 dólares per cápita.

El COVID-19 demostró que es fundamental para los Estados considerar las acciones necesarias con respecto a los cuidados de fuentes de agua, asentamientos humanos, contaminación del suelo, uso de recursos no renovables y renovables, entre otros que afectan a la biodiversidad y podrían ocasionar daños a la salud de las personas, así como alterar la naturaleza con la finalidad de conservar un ambiente sano para el desarrollo de la vida de los individuos y comunidades.

3.4. El Derecho al Ambiente Sano en el Ecuador después de la pandemia

La declaración del fin de la pandemia determina cambios a nivel personal, comunitario y del Estado. En las personas se busca un cumplimiento de las normas de bioseguridad y autocuidado que permitan garantizar la salud en un contexto posterior al estado de excepción. En la comunidad se pretende conseguir una sociedad colaborativa, solidaria y respetuosa de las normas traducidas en protocolos, que una vez terminadas las limitaciones del estado de excepción, se debe tener en cuenta la nueva realidad de convivir con un virus relativamente desconocido. Por su parte, los Estados deben plantear políticas públicas que permitan conservar el ambiente sano e impulsen a la población a involucrarse en la mantención del ambiente en condiciones óptimas en situaciones ordinarias y extraordinarias. (Alvarado, 2022, pp. 29-39.)

El COVID-19 puso sobre la mesa la necesidad de considerar al ambiente como un factor estrechamente relacionado con la salud, la dignidad y la vida en general, necesario para toda la comunidad con el objetivo de garantizar sus derechos y que la comunidad necesita para ejercer sus derechos, como el acceso al agua que es básico para asegurar la limpieza e higiene y que fueron parte esencial para combatir el COVID-19 (Ceballos, 2021, pp.259-26). Por esto, la búsqueda de garantizar el derecho a un ambiente sano, se debe unir a la justicia social y ecológica, así como al desarrollo del Buen Vivir, donde los Estados y Organismos Internacionales deben ser actores activos en la protección del ambiente que permita conservar los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país mediante el uso de tecnologías limpias y alternativas no contaminantes y de bajo impacto.

Posterior al COVID-19 es transcendental construir una verdadera política pública que garantice el derecho al ambiente sano e incluya los diferentes sectores estratégicos, otorgando los recursos humanos y económicos para combatir el cambio climático, previniendo a futuro el riesgo de contraer enfermedades infecciosas o atiendan otras situaciones de crisis, como lo fue el COVID-19 (Subía & Subía, 2022, pp. 147-166). Es necesario que las administraciones públicas en todos los niveles tomen un rol activo para la generación de lineamientos que promuevan la preservación de ambientes sanos en el tiempo, con la finalidad de proteger la naturaleza y su acceso para las personas.

Durante el año 2023, en consulta popular se decidió mantener el crudo del Yasuní-ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente en el subsuelo; sin embargo, hasta la fecha, este bloque

continúa siendo objeto de extracción petrolera (Primicias, 2023). Durante el año 2023 no ha existido la determinación de nuevas áreas naturales protegidas, situación que alarma ante el incremento poblacional y la necesidad de preservar y garantizar espacios que garanticen el acceso a un ambiente sano a la población para el desarrollo de su vida, siendo esto una actividad que el Estado debe realizar permanentemente.

El desarrollo de un ambiente sano post pandemia permitirá retornar a una cierta normalidad que permita continuar el proceso de avance de protección y reconocimiento de derechos fundamentales interrelacionados a nivel nacional, así como a reducir la recesión económica causada por la pandemia, en búsqueda del desarrollo humano y buen vivir de la población.

4. Derecho a la Educación

El derecho a la educación es un derecho humano, fundamental, indivisible e interdependiente, que se clasifica como un derecho económico, social y cultural a la vez; y, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1999) también es:

“El derecho a la educación (...) es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1999)

La UNESCO, reconoce que el derecho a la educación es fundamental para ejercer otros derechos, al considerar que ninguno de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales pueden ser practicados por individuos sin un mínimo de educación (UNESCO, 2019, pp. 26-27). Por lo tanto, la educación es un pilar para que las personas puedan acceder a los otros derechos, pues permite adquirir los conocimientos y los medios para poder exigir a los poderes públicos la efectividad de los derechos, así como judicializarlos en el caso que sea necesario.

De igual manera, Pacheco señala que:

“El contenido mínimo del derecho a la educación está relacionado con su naturaleza: ser un derecho irrenunciable. En la Doctrina Jurídica, la regla general es que todos los derechos son irrenunciables, es decir, que por la autonomía de la voluntad puede disponerse, ser materia de negociación, sin embargo, su excepción son los derechos irrenunciables.” (Pacheco, 2007, p.62)

La educación al ser irrenunciable implica que nadie puede ser privado del mismo por ninguna causa, debiendo ejercer sin discriminación, y el Estado tiene el deber de realizar acciones

positivas para el cumplimiento del mismo, que permita su garantía en favor de la sociedad. No se puede cambiar el acceso a la educación por prebendas que pretendan satisfacer momentáneamente las necesidades de la sociedad, negando el derecho fundamental de las personas a acceder a la educación.

Para Rodino (2015) la educación es un derecho base que permite garantizar otros derechos cuando se brinda, y los restringe cuando se la niega. En el desarrollo de la vida, la exigencia de los derechos para las personas privadas de la educación se restringen, en especial a los que necesitan de una preparación previa para su ejecución, como el derecho al trabajo, seguridad social, ser elegido en un cargos políticos, derecho a la comunicación e información, entre otros. Por lo tanto, es necesario preguntarse ¿Cómo el Estado puede garantizar el derecho al trabajo o la seguridad social si no ha garantizado previamente el derecho a la educación?. Es impensable que se omita por el Estado el garantizar el acceso a la educación a su población, pues cualquier otra acción que busque desarrollar derechos encontrará límites en la falta de educación de la población.

El derecho a la educación permite que se garantice el ejercicio de otros derechos, es así que Tomasevski señala que: *“La educación es un multiplicador que aumenta el disfrute de todos los derechos y libertades individuales cuando el derecho a la educación está efectivamente garantizado, y priva a las poblaciones del disfrute de muchos derechos y libertades cuando se niega o viola ese derecho”* (Tomasevski, 2003, p. 10). El Estado es responsable de garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos, teniendo en cuenta que sus acciones o la falta de ellas pueden afectar a toda la sociedad y al mismo Estado.

Da Silva y García, citado por Alvites, señalan que el derecho a la educación se considera como un derecho social fundamental, por su estrecha vinculación con las condiciones de existencia de las personas, debido a que se relaciona con la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, que garantizan la garantía de sus derechos fundamentales (Alvites, 2017). La persona que ha accedido a educación podrá tener mayor conocimiento de sus derechos, de las políticas públicas del Estado, así como de los medios para exigir el cumplimiento de fundamentales, evitando de esta manera el poder abusivo del Estado.

Con base en lo expuesto, el derecho a la educación es innato de toda persona, siendo el espacio donde puede desarrollar libremente sus ideas y pensamientos en garantía del buen vivir, solventando sus necesidades básicas de mejor manera mediante el acceso al conocimiento. Esto hace que el derecho a la educación sea base para el ejercicio de los derechos por parte de los individuos.

4.1. El Derecho a la Educación en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce al Derecho a la educación como un derecho

garantizado obligatoriamente por el Estado a todas las personas durante su vida, mismo que es considerado una inversión de interés público imprescindible para el Buen Vivir, que constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional. La Carta Magna ecuatoriana determina en sus artículos 26, 27, 28 y 29 lo siguiente:

“Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 26)

“Art. 27.-La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 27)

“Art. 28.-La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 28)

“Art. 29.-El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 29)

La Constitución del 2008 regula el derecho a la educación como una obligación donde interviene toda la sociedad de forma dinámica. Determina que es una política pública e inversión del país que busca el desarrollo estratégico mediante la formación escolar y extraescolar de las personas en competencias y capacidades para crear y trabajar.

El artículo 26 determina que la educación es un derecho para las personas y un deber del Estado, que forma es parte esencial de la política pública y de la inversión del país. Este derecho involucra a toda la sociedad, y todas las personas tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 26). Esto con base en la necesidad de que las personas tengan un proceso educativo para que cuenten con los recursos necesarios para hacer efectivos sus derechos.

El artículo 27 manda que la educación se centre en el ser humano, garantice su desarrollo holístico, y sea: participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsando el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. A la vez, reconoce que la educación es imprescindible para el ejercicio de los derechos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 27).

El artículo 28 señala que la educación responderá al interés público y que será obligatoria en el nivel inicial, básico y bachillerato; garantizando su universalidad, laicismo y gratuidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 28). Por su parte, el artículo 29 manda que el Estado garantice la libertad de cátedra en la educación superior y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 29).

En Ecuador, el derecho a la educación se regula por la Constitución que garantizar el acceso universal desde el nivel inicial hasta el bachillerato, o su equivalente; y, la gratuidad de la educación pública hasta la universidad. Así también, el país cuenta con la normativa necesaria para garantizar la educación, que va desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta las normas ordinarias que regulan la educación (Calderón, 2015, pp.2-3). Al ser un derecho fundamental, la educación es prioridad estatal, que es obligación prestacional del Estado, presentando una dicotomía, por un lado al garantizar el desarrollo del país y, por otro, la dignidad humana. Al mismo tiempo, el Estado debe abstenerse de utilizar la educación para fines personales, por lo que la educación se encuentra protegida del adoctrinamiento. Por lo tanto, la educación es un derecho interconectado con el desarrollo de otros derechos a lo largo de la vida de las personas como lo son la salud, trabajo, vida digna, comunicación, entre otros; que pueden verse vulnerados por la falta de prestación del servicio de educación en los términos que manda la ley, al hacer que las personas no puedan acceder o les cueste más hacer valer sus derechos.

4.2. El Derecho a la Educación en el Ecuador antes de la pandemia

La educación garantizada como parte del Buen Vivir se encuentra en constante desarrollo y su construcción, es un reto al tener que integrar una cosmovisión comunitaria que permita una educación intercultural, sin discriminación, universal, inclusiva y laica; que permita crear una cultura política educativa comprometida con la propuesta constitucional del Sumak Kawsay como un derecho de todas las personas (Lara & de la Herrán, 2016, pp. 41-58). El reconocimiento de la educación como derecho hace que esta pase a ser un compromiso del Estado con el desarrollo integral de la persona y con la garantía de una vida digna que avala su formación en armonía con su comunidad y en búsqueda de su crecimiento personal, así como una inversión estatal.

En el año 2006 se presentó el Plan Decenal de Educación para el periodo 2006-2015, que definía como política de Estado la universalización de la educación en la educación primaria y secundaria; sin embargo, ante los nuevos retos que se presentan con los cambios sociales en el sector educativo, las políticas públicas se han adaptado a las necesidades, como promover la gratuidad de la educación y aumentar la oferta educativa, para garantizar el derecho a la educación de manera integral (Calderón, 2015, pp.2-3). Este plan decenal coincidió en parte con lo planteado por la Constitución del 2008, en cuanto a la universalización de la educación, sin embargo tuvo que adaptarse para los retos que se fueron presentando ante la gratuidad, inclusión, equidad, entre otros principios que se le otorgaron al derecho fundamental a la educación.

De la Herrán (2018) señala que el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015, regula políticas públicas educativas a medio y largo plazo, cuya misión es superar la mala situación socioeducativa del Ecuador. De este plan se evidenciaron problemas que afectaban al sistema de educación y fueron:

- Acceso limitado a la educación y falta de equidad.
- Baja calidad de la educación, poca pertinencia del currículo y débil aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Ausencia de estrategias de financiamiento y deficiente calidad del gasto.
- Infraestructura y equipamiento insuficientes, inadecuados y sin identidad cultural.
- Dificultades en la gobernabilidad del sector e inexistencia de un sistema de rendición de cuentas de todos los actores del sistema.

A partir del reconocimiento de la Educación como derecho fundamental en la Constitución del 2008 se impulsaron políticas públicas sociales y educativas enfocadas en mejorar la calidad de vida de la población, teniendo como uno de los pilares la inclusión de los grupos de atención prioritaria. Para su consecución, se garantizó en el Plan Nacional de Desarrollo para el 2013-2017 la educación formal, mediante el fortalecimiento de las instituciones educativas con la aplicación

de educación a través de ejes transversales que son: la interculturalidad, la formación de una ciudadanía democrática, la protección del medio ambiente, el cuidado de la salud y hábitos de recreación de los estudiantes y la educación sexual integral. (De la Herrán, Cedeño & Lara, 2018, pp. 141-166). Se pretendió que el derecho a la educación incluya diferentes áreas en las que se entrelace con los ejes transversales para promover una enseñanza integral, con valores y principios que desarrolle las capacidades de los estudiantes e integre a la comunidad en el desarrollo de las actividades escolares, permitiendo de esta manera garantizar que la educación garantice el desarrollo de los otros derechos fundamentales.

En consecuencia, para cumplir con los nuevos mandatos constitucionales, se volvió necesaria la inversión de recursos que permitan la eliminación del cobro de matrículas en las escuelas públicas, para garantizar la gratuidad, situación que ocasionaba que miles de niños, niñas y adolescentes quedaran fuera del sistema educativo. Al mismo tiempo, se inició la entrega del desayuno escolar, y textos escolares de manera gratuita a los estudiantes de los establecimientos públicos y municipales (Isch, 2011, pp. 373-391). La educación con la nueva Constitución tuvo cambios importantes que se reflejaron en la prestación del servicio, obligando al Estado a ejecutar acciones prestacionales y a efectuar labores encaminadas a brindar la factibilidad necesaria para que se garantice el acceso universal y gratuito a este derecho según lo determinado en la norma suprema del 2008. Lo indicado se demuestra en la siguiente información:

Tabla 27

<i>Estudiantes del Sistema Nacional de Educación Ecuatoriano antes de pandemia</i>										
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Cobertura del SNE (millones de estudiantes)	4,1	4,23	4,38	4,45	4,56	4,73	4,63	4,58	4,52	4,47
Fuente: Ministerio de Educación										

Durante el periodo lectivo 2009-2010 se cuenta con la menor cantidad de estudiantes matriculados antes del inicio de pandemia. Al contrario, el año escolar 2014-2015 tiene 4,73 millones de estudiantes, siendo el periodo con más estudiantes matriculados en el sistema nacional de educación, que incluye instituciones públicas, privadas, municipales y fiscomisionales. Posterior a este periodo, se observa nuevamente un descenso en la matrícula de estudiantes, lo que no permite encontrar una estabilidad en el número de estudiantes matriculados, situación que se debe al abandono escolar y migración en muchas ocasiones.

Tabla 28

<i>Tasa de abandono de Estudiantes del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación</i>										
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Estudiantes del SNE (millones de estudiantes)	4,1	4,23	4,38	4,45	4,56	4,73	4,63	4,58	4,52	4,47
Tasa de abandon	4,34%	4,71%	5,61%	5,22%	3,89%	3,03%	2,77%	2,81%	2,30%	2,07%
Fuente: Ministerio de Educación										

Durante los años lectivos 2011-2012 y 2012-2013 se tuvo la tasa de abandono más alta, con un porcentaje superior al 5% de niños que dejaron el Sistema Nacional de Educación, por diversas situaciones sociales, económicas y familiares, según lo indicado por el Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2023).

Tabla 29

<i>Tasa Bruta de Matrícula¹⁰ de Estudiantes en Ecuador antes de la Pandemia</i>										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cobertura del SNE (millones de estudiantes)	4,1	4,13	4,21	4,36	4,56	4,5	4,48	4,43	4,39	4,34
Proyección Población en Edad Escolar (millones de NNA)	4,72	4,77	4,82	4,86	4,89	4,89	4,95	4,97	4,99	5
Tasa bruta de matricula	86,77%	86,45%	87,29%	89,80%	93,09%	91,36%	90,52%	89,05%	88,11%	86,78%
Variación de la Tasa bruta de matricula		-0,32%	0,84%	2,51%	3,29%	-1,73%	-0,84%	-1,47%	-0,94%	-1,33%
Fuente: Ministerio de Educación										

¹⁰ La Tasa Bruta de Matrícula, se calcula dividiendo el número de estudiantes matriculados entre el total de población en edad escolar.

Durante el año 2014 se tuvo la tasa bruta de matrícula más alta, con una cobertura de 93,09 %, lo que indica que 93 de cada 100 niños en edad escolar se matricularon dentro del Sistema Nacional de Educación. En el año 2010, 2011 y 2019 se observan las cifras más bajas de matriculación en comparación de la población en edad escolar, datos que invitan a reflexionar sobre la cobertura del servicio y la efectividad del derecho fundamental a la educación, así como de las políticas públicas aplicadas por la administración pública.

Tabla 30

<i>Cobertura de las Escuelas del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación</i>					
Área Año lectivo	Rural	%	Urbana	%	Total
2009-2010	11.667	42,19%	15.984	57,81%	27.651
2010-2011	11.347	42,15%	15.572	57,85%	26.919
2011-2012	11.896	43,02%	15.755	56,98%	27.651
2012-2013	11.415	43,14%	15.043	56,86%	26.458
2013-2014	10.758	43,78%	13.815	56,22%	24.573
2014-2015	10.091	43,28%	13.226	56,72%	23.317
2015-2016	8.403	45,12%	10.222	54,88%	18.625
2016-2017	7.801	45,32%	9.412	54,68%	17.213
2017-2018	7.566	45,51%	9.058	54,49%	16.624
2018-2019	7.536	45,52%	9.019	54,48%	16.555
2019-2020	7.492	45,62%	8.931	54,38%	16.423
Fuente: Ministerio de Educación					

De la tabla 30 se evidencia como las escuelas fueron reduciendo a nivel país, es así que en el año 2010 existían 27651 a nivel nacional mientras que para 2019 este número se redujo a 16.423, es decir que existió una reducción de 40,61% de unidades educativas en el país a nivel rural y urbano. Esta reducción se debe en parte a la fusión de escuelas y colegios en centros educativos más grandes, así como en la eliminación de las escuelas unidocentes; sin embargo, todo esto causa impactos a nivel de la prestación del servicio de educación a nivel universal, pues existieron personas que dejaron de asistir a la escuela por la lejanía de la misma. A la vez, se ocasiono un aumento en la carga laboral de los docentes y el hacinamiento de estudiantes en los establecimientos educativos.

Tabla 31

<i>Docentes del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación antes de pandemia</i>									
Año	Tipo de financiamiento de la institución								
	Particular	%	Municipal	%	Fiscomisional	%	Fiscal	%	Total
2009-2010	69.538	31,14%	2.995	1,34%	11.391	5,10%	139.408	62,42%	223.332
2010-2011	70.634	29,87%	2.706	1,14%	12.551	5,31%	150.543	63,67%	236.434
2011-2012	69.219	29,06%	2.709	1,14%	13.395	5,62%	152.866	64,18%	238.189
2012-2013	65.934	28,35%	2.624	1,13%	13.662	5,87%	150.360	64,65%	232.580
2013-2014	62.267	27,65%	2.495	1,11%	13.513	6,00%	146.916	65,24%	225.191
2014-2015	61.996	26,94%	2.437	1,06%	13.952	6,06%	151.776	65,94%	230.161
2015-2016	53.623	24,53%	2.085	0,95%	13.991	6,40%	148.864	68,11%	218.563
2016-2017	51.257	23,85%	1.861	0,87%	13.408	6,24%	148.391	69,05%	214.917
2017-2018	51.376	23,64%	1.835	0,84%	13.654	6,28%	150.456	69,23%	217.321
2018-2019	51.393	23,37%	1.838	0,84%	13.719	6,24%	152.916	69,55%	219.866
2019-2020	52.025	23,65%	1.812	0,82%	14.009	6,37%	152.149	69,16%	219.995
Fuente: Ministerio de Educación									

Desde el 2008 el número de docentes disminuyó, aunque no en la proporción que las instituciones educativas, es así que en el año 2011 se registra el mayor número de docentes con 238.189 profesionales a nivel nacional, mientras que en el 2019 se contaba únicamente con 219.995 profesores, lo que significa una reducción del 7,64% de docentes a nivel nacional.

A la par con la educación formal, se inició un proceso de alfabetización e ingreso de docentes, sin embargo no se logró cumplir con la eliminación de las brechas existentes en estos espacios (Isch, 2011, pp. 373-391). A continuación presentamos los datos sobre los avances de la educación desde el año 2008:

Tabla 32

<i>Tasas de analfabetismo en el Ecuador antes de la pandemia</i>		
	2000	2010
Analfabetismo	9.0%	6.8%
Fuente: INEC		

El analfabetismo en el Ecuador ha disminuido progresivamente en relación al mayor reconocimiento del derecho a la educación y las acciones determinadas para universalizar su acceso, como a la ampliación de los servicios de educación y los programas de alfabetización para adultos. En el año 2000, el censo realizado reveló que el 9% de la población era analfabeta, para el año 2010, el nuevo proceso censal señala que esta cifra bajó en 2,2 puntos porcentuales.

Tabla 33

<i>Evolución de la tasa de alfabetización de adultos en el Ecuador antes de la pandemia</i>			
Año	Tasa de alfabetización mujeres	Tasa de alfabetización hombres	Tasa de alfabetización adultos
2001	89,70%	92,33%	90,98%
2007	90,87%	93,39%	92,10%
2008	91,12%	93,75%	92,39%
2009	90,92%	93,66%	92,25%
2010	90,47%	93,32%	91,85%
2011	90,22%	93,05%	91,59%
2012	90,95%	93,25%	92,06%
2013	92,22%	94,43%	93,29%
2014	93,25%	95,26%	94,22%
2015	93,26%	95,73%	94,46%
2016	93,31%	95,45%	94,35%
2017	92,09%	93,78%	92,83%
2020	92,49%	94,81%	93,63%
Fuente: Datosmacro.com			

El proceso de alfabetización en el Ecuador ha permitido obtener resultados importantes en la población adulta del país, pasando de tener un 9% de población analfabeta en 2001 a tener menos del 7% de población analfabeta para el 2020. Esta reducción señala la importancia de reforzar los procesos educativos a fin de garantizar la erradicación del analfabetismo. De igual manera, a la

par del desarrollo tecnológico, se empezó a reconocer el analfabetismo digital, que ha ido tomando importancia con el transcurso del tiempo. Según el Censo Poblacional del año 2010, el 21,2% de la población del Ecuador es analfabeta digital para la fecha de su realización. Esto evidenció la necesidad de incorporar estudios en informática en la educación formal para el desarrollo de las capacidades en este campo que con el tiempo se vuelven conocimientos básicos.

La educación superior, con la promulgación de la Constitución de 2008, logró el reconocimiento de su importancia para la transformación de la sociedad y la estructura social, productiva y ambiental, a través de la formación de profesionales y académicos con capacidades y conocimientos que respondan a las necesidades del desarrollo nacional. Es así que se reconoce a la educación superior como indispensable para la obtención del derecho del buen vivir, considerando que la Constitución garantiza el acceso a la misma como un servicio público.

Tabla 34

<i>Estudiantes matriculados en educación superior en Ecuador antes de la pandemia</i>				
	2015	2016	2017	2018
Total	563.030	561.903	590.727	632.541
Presencial	476.376	485.569	511.202	549.413
Semipresencial	22.543	18.460	17.253	17.101
A distancia	64.823	57.380	60.592	61.776
Online	-	-	25	1.107
No informa	288	494	1.655	3.144
Fuente: SENECYT				

De la tabla 34 se observa el aumento progresivo del ingreso a la universidad, esto se debe al aumento de cupos en los diversos centros de estudio y del compromiso para la garantía del acceso al derecho a la educación. De igual manera, se presenta desde el 2017 el inicio de las carreras online que permitían a los estudiantes cursar carreras de manera virtual. Nuevamente toma relevancia el proceso de alfabetización digital.

La educación es una obligación e inversión del Estado con respecto de su población, por lo que debe presupuestar anualmente el valor a invertir en esta área social, que incluye la entrega de recursos para todos los niveles de educación. Es así que el Estado tiene el deber de generar las acciones para dar factibilidad a este derecho, pues resultaría falaz el limitar el acceso al mismo bajo la premisa de falta de recursos, más aun cuando se ha reconocido su importancia para el desarrollo de otros derechos. El Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en educación antes de pandemia:

Tabla 35

<i>Gasto público social en educación del Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2007	142,90
2008	162,40
2009	230,89
2010	230,93
2011	261,18
2012	265,13
2013	305,88
2014	298,64
2015	296,86
2016	284,99
2017	300,94
2018	287,97
2019	278,69
Fuente: CEPAL	

En 2007, previo a la Constitución de 2008, el gasto público social en educación fue de 142,90 dólares per cápita. Después de la reforma constitucional, en el año 2008, se observa un aumento de 19,50 dólares per cápita. En el año 2009 el aumento es de un 42,17% continuando con incrementos y disminuciones hasta que en el año 2019, donde la inversión era de 278,69.

La Constitución de 2008 cambió el modelo educativo del país radicalmente, promoviendo la reconfiguración del sistema educativo para asegurar una educación de calidad y calidez para toda la población, sin ningún tipo de discriminación y de acceso universal y gratuito. Estos cambios se dan en el reconocimiento de la educación como un derecho de las personas y de las comunidades, la reestructura del sistema nacional de educación, la mejora de la calidad y equidad educativa para los estudiantes, y la revalorización del docente. Es así que desde el 2008 la educación ha tenido reformas permanentes, que se dan en consecuencia de las transformaciones sociales y culturales, así como del reconocimiento de las necesidades de la población y de la importancia de la educación para la realización de los otros derechos.

4.3. El Derecho a la Educación en el Ecuador durante la pandemia

El derecho a la educación para todas las personas sin discriminación tiene su importancia en la necesidad de garantizar su acceso universal a la población, con el objetivo de dar a las personas de las capacidades necesarias para eliminar las brechas sociales y los conocimientos para poder ejercer los derechos que le han sido reconocidos, evitando así el abuso del poder público.

La pandemia significó para los estudiantes, según Antonio Guterres, una catástrofe generacional, debido a que el cierre de los centros de estudio podría ocasionar “*desperdiciar un potencial humano incalculable, minar décadas de progreso y exacerbar las desigualdades arraigadas*” (Contreras, 2021, pp. 5-44). El COVID-19 acrecentó la brecha de la desigualdad social y dificultó la educación en todos sus niveles, dejando como uno de los retos inmediatos a solucionar el capacitar a la comunidad educativa para continuar con la educación en contextos de crisis. A causa de la pandemia, el ejercicio del derecho a la educación sufrió una interrupción sin precedentes. Según la UNESCO, 191 países cerraron sus instituciones educativas para implementar medidas de distanciamiento social que afectaron a más de 1.500 millones de estudiantes de todos los niveles (UNESCO, 2020).

Durante la emergencia sanitaria se ocasionó un cierre masivo de las actividades escolares presenciales a nivel mundial sin previo aviso, que generó efectos negativos en algunas áreas y obligó a la implementación de las modalidades de aprendizaje mediante plataformas digitales. Sin embargo, para aplicar las clases virtuales era necesario el uso de tecnologías informáticas e internet, recursos que no llegaba a todos los sectores, en especial a los más vulnerables (Ormaza & Benavides, 2022, pp. 2030-2045). Esta situación llevó a repensar el derecho a la educación ante la necesidad de no suspender el servicio y al mismo tiempo garantizar el derecho a la salud de estudiantes, docentes y la comunidad en general, que se vieron privados de la presencialidad de un momento al otro, sin que exista un plan de contingencia. Por esto, el derecho a la educación a partir del COVID-19 generó cambios en su ejercicio, debiendo los docentes y estudiantes adaptarse a nuevas realidades, donde se pasó de lo presencial a lo virtual.

En Ecuador, el 20 de marzo de 2020, a consecuencia del COVID 19, se declaró el Estado de Excepción y se suspendieron todas las actividades, bajo la premisa de precautelar la salud de la población, aunque la constitución no permitía la suspensión ni limitación del derecho a la educación. En relación al ejercicio del derecho a la educación se emitió el Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00020-A, para que la educación se imparta de forma virtual, precautelando la salud y garantizando la no suspensión de la educación, siendo la mejor alternativa de aprendizaje al no poder tener acceso a los centros educativos de manera tradicional debido a la limitación al derecho a la movilización y la reunión. Para esto, el gobierno ecuatoriano suspendió las clases presenciales en todos los niveles educativos a nivel país, y generó políticas públicas flexibilizando las modalidades de acceso a la educación mediante educación en casa, radio educación, teleeducación, educación virtual, entre otras.

Ecuador tiene la obligación constitucional de ampliar y garantizar la cobertura, la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas públicas; mediante un presupuesto prioritario y permanente, es decir de brindar la factibilidad para el ejercicio del derecho a la educación. Sin embargo, ante la emergencia sanitaria del COVID-19, se dispuso que únicamente las instituciones que se encontraban directamente relacionadas con la lucha contra la pandemia podían realizar la ejecución total de su presupuesto, por lo que las instituciones educativas se vieron

restringidas de ejecutar los presupuestos, suponiendo una vulneración de los derechos durante este periodo (Contreras, 2021, pp. 5-44). El derecho a la educación en pandemia paso a segundo plano, debido a la prioridad que se otorgó a los servicios de salud y seguridad, con la finalidad de salvaguardar la atención a las necesidades de protección de la integridad física de la población, limitando la mayoría de derechos fundamentales a los antes mencionados.

Durante la pandemia el derecho a la educación se vio afectado, y se reflejó en el abandono escolar, la reducción de centros educativos y docentes, por lo que se observa que el principio de progresividad en la educación no se aplicó, situación que en parte se provocó por el COVID-19, sin que hasta la fecha se evalué las consecuencias a causa de la recesión mundial ocasionada por la crisis sanitaria (Puetate, Coka & Méndez, 2021, pp. 324-329). Los estudiantes y los docentes debieron adaptarse a la modalidad virtual, buscando el uso adecuado de la tecnología, evitando que estos medios sean utilizados de manera abusiva o errónea, así como generando protocolos para atender la violencia digital. Por esto, el acceso a internet se volvió cada vez más necesario para el ejercicio de los derechos, sin embargo desde el inicio de la pandemia fue fundamental para realizar la mayoría de actividades educativas que pudieran evitar el corte del servicio internet, incluyendo el acceso a la educación de forma virtual.

Sin embargo, la educación virtual en pandemia ocasionó que servicios como el desayuno escolar, la entrega de textos escolares y uniformes de manera gratuita se elimine, situación que repercutió en las economías familiares, provocando un retroceso en el reconocimiento del derecho. Es así que la educación tuvo cambios importantes en el periodo que duro la pandemia, como se demuestra en la siguiente información:

Tabla 36

<i>Estudiantes del Sistema Nacional de Educación Ecuatoriano durante la pandemia</i>			
	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Cobertura del SNE (millones de estudiantes)	4,41	4,31	4,31
Fuente: Ministerio de Educación			

Durante el periodo lectivo 2019-2020 se cuenta con 4,41 millones de estudiantes matriculados antes del inicio de pandemia. Una vez inicio la pandemia, se observa una reducción de 0,10 millones de estudiantes en matriculados en el Sistema Educativo para el año lectivo 2020-2021. Sin embargo, el número de estudiantes matriculados se ha vuelto constante durante la pandemia, situación que representa una permanencia de los educandos en las instituciones

educativas pero no un retorno de quienes desertaron al inicio de la pandemia, situación que evidencia una falta de acceso al derecho a la educación por una parte de la población.

Tabla 37

<i>Tasa de abandono de Estudiantes del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación durante la pandemia</i>			
	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Estudiantes del SNE (millones de estudiantes)	4,41	4,31	24,31
Tasa de abandon	1,73%	1,77%	2,11%
Fuente: Ministerio de Educación			

De la tabla 37 se observa que durante la pandemia la tasa de abandono más alta es del 2,11% (año lectivo 2021-2022), cifra menor al periodo pre pandemia que contaba con un valor superior al 5% de niños que dejaron el Sistema Nacional de Educación en el año lectivo 2011-2012. Sin embargo, el abandono escolar representa un problema en la garantía del derecho a la educación, pues señala la falta de eficacia de las políticas públicas enfocadas en la permanencia de los estudiantes y en garantizar el acceso universal a la educación. Es así necesario el accionar del Estado para la reinserción escolar para solventar esta situación, evitando una vulneración sistemática de otros derechos fundamentales por falta de educación.

Tabla 38

<i>Tasa Bruta de Matrícula de Estudiantes en Ecuador durante la Pandemia</i>				
	2019	2020	2021	2022
Cobertura del SNE (millones de estudiantes)	4,34	4,26	4,26	2,27
Proyección Población en Edad Escolar (millones de NNA)	5,00	5,01	5,01	5,01
Tasa bruta de matrícula	86,78%	85,01%	84,97%	85,21%
Variación de la Tasa bruta de matrícula		-1,77%	-0,04%	0,24%
Fuente: Ministerio de Educación				

Durante el año 2019 se tuvo una tasa bruta de matrícula de 86,78%, lo que indica que aproximadamente 87 de cada 100 niños en edad escolar se matricularon dentro del Sistema Nacional de Educación. Durante la pandemia la cifra de niños en edad escolar matriculados se redujo, disminuyendo a 85 de cada 100 niños dentro del Sistema Nacional de Educación en los años 2020, 2021 y 2022.

Estos datos evidencian la reducción del ejercicio del derecho a la educación por parte de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador durante la pandemia, situación que se encuentra relacionado con la falta de recursos económicos, tecnológicos y sociales para acceder al Sistema de Educación, por ende de la falta de efectividad de las políticas públicas que garanticen el acceso al derecho fundamental a la educación.

Tabla 39

<i>Cobertura de las Escuelas del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación durante la pandemia</i>					
Área Año lectivo	Rural	%	Urbana	%	Total
2019-2020	7.492	45,62%	8.931	54,38%	16.423
2020-2021	7.449	45,96%	8.760	54,04%	16.209
2021-2022	7.447	46,27%	8.648	53,73%	16.095
Fuente: Ministerio de Educación					

De la tabla 39 se evidencia que durante el COVID-19 el número de escuelas continuaron reduciendo a nivel país, es así que en el año 2019 existían 16.423 y en 2022, al final de la pandemia, este número se redujo a 16.095, una reducción de 2% de unidades educativas en el país a nivel rural y urbano. Esta situación continua reduciendo el acceso territorial a la educación, por lo tanto evita que la educación sea universal como lo plantea la Constitución.

Tabla 40

<i>Docentes del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación</i>									
Año	Tipo de financiamiento de la institución								
	Particular	%	Municipal	%	Fiscomisional	%	Fiscal	%	Total
2019-2020	52.025	23,65%	1.812	0,82%	14.009	6,37%	152.149	69,16%	219.995
2020-2021	43.551	21,05%	1.803	0,87%	13.365	6,46%	148.156	71,62%	206.875
2021-2022	44.080	21,65%	1.816	0,89%	13.074	6,42%	144.625	71,04%	203.595
Fuente: Ministerio de Educación									

De la tabla 40 se observa como el número de docentes continuó disminuyendo durante la pandemia, al igual que las instituciones educativas, es así que en el año lectivo 2019-2020 se contaba con 219.995 en el Sistema Nacional de Educación, mientras que en el año 2021-2022 se contó con 203.595, una reducción del 7,46% de docentes a nivel nacional. Esta reducción se encuentra completamente apartada de garantizar una educación de calidad, pues al disminuir la cantidad de profesores aumenta la carga de estudiantes a los mismos, que como se observó, en número no han disminuido, a pesar del abandono escolar.

Durante la pandemia, se continuó con el proceso de alfabetización, en especial con la alfabetización digital, A continuación presentamos los datos sobre los avances de la educación desde el año 2010:

Tabla 41

<i>Tasas de analfabetismo en el Ecuador durante la pandemia</i>		
	2010	2022
Analfabetismo	6.8%	3.7%
Fuente: INEC		

El analfabetismo en el Ecuador ha disminuido progresivamente. En el año 2000, el censo realizado reveló que el 6,8% de la población era analfabeta; para el año 2022, el nuevo proceso censal señala que esta cifra bajó al 3,7%. Esta reducción apunta a la necesidad de reforzar los procesos de alfabetización de las personas adultas. Sin embargo, a partir de la pandemia toma relevancia la educación digital, y en este contexto la alfabetización digital. Es por esto, que los dos últimos procesos censales han dado importancia a este indicador y se observan los siguientes datos:

Tabla 42

<i>Tasas de analfabetismo digital en el Ecuador durante pandemia</i>		
Año	2010	2022
Analfabetismo	21.2%	8.1%
Fuente: INEC		

El proceso de alfabetización digital en el Ecuador ha permitido obtener resultados importantes, pasando de tener un 21% de población analfabeta digital en 2010 a tener un 8.1%

para el 2022, representando una reducción del 13.1%. Esta reducción señala la importancia de la educación digital, su impacto en la pandemia, la necesidad de tener conocimientos digitales para el desarrollo de las actividades diarias y la importancia de continuar con los procesos educativos digitales a nivel nacional a fin de erradicar el analfabetismo digital ante el uso de la tecnología en la prestación de los servicios a nivel nacional.

Por su parte, las instituciones de educación superior durante la implementaron la educación virtual con un horario determinado, es decir, de manera similar a la presencialidad, generaron complicaciones socioeducativas a causa de la escases de recursos. Al mismo tiempo, la limitación de implementar recursos tecnológicos en los programas de formación profesional pre pandemia, haciendo que su oferta sea primordialmente presencial, fue uno de los principales problemas para la virtualidad y la formación integral en la educación universitaria (Sánchez & Catagña, 2021, pp. 44-56). Los retos de la educación superior en cuanto al acceso a recursos fueron similares a los de la educación elemental, sin embargo la lógica teórica práctica de los estudios universitarios ocasionaron que la misma encuentre más dificultades en su proceso de adaptación.

En este contexto, Ruiz (2020) señala que la educación a distancia podría aumentar la desigualdad educativa a causa de las brechas en infraestructura, conectividad, conocimiento de docentes y estudiantes de los recursos tecnológicos y de su acceso a la tecnología; que son los medios básicos para desarrollar la educación virtual. Es así que la educación formal a más de permitir la formación, es un lugar de conversación, trabajo común e individual, bajo el principio de igualdad. Por lo expuesto, la virtualidad tiende a marcar una desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación, en especial a nivel superior, relacionada al acceso a los diferentes servicios y conocimientos con los que cuentan las personas en el momento de la crisis.

La inversión del Estado en educación en pandemia también se vio afectada, a causa de que se realizó la priorización de los recursos para atender la emergencia sanitaria. El Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en educación durante pandemia:

Tabla 43

<i>Gasto público social en educación del Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes durante la pandemia</i>	
<i>Año</i>	<i>Dólares</i>
2019	278,69
2020	229,72
2021	214,69
Fuente: CEPAL	

En 2020, el gasto público social en educación en Ecuador fue de 229,72 dólares per cápita, representando una reducción del 17,57% de la inversión en comparación con el 2019. En el año

2022 se continuó con la reducción del gasto público social en educación, contando con una inversión de 214,69 dólares por habitante.

Se evidenció durante la pandemia que el proceso académico en sus distintos niveles se vio limitado por la falta de una correcta aplicación de la educación virtual, haciendo que el derecho a la educación se vea afectado por la reducción de la inversión, considerando que esta se adoptó de manera inmediata para subsanar los problemas ocasionados por la pandemia, sin que existiera ningún tipo de proceso de adaptación ni dotación de insumos que precautele el acceso a la educación digital de todas las personas, situación que impidió una verdadera acción estatal que precautele el derecho fundamental a la educación por parte del Estado.

4.4. El Derecho a la Educación en el Ecuador después de la pandemia

El garantizar el derecho fundamental a la educación en situaciones de crisis es una obligación de los Estados, que se basa en contar con políticas públicas que desarrollen estrategias para proporcionar una educación en igualdad de condiciones para toda la población, al mismo tiempo que se garantice su participación en la vida social, cultural y laboral, acoplándose a las nuevas realidades (Martínez, 2021, pp. 11-27). Los países no pueden ignorar la interrelación de los derechos, así como su deber de tomar acciones positivas para cubrir las necesidades de su población, más aun cuando eventos fortuitos ocasionan situaciones de vulnerabilidad que deben ser atendidas por el Estado de manera efectiva para causar el menor impacto en la sociedad. Es así que, el COVID-19 demostró que los Estados tienen pendiente la creación de políticas públicas rígidas en garantizar los derechos y flexibles para acoplarse a los eventos externos, para así permitir su aplicación en garantía de los derechos fundamentales.

En el escenario post pandemia es indispensable reconocer el acceso a internet como un servicio básico para el desarrollo y la vida digna de la persona; así como la necesidad de brindar acceso prioritario a dispositivos adecuados para la población digitalmente excluida, buscando reducir a la par el analfabetismo y la brecha digital. Debiendo ser esto una política pública relacionada al ejercicio del derecho a la educación, cuando menos, sin tener en consideración que el internet se volvió necesario para la realización de la mayoría de actividades, incluidas las laborales.

La CEPAL (2020), ante la emergencia del COVID-19, señala algunos de los desafíos que tiene la educación en el Ecuador para garantizar la continuidad, igualdad e inclusión de la población en el ejercicio de este derecho en todos los niveles educativos, entre los que encontramos:

- Preparar el sistema educativo para afrontar eventualidades, con la debida empatía y resiliencia en todos los niveles que sean necesarias.

- Prestar atención especial a los grupos marginados y vulnerables, en condiciones socioeconómicas limitadas y con discapacidad.
- Realizar acciones integrales en todos los ámbitos, sin limitarse a lo educativo.
- Mejorar los contenidos de los programas educativos.
- Cooperar con todos los distintos sectores involucrados, que facilite un trabajo integral.

Estos desafíos, que se evidenciaron con mayor claridad en la pandemia, implican la necesidad de realizar ajustes en el sector educativo que reestructuren los objetivos de la educación y su aporte en el desarrollo de la sociedad y el Estado. Es así que entre los principales retos que tiene el Ecuador después de la pandemia en relación con el derecho a la educación es garantizar la erradicación de la inequidad del aprendizaje y la brecha digital; al mismo tiempo, debe iniciar un proceso de incorporación a la educación digna a las áreas más olvidadas del país, que fueron quienes sufrieron en mayor cantidad los efectos de la pandemia a nivel nacional, buscando la verdadera universalización de este derecho.

Las políticas públicas de la administración pública referentes a educación en la post pandemia debe enfocarse en retomar el ejercicio del derecho por parte de la población, así como la continuación de programas sociales relacionados como el desayuno escolar, la entrega de textos escolares y uniformes de manera gratuita, que permitan continuar con la educación de los niños, niñas y adolescentes de manera digna y adecuada.

Después de la pandemia se observa la siguiente información sobre el acceso a la educación:

Tabla 44

<i>Estudiantes del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación post pandemia</i>		
	2021-2022	2022-2023
Cobertura del SNE (millones de estudiantes)	4,31	4,31
Fuente: Ministerio de Educación		

Una vez se dio por terminada la pandemia, se observa el mismo número de estudiantes matriculados que durante todo el periodo de pandemia, siendo una constante el número de educandos en las instituciones educativas.

Tabla 45

<i>Cobertura de las Escuelas del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación</i>					
<i>Área</i>					
<i>Año lectivo</i>	Rural	%	Urbana	%	Total
2021-2022	7.447	46,27%	8.648	53,73%	16.095
2022-2023	7.426	46,42%	8.571	53,58%	15.997
Fuente: Ministerio de Educación					

De la tabla 45 se evidencia que una vez se declarada terminada la pandemia del COVID-19, el número de escuelas continuaron reduciendo a nivel país, es así que en el año 2022 existían 16095, y en 2023 este número se redujo a 15997, una reducción de 1% de unidades educativas en el país a nivel rural y urbano en un año. Esto se relaciona principalmente con el cierre de escuelas privadas y la preferencia de escuelas públicas ante la disminución de ingresos en los hogares.

Tabla 46

<i>Docentes del Sistema Nacional Ecuatoriano de Educación</i>									
<i>Año</i>	<i>Tipo de financiamiento de la institución</i>								
	Particular	%	Municipal	%	Fiscomisional	%	Fiscal	%	Total
2021-2022	44.080	21,65%	1.816	0,89%	13.074	6,42%	144.625	71,04%	203.595
2022-2023	47.711	22,84%	1.852	0,89%	13.012	6,23%	146.301	70,04%	208.876
Fuente: Ministerio de Educación									

El número de docentes aumento una vez se retomó la presencialidad y termino la pandemia, es así que en el año lectivo 2021-2022 se contaba con 203595 en el Sistema Nacional de Educación, mientras que en el año 2022-2023 se contó con 208876, un aumento del 2,59% de docentes a nivel nacional. Este aumento se relaciona con el regreso a las aulas de los estudiantes.

Por lo expuesto, el derecho fundamental a la educación y su constante evolución, a la par de un contexto de post pandemia, hace fundamental para los Gobierno revisar, identificar y delimitar políticas públicas que respondan a la necesidad de la población a tener una educación en igualdad de condiciones, inclusiva y que abarque todo el territorio para garantizar su universalización (Canaza, 2021, pp. 430-438). Es necesario para esto, identificar los errores, necesidades y respuestas que se obtuvieron durante la pandemia, para planificar los procesos de reestructuración del sistema educativo ecuatoriano, que permitan brindar respuesta a las necesidades de la población para brindar acciones enfocadas en efectivizar el desarrollo de la educación en todos los niveles, teniendo presentes que es necesaria para la garantía de los otros derechos fundamentales y que ha sido reconocida como deber prioritario del Estado.

5. Derecho al Hábitat y la Vivienda

El derecho a la vivienda y el hábitat constituyen un concepto amplio que incluyen los aspectos de la vivienda y del entorno en donde se ubica, debiendo considerar una serie de componentes, para que la vivienda sea digna, como son la seguridad y la paz. Por lo tanto, no se habla solo de tener acceso a un lugar donde vivir, sino de los servicios con los que cuenta el lugar donde se encuentra ubicada la vivienda que permitan de este modo garantizar el Buen Vivir de las personas de manera integral.

Según Londoño, la jurisprudencia colombiana define a la vivienda digna como un derecho asistencial, y señala lo siguiente:

“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial, el cual requiere de un desarrollo legal, y que debe ser prestado directamente por la administración o por entidades asociativas creadas para ello.” (Londoño, 2012, p. 41)

El derecho fundamental a la vivienda se considera un derecho asistencial por su utilización para satisfacer necesidades de un refugio, es decir de un lugar donde la persona pueda resguardarse, pero este ha avanzado en relación con el hábitat que es el lugar donde se ubica la vivienda. Sin embargo, el hecho de que el derecho fundamental a la vivienda se considere prestacional significaría que el Estado tiene el deber de tutelar y protegerlo, dejando de lado las consideraciones de la necesidad de una vivienda digna y de la necesidad del desarrollo del hábitat en el cual se desenvuelven las personas.

El derecho a la vivienda y el hábitat tienen como misión principal la satisfacción de la necesidad de tener un lugar adecuado y digno para vivir. Es así que el derecho a la vivienda también es un derecho fundamental del individuo garantizado por las normas internacionales y la Constitución, que no se puede vulnerar, sino al contrario, que se debe garantizar por el Estado, esto porque la vivienda se considera el lugar de protección de las personas y sus familias, que lo utilizan para su desarrollo individual y colectivo en un entorno delimitado (Velásquez de la Parra, 1991, pág. 477). Por lo tanto, el derecho a la vivienda permite a las personas contar con un lugar específico para resguardar su integridad física y la de su familia, así como para desarrollar su vida en sociedad.

El Comité de Derechos Urbanos de Naciones Unidas en su Observación General N°4, indica que el derecho a una vivienda digna y adecuada no se debe entender de forma restrictiva, es decir como un sitio de hospedaje, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad (ONU, 2000, Observación General N°4). En concordancia, Miloon Kothari (2008), relator especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda, definió al derecho a la vivienda como: *“El derecho de todo hombre, mujer, joven o niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”* (Miloon Kothari, 2008). Al determinar que el derecho a la

vivienda incluye el tener un hogar y que este se encuentre dentro de una comunidad que permita vivir en paz y dignidad, hace que el derecho al hábitat vaya en conjunto con el derecho a la vivienda, pues los dos se desarrollan en sinergia.

Con respecto al derecho a la vivienda se reconoce que la residencia no solo debe ser digna sino adecuada, lo que significa que debe contar con varios servicios adicionales que otorguen seguridad y permitan a la persona el acceso a los servicios públicos mínimos que permitan cubrir las necesidades de la población para una vida digna, en donde su garantía se entrelaza con otros derechos fundamentales de las personas, como lo son el derecho al agua, al ambiente sano, etc.

Por su parte, Pisarello (2003) señala que el derecho a la vivienda es una condición esencial para que puedan realizarse otros derechos. Por esto, si el derecho a la vivienda digna y el hábitat no cuenta con acciones positivas del Estado, no se puede garantizar otros derechos como lo son el acceso al agua, a la seguridad, a la educación, a la salud, a la comunicación; pues, al no contar con un espacio seguro, no se puede contar con una vida digna. En este sentido amplio, donde no solo se trata el derecho a la vivienda sino al hábitat, se exige la función prestacional del Estado para garantizar el acceso a los otros derechos fundamentales mediante la garantía de un hábitat que brinde el acceso a los mismos, es así que es deber de las administraciones públicas brindar las acciones necesarias para que las personas cuenten con acceso a los servicios mínimos para el desarrollo de sus vidas dentro del hábitat donde habitan.

En concordancia, Torres (2008), señala que el derecho a la vivienda para su pleno ejercicio dependerá de otros derechos que se relacionan con el desarrollo de la persona con su entorno, cuyo incumplimiento vulnera los derechos de las personas y su familia, afectando los derechos a la vida, a la seguridad, a la propiedad, la salud, el trabajo, entre otros; que ocasionan una falta de protección estatal.

El derecho a la vivienda y el hábitat, según Torres (2008), se puede dividir en tres grupos que son:

1. *Material*: la vivienda debe tener una infraestructura segura físicamente para sus habitantes, con espacio suficiente para quienes la habitan; que les de protección; que cuente con servicios básicos; desarrolle la identidad cultural de sus moradores; así, como la garantía de los derechos de los individuos y colectivos.
2. *Económico*: los costos del acceso a la vivienda y de su manutención deben ser razonables y soportables para sus habitantes, que permitan satisfacer otras necesidades básicas.
3. *Legal*: se debe regular la tenencia de la vivienda, así con el desarrollo del hábitat, buscando prevenir desalojos forzados y las demoliciones como formas de trato cruel, inhumano y degradante.

Estos tres aspectos del derecho a la vivienda deben ser considerados por los Estados para la determinación de las políticas públicas, con la finalidad de proteger a los individuos y colectivos, permitiendo un acceso a la vivienda digna, regulando el derecho a la misma de manera que no se pueda vulnerar derechos interrelacionados por falta de acción estatal.

Por lo expuesto, la necesidad de reconocer el derecho fundamental a la vivienda y el hábitat debe pasar del asistencialismo a un verdadero reconocimiento de derechos, donde se garantice el acceso a la vivienda y el hábitat digna, con servicios de calidad para el individuo y sus familias mediante políticas públicas dirigidas al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. Esto permite que se pase del mero asistencialismo a una verdadera garantía de derechos donde los Estados tienen un rol activo en el reconocimiento de los derechos en sus diferentes dimensiones.

5.1. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador del 2008 reconoce el derecho al hábitat y la vivienda como un derecho social, que no depende de la situación económica o social de las personas. Este derecho se analiza desde el derecho de la población a disfrutar del espacio territorial en donde vivir, incluyendo los espacios públicos y el ambiente, en ejercicio de su ciudadanía. La Carta Magna ecuatoriana señala en sus artículos 30 y 31 lo siguiente:

“Art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 30).

“Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 31).

La Constitución garantiza por una parte el hábitat como el derecho a la propiedad y el patrimonio, en un sentido más amplio, mediante el uso, goce y disposición de los recursos naturales del ecosistema en donde las personas desarrollan sus actividades (Wolff, 2021, pp. 17-23); y, por otra, la vivienda digna que significa que cuente con los servicios básicos necesarios para garantizar el adecuado desarrollo de una vida digna de las personas que la habitan. Estos derechos se encuentran relacionados, en cuanto lo común es que las personas desarrollen sus actividades en el territorio donde se encuentra ubicada su vivienda, interactuando con la comunidad y utilizando los servicios con los que cuenta la ciudad y el área en la que viven, siendo deber del Estado realizar las acciones necesarias para brindar servicios de calidad para atender las necesidades de la población.

5.2. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en el Ecuador antes de la pandemia

Ecuador ha vivido un cambio importante con respecto a la urbanización, considerando que según las Naciones Unidas, en 1950 más del 70% de la población vivía en el campo y a finales de 2001 únicamente era el 39%. Este crecimiento urbano se dio durante el período de bonanza del “boom del petróleo”, sin un desarrollo ordenado del país; al contrario, el crecimiento se centró en las ciudades principales, con beneficios para la clase social media-alta, la aparición de grandes barrios precarios, migración rural-urbana, agravada por crisis naturales como la del Niño en 1998, la crisis económica de 1999 y posterior dolarización en 2000, así como la inestabilidad política permanente del país (Lorenzo, 2009). Una vez dolarizado el país, el acceso y tenencia de tierra y vivienda a través del mercado formal evidencia exclusión e inequidad social, debido a que no se cuenta con el número de viviendas necesarias para satisfacer las necesidades de la sociedad, situación ocasionada por el crecimiento urbano intensivo en el Ecuador.

A partir de la Constitución de 2008 se inicia un proceso de políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos económicos y sociales, donde el gobierno optó por programas de bonos, subsidios y créditos dirigidos a mejorar el nivel de vida y la capacidad de consumo de sectores de estratos bajos y medio-bajos, que incluía programas de acceso a la vivienda digna, al hábitat y a la tierra, dirigidos a sectores populares y medios de la población mediante líneas de financiación estatal (Maniglio, Casado & Chávez, 2020, pp. 143-174). Sin embargo, estos proyectos no consideraban el hábitat como parte esencial para el desarrollo del derecho a la vivienda, muchas veces desarrollando los programas habitacionales en lugares que no contaban con todos los servicios básicos, que ocasionaron una omisión del Estado al momento de garantizar el correcto desarrollo de los derechos fundamentales de las personas que son subsanados con el tiempo.

Al momento que se reconoce positivamente en la legislación el derecho fundamental a la vivienda y su relación directa con el hábitat seguro, se logra un avance en la garantía de los derechos de la población. A partir de esto, se definen políticas públicas para la concesión de viviendas a los grupos vulnerables, mediante bonos para vivienda y programas habitacionales estatales que consisten en la construcción de viviendas de interés social como una alternativa ante las desigualdades sociales (Pineda, Narváez, Ormaza & Erazo, 2020, pp. 734-750).

La regulación del derecho a un hábitat seguro y una vivienda adecuada es una novedad incorporada desde la Constitución de 2008, que tiene que ser planificada y ejecutada por todos los niveles de gobierno para lo cual la Carta Magna en su artículo 375 señala que se realizara lo siguiente:

- Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
- Mantendrá un catastro nacional integrado geo-referenciado, de hábitat y

vivienda.

- Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
- Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes y promoverá el alquiler en régimen especial.
- Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
- El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

De lo expuesto, se evidencia que el derecho a una vivienda digna en un espacio seguro es parte de las obligaciones del Estado, que tiene como misión garantizar que las residencias cuenten con los servicios esenciales para cumplir con las necesidades básicas de las familias, en especial de las más pobres y de los grupos más vulnerables (Goyas, Zambrano & Goyas, 2018, pp. 202-208). Para Gago, la vivienda adecuada toma en cuenta las dimensiones social y política, haciendo que el Estado garantice este derecho *“practicado a través de políticas públicas, planificación, gestión y financiación urbana con la finalidad de conseguir mejores condiciones de vida para todos”* (Gago, 2009, pp. 139-140). Por lo tanto, el derecho a la vivienda no se refiere únicamente a tener un espacio donde vivir, sino que se relaciona con la calidad de vida como un estándar mínimo que considera varios aspectos que permite la garantía de los derechos fundamentales como, por ejemplo, tener agua potable, luz natural suficiente, alcantarillado, acceso a transporte, acceso a educación, entre otros servicios relacionados al Buen Vivir.

La vivienda es una necesidad universal en la que se evidencian graves desigualdades como lo son el acceso a la tierra, vivienda y servicios básicos. Con base en esto, se vuelve necesario adoptar una estrategia nacional de vivienda que permita subsanar las necesidades básicas de la población mediante el acceso a vivienda digna y hábitat seguro y saludable, como condiciones mínimas para garantizar este derecho. (Pineda, Narváez, Ormaza & Erazo, 2020, pp. 734-750). Sin embargo, a pesar de la garantía constitucional, el problema para acceder a una vivienda adecuada y hábitat seguro se agrava por los procesos de urbanización y crecimiento poblacional, donde el Estado debe dirigir su accionar a satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de los espacios ampliamente habitados, debiendo aplazar las otras acciones de garantía de este derecho.

En Ecuador, desde que inicio la migración del campo a la ciudad, un importante número de familias habita en viviendas de condición precaria, sean estos cuartos en casas de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas, chozas, y otros; esto según los datos obtenidos en los procesos censales que presentamos a continuación:

Tabla 47

<i>Viviendas particulares en Ecuador según su condición antes de pandemia</i>						
	1990	%	2001	%	2010	%
Casa o villa	1'520.465	65,10%	2'510.570	72,75%	2'709.492	72,27%
Departamento	182.393	7,81%	313.026	9,07%	444.748	11,86%
Total de viviendas casa o villa y departamento	1'702.858	72,91%	2'823.596	81,82%	3'154.240	84,14%
Cuarto casa inquilinato	159.637	6,84%	207.218	6,00%	181.793	4,85%
Mediagua	267.818	11,47%	216.385	6,27%	153.272	4,09%
Rancho y covacha	166.429	7,13%	156.159	4,53%	232.466	6,20%
Chozas	37.117	1,59%	30.167	0,87%	21.894	0,58%
Otros	1.692	0,07%	17.500	0,51%	5.254	0,14%
Total cuarto de inquilinato, mediagua, choza y otros	632.693	27,09%	627.429	18,18%	594.679	15,86%
Total viviendas particulares	2'335.551	100,00%	3'451.025	100,00%	3'748.919	100,00%
Fuente: INEC						

En 1990, las viviendas de condición precaria constituían el 27,09% del total, que representan 632.693 residencias; el año 2001 este porcentaje fue del 18,18% del total de viviendas, que representa una reducción significativa en porcentaje, sin embargo, en número se observa que la diferencia no es mayor, al tener 627.429 residencias en condición precaria. Para el 2010 continua la tendencia de reducción de las viviendas en condición precaria, que para este año constituían el 15,86% que representa 594.679 residencias.

Uno de los principales medidores del cumplimiento del derecho a la vivienda es el acceso a la vivienda propia y digna, que fue una de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir del 2017 – 2021, mediante programas de bonos, subsidios y créditos que incluían programas de acceso a la vivienda digna, al hábitat y a la tierra, dirigidos a sectores populares y medios de la población mediante líneas de financiación. Sin embargo, los beneficiarios del programa de subsidio de vivienda social han denunciado la mala calidad de las viviendas sociales, al punto que han sufrido consecuencias; por ejemplo las de Manabí en 2008, donde vientos de mediana intensidad destruyeron algunas viviendas entregadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del programa “Socio Vivienda”. Sin embargo, la vivienda social se ha vuelto una opción para las personas de escasos recursos para acceder a una vivienda, sin que se garantice el derecho a una vivienda digna, misma que se obtiene progresivamente con la inversión privada mayoritaria de las personas.

Por su parte, el derecho al hábitat es también universal, se le reconoce especialmente su

interés social y su importancia al mejorar los servicios y espacios públicos, con la finalidad de asegurar la gestión democrática de las ciudades mediante la participación ciudadana en la planificación y gestión de entornos y espacios seguros (Goyas, Zambrano & Goyas, 2018, pp. 202-208). Al mismo tiempo, el hábitat seguro se relaciona al crecimiento de los centros urbanos, así como al consumo y producción de mercancías que han incrementado los parques industriales en zonas urbanas, generando impacto al medio ambiente, obligando al legislador a regular este derecho para proteger a la comunidad. (Velázquez, 2014, pp.220-238). No se puede hablar del goce al derecho al hábitat sin la participación activa de la ciudadanía en la planificación de la ciudad para el desarrollo de las políticas públicas a ser aplicadas por la administración pública.

El garantizar el derecho al hábitat incluye el disfrute de la ciudad o del lugar rural, accediendo a espacios de áreas verdes y espacios de encuentro social que permitan relacionarse con la naturaleza dentro de la ciudad. Por esto, el derecho a la ciudad implica la participación ciudadana en las grandes decisiones políticas que afectan el desarrollo de las ciudades, por medio de entidades y empresas públicas, en búsqueda de superar las brechas de género, clase o etnicidad. (Wolff, González & Royo, 2021, pp. 17-23). De igual manera, el derecho a la ciudad constituye un desafío que implica la convergencia de diversas voluntades políticas, sociales y económicas en favor de la construcción de hábitats incluyentes, sostenibles y equitativos, mediante políticas, planes y proyectos ágiles y receptivos de las demandas de la población (Cedrés, 2012, pp. 87-207). Es decir, el Estado es el principal ejecutor de las acciones para garantizar un efectivo desarrollo del derecho al hábitat seguro, al ser el responsable de organizar los planes inclusivos que permitan a la ciudadanía ser parte de planificación, identificando plenamente sus necesidades para la determinación y desarrollo de políticas públicas que permitan el desarrollo progresivo del derecho al hábitat de la misma comunidad.

La inversión del Estado en vivienda y hábitat es necesaria para garantizar el desarrollo de planes habitacionales y el desarrollo de los territorios para cubrir las necesidades de la población. Con relación a esto, el Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en hábitat y vivienda antes de la pandemia:

Tabla 48

<i>Gasto público social destinado a la vivienda y hábitat por el Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2007	22,61
2008	40,89
2009	21,03
2010	16,94
2011	14,69
2012	17,25
2013	19,41
2014	12,89
2015	8,14
2016	21,29
2017	12,48
2018	4,14
2019	12,96
Fuente: CEPAL	

En 2007, la inversión en vivienda es de 22,61 dólares per cápita. Después de la reforma constitucional de 2008, el gasto público social en el área es 40,89 dólares per cápita, siendo el año que mayor inversión se observa. En 2009 la inversión en vivienda y hábitat se reduce a 21,03 dólares por habitante, siendo una cifra menor al año 2007; cifra que continuo disminuyendo, llegando a ser de solo 8,14 dólares en 2015. Para el 2019, el gasto público social en vivienda y hábitat es 12,96 dólares per cápita, reflejando la poca inversión del Estado en esta área.

Uno de los principales problemas para garantizar una vivienda digna y un hábitat segura y adecuada radica en la vivienda irregular, pues la falta de control en el crecimiento de las ciudades impide la planificación de la ciudad, situación que ahonda las problemáticas sociales relacionadas al ejercicio de los derechos de la población en el ejercicio de los derechos a la salud, educación, agua, alimentación, servicios básicos, entre otros que se regulan por los gobiernos locales. (Pineda, Narváez, Ormaza & Erazo, 2020, pp. 734-750). El crecimiento desordenado de las ciudades impiden que se pueda garantizar el hábitat seguro y adecuado para el desarrollo de la vida digna de las personas, en cuanto no se cuenta con los recursos e información necesaria para poder realizar las acciones necesarias para atender las viviendas irregulares.

Aunque se ha garantizado en la Constitución el hábitat seguro y saludable, así como la vivienda adecuada, el modelo de desarrollo urbano no ha sido sustentable en términos económicos, sociales y ambientales, situación que ha ocasionado ciudades inequitativas y excluyentes, con un mercado de suelo especulativo que los municipios no pueden regular, gestionar o planificar el suelo

de los cantones; esta situación ha ocasionado que las desigualdades se profundicen con el transcurso del tiempo, impidiendo dar solución a la viviendas en condición precaria y, por consiguiente, al hábitat seguro y saludable.

5.3. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en el Ecuador durante la pandemia

Ecuador se encontraba en un proceso permanente de planificar políticas públicas que permitan garantizar el derecho a una vivienda digna y un hábitat seguro y saludable, en un territorio que permanente afronta desastres naturales¹¹, sin un presupuesto adecuado, cuando el COVID-19 se declaró como una crisis sanitaria a nivel mundial, mismo que recrudecería las carencias que ya existían.

Al inicio de la pandemia, en consideración del confinamiento declarado por todos los Estados, Leilani Farha, relatora especial de la ONU para la vivienda, declaró *“que la vivienda se había convertido en la primera línea de defensa contra el coronavirus”* (Farha, 2020). Aunque en Ecuador la vivienda se reconoce como un derecho fundamental judicializable, la pandemia demostró los retos permanentes del Estado para garantizarla, al igual que en el acceso al hábitat seguro y saludable, pues durante meses no pudo asegurar a la totalidad de la población un refugio ante la pandemia, ni un hábitat seguro para el desarrollo de actividades por lo que permanentemente se renovaban los estados de excepción para limitar los derechos de movilidad con la finalidad de evitar la propagación del virus. Es así que el gobierno ecuatoriano, el 16 de marzo de 2020, decretó el estado de excepción con la finalidad de detener la propagación de la COVID-19, estableciendo varias medidas emergentes, entre las que tuvimos: la limitación de la libertad de movilización, de asociación y de libre reunión; al mismo tiempo, toque de queda y cuarentena comunitaria obligatoria¹².

Al determinarse un estado de excepción, el aislamiento obligatorio y el toque de queda, se impuso la obligación de la población de cumplir con el encierro en sus residencias bajo la premisa que su incumplimiento era un delito tipificado como *“incumplimiento de las decisiones legítimas de autoridad competente”*, regulado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal¹³ (Vélez, González, Farfán & Díaz, 2023, pp. 232-249). Esta situación vulneraba los derechos de la sociedad, en especial de los grupos más vulnerables, de las personas sin hogar o de quienes se encontraban en movilidad, desconociendo la obligación del Estado en garantizar el derecho a la vivienda digna; al mismo tiempo, esto limitó el derecho de la población a un hábitat seguro y

¹¹ El último evento natural que afectó el derecho a la vivienda en el Ecuador fue el terremoto del 16 de abril de 2016, que hasta el año 2023 no ha terminado el proceso de reconstrucción de las comunidades afectadas.

¹² Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020.

¹³ Art. 282 del COIP: “Incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.- La persona que incumpla órdenes, prohibiciones específicas o legalmente debidas, dirigidas a ella por autoridad competente en el marco de sus facultades legales, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.”

saludable para el desarrollo de sus actividades, limitando su acceso a los espacios públicos.

Es así que aunque la constitución no permitía decretar el aislamiento obligatorio, la situación de crisis sanitaria determinó que este límite era necesario ante la situación, sin embargo no se logró justificar el incumplimiento de decisión legítima de autoridad competente que no era otra cosa que la criminalización de la pobreza de quienes no contaban con una vivienda, por lo que el Estado está obligado a realizar acciones que garanticen la vivienda digna, más aun en situaciones de crisis, debiendo generar planes de contingencia que permitieran brindar vivienda temporal para atender a la gente que no contaba con domicilio. Leilani Farha (2020) señala que es necesario garantizar el acceso a viviendas seguras con saneamiento adecuado, para proteger las vidas de las personas sin hogar, en asentamientos informales y de la población en general. Situación que evidenciaba la necesidad de garantizar el hábitat seguro y saludable de la población, tomando medidas a nivel ciudad que permitan garantizar la salud de la ciudadanía.

Al igual que muchos países, Ecuador tomó medidas relacionadas con la protección del derecho a la vivienda, teniendo en cuenta el impacto económico y social que estaba ocasionando el COVID-19 a nivel mundial. Entre las medidas anunciadas estaban: la suspensión de desahucios, la prórroga de pagos de préstamos hipotecarios, así como albergues para personas sin hogar, en situación de movilidad y profesionales médicos; aunque estos no fueron suficientes ante la cantidad de personas que se encontraban en condiciones desfavorables.

En el Ecuador, la pandemia obliga a las personas a buscar la manera de aislarse, y un importante número de familias pasó a habitar en viviendas de condición precaria, sean estos cuartos en casas de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas, chozas, y otros; muchos de ellos buscando evitar el contagio de su familia, tuvieron que independizarse de sus hogares en busca de proteger a las personas más vulnerables de su entorno. Los datos del último censo poblacional indican lo siguiente:

Tabla 49

<i>Viviendas particulares del Ecuador según su condición durante la pandemia</i>				
	2010	%	2022	%
Casa o villa	2'709.492	72,27%	3'245.159	64,10%
Departamento	444.748	11,86%	1'068.219	21,10%
Total de viviendas casa o villa y departamento	3'154.240	84,14%	4'313.378	85,20%
Cuarto casa inquilinato	181.793	4,85%	151.880	3,00%
Mediagua	153.272	4,09%	268.320	5,30%
Rancho y covacha	232.466	6,20%	278.446	5,50%
Choza	21.894	0,58%	30.376	0,60%
Otros	5.254	0,14%	20.250	0,40%
Total cuarto de inquilinato, mediagua, choza y otros	594.679	15,86%	749.272	14,80%
Total viviendas particulares	3'748.919	100,00%	5'062.650	100,00%
Fuente: INEC				

En 2010 las viviendas de condición precaria constituían el 15,86% del total, que representan 594.679 residencias; el año 2022 este porcentaje fue del 14,80% del total de viviendas, que representa una reducción poco significativa en porcentaje para un periodo de 10 años, sin embargo, en número se observa un aumento en las viviendas de condición precaria al tener 749.272 residencias en esta condición. Esta situación se observa debido al aumento de la vivienda propia, así como al aumento de las residencias que no cuentan con servicios para cubrir las necesidades básicas, mismos que fueron consecuencia de la expansión urbana y de la necesidad de aislamiento que se ocasionó el COVID-19.

Por su parte, ante las necesidades que generó el COVID-19, el Estado durante la pandemia el siguiente gasto social per cápita en hábitat y vivienda:

Tabla 50

<i>Gasto público social destinado a la vivienda y hábitat por el Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2019	12,96
2020	30,18
2021	4,25
Fuente: CEPAL	

En 2020, el gasto público social en vivienda y hábitat en Ecuador fue de 30,18 dólares per cápita, representando un aumento del 147,78% de la inversión en comparación con el 2019. Sin embargo, en el año 2022 la reducción del gasto público social en vivienda y hábitat fue extremo, contando con una inversión de 4,25 dólares por habitante.

Becerra (2020), en referencia a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, señala que se evidencio la emergencia habitacional como un conjunto de problemas estructurales que afectan a los ciudadanos que no tienen acceso a la tierra, la vivienda y los equipamientos urbanos. Esto se da a causa de que las viviendas en condiciones precarias comúnmente se encuentran ubicadas en zonas con contaminación ambiental, situación que impide el aislamiento social y, en consecuencia, hace imposible garantizar el derecho a la salud de la comunidad.

La falta de un hábitat que permita atender las necesidades básicas ocasiona que la población viva en una constante precariedad, en espacios no regulados y con la posibilidad de ser desalojados a causa de la falta de planificación urbanística inclusiva y responsable de los gobiernos en todos sus niveles (Timo, 2017, p.209). Esto sin duda ocasiona que los asentamientos tengan menos posibilidades de sobrellevar situaciones de crisis como lo fue la pandemia, dejando en situación de vulnerabilidad a los habitantes de los lugares donde la planificación de la ciudad no ha llegado de manera adecuada, haciendo que los derechos a la vivienda digna y hábitat sano no se encuentren efectivizados en estos espacios.

5.4. El Derecho al Hábitat y la Vivienda en el Ecuador después de la pandemia

La pandemia llevó a tomar medidas para garantizar el derecho a la vivienda al considerarlo la primera línea de defensa contra el contagio, mediante la aplicación de medidas extraordinarias para efectivizarlo. Sin embargo, una vez a terminado la pandemia, se observa el incremento de las viviendas en condiciones precarias que se crearon durante la crisis sanitaria, los efectos socioeconómicos ocasionados por el aislamiento, el retroceso en la garantía de los derechos fundamentales, así como la recesión económica que actualmente se presenta por el aumento del desempleo y la disminución de los ahorros por el confinamiento forzosos; estos, son parte de los nuevos retos a resolver para garantizar el derecho a una vida digna de la población en relación a los derechos fundamentales a la vivienda y el hábitat (Nasarre-Aznar, 2020, p.273).

Desde la pandemia, se observa que el derecho a la vivienda digna y al hábitat seguro no tiene un panorama favorable si no se toman medidas a nivel de planificación ciudad que involucren a la comunidad y a los gobiernos para desarrollar estrategias que permitan a la población garantizar su acceso a servicios básicos que cubran sus necesidades mínimas y garanticen así la vivienda digna, sobre todo en los barrios donde se han visto el crecimiento más desordenado y sin regulación, espacios donde existe una menor planificación urbanística, lo que conlleva una menor prestación de servicios y garantía de derechos por parte del Estado. Para esto, se debe garantizar

por parte del Estado una inversión significativa para atender a los sectores históricamente olvidados y a las zonas urbano-marginales que han visto un aumento poblacional en cada situación de crisis que se presenta.

El problema de la vivienda y el hábitat continúa presente, y se vio recrudecido por el COVID-19, que sacó a relucir las debilidades de la infraestructura de las ciudades y las viviendas, la falta de inversión, haciendo necesario fortalecer las políticas públicas que contribuyan a conseguir un hábitat seguro y saludable en una realidad post pandemia, garantizando un real acceso a los servicios públicos y al ambiente sano, así como a la ciudad segura y sus espacios públicos. De igual manera, se demuestra que los efectos del COVID-19 en las dinámicas de las ciudades ha alterado la realidad de la sociedad, haciendo necesario que los Estados deban invertir en infraestructura que permita llegar a las viviendas con servicios básicos calidad e ininterrumpidamente, garantizando así los derechos de las personas a cubrir sus necesidades vitales.

De lo expuesto, se evidencia que la pandemia resalto uno de los principales problemas para garantizar el derecho a la vivienda digna, que es el propio Estado, que en lugar de tomar acciones positivas regulando el mercado inmobiliario, promueve la especulación y el crecimiento descontrolado de las ciudades, agudizando la desigualdad en el acceso al suelo y la vivienda. A la par, el Estado invierte desproporcionalmente en el desarrollo del hábitat de las ciudades, excluyendo los procesos de gestión social, ocasionando procesos que no promueven hábitat seguros para toda la población (Timo, 2017, p.209). Esto hace que se vuelva fundamental para una buena administración pública el conseguir la participación ciudadana para garantizar un hábitat seguro y saludable, así como una vivienda digna, siendo uno de los principales retos de los Estados, que ha dado sus primeros pasos la creación de la normativa y el reconocimiento de los derechos, pero tiene un largo camino para generar políticas públicas a largo plazo que estén encaminadas a garantizar viviendas dignas mediante la regulación del mercado, el desarrollo estratégico de las ciudades y el control del crecimiento de las urbes.

6. Derecho a la Salud

En la doctrina el derecho a la salud ha generado una amplia discusión que inicia en la nomenclatura adecuada para referirse al mismo, así como los ámbitos de intervención del Estado para garantizar este derecho, teniendo en consideración la necesidad de abstención en algunas situaciones y de una intervención masiva en otras que se relacionan directamente a las necesidades de la población.

Existen varias formas que buscan abarcar la garantía del derecho fundamental a la salud en la literatura como lo son: el derecho a la salud, el derecho a la protección de la salud, derecho al cuidado de la salud; sin embargo, el PIDESC, manifiesta que el derecho a la salud como “*el más*

elevado estándar de salud posible", donde incluye la prevención, cuidado, atención, rehabilitación, promoción y todas las acciones que permitan alcanzar una condición de salud. Al ser un derecho fundamental, que debe aplicarse progresivamente por la administración pública, al hablar del más elevado estándar se plantea que cubra cada vez de manera más amplia las necesidades de la población, sin que esto signifique que no exista la obligación de los Estados de cumplir lo mínimo necesario para la atención básica a la población y la satisfacción de sus necesidades.

Figuerola (2013), citando a varios autores, sostiene que al inicio se consideró que el derecho a la salud significaba el derecho a estar sano, situación que es incontrolable en la totalidad a causa de los factores externos al control humano que amenazan la salud. Al mismo tiempo, plantea que no se puede asegurar un estado de salud específico debido a que el mismo corresponde en parte a las acciones de cada individuo y la sociedad que lo rodea, situación que no puede ser regulada por el Estado de forma intervencionista sin afectar otros derechos, dependiendo en parte de las acciones de cada persona (Figuerola, 2013, pp. 283-332). Por lo tanto, el derecho a la salud interviene la voluntad de las personas, la comunidad y el Estado, en una sinergia de realizar acciones conjuntas para conseguir la mejor condición de salud según la realidad del individuo y la comunidad.

Continuando su análisis doctrinario, Figuerola (2013), citando a Leary y Leenen, distingue el *"derecho al cuidado de la salud"* del *"derecho a la salud"*, señalando que el Estado debe intervenir para prevenir acciones dañinas a la salud en cuidado de la comunidad, al mismo tiempo que tiene la obligación de dotar de los recursos necesarios para la atención de salud en todos sus niveles y de generar políticas públicas en todos los sectores del Gobierno para prevenir daños en la salud de la población. El autor señala que el derecho a la salud es del individuo y le corresponde a este la toma de decisiones sin intervención del Estado, sin embargo en las normativas se garantiza el derecho a la salud porque abarca la prevención, atención, rehabilitación y promoción, situación que permite colegir que no existe mayor diferencia entre los términos, determinando que su finalidad es garantizar el derecho a la salud con la intervención de diferentes actores en todos los niveles.

García Velasco (2011), reconoce el derecho a la salud como un derecho fundamental, manifestando lo siguiente:

"La salud, por tanto, no es una condición de la persona que se tiene o no se tiene. Se trata de una cuestión de grado, que ha de ser valorada específicamente en cada caso. Así pues, la salud no sólo consiste en la 'ausencia de afectaciones y enfermedades' en una persona. Siguiendo a la OMS, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social dentro del nivel posible de salud para una persona." (García Velasco, 2011).

Es así que el derecho a la salud abarca más que el asistencialismo, buscando un bienestar del individuo y de la sociedad según las necesidades que se presenten. Para esto es fundamental reconocer su interacción con otros derechos como la vida, la dignidad, el trabajo, la seguridad social, entre otros que conforman el Buen Vivir. A la vez, el derecho a la salud se vuelve un derecho fundamental que necesita la acción prestacional del Estado para lograr sus objetivos en beneficio del individuo y la comunidad.

Para Breihl y Miño (2012), el derecho a la salud debe transformarse de una visión asistencialista de acceso a la salud, a una concepción integral de garantía de la salud desde la prevención. Es así, que los autores indican que:

“La comprensión medicalizada de la crisis de la salud interpreta el derecho a la salud solamente como el acceso individual privado al servicio, considerándolo una mercancía, o en el mejor de los casos a un servicio público meramente asistencial. Por el contrario, debemos dar paso a una concepción integral de salud, y que asuma como parte sustancial del derecho a la salud, el disfrute de un nuevo modelo de civilización.” (Breihl y Miño, 2012).

El atender el derecho a la salud desde una óptica de accesos a servicios de salud como una mercancía ocasiona un retraso en la garantía del derecho, dejando de lado la prevención, promoción e incluso la rehabilitación, que impide generar acciones para garantizar una vida saludable mediante políticas públicas en diferentes espacios del desarrollo de la sociedad. Este tipo de visión, muchas veces ocasiona que los Estados tomen posiciones de abstención ante el derecho a la salud integral, ocasionando que realicen acciones encaminadas a la atención de la población mediante normativas o políticas públicas, dejando como único camino de exigibilidad el poder judicial.

Ramiro Echeverría (1977), define al derecho a la salud en el Ecuador, y lo clasifica como en cinco esferas en los siguientes términos:

“(…) el concepto particular de salud, sus múltiples dimensiones éticas, jurídicas, fenoménicas, políticas y de valoración sociocultural que conlleva su acepción. En lo ético, la salud se considera como un bien social que debe ser alcanzado por todos, un ideal al que la condición humana aspira. En lo jurídico, la salud es un derecho constitucional que el Estado garantiza. También incluye el deber de cada ciudadano para ejercer la responsabilidad de su cuidado. En el fenoménico, la salud es parte de las condiciones materiales de existencia, en tanto expresa la calidad y nivel de vida obtenida por individuo, la familia y la sociedad a la que pertenece. En lo político, la salud es asumida como una demanda que será atendida en la medida de la imagen que el nivel político tenga entre lo que es deseable y lo que es posible realizar. En la valoración socio-cultural, el concepto

de salud asume la importancia que las representaciones colectivas le asignan de acuerdo con el grado de conciencia social alcanzado.” (Ramiro Echeverría, 1977).

El autor reafirma la importancia del derecho a la salud en el desarrollo de la persona en diferentes dimensiones de la vida, así como su estrecha relación con diferentes derechos y el desarrollo que debe tener en relación con su aplicación en la realidad de la sociedad. Desde la visión multifuncional de los derechos que aplica el autor para la salud, permite evidenciar la necesidad de pasar de la visión asistencialista a una atención integral de la salud por parte del Estado y con participación activa del individuo y la sociedad.

En concordancia, Figueroa (2013), citando a Shue y Eide, señala que:

“En todo derecho fundamental es posible distinguir un triple esquema de obligaciones primarias, secundarias y terciarias. A nivel primario, el Estado tiene una obligación negativa de respetar el derecho. A nivel secundario, el Estado posee obligaciones positivas de proteger el derecho. Finalmente, a nivel terciario, el Estado tiene una serie de obligaciones positivas de hacer cumplir o satisfacer el derecho.” (Figueroa, 2013).

Es decir, desde lo expuesto por el autor, se reconoce la característica multifuncional de los derechos fundamentales, a la vez que existe una responsabilidad Estatal para la ejecución del derecho fundamental a la salud según las acciones y abstenciones necesarias para su garantía, que se basan en las necesidades del individuo y la sociedad.

Málaga (2005), señala que el derecho a la salud incluye varios ámbitos, que son:

“El derecho a la salud comprende algunos derechos. Esos derechos incluyen los siguientes: El derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a todas iguales oportunidades; el derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades; el acceso a medicamentos esenciales; la salud materna, infantil y reproductiva; el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos; el acceso a la educación y la información sobre cuestiones relacionadas con la salud; y, la participación de la población en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones relacionadas con la salud.” (Málaga, 2005),

De lo indicado se observa que los autores coinciden en la característica multifuncional del derecho a la salud, así como en la necesidad de la actividad del Estado para que este derecho pueda ser efectivo para la población, lo que incluye la inversión económica y estructural del Estado para conseguir el desarrollo progresivo del derecho a la salud a nivel individual y colectivo.

Escobar (2008) señala que: *“La protección de la salud es una norma de carácter finalista. Sin embargo, no puede exigirse la salud como tal (algo muchas veces imposible para la acción humana) sino más bien que se realicen acciones en su favor (obligación de medios), aunque en*

ocasiones pueden exigirse también resultados; piénsese sobre todo en los casos de enfermedades claramente susceptibles de curación.” (Escobar, 2008, p. 128). Es así que el Derecho va más allá de la exigencia de la salud plena de la persona, sino que debe reconocer la exigencia de diferentes factores, obligando al Estado a actuar de manera adecuada para que sus recursos se dirijan a obtener los resultados más favorables a favor de quien accede a los servicios.

El Derecho a la Salud obliga a generar políticas encaminadas a la prevención y control de enfermedades a nivel general, a más de brindar asistencia sanitaria concreta. De igual manera, obliga al Estado a abstenerse de realizar acciones contra la salud pública. Es decir, es un Derecho que implica una estructura compleja para garantizar su ejecución por parte de los poderes públicos. Según Escobar (2008), se puede decir que el Derecho a la Salud es:

- Es un derecho reaccional, que frente a los ataques directos a la salud individual, el afectado dispone de una acción judicial para obtener una satisfacción. En estas situaciones, el deber estatal de reparación del daño no es discrecional sino que nace del propio Derecho a la Salud.
- Es un derecho de libertad, debido a que es una prestación que puede obtenerse individualmente si se solicita y sólo si se solicita.
- Es un derecho de prestación en sentido amplio, pues todos tienen derecho a la asistencia sanitaria en caso de enfermedad, dolor o sufrimiento.

Ante las necesidades de la comunidad y el individuo, el derecho a la salud contempla ejes desde la prevención hasta la rehabilitación, que otorga un abanico de opciones con el fin de garantizar el mayor bienestar del individuo. Sin embargo, la protección a la salud o a la salud pública aluden a un solo objetivo que es la protección de la salud, pero que se diferencia en el destinatario, que según Escobar (2008) se podría identificar de la siguiente manera:

- a) La protección de la salud individual incluye el conjunto de acciones encaminadas a tutelar la salud de personas concretas en casos concretos, normalmente a solicitud de estas.
- b) La protección de la salud pública abarca el conjunto de acciones, en su mayoría preventivas, dirigidas igualmente a tutelar la salud de la comunidad.

Todo lo expuesto hace que el derecho a la salud sea un derecho complejo, cuya aplicación debe respetar la voluntad del paciente y las necesidades de la sociedad, mediante un actuar del Estado acorde a los derechos humanos en general. Además, el derecho fundamental a la salud obliga a los Estados a tomar acciones necesarias, a invertir recursos para que se pueda atender a la población y brindar los servicios mínimos que permitan garantizar su acceso a la salud. Esto no significa que a falta de recursos no se prestarán los servicios de salud, sino al contrario, esto obliga a la administración pública a tomar las medidas necesarias para precautelar la permanente atención de salud de su población. Escobar señala que “... *ninguno de los elementos prestacionales del derecho puede entenderse con carácter absoluto. Esto no quiere decir que tales elementos estén sujetos a la disponibilidad presupuestaria sino que sólo puede exigirse, constitucionalmente*

hablando, un contenido mínimo, no todos los contenidos posibles." (Escobar, 2008, p. 143). Es así que se debe tener en consideración que lo exigible es que se pueda atender lo indispensable, más no los extremos que ocasionen un perjuicio a la estabilidad económica del Estado; por ejemplo: se puede pedir que se cuente con vacunas para la gripe para toda la población, pero no que se cuente con medicamento para la hemofilia para toda la población así no sufran de dicha enfermedad.

Durante la pandemia, se pudo observar que el mayor problema para garantizar el acceso a la salud, por ende el derecho fundamental a la salud, debido a la deficiencia de prestaciones del sistema de salud, que se encuentra relacionado a la inactividad o deficiente administración de la omisión reglamentaria que regula el derecho. Sin embargo, como señala Carrillo: *"La emergencia ocasionada por la pandemia ha comportado una muy grave afectación a la salud de muchas personas y ha afectado a la capacidad de resistencia del sistema sanitario, pero no ha sido un problema de orden público el que ha comportado la limitación del ejercicio de determinados derechos, sino la necesidad de preservar la salud colectiva."* (Carrillo, 2020, p.79). En el caso de Ecuador, esta situación se reflejó en la falta de presupuesto para la atención médica a la población y la toma de acciones preventivas durante el estado de excepción decretado, ocasionó que la propagación del virus al inicio de la pandemia causen consecuencias fatales que se evidenciaron en altos contagios y falta de espacios para la atención en los hospitales.

Por lo expuesto, el derecho fundamental a la salud, que incluye el derecho al cuidado a la salud y el acceso a la misma, busca mantener la salud de los individuos mediante la satisfacción de las necesidades de los mismos con acciones positivas del Estado, haciendo que le permitan al individuo a acceder a otros derechos y elementos necesarios para el buen vivir, como lo son: la alimentación, el agua, la vivienda, el hábitat, la información, la educación, un medio ambiente sano, entre otros que permiten el desarrollo de la vida de las personas en dignidad. Sin dejar de lado que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano sino como el derecho a contar con las condiciones necesarias para prevenir los riesgos de salud y atender las enfermedades que se pudieran presentar, que debe contar con mayor protección en situaciones de crisis.

6.1. El Derecho a la Salud en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce al derecho a la salud como un derecho social, ampliamente relacionado con los otros derechos del Buen Vivir. La garantía de este derecho se realiza mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales que obligan a los Estados a tener un rol activo para ejecutarlo. En situaciones extraordinarias, como la pandemia, este derecho fue el que más observado a nivel local, nacional e internacional, por los impactos que sufrió al momento de intentar garantizarlo. La Carta Magna ecuatoriana señala en su artículo 32 lo siguiente:

“Art. 32.-La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.32)

La Constitución (2008) garantiza *“el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.32); sin embargo, esto se encuentra íntimamente ligado a los recursos con los que se cuenta para la prestación de los servicios de salud y las condiciones en las que se presenta el servicio. Si bien se determina que se regirá por varios principios y enfoques, al momento de crisis como el COVID-19 se observa que la capacidad del Estado para cumplir con el mandato constitucional no es suficiente aunque se declaró el estado de excepción.

La carta magna ecuatoriana, con respecto al derecho a la salud durante situaciones de crisis donde se declare estados de excepción señala:

“Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

... 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.165).

Se pretende así garantizar el presupuesto para su ejecución de dos derechos fundamentales por parte de la administración público, considerando su importancia para el desarrollo de la sociedad. Por esto, la Constitución Ecuatoriana cuenta con múltiples normas que desarrollan el derecho a la salud y que sirven para reforzar su importancia como derecho fundamental, las

obligaciones de acción y abstención estatal, así como los contenidos mínimos para garantizar el acceso a la salud y las acciones afirmativas a favor de determinados colectivos que se conectan con este derecho social. El hecho de que el derecho a la Salud este tan íntimamente vinculado con un derecho de libertad, como lo es el derecho a la vida, lo hace un derecho que se encuentra ampliamente regulado, y que en el caso específico de este trabajo tome especial relevancia, pues fue uno de los derechos que mayor exposición y vulneración sufrió durante la pandemia. Por lo tanto, se debe considerar, que el derecho a la salud, al ser un derecho fundamental social, reconocido constitucionalmente, es judicialmente exigible, sobre todo frente a la administración pública.

6.2. El Derecho a la Salud en el Ecuador antes de la pandemia

Los Estados tienen una serie de obligaciones para hacer efectivo el derecho a la salud que se traducen en el cumplimiento de los estándares internacionales que son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; y, su incumplimiento resulta en la vulneración de este derecho, así como a los derechos conexos. El primer estándar señalado consiste en que los Estados cuenten con un número suficiente de establecimientos, bienes, profesionales y servicios de salud. La accesibilidad se refiere a que los recursos sanitarios se encuentren al alcance de todos. La aceptabilidad señala que todos los servicios médicos deben respetar la ética médica y los aspectos culturales de una sociedad. La calidad se refiere a que los servicios prestados deben ser óptimos y en respeto de la dignidad humana. (Torres, 2021, pp. 109-122). Estos estándares internacionales son lo mínimo que los Estados pueden hacer para garantizar la salud de su población de manera material, pasando de las normas a la realidad.

En concordancia, Escobar (2008, pp. 134-143) señala, adentrándose en el derecho a la salud como un derecho de prestación, que los elementos más importantes del derecho a la asistencia sanitaria son:

- a) *Disponibilidad*: que se refiere a la necesidad de contar con los bienes y servicios necesarios para brindar el servicio de salud.
- b) *Accesibilidad económica o asequibilidad*: que señala que la asistencia sanitaria debe estar al alcance de todos. En el caso ecuatoriano, al igual que el español, en la constitución no se reconoce con claridad la gratuidad de la asistencia sanitaria; sin embargo se garantiza el derecho a su acceso oportuno, permanente y sin dilaciones. Es así, que la gratuidad no está garantizada en su totalidad aunque exista un sistema de salud público y una seguridad social obligatoria.
- c) *Extensión*: Las prestaciones sanitarias son exigibles y se impone al respecto unas prestaciones mínimas, que permitan garantizar el derecho.

d) *Celeridad*: El acceso a una asistencia sanitaria pronta que garantice el acceso adecuado a los servicios de salud, en ejercicio de este derecho, bajo criterios de prioridad y emergencia estandarizados. Sin embargo, la demora en la atención sanitaria es un problema estructural que se agudizó desde la pandemia.

En Ecuador el derecho a la salud fue reconocido a nivel constitucional a partir del año 1979. A partir de este año la salud se vuelve una prioridad a nivel de nacional y una responsabilidad del Estado con los ciudadanos, por lo que tienen la obligación de tomar acciones positivas para garantizar mediante políticas públicas y leyes su acceso a la población, así como pasa a ser el responsable de garantizar el presupuesto para los servicios de salud pública a nivel país.

La Constitución del 2008 ratificó la salud como un derecho de los ciudadanos y una obligación positiva del Estado, a la vez que se reconoció su interdependencia con otros derechos del Buen Vivir, como la educación, agua, alimentación, seguridad social, ambiente sano, entre otros. Se establece que el derecho a la salud se garantiza mediante la formulación de políticas, planes y programas orientados a brindar acceso a servicios de promoción y atención integral bajo los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional (Constitución de la República, 2008, Art.32). Definiendo que es responsabilidad del Estado establecer las políticas públicas para garantizar el derecho a la salud y sus derechos interdependientes.

El derecho a la salud está íntimamente relacionado con el derecho a la vida de las personas, pues sin salud ni un Estado que la garantice la existencia de las personas está en constante riesgo de extinguirse; de igual manera, se encuentra conexas a la vida digna del ser humano, pues para tener una calidad de vida es necesario contar con salud física, mental y social para el desarrollo de las actividades, siendo necesario para esto contar con salud preventiva, de atención y rehabilitación, mediante un sistema de salud público dotado por el Estado que brinde atención de calidad, calidez, accesible, gratuita, disponible e inclusiva.

El primer cambio generado a partir del nuevo reconocimiento de la salud como un derecho de las personas y obligación del Estado, con interdependencia de otros derechos del Buen Vivir, es la necesidad de modificar el modelo asistencialista que atendía la enfermedad por un modelo de prevención y cuidado, que se centra en la persona, las familia, la sociedad y sus necesidades en salud, mediante la atención integral que incluye la promoción, prevención, atención, recuperación y rehabilitación (Espinosa, Acuña, De la Torre, & Tambini, 2017, pp. 1-2). Este nuevo paradigma en salud hasta la presente fecha no ha logrado su total implementación, a causa de los recursos que se necesita para la aplicación de la salud en todos los ámbitos a nivel territorial por parte de la administración pública, en un desarrollo progresivo del derecho. De igual manera, se observa que los programas de promoción y prevención se trabajan junto a la educación, situación afectada por la pandemia y la crisis de seguridad que vive el país.

A partir de la última reforma constitucional, el sistema de salud ecuatoriano conforma la

Red Pública de Instituciones de Salud (RPIS), que está conformada por los establecimientos de salud estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, que prestan atención sus servicios con base a las necesidades de salud de acuerdo al perfil epidemiológico de un territorio con su adscripción poblacional definida (Malo & Malo, 2014, pp.754-761). Esta Red busca garantizar el acceso a la salud sin discriminación de ningún tipo, permitiendo a la población acceder de manera oportuna a los servicios de salud en lugares cercanos a sus domicilios y/o lugares donde surjan sus necesidades de salud.

Uno de los principales avances del derecho de la salud es la supuesta gratuidad, es así que el Ministerio de Salud Pública (MSP) instauró este beneficio en todos los servicios de salud para los usuarios de su red de prestación, situación que aumento la demanda de sus servicios, generando la urgente atención a los servicios e infraestructura sanitaria disponible a nivel nacional con la finalidad de brindar la atención mínima para garantizar el acceso a la atención básica que permita acceder a servicios de calidad para las necesidades básicas de la ciudadanía. Para esto se creó una planificación territorial basada en la cantidad de población existente en cada territorio, la distancia ideal a la cual deberían situarse los centros de salud de cada nivel para permitir un acceso adecuado; se revisaron y adecuaron los modelos de gestión, los manuales de puestos y los diseños para infraestructura (Espinosa, Acuña, De la Torre, & Tambini, 2017, pp. 1-2). Sin embargo, ante la falta de presupuesto y actos de corrupción, se ha visto que existe falta de medicina e implementos en los servicios públicos de salud, situación que ha obligado a los usuarios de dichos servicios a tener que adquirir con sus propios recursos medicinas e insumos para poder acceder al derecho a la salud, incumpliendo con esto con el estándar internacional de disponibilidad, así como con lo mínimo requerido para brindar atención médica a la población que evite una vulneración a sus derechos conexos.

El Ecuador, en relación a los estándares internacionales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, ha regulado su normativa con la finalidad de prestar servicios públicos de calidad y calidez, gratuitos y accesibles para la población; sin embargo, el avance se encuentra estrechamente relacionado con la capacidad de inversión económica en este campo por parte de la administración pública. Esta situación ha ocasionado que en múltiples ocasiones el Ministerio de Salud sea demandado por falta de insumos para atender a la población, debido a que no se ha logrado materializar los mínimos necesarios para hablar de una garantía de acceso al derecho a la salud, haciendo que no se materialice el mismo.

En el 2004, en Ecuador la esperanza de vida era de 72 años, información que refleja un desigual en el acceso a la atención sanitaria. (Naranjo, Delgado, Rodríguez & Sánchez, 2014, pp. 1-2.). Desde el 2007, el Sistema Nacional de Salud y la información poblacional relacionada con los servicios de salud presentan la siguiente información:

Tabla 51

<i>Esperanza de vida en el Ecuador antes de la pandemia</i>			
Años	Mujer	Hombre	Total
2007	77,9	71,8	74,8
2008	78,1	71,9	75,0
2009	78,3	72,2	75,2
2010	78,5	72,5	75,4
2011	78,7	72,9	75,7
2012	78,8	73,3	76,1
2013	79,0	73,8	76,4
2014	79,1	74,1	76,6
2015	79,2	74,4	76,8
2016	79,1	74,4	76,8
2017	79,4	74,6	77,0
2018	79,6	74,6	77,1
2019	80,0	74,7	77,3
Fuente: CEPAL			

En 2007, previo a la Constitución de 2008, se observa que la esperanza de vida es de 74,8 años de vida, siendo la esperanza de vida para las mujeres 77,9 años y para los hombres 71,8 años. A partir del año 2008 se observa un incremento paulatino de la esperanza de la vida que se relaciona con una mejor calidad de vida y los avances en el reconocimiento del derecho a la salud en la aplicación de políticas públicas. En el año 2019 el promedio de esperanza de vida es de 77,3 años de vida.

Los adelantos científicos para garantizar el acceso a la salud y la calidad de vida, así como el reconocimiento de la salud preventiva y los programas de educación para optimizar la salud física y mental, buscan mejorar la salud de la población y disminuir la mortalidad mediante acciones que fomentan la dignidad humana. En ese contexto, la esperanza de vida aumenta y las defunciones disminuyen. En Ecuador, se cuenta con los siguientes datos sobre fallecimientos registrados en el país:

Tabla 52

<i>Defunciones en el Ecuador antes de la pandemia</i>									
Año	Defunciones			Proyección población ^{2/}			Tasas de mortalidad ^{3/}		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2007	24.913	33.103	58.016	7'143.098	7'071.884	14'214.982	3,48	4,68	4,08
2008	25.514	34.509	60.023	7'280.753	7'192.128	14'472.881	3,50	4,79	4,14
2009	25.846	33.868	59.714	7'422.452	7'316.020	14'738.472	3,48	4,62	4,05
2010	26.786	34.895	61.681	7'568.353	7'443.875	15'012.228	3,53	4,68	4,10
2011	27.036	35.268	62.304	7'698.755	7'567.676	15'266.431	3,51	4,66	4,08
2012	28.197	35.314	63.511	7'829.061	7'691.912	15'520.973	3,60	4,59	4,09
2013	28.652	35.554	64.206	7'958.814	7'815.935	15'774.749	3,60	4,54	4,07
2014	28.546	35.242	63.788	8'087.914	7'939.552	16'027.466	3,52	4,43	3,97
2015	29.455	35.936	65.391	8'216.234	8'062.610	16'278.844	3,58	4,45	4,01
2016	30.920	37.384	68.304	8'343.760	8'184.970	16'528.730	3,70	4,56	4,13
2017	31.603	38.541	70.144	8'470.420	8'306.557	16'776.977	3,73	4,63	4,18
2018	32.370	39.612	71.982	8'596.147	8'427.261	17'023.408	3,71	4,63	4,17
2019	33.234	41.205	74.439	8'720.919	8'547.067	17'267.986	3,81	4,82	4,31
Fuente: INEC									

En 2007, previo a la Constitución de 2008, se observa que tasa de 4,08 fallecidos por cada 1.000 habitantes. Desde el año 2008 al 2019, en el periodo pre pandemia, se observa que la tasa promedio es de 4,11 fallecidos por cada 1.000 habitantes, cifra que no varía del año previo a la reforma constitucional. El año con tasa de defunciones más bajo es el 2014, con una tasa de 3,97 fallecidos por cada 1.000 habitantes; y, el año con la tasa más alta es el año 2019 donde ya inicia el COVID-19 aunque no se tenía mayor conocimiento del mismo.

Tabla 53

<i>Defunciones hospitalarias en el Ecuador antes de la pandemia</i>					
Año	Defunciones				
	Hospital Público	%	Hospital Privado	%	Total
2007	7.651	63,06%	4.481	36,94%	12.132
2008	8.736	64,47%	4.814	35,53%	13.550
2009	9.187	65,23%	4.898	34,77%	14.085
2010	10.135	66,25%	5.164	33,75%	15.299
2011	9.739	63,98%	5.482	36,02%	15.221
2012	10.287	68,66%	4.696	31,34%	14.983
2013	10.017	66,29%	5.095	33,71%	15.112
2014	12.137	61,13%	7.719	38,87%	19.856
2015	12.126	66,22%	6.187	33,78%	18.313
2016	13.129	67,98%	6.184	32,02%	19.313
2017	13.666	66,41%	6.911	33,59%	20.577
2018	13.219	68,29%	6.139	31,71%	19.358
2019	13.341	67,95%	6.293	32,05%	19.634
Fuente: INEC					

En 2007, se observa que el 63,07% de defunciones hospitalarias se dieron en hospitales públicos. Esta cifra es constante durante el transcurso de los años, situación que se relaciona con la cantidad de personas que se atienden en la Red de Salud Integral Pública. El año con mayor número de defunciones pre pandemia en los hospitales públicos fue el 2017, con 13.666 personas fallecidas. Por su parte, el año con mayor número de defunciones pre pandemia en los hospitales privados fue el 2014, con 7.719 personas fallecidas.

Los servicios sanitarios es uno de los principales recursos utilizados por los Estados para garantizar el derecho a la salud, situación que también es una realidad en el Ecuador, sin que sea el único recurso existente, debido a que la prevención se da a través de los servicios de comunicación y educación, así como de la prestación de servicios básicos adecuados. El Ecuador mediante la Red Pública Integral de Salud brinda atención médica a la población; sin embargo, existe población que utiliza servicios particulares para solventar sus necesidades hospitalarias, es así que en el país contamos con la siguiente información sobre infraestructura hospitalaria:

Tabla 54

<i>Número de Hospitales y Clínicas en el Ecuador antes de la pandemia</i>					
Año	Sector Público	%	Sector Privado	%	Total
2007	174	22,71	592	77,28	766
2008	176	22,82	595	77,17	771
2009	174	22,36	604	77,63	778
2010	173	22,17	607	77,82	780
2011	174	21,96	618	78,03	792
2012	174	22,16	611	77,83	785
2013	177	22,60	606	77,39	783
2014	174	22,62	595	77,37	769
2015	174	24,92	524	75,07	698
2016	175	26,31	490	73,68	665
2017	179	27,75	466	72,24	645
2018	183	28,86	451	71,13	634
2019	183	28,91	450	71,09	633
Fuente: INEC					

En 2007 se observa que existían 174 centros médicos públicos, que representan el 22,71% de centros médicos del país; el 77,28% de centros clínicos pertenecen a privados, por lo que representan un costo para las personas que acuden a los mismos. Para el año 2019, se observa una reducción significativa en número de los centros de salud privada, pasando de 592 en 2007 a 450 en 2019; sin embargo, los centros de salud pública no reflejan un aumento representativo, sumando 9 centros en 13 años.

De igual manera, cada centro médico cuenta con su propia infraestructura que permite atender a la población según los recursos disponibles, siendo responsabilidad del Estado dotar de los recursos necesarios a las instituciones de salud pública para surtir de los implementos y medicamentos necesarios para brindar servicio de calidad a los usuarios. A continuación presentamos las cifras de las camas disponibles en los centros médicos del país para atender a la población antes de la pandemia:

Tabla 55

<i>Número de camas disponibles en centros médicos en el Ecuador antes de la pandemia</i>			
Año	Proyección Población	Camas disponibles	Camas por 1.000 hab.
2007	14'214.982	20.523	1,44
2008	14'472.881	23.637	1,63
2009	14'738.472	22.364	1,51
2010	15'012.228	23.784	1,58
2011	15'266.431	24.545	1,60
2012	15'520.973	23.138	1,49
2013	15'774.749	23.667	1,50
2014	16'027.466	24.634	1,53
2015	16'278.844	24.770	1,52
2016	16'528.730	22.821	1,38
2017	16'776.977	23.452	1,39
2018	17'023.408	23.803	1,39
2019	17'267.986	24.054	1,39
Fuente: INEC			

En 2007 existían 20.523 camas disponibles a nivel país, es decir 1,44 camas por cada 1.000 habitantes. El año 2015 es donde más camas disponibles existieron en el país, contando con 24.770 camas, sin embargo representaban 1,52 camas por cada 1.000 habitantes. Esto se debe a que las camas no incrementaban al mismo ritmo que crecía la población, situación que ocasionaba que no se contara con los estándares óptimos para cubrir los requerimientos de la población que según la OMS es de 2,5 a 4,0 camas disponibles por cada 1.000 habitantes.

Otro de los recursos fundamentales para garantizar el derecho a la salud es contar con profesionales del área, siendo responsabilidad del Estado brindar los recursos necesarios para contratar al personal necesario para atender a la población. A continuación presentamos las cifras de profesionales en medicina con los que cuenta el país para atender a la población antes de la pandemia:

Tabla 56

<i>Número de profesionales de la salud en el Ecuador antes de la pandemia</i>			
Año	Proyección Población	Médicos disponibles	Médicos por 10.000 hab.
2007	14'214.982	14.007	9,85
2008	14'472.881	15.968	11,03
2009	14'738.472	18.024	12,23
2010	15'012.228	19.344	12,89
2011	15'266.431	21.174	13,86
2012	15'520.973	24.302	15,65
2013	15'774.749	26.000	16,48
2014	16'027.466	27.007	16,85
2015	16'278.844	29.374	18,04
2016	16'528.730	33.925	20,52
2017	16'776.977	37.293	22,23
2018	17'023.408	39.908	23,44
2019	17'267.986	40.230	23,29
2020	17'510.643	40.587	23,17
Fuente: INEC			

En 2007 existían 14.007 médicos a nivel país, es decir 9,85 profesionales en salud por cada 10.000 habitantes. El año 2019 es donde más profesionales sanitarios disponibles existieron en el país, contando con 40.230 galenos, que representaban 23,29 profesionales en salud por cada 10.000 habitantes. Es así, que para el año 2019 ya se contaba con lo planteado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que recomienda una media de 23 médicos por cada 10.000 habitantes.

Como se planteó previamente, al ser el derecho a la salud una obligación del Estado, este debe presupuestar anualmente el valor a invertir en el área social, que incluye la entrega de recursos para la salud pública y las políticas públicas en esta área, que permitan a la administración pública cumplir con lo regulado por la Constitución para garantizar el acceso a la salud a la población, así como promover los programas de prevención que permitan el desarrollo progresivo del derecho. En este contexto, el Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en salud antes de la pandemia:

Tabla 57

<i>Gasto público social en salud del Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2007	64,59
2008	83,96
2009	87,13
2010	86,36
2011	88,93
2012	110,23
2013	137,90
2014	149,64
2015	160,67
2016	157,73
2017	170,86
2018	173,67
2019	165,52
Fuente: CEPAL	

En 2007, el gasto público social en salud en Ecuador era de 64,59 dólares per cápita. Después de la reforma constitucional en el año 2008, se observa un aumento del 29,99% de la inversión en salud, continuando con un incremento permanente hasta que en el año 2019, donde se realizaba una gasto público social en salud de 165,52 dólares por habitante por parte del gobierno central, llegando a aumentar en un 156.26% el presupuesto para este año en el presupuesto para la salud a comparación del 2007.

Los avances en la inversión en la salud existen, sin embargo no serían suficientes para enfrentar la pandemia con el menor impacto para la población y la economía del país, esto se debe a la falta de priorización e inversión, así como a la corrupción existente, situaciones relacionadas a la falta de una buena administración pública y la falta de normativa rígida que proteja los derechos de la población al acceso a la salud de calidad.

6.3. El Derecho a la Salud en el Ecuador durante la pandemia

La pandemia colapsó los sistemas sanitarios en la mayoría de países del mundo, demostrando la insuficiente inversión en la salud ante la falta de infraestructura, personal y materiales sanitarios para tratar el COVID-19, situación que también ocurrió en Ecuador (Torres, 2021, pp. 109-122). Desde la declaración de la pandemia en marzo de 2020, se profundizó la crisis en el sistema de salud ecuatoriano, evidenciando las deficiencias estructurales del mismo, demostrando la falta de cumplimiento de los estándares internacionales, normas internacionales y constitucionales relacionadas con el derecho a la salud, vulnerando los derechos a la población al mismo y los derechos conexos (Maliza, Puyol & Maldonado, 2021, pp. 178-187). La falta de recursos humanos y materiales sanitarios a nivel mundial ocasionó la poca capacidad de respuesta para atender los casos de COVID-19 en el sector público y privado, provocando un deterioro de la sanidad y así la prestación de atención a la población ante la crisis sanitaria, situación que evidenció la falta de respuesta de la administración pública ante estos eventos.

En Ecuador, la pandemia profundizó la crisis socio económica del país que ya se encontraba con índices de pobreza y problemas en el sistema de salud que incluso ocasionaron protestas civiles en octubre del 2019, situación a causa de las medidas económicas implementadas por el gobierno de esa época. Las medidas de protección tomadas por el Estado ante la pandemia, mediante varios estados de excepción, afectaron la economía del país por cuanto se perdieron fuentes de trabajo, se cerraron pequeños y grandes comercios, existieron recortes de personal y de horarios de trabajos, entre otras medidas económicas (Sánchez & Moncada, 2024, pp. 90-111). Las acciones estatales durante la crisis sanitaria demostraron la fragilidad del sistema nacional de salud para proteger a la ciudadanía y garantizar la vida digna en su integralidad, produciendo así una vulneración al derecho fundamental a la salud y sus derechos conexos.

El Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Salud Pública emitió el 11 de marzo del 2020 el Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 y estableció el Estado de Emergencia Sanitaria, aunque el primer caso positivo de COVID-19 se detectó en el país el 29 de febrero del mismo año; posterior a esta declaración, el 13 de marzo se decretó el Estado de Excepción a nivel nacional, y, se activó el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional para efectuar la coordinación de la crisis sanitaria COVID-19 y la emergencia sanitaria determinada por el Ministerio de Salud.

Posterior a estas declaratorias, aumentaban los casos de COVID-19, y en consecuencia, aumento la demanda de insumos y disminuían los trabajadores de salud para atender la emergencia.

El Comité de Operaciones de Emergencia (2022) Nacional durante la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 determino las siguientes medidas para precautelar la salud de la población ecuatoriana:

- Prohibición de ingreso de pasajeros durante 21 días. Las personas que ingresen debían realizar el aislamiento obligatorio preventivo.
- Prohibición de eventos públicos masivos.
- Obligatoriedad de cremación para los cadáveres afectados por el COVID-19.
- Obligatoriedad de limpieza de unidades de transporte.
- Prohibición de visitas a centros geriátricos a nivel nacional.
- Aplicación de protocolo especial para visitas a los Centros de Rehabilitación Social.
- Restricción de personas en espacios públicos y aforos en locales.
- Asistencia psicológica para las personas que en este momento se encuentran en el cerco epidemiológico.
- Los Gobiernos locales debían emitir protocolos de higiene y bioseguridad para mercados, centros de abasto, transferencia y lugares de aglomeración pública.
- El Ministerio de Salud Pública debía establecer el protocolo para efectuar las pruebas de COVID-19.
- Se dispuso la prohibición de suspender el servicio de energía eléctrica por falta de pago.
- Se suspendieron las clases del Sistema Nacional de Educación Escolar en todos los niveles y se instauró la educación a distancia.

- Implementar el toque de queda bajo el control de su cumplimiento está a cargo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Este fue reduciéndose con el pasar del tiempo.
- Autorizar mediante salvoconductos la realización de actividades de los sectores estratégicos, que debían operar con el personal mínimo necesario.

Con el avance de la pandemia se expidieron múltiples protocolos y medidas de bioseguridad, así como se realizó la adecuación de instalaciones para la atención a pacientes contagiados y posteriormente la instalación de espacios para la vacunación, seguida de la reducción de casos; con todo esto, las medidas fueron disminuyendo, hasta que en mayo de 2023 se dio por finalizada la pandemia, para declarar al COVID-19 como una enfermedad endémica, por lo que su tratamiento pasa a ser parte del esquema de atención de enfermedades del país y ya no representa excepcionalidad. Por lo tanto, se toma en consideración que la crisis sanitaria y su productor ahora pasan a ser parte de la normalidad, por lo que se debe generar normativa y políticas públicas para atender sus consecuencias, así como para evitar que su presencia limite derechos u ocasione la declaratoria de estados de excepción en el país.

En Ecuador, el COVID-19 evidenció las limitaciones del sistema nacional de salud con respecto a la cantidad de recursos disponibles para atender el alto número de casos positivos en el país, situación que ocasionó que al inicio de la pandemia las personas se desplazaran a ciudades donde existía mayores recursos sanitarios con el objetivo de recibir atención médica, aunque no existía la garantía de que esto sucediera, vulnerando el estándar internacional de accesibilidad y disponibilidad al no contar con insumos para atender la crisis sanitaria, ni estar al alcance de toda la población los servicios de salud.

Durante la pandemia la calidad de la prestación del servicio de salud se vio afectada a nivel mundial. Según la Resolución 1/20 de la CIDH, el derecho a la salud deberá garantizarse respetando la dignidad humana, siendo imprescindible que los trabajadores sanitarios cuenten con equipos de trabajo que protejan su salud e integridad en el cumplimiento de sus labores. Sin embargo, ante la pandemia y el desconocimiento de la misma, los trabajadores de la salud contaron escasamente con implementos biomédicos para su protección, lo que impedía tratar a los usuarios del sistema de salud conforme a los parámetros de médicos regulares, ocasionando contagios entre pacientes y

médicos de los diferentes centros sanitarios. De igual manera, se observó una falta de control en el manejo de cadáveres, donde se publicaron imágenes de restos humanos en contenedores y espacios no destinados para los mismos, sin que existan protocolos para su reconocimiento e inhumación, continuando con acciones contrarias a la prestación de un servicio de salud de calidad, e incluso, a la dignidad humana.

Durante la pandemia, la información relacionada a la salud demuestra un retroceso en la garantía de este derecho por parte del Estado. A continuación se revisa la información estadística relacionada al área sanitaria en el Ecuador que presenta los siguientes datos:

Tabla 58

<i>Esperanza de vida en el Ecuador durante la pandemia</i>			
Años	Mujer	Hombre	Total
2007	77,9	71,8	74,8
2019	80,0	74,7	77,3
2020	76,1	68,8	72,2
2021	77,5	70,3	73,7
2022	80,5	75,3	77,9
Fuente: CEPAL			

En 2019, previo a la pandemia, se observa que la esperanza de vida es de 77,3 años de vida, siendo la esperanza de vida para las mujeres 80,0 años y para los hombres 74,7 años. A partir del año 2020 se observa un descenso importante de la esperanza de la vida, incluso a valores inferiores a las cifras del año 2007, que se relaciona con la pandemia del COVID-19, pasando a ser la esperanza de vida en el 2020 de 72,2 años y en el año 2021 de 73,7 años. A partir de mayo de 2021 se inicia con el proceso de vacunación masivo, es así que en el 2022 se observa una recuperación en la esperanza de vida, recuperando el promedio de esperanza de vida a 77,9 años de vida en este año, que se encuentra relacionado a las medidas de vacunación y a la reducción de la mortalidad por COVID-19.

En 2020 se declara oficialmente el inició la pandemia, y proporcionalmente se observa la reducción de la esperanza de vida, los fallecimientos aumentaron debido a la falta de conocimiento de la enfermedad causada por el COVID-19, su tratamiento, los protocolos de seguridad ante la enfermedad y la no disponibilidad de medicina y tratamiento para la misma. En Ecuador la esperanza de vida se redujo de manera significativa y las defunciones aumentaron. Se cuenta con

los siguientes datos sobre fallecimientos registrados en el país:

Tabla 59

<i>Defunciones en el Ecuador durante la pandemia</i>									
Año	Defunciones			Proyección población ^{2/}			Tasas de mortalidad ^{3/}		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	General
2019	33.234	41.205	74.439	8'720.919	8'547.067	17'267.986	3,81	4,82	4,31
2020	48.169	69.031	117.200	8'844.706	8'665.937	17'510.643	5,44	7,96	6,69
2021	45.613	60.598	106.211	8'967.488	8'783.789	17'751.277	5,08	6,89	5,98
2022	39.178	50.768	89.946	9'089.221	8'900.691	17'989.912	4,31	5,70	4,99
Fuente: INEC									

En 2019, previo a la pandemia, se observa una tasa de 4,31 fallecidos por cada 1.000 habitantes. Durante la pandemia, se observa un aumento significativo de la tasa de fallecidos por cada 1.000 habitantes, en el año 2020 existe una tasa de 6,69, en el año 2021, 5,98 y en el año 2022, 4,99. La reducción que presenta se da en relación al proceso de vacunación, sin embargo continua siendo superior a la del periodo pre pandemia.

Tabla 60

<i>Defunciones hospitalarias en el Ecuador antes de la pandemia</i>					
Año	Defunciones				
	Hospital Público	%	Hospital Privado	%	Total
2019	13.341	67,95%	6.293	32,05%	19634
2020	21.505	75,73%	6.892	24,27%	28397
2021	23.521	75,79%	7.513	24,21%	31034
2022	15.046	69,92%	6.472	30,08%	21518
Fuente: INEC					

En 2019 el 67,95% de defunciones hospitalarias se dieron en hospitales públicos; sin embargo, durante el primer año de la pandemia esta cifra aumento al 75,73%, situación que se da por la atención mayoritaria de pacientes con COVID-19 en las casas de salud públicas, en especial los que se encontraban en situaciones críticas. En el año 2021 se observa el mayor número de fallecimientos en centros de salud público, con 23.521 personas fallecidas. Durante el año 2022, la

cifra nuevamente se reduce al 69,92% en correlación con el proceso de vacunación y la menor cifra de casos graves de COVID-19.

La vacunación fue un proceso importante para superar la pandemia e iniciar la reactivación de los países, en ese contexto, desde que se inició el proceso de vacunación en Ecuador con el personal sanitario, en Enero de 2021, este proceso de salud preventiva buscaba garantizar el derecho a la salud de la población.

Tabla 61

<i>Vacunación en el Ecuador durante la pandemia</i>													
2021													
	Enero	febrero	marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	agosto	Septiembre	Octubre	noviembre	diciembre	total
primera dosis	3.564	31.479	169.311	594.678	1'342.219	1'281.668	6'732.348	684.765	706.301	1'221.981	1'064.425	412.099	14'244.838
segunda dosis	0	6.271	58.986	185.967	751.458	686.902	102.8194	6'197.285	954.604	355.688	1'061.225	1'177.724	12'464.304
dosis unica	0	0	0	0	0	0	0	185.913	193.353	35.215	22.275	38.100	474.856
Refuerzo 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61.019	384.453	684.565	1'130.037
Refuerzo 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3.564	37.750	228.297	780.645	2'093.677	1'968.570	7'760.542	7'067.963	1'854.258	1'673.903	2'532.378	2'312.488	28'314.035
2022													
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	mayo	Junio	Julio	agosto	Septiembre	octubre	Noviembre	Diciembre	Total
primera dosis	370.484	228.304	145.781	752.49	36.801	20.602	22.823	31.987	26.418	15.880	19.709	14.109	1'008.147
segunda dosis	565.373	246.428	204.620	128.206	57.724	37.760	37.383	45.968	41.461	24.870	29.659	19.607	1'439.059
dosis unica	60.826	12.191	4.983	2.685	3.349	2.803	2.938	552	5	2	0	0	90.334
Refuerzo 1	14'82.327	1'593.477	1'082.892	588.744	375.008	244.494	252.022	278.873	230.771	134.989	162.456	94.265	6'520.318
Refuerzo 2	0	0	0	129.784	273.497	315.633	544.923	468.778	335.371	215.604	259.431	163.900	2'706.921
Total	2'479.010	2'080.400	1'438.276	924.668	746.379	621.292	860.089	826.158	634.026	391.345	471.255	291.881	11'764.779
2023													
	Enero				Febrero				Marzo				Total
primera dosis	7.837				5.072				3.022				15.931

segunda dosis	11.127	7.422	4.708	23.257
dosis unica	0	0	1	1
Refuerzo 1	41.122	25.396	16.057	82.575
Refuerzo 2	58.883	36.218	19.974	115.075
Total	118.969	74.108	43.762	236.839
TOTAL PANDEMIA				40'315.653

En 2021 se colocaron: 14'244.838 primeras dosis de vacunas contra el COVID-19, 12'464.304 de segundas dosis, 474.856 dosis únicas y 1'130.037 dosis de refuerzo o terceras dosis en el Ecuador. A partir del mes de mayo de 2021 se observa la vacunación masiva a nivel nacional, que permitió garantizar la vacunación a toda la población del Ecuador, e incluso a población de otros países vecinos que vivían en la frontera, permitiendo reactivar las actividades del país en búsqueda de una reactivación económica. Durante el año 2021 se colocaron un total de 28'314.035 vacunas a nivel país. En el año 2022 se continuó con el proceso de vacunación, es así que durante este año se inocularon 11'764.779 de dosis de la vacuna contra el COVID-19. Hasta marzo de 2023 se colocaron un total de 40'315.653 dosis de vacunas. Aunque el país continua colocando vacunas contra el COVID-19, una vez se ha declarado el fin de la pandemia se ha descontinuado el seguimiento público del número de vacunas inoculadas.

Es necesarios recalcar, que los servicios públicos sanitarios es uno de los principales recursos del Estado para garantizar el derecho a la salud en el Ecuador, sin que sea el único, debido a que la prevención se da a través de los servicios de comunicación y educación. El Estado mediante la Red Pública Integral de Salud brinda atención médica pública a la población, sin embargo existe población que utiliza servicios particulares para solventar sus necesidades hospitalarias, es así que durante la pandemia existieron personas que optaron por acceder a la salud mediante servicios privados; sin embargo, por los costos la mayoría opto por los servicios públicos. En el país contamos con la siguiente información sobre infraestructura hospitalaria en pandemia:

Tabla 62

<i>Número de Hospitales y Clínicas en el Ecuador antes de la pandemia</i>					
Año	Sector Público	%	Sector Privado	%	Total
2019	183	28,91	450	71,09	633
2020	184	29,44	441	70,56	625
2021	182	28,88	448	71,11	630
2022	180	28,48	452	71,51	632
Fuente: INEC					

En 2019 existían 183 centros médicos públicos, que representaban el 28,91% de centros médicos del país; el 71,09% de centros clínicos pertenecían a privados al momento de iniciar la pandemia. Para el año 2020 se observa una reducción de 9 centros de salud privada, sin embargo en 2021 nuevamente se crean 7 centros y en 2022 otros 4; al contrario, los centros de salud pública únicamente aumenta en uno durante la crisis sanitaria, para en el año 2021 disminuir a 182, y al año 2023 a 180, existiendo un menor número de centros médicos que en el periodo pre pandemia.

Esto representa un incumplimiento de los estándares internacionales, pues al menor número de centros médicos públicos, menor es la disponibilidad de establecimientos, bienes, profesionales y servicios de salud, al mismo tiempo se restringe el acceso a los recursos sanitarios de la población y no se puede prestar servicios óptimos, todo esto causando un irrespeto de la dignidad humana, que se agrava durante la pandemia, causando una vulneración agravada a los derechos de la población.

A la par, la reducción de los centros médicos significa la reducción de la infraestructura y, por supuesto, de la capacidad de atender a la población. A continuación presentamos las cifras de las camas disponibles para atender a la población durante la pandemia:

Tabla 63

<i>Número de camas disponibles en centros médicos en el Ecuador durante la pandemia</i>			
Año	Proyección Población	Camas disponibles	Camas por 1.000 hab.
2019	17'267.986	24.054	1,39
2020	17'510.643	23.212	1,32
2021	17'751.277	23.196	1,30
2022	17'989.912	23.395	1,30
Fuente: INEC			

En 2019 existían 24.054 camas disponibles a nivel país, es decir 1,39 camas por cada 1.000 habitantes. El año 2020 que inicia la pandemia, la cantidad de camas disponibles se reduce a 23.212, reduciendo la capacidad de atención a la población durante la crisis sanitaria; situación similar sucede en 2021, donde las camas disponibles se reducen a 23.196. Para el año 2022 aumentan 199 camas disponibles, situación que mantuvo colapsado al sistema de salud durante la pandemia y ocasionó que no se pueda brindar atención oportuna y de calidad a las personas debido a la saturación de los servicios de salud. Por esto, durante la pandemia el Ecuador no cumplió con la recomendación de la OMS de contar con 2,5 a 4,0 camas disponibles en los centros médicos por cada 1.000 habitantes.

Por su parte los profesionales sanitarios fueron el principal recurso humano contra la pandemia, siendo ellos quienes atendieron de manera directa a las personas contagiadas y quienes vivieron las peores consecuencias físicas y emocionales de la pandemia. A continuación presentamos las cifras de profesionales en medicina con los que cuenta el país para atender a la población durante de la pandemia:

Tabla 64

<i>Número de profesionales de la salud en el Ecuador durante la pandemia</i>			
Año	Proyección Población	Médicos disponibles	Médicos por 10.000 hab.
2019	17'267.986	40.230	23,29
2020	17'510.643	40.587	23,17
Fuente: INEC			

En 2019 existían 40.230 galenos, que representaban 23,29 profesionales en salud por cada 10.000 habitantes. Durante el año 2020 que inicio la pandemia, los profesionales sanitarios aumentaron a 40.587 que representaban 23,17 por cada 10.000 habitantes, esto debido a que aumentó el número de la población, más debido a la pandemia el incremento de los galenos fue mínimo, situación que no permitió la incorporación de nuevos profesionales en el área de salud. Sin embargo, se continuaba cumpliendo con lo recomendado por la OMS, de contar con 23 profesionales de la salud por cada 10.000 habitantes

Durante la pandemia la atención a usuarios en la Red Pública Integral de Salud, a diferencia de los centros de atención médica y las camas disponibles fueron en aumento, esta situación se debido a la crisis sanitaria y la disminución de los recursos de la población para acceder a servicios privados de salud, situación que ocasionó que la población requiriera de los servicios de salud público para atender sus necesidades médicas. A continuación presentamos los datos de atenciones médicas en el país:

Tabla 65

<i>Número de atenciones en la Red Pública Integral de Salud durante la pandemia</i>			
	2020	2021	2022
Consulta externa	2'480.039	2'512.249	3'122.182
Emergencia	283.223	307.740	335.671
total	2'763.262	2'819.989	3'457.853
Fuente: INEC			

Durante el inicio de la pandemia 2'763.262 asistieron a la Red Pública Integral de Salud para atender sus afecciones de salud, de estas el 10,25% fueron atendidos por emergencia. Durante el año 2021 se brindaron 56.727 atenciones más, que significa un incremento de 2%. En 2022, una vez que se avanzó en el proceso de vacunación, se brindaron 637.864 más atenciones que en el año 2021, que representa un incremento del 22,62%. Este aumento significativo se da por el aumento en la confianza del sistema público de salud que se dio durante la pandemia, la postergación de la atención medica durante la pandemia, así como la reducción de los centros médicos privados y de ingresos económicos de la población para asistir a los mismos.

Para garantizar el derecho fundamental a la salud, el Estado está obligado a entregar recursos para la salud. El Ecuador realizó el siguiente gasto social per cápita en el área de la salud durante de pandemia:

Tabla 66

<i>Gasto público social en salud del Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2019	165,52
2020	150,38
2021	167,41
Fuente: CEPAL	

Durante el inicio de la pandemia en el año 2020 se observa una reducción del gasto público en salud, con una reducción de 12,14 dólares per cápita, situación contraria a las necesidades de equipamiento que represento el COVID-19 para garantizar la factibilidad y efectividad del derecho a la salud por parte de la administración pública, debido a que se redujo los recursos para brindar atención durante una crisis sanitaria.

De las cifras expuestas se observa una deficiente administración del Estado ecuatoriano durante la pandemia, debido a que no garantizó el derecho a la salud, a su goce efectivo por toda la población, su acceso universal, así como la mejora y ampliación permanente del servicio, garantizada a nivel constitucional (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 363). El Estado no logró cubrir la necesidad de pruebas diagnósticas para la detección del COVID-19, no pudo establecer cercos epidemiológicos confiables, ni logro rastrear pacientes contagiados y a su círculo social, no fortaleció los servicios de salud pues existió falta de infraestructura, personal y recursos médicos que garanticen el acceso a la salud de la población; todo esto debido a la falta de planes para la debida atención y la destinación de los recursos necesarios para solventar la crisis sanitaria.

6.4. El Derecho a la Salud en el Ecuador después de la pandemia

La pandemia desencadenó en Ecuador una crisis en el ámbito económico, social y especialmente sanitario, mismo que se evidencio por las múltiples denuncias públicas y judiciales de falta de acceso a la salud; esta situación fue expuesta por la Defensoría del Pueblo en los siguientes términos:

“(...) se dejó al descubierto problemáticas que han estado presentes en el Estado y que se han venido arrastrando desde gobiernos anteriores, llevaban muchos años sin encontrar una respuesta, y entre estos problemas se encuentran situaciones como la insuficiente capacidad de los sistemas de salud, las

deficiencias de los sistemas de protección social y las desigualdades estructurales.” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2022).

La pandemia demostró que el sistema de salud ecuatoriano ni es sistema ni brinda salud efectiva, al contrario son servicios de atención a la enfermedad, mayoritariamente privatizados, lo que dificulta atender a la salud como un derecho individual y social, como responsabilidad del Estado, con un enfoque integral que priorice la prevención. Se demostró la falta de una buena administración pública de la salud que garantice un sistema funcional que permita el acceso a lo mínimo requerido para brindar atención médica que garantice la salud de las personas y la atención digna.

Desde hace años, la salud se ha vuelto un negocio de ganancias donde la salud pública se encuentra desmantelada y sus efectos resaltaron en la pandemia con una alta morbi-mortalidad (León, 2022, pp. 46-57). El derecho fundamental a la salud se transformó en un privilegio durante la pandemia, que no fue garantizado por el Estado, situación que afectó a la población y el desarrollo del país ante la falta de acciones que permitan la garantía del derecho a la salud y sus derechos conexos que permitan el desarrollo de una vida digna a la población; teniendo como uno de los mayores retos a nivel de gobierno el hacer de la salud un derecho de acceso público, disponible para todos, eficaz y de calidad.

En Ecuador, durante la pandemia se evidenció la afectación al derecho fundamental a la salud en relación a los estándares internacionales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; esto se debió a la falta de inversión en esta área, situación que debe ser solventada en esta etapa post pandemia por la administración pública, así como por los diferentes poderes públicos, para garantizar el derecho a la salud en la nueva normalidad y ante otros eventos excepcionales que podrían presentarse. Una vez se declaró finalizada la pandemia, se ha observado los siguientes datos estadísticos:

Tabla 67

<i>Esperanza de vida en el Ecuador después de la pandemia</i>			
Años	Mujer	Hombre	Total
2022	80,5	75,3	77,9
2023	80,7	75,5	78,1
Fuente: CEPAL			

En 2022 inicia el proceso de vacunación y se observa que la esperanza de vida es de 77,9 años. Una vez se declara terminada la pandemia en 2023, continuando el proceso de recuperación

post pandemia se observa nuevamente un incremento paulatino de la esperanza de vida, siendo durante el año 2023 de 78,1 años, recuperando la progresividad pre pandemia que se había observado desde la promulgación de la Constitución del 2008.

Después de la pandemia, la atención médica mediante la Red Pública Integral de Salud se transformó en un medio óptimo para satisfacer la necesidad de los usuarios a tratar sus enfermedades o recibir atención hospitalaria ante sus necesidades específicas. A continuación presentamos los datos de atenciones médicas en el país en la actualidad:

Tabla 68

<i>Atención en la Red Pública Integral de Salud después de la pandemia</i>		
	2022	2023
Consulta externa	3´122.182	3´242.515
Emergencia	335.671	400.461
Total	3´457.853	3´642.976
Fuente: INEC		

Durante el año 2022, donde se dio por terminada la pandemia, se atendieron 3´457.853 personas en la Red Pública Integral de Salud, de estas el 90,29% fueron atendidos por consulta externa. Durante el año 2023 se brindaron 185.114 atenciones más, que significa un incremento de 5,35% de atenciones a comparación del año anterior, continuando con la tendencia al alza en cuanto al uso por parte de la población de la Red Pública Integral de Salud.

El Sistema Nacional de Salud ha tenido grandes avances desde el 2008, sin embargo la pandemia puso a prueba la prestación del servicio de salud público y privado del país, así como las políticas públicas implementadas desde la prevención hasta la rehabilitación. A pesar de la recuperación que demuestran las cifras una vez declarado el fin de la pandemia, se han observado que existen grandes retos pendientes para que la salud se pueda garantizar como un derecho fundamental, entre los que tenemos: fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica y del sistema de información en salud, para detectar de manera temprana y oportuna los brotes epidémicos; consolidación de las estrategias de prevención y control; implementación del Modelo de Atención Integral Salud; creación de protocolos de bioseguridad; atención en primeros auxilios psicológicos para el personal sanitario; ampliación provisional de servicios especializados; aplicación de triage para enfermedades respiratorias; la construcción efectiva de sistemas integrados de provisión de servicios de salud con mecanismos estables y eficientes de referencia y contrarreferencia; entre otros retos para la administración pública que son específicos a cada situación de crisis y área

geográfica en la sucede, así como para la correcta prestación de servicios y la atención eficaz. De igual manera, se observa la necesidad de regular adecuadamente la nueva realidad ante eventos imprevistos de alto impacto, incluyendo normar las acciones necesarias para brindar la factibilidad necesaria a la atención de la salud y sus derechos conexos en situaciones de crisis sanitarias.

7. Síntesis

La crisis social y económica causada por la pandemia del COVID-19 provocó retrocesos en la garantía de los derechos del Buen Vivir en el Ecuador, en especial en lo que se refiere en la realización de acciones afirmativas por parte del Estado y la inversión de recursos públicos por parte de la administración pública para su ejecución. La paralización de actividades relacionadas con los sectores estratégicos del país, así como de los servicios básicos de la población, ocasionados por las medidas de aislamiento y encierro en domicilio, causaron que los derechos fundamentales sociales se vean restringidos al acceso de la ciudadanía, disminuyendo las prestaciones estatales y el desarrollo de los derechos al agua, alimentación, medio ambiente sano, comunicación e información, vivienda y hábitat, educación, salud, entre otros derechos fundamentales conexos.

Con respecto al agua, el medio ambiente sano, la vivienda y el hábitat se observa que durante la pandemia el Estado no tomó las acciones positivas necesarias para garantizar una adecuada prestación de estos servicios a la ciudadanía, sin tener en cuenta que eran la primera barrera para garantizar el aislamiento y las medidas de bioseguridad a nivel de la sociedad para prevenir el contagio. La falta de protocolos, inversión y normativa que regule estos derechos fundamentales se reflejó en múltiples vulneraciones que ocasionaron que la población no cuente con servicios de calidad para el manejo de desechos, el uso de espacios públicos seguros, viviendas para aislarse y acceso a servicios públicos de calidad que les permitan contar con los medios necesarios para tener una vida digna sin poner en riesgo su salud; situaciones que permitieron evidenciar la deficiente administración pública y la falta de acción de los poderes públicos ante la crisis sanitaria.

La reducción en el presupuesto estatal para el gasto público ocasionó que se atendiera de manera deficiente estos derechos por el Gobierno Central, incumpliendo lo regulado por la Constitución que garantiza que el presupuesto designado a educación y salud no se puede afectar en situaciones de Estado de excepción. Al mismo tiempo, la reducción de recursos por parte del estado para la factibilidad de los derechos fundamentales causó que la población tuviera mayores necesidades durante la cuarentena y el proceso de retorno a la normalidad, planteando la necesidad de inversión y políticas públicas que incluyan a la ciudadanía como eje central del desarrollo de las urbes y sea la participación ciudadana el eje fundamental para su creación.

El derecho a la educación es uno de los más afectados con la pandemia, debido a que el aislamiento de los niños, niñas y adolescentes causado por el cierre de las escuelas ocasionó retrasos en los procesos de aprendizaje y de relacionamiento social; al mismo tiempo, causó efectos

económicos en las familias, pues se suspendieron programas de alimentación educativa y entrega de kit escolares y uniformes, implementos que recayeron en responsabilidad de economías familiares afectadas por el COVID-19, sin que el Estado tomara las acciones necesarias para mantener estos servicios precautelando la permanencia escolar y la economía familiar, que ya se encontraba afectada por la reducción de trabajos y la reducción de ingresos durante la emergencia sanitaria. Por su parte, la educación superior se vio afectada por la falta de preparación de estudiantes y docentes para adaptarse a la virtualidad, así como la reducción de inversión en la misma.

El sistema nacional ecuatoriano educativo, al igual que otros sectores públicos, sufrió recortes y falta de ejecución de presupuesto, que ocasionó la reducción de docentes y centros educativos, reduciendo el acceso y calidad de la educación por parte del gobierno y en contra de lo establecido en la Constitución, en una evidente vulneración. El principal reto del Estado es territorializar la educación, incluyendo para esto la ampliación de su cartera de servicios y la inclusión de la sociedad en la ejecución de su planificación, considerando como dice la normativa, que es una inversión y base del desarrollo del país, que debe ser progresiva y dignificar a las personas sin que las situaciones adversas ocasionen la reducción de su reconocimiento.

Durante la pandemia el derecho más afectado y observado fue el de la salud, en primer lugar por la alta afectación de este por la crisis sanitaria, a la vez, su impacto radicó en el colapso los sistemas sanitarios a nivel mundial que evidenciaron la falta de infraestructura, personal y materiales sanitarios; así como la falta de cumplimiento de los estándares internacionales, normas internacionales y constitucionales relacionadas con el derecho a la salud. Esta situación ocasionó una escasa capacidad de la administración pública para atender los casos de COVID-19, causando la muerte de miles de personas y el contagio de millones de habitantes en el país, impidiendo se garantice la dignidad humana, situación que no logró ser superada durante la crisis, ante la falta de actuación efectiva de los poderes públicos. Los datos estadísticos demuestran una deficiente administración pública del Estado ecuatoriano durante la pandemia y una falta de garantía del derecho a la salud a toda la población, dejando en evidencia que el principal reto estatal con el Sistema Nacional de Salud es la implementación del Modelo de Atención Integral Salud que considere situaciones de crisis como la acontecida, en búsqueda de un sistema eficiente y de calidad que cumpla con los estándares internacionales mínimos para la atención de la ciudadanía en condiciones normales.

CAPÍTULO 5.- Derechos Culturales en el Ecuador

La cultura se vincula con la filosofía y las artes a lo largo de la historia; al mismo tiempo, la cultura se define como la identidad, cualidades comunes, prácticas y costumbres particulares de una comunidad que tienen un nexo común como su historia, geografía y/o desarrollo social. Por su parte, los derechos fundamentales culturales se han reconocido en búsqueda de garantizar el acceso a la cultura de las personas y las comunidades, en condiciones de igualdad, dignidad y no discriminación, mediante la actividad positiva y de abstención del Estado.

Una de las primeras definiciones de cultura la otorgo Tylor, quien afirmó que: *“cultura es ese todo complejo que comprende conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en tanto que miembro de una sociedad”* (Tylor, 1976, p.29). Es decir, en un concepto amplio, cultura abarca los rasgos adquiridos por las personas en su relación con la comunidad.

Sin embargo, el concepto de cultura ha evolucionado, es así que la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural define a la cultura como: *“... el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.”* (Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, 1998, párrafo 5º).

La Declaración de Friburgo (Mayo, 2007) sobre Derechos Culturales, determina y diferencia a la cultura en los siguientes términos:

- a. El término "cultura" abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo;
- b. La expresión "identidad cultural" debe entenderse como el conjunto de referencias culturales por la cual una persona, individual o colectivamente, se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad;
- c. Por "comunidad cultural" se entiende un grupo de personas que comparten las referencias constitutivas de una identidad cultural común, que desean preservar y desarrollar.

En la Declaración de Friburgo se reconoce el derecho a la Cultura en garantía de los derechos culturales reconocidos, sin establecer jerarquías, reconociendo la importancia para el desarrollo individual y colectivo donde se *“expresa su humanidad y los significados que da su existencia”* (Declaración de Friburgo, 2007); garantizando que las diversas expresiones culturales

sean protegidas sin distinción, al mismo tiempo que le reconoce igual jerarquía que otros derechos fundamentales por su importancia para el desarrollo de la persona. Es así que, el derecho a la cultura pasa por una evolución constante, y su reconocimiento tiene dos dimensiones; por una parte la garantía individual del derecho, y por otra, la garantía colectiva del mismo.

Prieto de Pedro (2008) señala que el derecho de la cultura se enmarca en los instrumentos jurídicos; que por un lado cumple con la normativa que determina los derechos y desde un ámbito amplio transversaliza los principios de acceso universal, progresivo e indivisible de los derechos fundamentales. Se identifica ya la importancia de su regulación a nivel jurídico para su protección y desarrollo jurídico, así como para la protección de los derechos culturales de los individuos y las comunidades.

Según la Fundación Interarts¹⁴ (1995), definió a los derechos culturales en los siguientes términos:

“Los derechos culturales son derechos relacionados con el arte y la cultura, entendidos en una amplia dimensión. Son derechos promovidos para garantizar que las personas y las comunidades tengan acceso a la cultura y puedan participar en aquella que sea de su elección. Son fundamentalmente derechos humanos para asegurar el disfrute de la cultura y de sus componentes en condiciones de igualdad, dignidad humana y no discriminación. Son derechos relativos a cuestiones como la lengua; la producción cultural y artística; la participación en la cultura; el patrimonio cultural; los derechos de autor; las minorías y el acceso a la cultura, entre otros.” (Interarts, 1995)

Se procura así que se garantice el derecho al acceso a la cultura en condiciones dignas e igualitarias, sin discriminación para las personas, permitiendo de esta manera la promoción y reconocimiento de la cultura de los individuos y comunidades, así como del patrimonio cultural de los Estados, reconociendo la importancia del reconocimiento de la cultura como derecho fundamental.

Por su parte, Roccatti (1999) indica que los derechos culturales se traducen en el derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad, lo que incluye criterios que privan del derecho a la conservación de la identidad cultural que se forma por derechos y libertades específicas que se cambian de grupo a grupo. En concordancia, Albán, Carvajal y Burneos (2006), señala que los derechos culturales en el ordenamiento jurídico buscan garantizar el desarrollo libre, igualitario y solidario de las personas y de las comunidades, para simbolizar y crear sentidos de vida que les permitan interactuar con otros.

¹⁴ INTERARTS es una agencia privada con proyección internacional cuyas áreas de actividad, según se define la propia fundación, son las políticas culturales y la cooperación cultural, estando presentes en campos relativos a los derechos culturales y economía creativa y cultural.

Chacón (2014), con relación al derecho a la cultura, lo considera como el modo de vida de una comunidad, es decir, como derechos de naturaleza social y económica que están vinculados al desarrollo de la sociedad. Se reconoce así a la cultura como un derecho que promueve el desarrollo del individuo y la comunidad en la sociedad que se desarrolla, mediante su reconocimiento y promoción por parte del Estado, garantizando su protección y respeto a sus costumbres y tradiciones, así como protegiéndolo de acciones que puedan limitar su ejercicio.

Jesús Pietro de Pedro (2006) presenta la siguiente interrogante sobre el derecho a la cultura:

“¿Qué significa el derecho para la cultura, qué le aporta?. Pues, sin duda, una esencialísima función de garantía de los derechos subjetivos relativos a la cultura de los individuos y de los grupos en los que desenvuelven su vida – es decir, de los derechos culturales-, así como la garantía de los principios y valores superiores (autonomía de la cultura, pluralismo, diversidad, descentralización...) que hacen posible un desarrollo cultural democrático.” (Pietro de Pedro, 2006, p. 6).

De la reflexión de Pietro se discierne que el derecho a la cultura es fundamental para proteger la cultura individual y colectiva en el desarrollo de la vida. Se evidencia que la necesidad de garantizar el derecho a la cultura radica en la necesidad de ella para el desarrollo de las sociedades y de las personas.

En este sentido, la ONU emitió la Resolución A/HRC/14/36, en la cual se reconoce que los derechos culturales protegen los derechos de todas las personas, individualmente y en comunidad, así como de grupos de personas, para desarrollar y expresar su visión y el significado de su existencia y desarrollo mediante valores, creencias, convicciones, idiomas, los conocimientos y las artes, las instituciones y las formas de vida. A la vez, protegen el acceso al patrimonio cultural y a recursos que permiten que esos procesos de identificación y desarrollo tengan lugar. (ONU, 2010, párrafo 9).

Ávila (1996), manifiesta que desde la perspectiva jurídica la cultura puede ser determinada a un ámbito particular en el que se integran el derecho individual y grupal a acceder, participar y disfrutar de los beneficios de la misma. Es así que se la reconoce como un derecho fundamental, multifuncional, que debe contar con la participación del Estado para su verdadero reconocimiento y desarrollo, pues la mera abstención no garantiza que se pueda proteger su preservación o se pueda difundir la misma en la sociedad.

Para Barreiro (2017), la evolución de los derechos culturales pone mayor atención en la persona que en la colectividad, para lo cual manifiesta lo siguiente

“Esta nueva visión de los derechos culturales pone el foco en el sujeto individual –por mucho que quede claro que sin el contexto que le proporcionan las

comunidades no podría ejercer tales derechos—, que es quien, en definitiva, está legitimado para y tiene derecho a definir los elementos de la cultura participando e influyendo en las formas en que éstos se generan. Se aparta así de concepciones simplistas de la cultura que sólo se fijan en la práctica cultural como tal, sin entrar a preguntarse por sus mecanismos de formación. La nueva visión de los derechos culturales pasa del “qué” al “quién”.”

En concordancia con Barreiro, Stavenhagen (2001) señala que la cultura como derecho se direcciona en búsqueda de la igualdad de derecho de acceso de los individuos al capital cultural acumulado, así como el derecho a crear libremente sus obras culturales sin restricción alguna y el derecho de todos a disfrutar de libre acceso al patrimonio cultural.

Por su parte, Fabián Saltos señala la estrecha relación de los derechos culturales con el patrimonio cultural y la memoria social, indicando que este patrimonio es:

“El conjunto de bienes, el cúmulo vivo de saberes, conocimientos, creencias, valores, comportamientos, visiones, significaciones, percepciones y concepciones, es decir, testimonios y evidencias vinculados con hechos, episodios, personajes, formas de vida, religión, producción, colectividad, usos, y costumbres, que ilustran el pasado y que reafirman la identidad de una comunidad local, regional, o nacional.” (Saltos Coloma, 2010, p. 53).

Sin embargo, es necesario reconocer que el patrimonio cultural es la parte tangible de la cultura, donde se desarrollan los derechos individuales; además, si bien no existimos fuera de una cultura, no dependemos de una cultura común y obligatoria impuesto, sino todo lo contrario. Es así que uno de los mayores retos para garantizar el derecho a la cultura es diferenciar a la cultura del individuo como un conjunto de conocimientos que le permiten tener su propia opinión; mientras que, la cultura de la sociedad se relaciona al modo de vida de una comunidad, que incluye sus costumbres, tradiciones, identidad, idioma, en representación de su pertenencia a un determinado grupo.

Por todo lo expuesto, se evidencia que los derechos culturales representan una tensión entre los derechos de libertad y los derechos colectivos, pues la cultura apunta a dos dimensiones de la vida, la individual y la colectiva; esto evidencia la necesidad de enfocar la garantía de los derechos culturales desde lo individual y lo colectivo, reconociendo su multifuncionalidad, buscando una sinergia que permita reconocer el derecho de las personas a su desarrollo en la sociedad, sin desestimar sus decisiones individuales.

1. Derecho a la Cultura y la Ciencia

La Constitución del Ecuador de 2008 reconoce los derechos del Buen Vivir o Sumak Kawsay, que son los derechos económicos, sociales y culturales; determinando que son: universales, inalienables, integrales e indivisibles; al mismo tiempo que tienen igual jerarquía que los demás derechos, reconociendo de esta manera que no existe jerarquización o diferenciación entre ellos.

Los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos a nivel constitucional se enfocan en satisfacer las necesidades de la población en búsqueda de una vida digna, garantizando que los derechos sean de obligatorio cumplimiento por el Estado y las personas particulares en beneficio de la población en general, con énfasis en los grupos vulnerables y/o históricamente discriminados. Este capítulo se enfoca en los derechos culturales reconocidos por la Constitución de la República del Ecuador donde se encuentran los derechos a la cultura y la ciencia.

El avance del pensamiento humano y jurídico ha permitido reconocer ciertos derechos como propios del ser humano, este es el caso del derecho a la cultura. Antiguamente, no se imaginaba que la cultura podría ser un derecho y que requiriera una especial tutela por el Estado (Mejía, 2014, pp. 5-26). Es la necesidad del ser humano para lograr una vida digna que ha logrado que los derechos sean reconocidos en relación a su impacto en la vida de las personas y las comunidades, siendo el derecho a la cultura del individuo y la comunidad de especial atención para el desarrollo de la vida en sociedad.

La noción de patrimonio cultural surge en el siglo XVIII como una variable de los gustos de los coleccionistas dieciochescos. Sin embargo, en el siglo XIX se lo utiliza identificar bienes monumentales y artísticos antiguos de valor que necesitaban conservación y protección estatal por su importancia para la historia del país y el patrimonio cultural del mismo. Este concepto de patrimonio restringía su reconocimiento a lo material, dejando de lado otras manifestaciones culturales que constituían las características particulares de vida de un pueblo o de un período (Mejía, 2014, pp. 5-6). Es así que, hasta el siglo XIX únicamente se reconocía a lo material como cultura, dejando desprotegidas a las costumbres, tradiciones, creencias y demás características de las comunidades y los individuos.

En el siglo XX, en consecuencia de las dos guerras mundiales, la comunidad internacional mostró su preocupación por la protección de la cultura en un concepto amplio, identificando al patrimonio cultural como los bienes artísticos, así como las costumbres, códigos, normas, idiomas, atuendos, religión, reglas de conducta, alimentos, ritos y demás acciones que definen a un pueblo como tal, diferenciándolo de otro. Reconociéndose en este punto histórico ya la importancia de la cultura en la vida de los pueblos y la necesidad de proteger su reconocimiento y protección para que perduren en el tiempo para el desarrollo de la sociedad y sus individuos.

El primer acuerdo internacional respecto al patrimonio cultural fue la Carta de Atenas de 1931, que regula la protección del patrimonio histórico, artístico, científico y arqueológico. Posteriormente, en 1954 la Convención de la Haya regula la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, que protege únicamente a los bienes materiales históricos o arqueológicos. De igual manera, en 1972, la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París, emitió la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, donde se continuó con la protección de carácter material del patrimonio cultural.

En 1982, se expidió la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, que determino que el *“patrimonio cultural de un pueblo comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida”*(Declaración de México sobre las Políticas Culturales, 1982); reconociendo desde este punto las obras materiales y no materiales de los pueblos, al tiempo que reconoce la importancia de su identidad. Este reconocimiento es un progreso importante en el desarrollo del derecho a la cultura, al reconocer la importancia de la identidad cultural y de la cultura no material, que garantiza el reconocimiento de la cultura como un derecho de la persona y la comunidad, y no únicamente de protección de bienes.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 27 dispone que *“toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”*. Por lo tanto, al reconocer a la cultura como derecho, es darle la importancia al nivel de la libertad, la educación, el trabajo o la igualdad, en cuanto su garantía permite el desarrollo de la persona y la sociedad.

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran recogidos de forma expresa en convenios, recomendaciones e instrumentos internacionales, entre los de mayor importancia que reconocen de forma expresa los DESC, se encuentran:

- Carta de la OEA
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979);
- Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986);
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989);
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).
- La Declaración de Friburgo (Mayo 2007) sobre Derechos Culturales.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) es el primer instrumento internacional que incorpora un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, en este capítulo nos centramos en los derechos culturales que se reconocieron en esta Declaración que fueron:

- Derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y de los descubrimientos científicos (XIII)
- Derecho a la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor (XIII)
- Derecho al descanso y a la recreación (XV)

En 1966 se adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), normativa internacional específica para el reconocimiento de los derechos antes indicados. En el ámbito cultural, este pacto reconoce los siguientes derechos:

- A participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico, y beneficiarse de la protección de las producciones científicas, literarias o artísticas de que la persona sea autora (Art. 15)

Por su parte, el Protocolo de San Salvador, fue adoptado en 1988 y en vigor 11 años después, donde consagra los derechos económicos, sociales y culturales de forma más exhaustiva que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es así, que los derechos culturales reconocidos en el Protocolo de San Salvador son:

- El derecho a los beneficios de la cultura (Art. 14)

La Declaración de Friburgo (Mayo 2007) sobre Derechos Culturales, manifiesta lo siguiente sobre la cultura:

“Los derechos enunciados en la presente Declaración son esenciales para la dignidad humana; por ello forman parte integrante de los derechos humanos y deben interpretarse según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.” (FRIBURGO, artículo 1, 2007)

Al inicio no se consideraba a la cultura como un patrimonio inmaterial que nacía de la identidad de los pueblos, sino se tenía la concepción de que cultura era únicamente lo material, representado por pinturas y esculturas (Mejía, 2014, pp. 9-11). El reconocimiento de la cultura como un derecho inherente al ser humano, no constituyó el reconocimiento inmediato del patrimonio material e inmaterial como parte del reconocimiento de la dignidad de los seres humanos, siendo un proceso de lucha histórica de los pueblos por que se reconozca sus tradiciones, lenguas y demás características que los hacen únicos, lucha que en algunas lugares continua hasta el día de hoy.

1.1. El Derecho a la cultura y la ciencia en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce al derecho a la cultura y la ciencia como un derecho garantizado a todas las personas mediante la garantía a su acceso libre, siendo obligación del Estado tomar las acciones necesarias para que la población pueda tener acceso al mismo según la normativa lo indique, respetando los principios constitucionales y los límites legales que protejan al patrimonio cultural. La Carta Magna ecuatoriana determina en sus artículos 21, 22, 23, 24 y 25 lo siguiente:

“Art. 21.- Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 21).

“Art. 22.- Las personas tienen derecho a desarrollar su capacidad creativa, al ejercicio digno y sostenido de las actividades culturales y artísticas, y a beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales que les correspondan por las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 22).

“Art. 23.- Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 23).

“Art. 24.- Las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 24).

“Art. 25.- Las personas tienen derecho a gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 25).

En Ecuador la Constitución vigente pretende garantizar a la población su derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural. Al mismo tiempo, se pretende regular el desarrollo de actividades culturales y artísticas, con la respectiva protección de los derechos morales y patrimoniales por derechos de autor. Por otra parte, se protege el derecho a uso del espacio público para actividades culturales sin discriminación de ningún tipo; al mismo tiempo, que se reconoce el derecho de la población a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre. Es decir, la Constitución regula a la cultura y la ciencia desde la multifuncionalidad de los derechos, para que el individuo y la sociedad puedan hacer efectivos los derechos antes la administración pública, y en caso de no conseguirlos, exigirlos judicialmente como un derecho fundamental.

Al ser un derecho fundamental, la cultura debe ser prioridad estatal, enfocada en el desarrollo personal y comunitario, que debe contar con los recursos necesarios para su ejecución y articulación, para lo cual los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, deberán generar normativas y políticas públicas que den factibilidad y efectividad a la cultura y la ciencia en favor de los individuos y las comunidades, con énfasis en los grupos vulnerables.

1.2. El Derecho a la cultura y la ciencia antes de la pandemia

La Constitución de 1835 fue la primera en regular un derecho relacionado a la cultura, garantizando el respeto a la propiedad intelectual. La Constitución de 1906 introdujo la libertad de educación y la instrucción *“primaria, de artes y oficios”* que debía ser gratuita y bajo la responsabilidad del Estado. Sin embargo, es recién en la Carta Magna de 1945 que el legislador otorgó a la cultura un reconocimiento constitucional autónomo, regulando el derecho a la libertad de creación artística y la obligación estatal de difundir y apoyar las obras de las asociaciones

culturales. Adicionalmente, se dispuso que *“toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado”* (Constitución de la República del Ecuador, 1945, art.145). Sin embargo, se observa que se consideraba cultura únicamente lo material.

La Constitución de 1967 es la primera en regular el derecho a la cultura de manera amplia, mandando que *“el Estado garantiza a los habitantes el libre acceso a la cultura”* (Constitución de la República del Ecuador, 1965). Posteriormente, la Constitución de 1978, garantizó el derecho de las personas a participar en la vida cultural de la comunidad y el deber estatal de promover la ciencia y la cultura. Desde la Constitución de 1998 se reconoce al Ecuador como un Estado pluriculturalidad que tiene entre sus fines la defensa del patrimonio cultural del país, la promoción del progreso cultural de sus población, el derecho a la libre participación en la vida cultural de la comunidad y la obligación estatal de proteger los bienes del patrimonio cultural nacional.

La Constitución de 2008 da un giro relacionado a la cosmovisión andina y reconoce la interculturalidad; la no discriminación por identidad cultural; el derecho a la construcción y mantenimiento de la propia identidad cultural; a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

Desde el 2008 el Estado ecuatoriano posee un rol estelar en la promoción y cuidado del derecho a la cultura, pues tiene la obligación de administrar el patrimonio cultural material del país y de fomentar políticas públicas para el desarrollo de la cultura. También tiene la responsabilidad de dotar de leyes para proteger la cultura y el patrimonio cultural de manera integral, debiendo desarrollar, difundir y conservar los bienes culturales materiales, así como a costumbres, lenguajes, rituales, tradiciones, tradiciones, formas de vida, es decir, a los bienes culturales inmateriales. Para esto es fundamental que las normativas se cumplan mediante la generación de políticas públicas a nivel nacional y local, que permitan la territorialización del derecho a la cultura. A la vez, es necesaria su articulación con otros derechos, por ejemplo con la educación, que permita tener propuestas que permitan garantizar un acceso real a la cultura por parte de la población que considere su realidad social y territorial, fortaleciendo su identidad e involucrando a toda la comunidad en su realización. Por lo tanto, todos los poderes públicos se encuentran relacionados con el desarrollo de derecho fundamental a la cultura.

La Constitución 2008 al garantizar positivamente el derecho la cultura y la ciencia para la población permite ejercer y demandar los derechos culturales a los diferentes poderes públicos, siendo la primera vez que esto se protege a nivel constitucional, demostrando un cambio importante desde la reforma constitucional. Es así que la Carta Magna ecuatoriana garantiza la diversidad cultural del país, a la vez que reconoce los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. El primer inciso del artículo 56 manda al Estado a: *“mantener, desarrollar y*

fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.56).

Los derechos culturales contienen una gran diversidad, multiplicidad y características especiales, que constituyen un reto para garantizar su cumplimiento por parte de la administración pública, debiendo garantizar su factibilidad mediante la inversión de fondos estatales. La Constitución del Ecuador manda una garantía de pleno ejercicio de la cultura, que debería traducirse en que el Estado brinde apoyo, protección, aval y respaldo, mediante todos los recursos disponibles, para que los derechos culturales puedan ejecutarse en correspondencia con el Buen Vivir (Calero, 2020, p.5). Sin embargo, esto está lejos de la realidad, según las cifras que se han obtenido sobre el desarrollo del derecho a la cultura, donde se evidencia lo siguiente:

Tabla 69

<i>Número de Declaratorias de Patrimonio Cultural antes de pandemia</i>						
Año	Patrimonio Inmaterial	%	Patrimonio Material	%	Total	%
2007	2	66,67%	1	33,33%	3	100
2008	5	38,46%	8	61,54%	13	100
2009	3	37,50%	5	62,50%	8	100
2010	0	0,00%	2	100,00%	2	100
2011	0	0,00%	5	100,00%	5	100
2012	1	100,00%	0	0,00%	1	100
2013	0	0,00%	3	100,00%	3	100
2014	0	0,00%	6	100,00%	6	100
2015	3	75,00%	1	25,00%	4	100
2016	1	100,00%	0	0,00%	1	100
2017	3	100,00%	0	0,00%	3	100
2018	5	100,00%	0	0,00%	5	100
2019	0	0,00%	0	0,00%	0	0
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural						

El Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural ha declarado un total de 54 bienes materiales e inmateriales como patrimonio cultural en el periodo 2007-2019, es decir previo a la pandemia. El año con más declaratorias es el 2008, año en que se aprobó la Constitución vigente. Por su parte, el 2019 no se declaró ningún bien como patrimonio cultural a nivel nacional. Al ser el Ecuador un país diverso e intercultural, con una multitud de tradiciones reconocidas a nivel nacional e internacional, llama la atención el número de declaratorias de patrimonio cultural, al reconocer que es deber del Estado promover el reconocimiento de los mismos.

Tabla 70

<i>Número de certificados de derechos de autor otorgados en el Ecuador antes de la pandemia</i>	
Año	# de certificados
2015	3.882
2016	4.240
2017	3.728
2018	4.153
2019	3.999
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural	

Desde el año 2015 se observa el registro de 3.882 derechos de autor sobre diversas obras a nivel nacional. El año 2016 presenta la mayor cantidad de registros previo a la pandemia, con 4.240 registros. El año con menor número de registros es el año 2015 con 3.728. La certificación de los derechos de autor ha permitido al Estado brindar mayor protección a los titulares de las obras ante posibles vulneraciones de sus derechos, es así que se protege los derechos del individuo por parte del Estado.

A partir del 2007, la Ley Orgánica de Cultura, el Ministerio de Cultura y Patrimonio crea el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (RUAC), que permite el registro voluntario de artistas y gestores profesionales, cuya actividad económica u oficio se desarrolla en el campo de la cultura y las artes. Esta ley permite que las personas que pertenecen al RUAC tengan acceso a algunos incentivos y beneficios entre los que están: la inclusión en la seguridad social, el acceso a incentivos tributarios contemplados en la Ley de Cultura, participación en las Asambleas Provinciales de la Casa de la Cultura, entre otros. Desde la promulgación de la ley y la creación del registro, a nivel país se ha visto un aumento significativo de los artistas y gestores culturales registrados, a continuación se presenta la información obtenida:

Tabla 71

<i>Número de artistas registrados en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales de derechos de autor otorgados en el Ecuador antes de la pandemia</i>	
Año	# de personas en el RUAC
2017	6.912
2018	7.691
2019	9.369
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural	

Desde que inicio el RUAC se observa un aumento significativo en el registro de personas cuya actividad económica u oficio se desarrolla en el campo de la cultura y las artes, incrementando 11% del 2017 al 2018, y 21% del 2018 al 2019. Este aumento demuestra una aceptación de parte del sector cultural al registro, así como un compromiso del Estado para apoyar con esta iniciativa a una parte del sector cultural.

Tabla 72

<i>Porcentaje de personas con empleo adecuado a nivel nacional en cultura antes de pandemia</i>			
Año	Personas con empleo adecuado a nivel nacional en cultura	Personas con empleo adecuado a nivel nacional	% de personas con empleo adecuado en el área de cultura
2012	195.266	2.650.642	7,37%
2013	209.018	2.858.151	7,31%
2014	213.222	3.006.102	7,09%
2015	210.578	3.012.114	6,99%
2016	193.058	2.869.546	6,73%
2017	183.309	2.875.058	6,38%
2018	181.817	2.944.865	6,17%
2019	176.845	2.965.321	5,96%
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural			

Las personas con un empleo adecuado a nivel nacional en cultura antes de pandemia tuvieron su representación más alta en el año 2012, con un 7,37% del total de personas con empleo adecuado a nivel nacional. Durante los siguientes años la cifra porcentual fue disminuyendo, aunque el número de personas con un empleo adecuado a nivel nacional en cultura aumentaba, siendo el 2014 donde se contó con 213.222 de personas en esta área. Al contrario, el 2019 fue el año con menor número de personas con un empleo adecuado en cultura a nivel nacional con 176.845 trabajando en el área.

Tabla 73

<i>Gasto público social destinado a la cultura, actividades recreativas y religión por el Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes antes de pandemia</i>	
Año	Dólares
2007	3,01
2008	10,45
2009	19,84
2010	18,98
2011	14,55
2012	18,00
2013	20,74
2014	17,40
2015	12,15
2016	10,28
2017	9,19
2018	10,54
2019	9,16
Fuente: CEPAL	

En 2007 el gasto público social en cultura, actividades recreativas y religión en Ecuador era de 3,01 dólares per cápita. Después de la reforma constitucional en el año 2008, se observa un aumento del 247,17% en la inversión, continuando con un incremento permanente hasta que en el año 2013, donde se realizaba una gasto público social en cultura de 20,74 dólares por habitante por parte del gobierno central. Posteriormente, desde el 2014, se observa una reducción paulatina, que termina en el 2019 con una inversión de 9,16 dólares per cápita en cultura, actividades recreativas y religión. Esta reducción significa una reducción en la inversión en el desarrollo de la cultura a nivel país, así como en la garantía de su acceso a la población, situación que impide que se pueda desarrollar progresivamente el derecho fundamental a la cultura como debería ser.

Tabla 74

<i>Gasto Público en Cultura en Ecuador antes de la pandemia</i>			
Año	Gasto Público Total	Gasto Público en Cultura	%
2009	18.833.837.914,95	100.747.419,23	0,53%
2010	20.894.468.936,17	66.246.858,80	0,32%
2011	24.748.167.993,75	84.040.555,90	0,34%
2012	27.580.524.146,16	90.883.772,31	0,33%
2013	33.890.506.526,38	120.114.239,15	0,35%
2014	37.735.939.114,64	129.700.448,09	0,34%
2015	35.745.414.447,46	94.457.389,23	0,26%
2016	34.067.381.822,98	71.387.145,87	0,21%
2017	34.688.527.182,19	75.909.770,84	0,22%
2018	34.173.494.258,09	74.904.719,10	0,22%
2019	34.895.424.947,75	60.846.341,02	0,17%
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural			

El gasto público social en cultura en 2009 representaba el 0,53% del gasto público total del país. Sin embargo, es el año 2014 donde se destinaron 129'700.448,09 a cultura para la ejecución de la política pública y el Plan de Desarrollo Nacional, con el objetivo de garantizar los derechos, aunque únicamente representaba el 0,34% del gasto público total. Posteriormente, desde el 2015 se observa una reducción paulatina, que termina en el 2019 con una inversión de 60'846.341,02 dólares en cultura, menos de la mitad del presupuesto del 2014.

La garantía del derecho a la cultura, así como su territorialización, debe contar con la asignación de recursos económicos por parte del Estado, que permitan la inversión necesaria para la protección, desarrollo y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial, prestando una tutela adecuada por el Estado. La inversión en cultura debe contar con una legislación que la proteja y regule, evitando así que la voluntad política sea el único factor que permita la garantía de este derecho, pues la información proporcionada demuestra que la inversión por parte de la administración pública señala una infravaloración de este derecho.

Tabla 75

Porcentaje de contribución de las actividades culturales al PIB del Ecuador antes de la pandemia			
Año	Producción cultural	Producción nacional	%
2007	768.484,73	51.007.777,00	1,51%
2008	847.874,80	54.250.408,00	1,56%
2009	839.963,98	54.557.732,00	1,54%
2010	875.950,50	56.481.055,00	1,55%
2011	976.814,12	60.925.064,00	1,60%
2012	1.082.644,22	64.362.433,00	1,68%
2013	1.282.644,22	67.546.128,00	1,90%
2014	1.412.013,50	70.105.362,00	2,01%
2015	1.396.460,17	70.174.677,00	1,99%
2016	1.332.627,95	69.314.066,00	1,92%
2017	1.350.028,72	70.955.691,00	1,90%
2018	1.343.007,48	71.870.517,00	1,87%
2019	1.284.785,41	71.879.217,00	1,79%
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural			

Por su parte, las actividades culturales son parte de los ingresos del Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador. En el año 2007 las actividades artísticas y culturales representaron el 1,51% del PIB. Para el año 2014, las actividades culturales representaron el ingreso de 1´412.013,50 dólares que equivale al 2,01% del PIB de ese año. Desde el año 2015 existió una reducción paulatina en los ingresos por actividades culturales, sin embargo, el 2019 los ingresos fueron de 1´149.829,21 dólares.

De las cifras expuestas se evidencia que existe un largo camino para que el derecho fundamental a la cultura y la ciencia sea verdaderamente ejercido y exigido por la ciudadanía. De igual manera, se observa que no se obtiene la sensibilización de los gobiernos sobre la obligación del Estado de garantizar a plenitud este derecho, dejando de lado la visión de un servicio y reconociendo la importancia del mismo para el desarrollo personal y colectivo de la población, dependiendo únicamente de la voluntad política de los gobiernos de turno para la efectividad del mismo, siendo una deuda pendiente de los poderes públicos ejecutar las acciones en el ámbito de sus competencias para solventar los vacíos que impiden un verdadero reconocimiento de estos derechos.

1.3. Derecho a la cultura y la ciencia durante la pandemia

La premura de la declaratoria de la pandemia y el confinamiento causaron el incremento del consumo de contenido televisivo y digital, así como el cambio de horario y demandas de la población a nivel de consumo cultural. Al comienzo de la pandemia, la mayor cantidad de información se centró en la cobertura del COVID-19 y sus consecuencias a nivel mundial; no obstante, meses después el impacto mediático disminuyó e inicio el consumo de otros productos culturales (Moguillansky, 2021, p. 3-4). Es así que el consumo de productos artísticos y culturales tuvo un aumento durante la pandemia, como un método de distracción y ocio durante el confinamiento que permitió a las personas sobrellevar la situación de limitación de los derechos de libertad de movilidad.

La Relatora Especial de los Derechos Culturales manifestaba en 2021 que los derechos culturales se han visto marginalizados y condenados al destierro, especialmente los de las minorías y de los pueblos indígenas. Si bien reconoce que existen nuevas formas de arte, eventos y entretenimiento de forma digital que permiten ampliar la difusión de los mismos; estos representan un problema al ampliar la brecha de la desigualdad con la población sin recursos económicos para acceder a internet o a un computador, quedando aislados de acceder a este derecho o brindar este servicio (Naciones Unidas, 2021, pp.3-4).

La pandemia, al igual que lo hizo con otros sectores productivos, detuvo toda la industria a nivel cultural, generando pérdidas millonarias y miles de despidos de artistas y gestores culturales debido al aislamiento; sin embargo, existió una amplia difusión de las plataformas de streaming que ofertaban diversos contenidos culturales a través de web (Moguillansky, 2021, pp. 7-9). Uno de los sectores artísticos que sufrió fuertes afectaciones durante la pandemia fue la edición de libros, debido al desplome de ventas, el cierre de librerías y la paralización de las actividades de producción; sin embargo, el encierro aumentó la venta de libros digitales, siendo el método más utilizado por los lectores con el fin de evitar el contacto con bienes que provengan del exterior. Es así, que el acceso a bienes culturales tuvo que adecuarse a la realidad de la emergencia sanitaria.

La pandemia repercutió negativamente en las industrias creativas y culturales debido a la imposibilidad de crear contenidos como se lo hacía normalmente. Sin embargo, los medios de subsistencia de los artistas y gestores culturales fueron mayormente afectados por el confinamiento y distanciamiento físico, causando imposibilidad para garantizar su vida digna y la de sus familias. La pandemia puso en notoriedad la necesidad de mejorar los mecanismos de protección social, económica y laboral de los artistas y gestores culturales, en búsqueda de fortalecer y consolidar sus condiciones de vida y trabajo (UNESCO, 2020, pp. 6-7). Por esto, la creación de protocolos para el sector cultural fue una de las principales exigencias de los artistas y gestores culturales, ante su necesidad de realizar actividades económicas que permitan su sustento y el de sus familias; así como el reconocimiento de la esencialidad de sus servicios para la población.

A pesar de la crisis sanitaria y los escasos recursos del sector cultural, la pandemia generó múltiples respuestas del sector cultural descentralizado tanto para mitigar los efectos económicos provocados por la emergencia como para generar contención a la población durante el distanciamiento social. Es así que las Casas de la Cultura a nivel nacional realizaron acciones de apoyo para los artistas y gestores culturales, para proveer de insumos que permitan mitigar las consecuencias de la pandemia de forma temporal mediante la entrega de alimentos, atención sanitaria y movilización. Al mismo tiempo, el aumento en la inscripción de personas en el RUAC permitió al gobierno central generar apoyo económico para el sector.

De igual manera, durante el aislamiento la población usó con mayor frecuencia y para diversas actividades las redes sociales. Las plataformas sociales se transformaron en centros de discusión, de protesta, de solidaridad, de negocios, entre otros; que permitieron el relacionamiento de la población con el fin de tener contacto con otras personas (Moguillansky, 2021, pp. 7-9). Al mismo tiempo, sirvió como medio para fomentar acciones culturales como el teatro, el recorrido virtual de museos o el conocer la historia de diversos pueblos. Todo esto permitió que las personas tuvieran acceso a diversa información cultural. La Relatora Especial de los Derechos Culturales reconoce la importancia de la cultura durante la pandemia, siendo transcendental al momento de prevenir riesgos de salud tanto física como mental. Al mismo tiempo señala el potencial de las crisis para fortalecer la cultura y los derechos culturales, aportando a encontrar métodos de solución, apoyo y afrontamiento de las situaciones de manera respetuosa con los derechos humanos (Naciones Unidas, 2021, pp.7-12).

Como consecuencia de la pandemia, el sector cultural vio reducida la inversión por parte del Estado, así como el cierre de los espacios utilizados para su producción artística, situación que colocó a las instituciones culturales en una profundización de la emergencia económica que venían viviendo desde antes del inicio de la pandemia (Moguillansky, 2021, p. 14-16). Esta situación ha ocasionado que la cultura sea uno de los derechos menos reconocidos y protegidos durante la pandemia, siendo los artistas y gestores culturales quienes han sufrido las mayores consecuencias de la poca prestación estatal.

Mientras transcurrió la pandemia, las cifras relacionadas al desarrollo del derecho fundamental a la cultura fueron contrarias a la importancia que demostró la cultura para la población. Es así que la cultura, a nivel material e inmaterial no fueron considerados durante la emergencia sanitaria, ni se le brindó contingente alguno para solventar los efectos negativos que ocasionó el COVID-19 sobre estos. De la información recolectada se observa lo siguiente:

Tabla 76

<i>Número de Declaratorias de Patrimonio Cultural durante la pandemia</i>						
Año	Patrimonio Inmaterial	%	Patrimonio Material	%	Total	%
2007-2018	23	42,59%	31	57,41%	54	100
2019	0	0,00%	0	0,00%	0	0
2020	1	100,00%	0	0,00%	1	100
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural						

El Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural ha declarado un total de 54 bienes materiales e inmateriales como patrimonio cultural en el periodo 2007-2018. Durante el año 2019 no se declaró ningún bien como patrimonio cultural a nivel nacional. En el año 2020 se declaró un bien como patrimonio inmaterial, lo que significa que la pandemia no fue impedimento para el proceso de declaración, al comparar el resultado con el año 2019. Es necesario que el Estado impulse las acciones necesarias para fomentar la declaratoria de patrimonios culturales a nivel nacional, permitiendo que la identidad, costumbres y tradiciones de los diversos pueblos sean protegidas, teniendo como referente que al ser pueblos o comunidades necesitan una mayor protección para su preservación.

Tabla 77

<i>Número de certificados de derechos de autor otorgados en el Ecuador durante la pandemia</i>	
Año	# de certificados
2019	3.999
2020	2.429
2021	2.634
2022	3.114
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural	

Desde el año 2019 se observa el registro de 3.999 derechos de autor sobre diversas obras a nivel nacional. El año 2020 se registra una disminución del 40% de registros previo al inicio de la pandemia, con 2.429 registros. Desde el año 2021 y 2022 se registra un aumento ligero en número de registros; sin embargo, no se llega a contar con el mismo número de certificaciones previo a la pandemia. Por lo tanto, se evidencia que existe una disminución en la producción cultural

individual, situación que evidencia un retraso en el desarrollo cultural del país que debe ser considerado por el Estado para la ejecución de acciones para su promoción.

Tabla 78

<i>Número de artistas registrados en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales de derechos de autor otorgados en el Ecuador durante la pandemia</i>	
Año	# de personas en el RUAC
2019	9.369
2020	15.862
2021	20.904
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural	

En 2019 el RUAC presenta un registro de 9.369 personas cuya actividad económica u oficio se desarrolla en el campo de la cultura y las artes. Para el año 2020, donde se declaró iniciada la pandemia, este número se incrementó en un 59,07%, pasando a contar con 15.862 artistas y gestores culturales registrados; para el año 2021, el aumento fue del 31,78% en comparación con el 2020. Estos incrementos en la situación de pandemia se relacionan con los beneficios otorgados a los miembros del RUAC, entre los que estaban: salvoconductos para realización de actividades culturales; uso de espacios público; inclusión en la seguridad social; acceso a incentivos tributarios contemplados en la Ley de Cultura; entre otros, que les permitían afrontar la falta de ingresos que les ocasionó el aislamiento decretado a causa de la pandemia.

Tabla 79

<i>Porcentaje de personas con empleo adecuado a nivel nacional en cultura durante la pandemia</i>			
Año	Personas con empleo adecuado a nivel nacional en cultura	Personas con empleo adecuado a nivel nacional	% de personas con empleo adecuado en el área de cultura
2019	176.845	2.965.321	5,96%
2020	154.866	2.789.584	5,55%
2021	146.449	2.758.596	5,31%
2022	152.202	2.875.185	5,29%
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural			

En 2019 las personas con un empleo adecuado a nivel nacional en cultura eran 176.845. Una vez declarada la pandemia, esa cifra bajó a 154.866 en 2020 y 146.449 en 2021, esto debido a la disminución de presupuesto en el área, al aislamiento, a la no renovación de proyectos, así como a la no priorización del sector durante la emergencia sanitaria. Durante el 2022, año en que el proceso de vacunación se encontraba avanzado y el aislamiento era casi nulo, se observa un aumento en las personas con un empleo adecuado a nivel nacional en cultura, contando con 152.202 personas laborando en el sector; sin embargo, no se ha logrado obtener empleo adecuado en cultura para el número de personas que contaban con este antes de pandemia, evidenciando que no se ha logrado reestablecer las condiciones previas a la pandemia para el sector cultural.

Tabla 80

<i>Gasto público social destinado a la cultura, actividades recreativas y religión por el Gobierno Central del Ecuador por habitante en dólares a precios constantes durante la pandemia</i>	
Año	Dólares
2019	9,16
2020	7,55
2021	7,04
Fuente: CEPAL	

El gasto público social en cultura, actividades recreativas y religión en 2019 fue de 9,16 dólares per cápita. Una vez declarada la pandemia, debido a los recortes presupuestarios, este presupuesto bajo a 7,55 en 2020 y 7,04 en 2021, dólares por habitante por parte del gobierno central, observando una reducción paulatina en los recursos destinados al sector cultura que ha ocasionado una reducción en la prestación de servicios culturales, así como de proyectos de desarrollo cultural, situación que impide el correcto reconocimiento de los derechos fundamentales culturales para el individuo y las comunidades.

Tabla 81

<i>Gasto Público en Cultura en Ecuador durante la pandemia</i>			
Año	Gasto Público Total	Gasto Público en Cultura	%
2019	34.895.424.947,75	60.846.341,02	0,17%
2020	29.983.127.303,00	47.070.935,38	0,16%
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural			

El gasto público social en cultura en 2019 representaba el 0,17% de gasto público total del país. Sin embargo, es el año 2020 se destinaron 47'070.935,38 dólares a cultura para la ejecución de la política pública y el Plan de Desarrollo Nacional, reflejando una reducción del 22,64% de recursos para la cultura. Durante la pandemia el derecho a la cultura no contó con la asignación de recursos económicos necesarios para su protección, desarrollo y difusión, causando una tutela inadecuada por el Estado y un retroceso en el reconocimiento del derecho a la cultura de la ciudadanía.

Tabla 82

<i>Porcentaje de contribución de las actividades culturales al PIB del Ecuador durante la pandemia</i>			
Año	Producción cultural	Producción nacional	%
2019	1.284.785,41	71.879.217,00	1,79%
2020	1.149.829,21	66.281.546,00	1,73%
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural			

Durante el inicio de la pandemia las actividades culturales continuaron contribuyendo a los ingresos del Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador. En el año 2020 las actividades artísticas y culturales representaron el 1,73% del PIB del país, con un aporte de 1.149.829,21 dólares. Sin embargo, no se dio el soporte a las actividades culturales en el contexto de la emergencia sanitaria que permitan su correcta producción y difusión que permitan un mayor aporte al PIB. Todo lo expuesto evidencia que durante la pandemia existió una reducción del aporte del Estado a la ejecución del derecho a la cultura y la ciencia, sin embargo esta no paro, al punto que apporto con su desarrollo al PIB del país, al tiempo que se transformó en uno de los servicios más utilizados por el aislamiento de la sociedad en sus domicilios, siendo el método para descansar y utilizar el tiempo libre de la población en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19.

La pandemia y la crisis social, económica, sanitaria y política que ocasionó a nivel nacional y mundial, dio respuestas institucionales y estatales que dejaron de lado al ejercicio y protección del derecho fundamental a la cultura y la ciencia, mediante la reducción de políticas públicas e inversión en el área, perjudicando a la ciudadanía en general, en especial a los pueblos y nacionalidades, con relación a su identidad cultural, a sus tradiciones, a sus costumbres y a la vida digna.

1.4. Derecho a la cultura y la ciencia post pandemia

Previo a la pandemia, la Constitución con respecto a los derechos culturales se encontraba enfocada en la garantía explícita por parte del Estado de los derechos a la cultura y la ciencia de los ciudadanos, incluyendo la identidad cultural de los pueblos, atendiendo el patrimonio tangible e intangible, mediante políticas públicas e inversión que permita el desarrollo adecuado de estos derechos. A la vez, se encontraba en proceso el reconocimiento del respeto y el ejercicio de los derechos culturales, entendidos éstos como derechos humanos pertenecientes a toda la sociedad y exigibles a todo nivel de gobierno; no obstante, este proceso se paralizó a causa del COVID-19.

Sobre el derecho a la ciencia, la Relatora Especial de derechos culturales, señala que la población tiene el derecho a beneficiarse del progreso científico y sus aplicaciones, reconocimiento que también lo hace la Constitución de la República del Ecuador. En este punto su reflexión se centra en los conflictos que ha causado el negacionismo del virus, los mitos falsos relacionados a la pandemia, o la desigualdad a la hora de asegurarse dosis de vacunación o tratamientos contra el COVID-19 (Naciones Unidas, 2021, pp.16-17). El respeto a la cultura y la ciencia, según lo manda la Constitución, no puede ir contra otros derechos, como la salud o la educación, por lo que el negacionismo o la desigualdad en las vacunas por derechos de propiedad intelectual causaron problemas a nivel mundial. Por lo tanto, el derecho a la ciencia y su aplicación es permanente, debiendo ser garantizado por el Estado en favor de sus habitantes, con la finalidad de brindar una vida digna y el acceso igualitario a otros derechos que garantizan el Buen Vivir.

Por su parte, la cultura debe pasar de ser atendida estatalmente como bienes materiales patrimoniales, a ser reconocida como la realidad de los pueblos; sin embargo, esto está lejos de la realidad, prestándose mayor atención a la protección de los beneficios de las obras producidas por diferentes artistas y gestores culturales que a su importancia a la identidad cultural y su reconocimiento como un derecho inherente a la personas y las comunidades. Una vez finalizada la pandemia se observan las siguientes cifras con respecto a la cultura:

Tabla 83

<i>Número de certificados de derechos de autor otorgados en el Ecuador después de la pandemia</i>	
Año	# de certificados
2019	3.999
2020	2.429
2021	2.634
2022	3.114
2023	2.218
Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural	

Una vez declarado el fin de la pandemia, se observa que en el año 2023 se han registrado únicamente 2.218 certificados de derechos de autor sobre diversas obras a nivel nacional. Esta cifra es menor a todas las cifras de registro que se presentaron en pandemia y pre pandemia, situación que pone en consideración la socialización de este procedimiento por parte del Estado.

A la fecha no se cuenta con información sobre declaratorias de patrimonios culturales y la actualización del RUAC con respecto al año 2023.

La Constitución del 2008 propone un fortalecimiento de los derechos culturales para los sectores invisibilizados de la sociedad, centrándose en los pueblos y nacionalidades, reconociendo la identidad cultural, así como el patrimonio cultural inmaterial, ampliando la regulación del derecho a la cultura y la ciencia para tutelar los derechos de la sociedad y la memoria histórica, con intervención e inversión del Estado. Sin embargo, la falta de reconocimiento de la importancia de los bienes culturales inmateriales, de la identidad cultural de los pueblos, de las tradiciones y costumbres de las comunidades, así como la falta de inversión en el sector y el desarrollo de los artistas y gestores culturales, ocasionan que el derecho a la cultura y la ciencia no se garantice en lo material, desconociendo la interculturalidad del Ecuador

La Relatora Especial indica en su informe que para mitigar el impacto de la COVID-19 en los derechos de la cultura y la ciencia es necesario que los Estados inviertan en los mismos, así como en los artistas, gestores culturales y científicos. A la vez, resalta la necesidad de garantizar el acceso a la ciencia; la protección de las manifestaciones artísticas; la urgencia por reabrir instituciones culturales; invertir en cultura por el Estado; y, asegurar libertad artística y científica (Naciones Unidas, 2021, pp.22-24).

Es necesario reconocer que el reconocimiento de los derechos culturales tienen como objetivo garantizar a las personas y las comunidades el acceso a la cultura y al patrimonio cultural, permitiéndoles participar en las manifestaciones culturales que sean de su elección y les permitan relacionarse con su comunidad, garantizando el desarrollo personal y social, acciones que deben reflejarse en la nueva normalidad post COVID-19.

En el periodo post pandemia actual se evidencian muchas debilidades del sector cultural, entre ellas tenemos la necesidad de: institucionalizar el reconocimiento de los derechos culturales de la ciudadanía; otorgar de recursos a la institucionalidad cultural; planificar y ejecutar política pública de cultura material e inmaterial; ampliar la descentralización de la cultura; fortalecer la identidad cultural de los pueblos; aumentar el reconocimiento del patrimonio cultural; entre otras acciones a favor de la garantía del derecho a la cultura.

Uno de los principales retos que tienen los poderes públicos es el garantizar el acceso universal al derecho fundamental a la cultura, debiendo para esto contar con una planificación pública para la gestión cultural que permita contar con una agenda de labores y objetivos encaminados a la protección, desarrollo y difusión del patrimonio cultural y de la cultura en general

en beneficio de los individuos y las comunidades, en busca del reconocimiento progresivo del derecho fundamental y su acceso a nivel nacional.

2. Síntesis

En resumen, la Constitución del Ecuador de 2008 reconoce a la cultura y la ciencia como parte de los derechos del Buen Vivir, necesarios para garantizar una vida digna de la población mediante acciones positivas del Estado que permiten construir y mantener la identidad cultural de pueblos y nacionalidades, conocer la memoria histórica de sus culturas, acceder al patrimonio cultural del Estado y sus pueblos, desarrollar y usar el espacio público para actividades culturales y artísticas sin discriminación de ningún tipo.

Durante la pandemia, el derecho fundamental a la cultura y la ciencia fue vulnerado desde varios frentes. Por un lado, se amplió la brecha de desigualdad en el ejercicio estos derechos debido a la escasez de recursos de la población, que se encontraban sin recursos económicos para acceder a internet o a un computador, situación predominante en la ruralidad, que impedían el acceso a fuentes de acceso y producción de elementos culturales. Al mismo tiempo, se profundizó la crisis de las instituciones culturales por la reducción del presupuesto de la administración pública para la cultura, perjudicando principalmente a los artistas y gestores culturales; de igual manera, los pueblos y nacionalidades se vieron afectados al momento de desarrollar su identidad cultural ante las múltiples restricciones impuestas por la pandemia. Es así que, bajo la justificación de la pandemia, el Estado tomó medidas que limitaron el ejercicio y protección del derecho a la cultura y la ciencia, vulnerando a los pueblos y nacionalidades sin permitir la efectividad de los derechos por falta de recursos.

En una realidad post pandemia, que es la que actualmente se vive, la cultura debe ser atendida prioritariamente por el Estado, sin embargo la crisis en seguridad que actualmente vive el país ha ocasionado que esto continúe relegado. El fortalecimiento de los derechos culturales y de la ciencia, en especial para los pueblos y nacionalidades, es fundamental tutelar su identidad cultural y preservar la memoria historia del país, por lo que es necesario la intervención e inversión del Estado para una buena administración pública. El actual reto del Ecuador es lograr que el derecho a la cultura y la ciencia se descentralice e institucionalice a favor de la ciudadanía, con énfasis en los pueblos y nacionalidades, creando políticas públicas que desarrollen la cultura y la ciencia en todos los ámbitos de la sociedad, resarciendo la vulneración acentuada durante la pandemia por la falta de actuación estatal, sin desconocer que esta es una realidad estructural que debe ser erradicada de raíz.

CAPÍTULO 6.- Derecho a la Comunicación e Información

El régimen jurídico de la libertad de expresión, el derecho a manifestar y comunicar sin trabas el propio pensamiento, sólo se puede plantear adecuadamente teniendo en cuenta dos aspectos esenciales del mismo. En primer lugar su dimensión individual y en segundo lugar su significado político; el primero ligado al principio de la dignidad de la persona, el segundo al principio democrático (Solozábal, 1988, p.140). Por lo tanto, el derecho a la libre expresión y el derecho a recibir y dar información son derechos constitucionales protegidos, de interés de la sociedad y que contribuyen a que la comunidad cuente con la información necesaria para ejercer sus derechos dentro de una sociedad democrática. Por lo tanto, se puede determinar que la comunicación como derecho humano es al mismo tiempo un derecho civil, político y socio-cultural.

Según Figueroa, el derecho a la comunicación es un derecho civil porque: *“sin comunicación no hay inserción social, ni política, ni cultural, ni de ninguna naturaleza. Si no desarrollan su derecho a la comunicación de manera libre y autónoma, las personas no podrían tener independencia”* (Figueroa, 2013, pp.85-86). El derecho a la comunicación por una arista es un derecho de libertad que permite a las personas participar en la sociedad de manera libre y autónoma del cual el Estado tiene la obligación de abstenerse de intervenir para no coartarlo. La comunicación es, al mismo tiempo, un derecho político que permite la participación ciudadana y la democracia, porque sin comunicación no se permite la participación política y la discusión motivada de la comunidad. Por lo tanto, sin comunicación los derechos políticos no podrían comunicarse, es decir, no existiría la participación política. Por su parte, el derecho a la comunicación como derecho social y cultural reconoce la cultura de las sociedades, así como permite la convivencia y desarrollo social de las comunidades, al mismo tiempo que permite su transformación y relacionamiento permanente (Figueroa, 2013, pp.85-86).

La garantía del derecho a la comunicación como un derecho autónomo que se encuentra reconocido como un derecho del buen vivir, se justifica por su importancia social y cultural que permite garantizar al acceso y la producción de información que permita el ingreso equitativo a la información y el conocimiento veraz, la formación de una opinión pública¹⁵ informada, el respeto a los derechos fundamentales, el derecho a expresar la cultura propia, la participación ciudadana, la toma de decisiones, entre otros aspectos que necesitan contar con información suficiente para el acceso a conocimientos y la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. (Saffon, 2007, p. 38).

¹⁵ Según Solozábal: *“La opinión pública presupone información sobre la cosa pública. Y la preformación de la voluntad política sólo es posible mediante contraste de las diversas opiniones y aspiraciones. Sólo donde reina la transparencia puede haber responsabilidad de los gobernantes y conciencia de esa responsabilidad. En resumidas cuentas, de acuerdo con su propio principio constitutivo, es la democracia cuestión de ciudadanos informados, mayores de edad, y no de masas ignorantes y apáticas, conducidas sólo por afectos e impulsos irracionales, tenidas en la oscuridad sobre su propio destino por sus bien o malintencionados gobernantes”* (Solozábal, 1988, pp.140)

Zepeda y Prieto (2007) sostienen que la comunicación es: *“un proceso social fundamental y la base de toda organización social. Es más que la mera transmisión de mensajes. La comunicación es una interacción humana entre individuos y grupos, a través de la cual se forman identidades y definiciones. Los derechos de la comunicación están basados en una visión del libre flujo de información; un derecho interactivo, igualitario y no discriminatorio e impulsado por las necesidades humanas en vez de intereses comerciales o políticos. Estos derechos representan las demandas de los pueblos para la libertad, la inclusión, la diversidad y la participación en el proceso de comunicación. Nuestra visión de los derechos de comunicaciones está basada en el reconocimiento de la dignidad inherente y los derechos iguales e inalienables de todos los pueblos.”* (Zepeda y Prieto, 2007). Es así que el autor presenta a la comunicación como la base de la organización social, siempre que se le reconozca su condición de derecho irrenunciable e inalienable de la sociedad, donde el Estado tiene un deber multifuncional, de abstenerse a restringir o condicionar la comunicación y de realizar acciones a favor de que la comunicación respete los derechos de las personas, promoviendo la inclusión, la libertad y la participación del individuo y de la sociedad.

Por su parte, Contreras y Carrasco (2006) afirman que: *“El Derecho a la Comunicación es necesario apostar por otro sistema de comunicación en el que se democratice la palabra, con derechos humanos exigibles, ejercibles y justiciables, con derechos que al mismo tiempo que luchan contra las desigualdades construyan democracias participativas.”* (Contreras, 2006). El autor aporta una visión desde la justiciabilidad del derecho a la comunicación, reconociendo la importancia de que este se encuentre garantizado a nivel humano y fundamental, permitiendo que se exija su reconocimiento ante las personas y el Estado, así como su negación pueda ser tratado por la justicia. En el mismo contexto, Sergio López (2000), en relación al derecho a la comunicación, manifiesta que: *“Las disposiciones vigentes en materia de información tienen una extrema variedad en su objeto, contenido, origen, inspiración, funciones y naturaleza. Se encuentra en instrumentos de naturaleza constitucional, administrativa, civil, penal, comercial, laboral, electoral e internacional.”* (López, 2000). El derecho a la comunicación, incluso para su justiciabilidad tiene un amplio abanico de posibilidades sobre el área en que debe ser garantizado y los límites que tiene para su protección.

En complemento, Fernández (1977), señala que: *“... el derecho a la información es un derecho subjetivo a la información, el derecho a informar y estar informado, el derecho a expresar ideas y recibirlas.”* (Fernández, 1977). Por lo tanto, el derecho a la comunicación no solo se aplica en diferentes áreas, sino que tiene diferentes formas de ejercicio para su garantía en los diferentes espacios. En concordancia a los autores expuestos, según Saffon, el derecho a la información regula las relaciones entre el Estado y los productores y destinatarios de la información, en el primero asegurando la libertad de expresión y en el segundo garantizando que la información sea real y beneficiosa para la población (Saffon, 2007, pp. 37-39). Por lo expuesto, el Estado tiene el papel de garantizar el derecho a la información y la comunicación, protegiendo a los ciudadanos por la afectación a sus derechos por una indebida información o por el mal uso de los medios de

comunicación, así como la respectiva regulación de los mismos, dando un rol activo al Estado sobre el desarrollo de la sociedad en lo que se relaciona a la comunicación e información.

Es necesario diferenciar la libertad de expresión del derecho a la información. Como lo señala Díez Bueso, que: “... *la libertad de expresión hace referencia a la emisión de opiniones, el derecho a la información se relaciona con la divulgación de hechos. Aunque no todo tipo de hechos, sino aquellos que contribuyan a formar una opinión pública libre, concepto que se conecta directamente con la existencia misma de un sistema democrático.*” (Díez, 2002, p.219). Esta diferenciación permite entender el rol del Estado para la garantía de los derechos, por una parte de abstención de impedir la libre expresión; y, por el otro, el de generar medios y regular la información que se va a distribuir, siempre que sea materia relevante¹⁶, sin que esto signifique una restricción al derecho a la información. Para esto se debe considerar que la información relevante siempre se imponía al resto de derechos, además de que se evaluaba antes de constatar la veracidad de los hechos relatados; por lo que, el derecho de la información necesarios para formar la opinión pública informada prevalece sobre otros derechos que se pretendan proteger, siempre que no sea un uso desmedido contrario a las garantías que protegen a los derechos fundamentales. Por ejemplo, en el caso de la pandemia, no existía duda de la necesidad de que la comunidad sea informada sobre el origen, evolución y avance del COVID-19; al ser una enfermedad que afectaba a la población a nivel mundial y necesitaba ser controlada por los Estados con el apoyo de sus ciudadanos; sin embargo, no era necesario conocer el nombre de las personas contagiadas.

De lo expuesto, el derecho a la información se puede definir como el conjunto de reglas jurídicas que norman los derechos informativos y comunicativos, que median las relaciones de la sociedad y los individuos. De igual manera, de lo analizado se desprende que el derecho a la información se conforma de dos partes: una que se relaciona a la responsabilidad social al emitir la información; y, otra parte que concierne su razón de ser un servicio público para la toma de decisión ciudadana.

En la actualidad, el derecho a la información y la comunicación ha planteado un cambio importante, que transforma las hipótesis jurídico-políticas tradicionales que regulaban la comunicación, dejando de lado los derechos que la fundamentan únicamente como la libertad de expresión e información; sin embargo, la realidad es que el derecho a la comunicación se regula como parte fundamental de las interacciones sociales diferentes y más ecuanímes a favor de la ciudadanía, que tienen como base la libertad de expresión e información. Es así, que resulta fundamental reconocer que el derecho a la comunicación y la información forman parte esencial de la garantía de los derechos, mediante el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y desarrollo social, que se dan a través de la libertad de expresión y el derecho al acceso

¹⁶ Según Díez, para F. Mantovani, materia relevante abarca todo lo que interesa en vistas al ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados, y en cuyo núcleo hallamos temas como política, religión, arte o ciencia y otros que se acercan como criminalidad, justicia, economía o deporte; en esta línea, las materias privilegiadas, no deben considerarse de forma taxativa, sino en el sentido de considerar relevante todo aquello que atiende a la lógica de un ordenamiento abierto. (Díez, 2002, p.225)

a la información de los ciudadanos y los periodistas, permitiendo que los derechos se desarrollen de manera efectiva.

Al respecto, sobre la necesidad de garantizar el derecho a la comunicación y darle una nueva visión, Navas (2004) manifiesta que:

“Lo grave es que una línea de análisis basada en la discontinuidad y oposición entre las libertades de expresión e información y el nuevo derecho a la comunicación, puede conducir a una estrategia equivocada, en donde los sectores de la sociedad civil apuesten todo por el reconocimiento de un nuevo derecho y descuiden otras instancias de acción.” (Navas, 2004)

Al mismo tiempo, el derecho a la comunicación involucra la libertad de expresión en su dimensión social que garantiza *“un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos”* (Convención Americana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2024); que permite que la sociedad se relacione y genera su interacción permanente. El derecho a la comunicación se puede explicar desde la metáfora de tener una función de paraguas respecto al ejercicio de otros derechos, es decir que el acceder al derecho a la información pública y el derecho a la comunicación permite ejercer los derechos sociales, económicos, políticos y culturales (Loreti, 2005, p. 35).

En el desarrollo del derecho a la comunicación y la información, Saffon (2007), citando a Jesús Martín Barbero, señala que el derecho a la comunicación está conformado por dos dimensiones que son: el derecho de todas las personas a acceder y producir información, permitiendo una distribución equilibrada de información; y, el derecho de todas las personas a acceder al conocimiento, participando en su producción que permita la existencia de una comunicación pública del conocimiento, pero para que este conocimiento tenga importancia para la opinión pública debe ponerse atención a su veracidad, donde el Estado juega un papel importante.

Es así que al hablar de información la veracidad es un límite constitucional, siempre que se entienda desde una visión amplia y relativa, no desde lo cerrado y absoluto; reconociendo la protección a la información con rango constitucional, siempre que esta se encuentre realizada y divulgada con la respectiva diligencia y buena fe, respetando las creencias y secretos profesionales. Al mismo tiempo, se debe evitar que en defensa de la veracidad se censure la emisión de información, suprimiendo el derecho a la comunicación. Aunque existen espacios, donde el control de la información salen de las manos de las leyes e incluso de la misma Constitución, en un mundo globalizado, donde el acceso por medio de las redes digitales esta masificado. Por lo que es deber del Estado generar información accesible, real y a tiempo, para que las personas cuenten con los datos necesarios para poder formar su propio criterio y evitar la desinformación, sobretodo en situaciones de crisis.

Durante los estados de excepción, la Constitución Ecuatoriana permite limitar o suspender el derecho a la información, que significa que los derechos a la libertad de expresión, el derecho a comunicar y a recibir información, también pueden verse afectados. Es así que al limitar este derecho se puede ocasionar una limitación en la información que otorga y recibe la población por medios regulados, así como la suspensión de publicaciones, emisiones, proyecciones cinematográficas y representaciones teatrales; sin embargo, no se puede considerar que se encuentre permitida la censura previa o la limitación de toda la información de interés general (Requejo, 2001, p.117). Es decir, la información puede ser controlada y limitada para controlar la situación de crisis pero no puede faltar a la verdad o ser censurada para desinformar a la sociedad, pues se suprimiría la totalidad del Derecho. Como señala Carrillo:

“El impacto de la pandemia sobre los medios de comunicación y, entre ellos, el amplio espectro de las redes sociales ha sido notorio. El ejercicio de la libertad de expresión en estos tiempos traumáticos ha dado para todo. En efecto, algunos casos de actualidad confirman que el ejercicio de la libertad de expresión puede dar mucho de sí: desde las manifestaciones más brillantes del pensamiento humano hasta las más miserables de las que es capaz de emitir una persona, pasando por aquellas otras intrascendentes, tópicas o estúpidas de las que los humanos también pueden ser capaces.” (Carrillo, 2020, p.88).

En consecuencia, el derecho a la información nace como respuesta a la necesidad de proteger a los productores y destinatarios de la información, que tiene importancia en la formación de la opinión pública, que es básica para la participación democrática de la población, debiendo ser la información imparcial y veraz. Se debe tener en consideración que la falta de conocimiento es un obstáculo para la toma de decisiones idóneas y motivadas, misma que es ocasionada por un inadecuado acceso a la información, así como la falta de comunicación de la misma, de los diferentes actores de la sociedad que afectan la toma de decisiones y la opinión pública legalmente garantizada, que se vuelve una obligación del Estado y un derecho de la población (Gamarra, 1995, pp. 81-93).

A la vez, se verifica que el derecho a la información no es irrestricto, se encuentra sujeto a limitaciones y restricciones determinadas en la ley que busca garantizar el derecho a un acceso a la información por parte de la población, así como a una comunicación que brinde herramientas necesarias por parte del Estado para que la información llegue a la comunidad. Concluyendo de esta manera que la importancia de los derechos de comunicación, emana de su uso masivo y su necesidad para que la comunidad pueda formar su propia opinión pública, y a través de su utilización acceder a expresar sus necesidades y desacuerdos ante las acciones y omisiones estatales, así como a intervenir en el ámbito electoral, permitiendo utilizar a la comunicación como una herramienta para que la persona reivindique su opinión y exigencia de dignidad, mediante su participación en la vida democrática del Estado en que desarrolla su vida.

1. El Derecho a la Comunicación e Información en la Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador, reconoce al derecho a la comunicación e información como un derecho social y cultural a la vez, necesario para el Buen Vivir, que puede realizarse de manera individual y colectiva, con carácter intercultural, incluyente, diverso, participativo, universal, igualitario, transparente e inclusivo. La Carta Magna ecuatoriana regula en sus artículos 16, 17, 18, 19 y 20 lo siguiente:

“Art. 16.-Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

- 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.*
- 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.*
- 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.*
- 4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.*
- 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 16).

“Art. 17.-El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:

- 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelaré que en su utilización prevalezca el interés colectivo.*
- 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.*

3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 17).

“Art. 18.-Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 18).

“Art. 19.-La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 19).

“Art. 20.- El Estado garantizará la cláusula de conciencia a toda persona, y el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 20).

La Constitución del 2008 regula ampliamente el derecho a la comunicación e información, regulando por una parte la comunicación como un derecho de las personas; y, por otra, como una obligación del Estado para la expansión de las frecuencias, reconociendo la multifuncionalidad de este derecho. A la vez, avala el derecho a la comunicación entre las personas así como el acceso a la información pública; al mismo tiempo, obliga al Estado a generar programación con contenido informativo, educativo y cultural.

El artículo 16 garantiza una comunicación libre, intercultural, incluyente, inclusiva, diversa y participativa, con acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; así como,

la creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico (Constitución, 2008, art. 16).

El artículo 17 manda al Estado que se fomente la pluralidad y la diversidad en la comunicación mediante la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico, la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación, el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; y, la prohibición expresa del oligopolio o monopolio de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias (Constitución, 2008, art. 17).

El artículo 18 garantiza a las personas en territorio ecuatoriano a usar información de interés general veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa y con responsabilidad ulterior; y, al acceso a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas (Constitución, 2008, art. 18).

El artículo 19 ordena al Estado regular los programas con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, al mismo tiempo que tiene la obligación de vigilar se cumpla con la prohibición de la exposición de publicidad que presente contenido que atente contra los derechos (Constitución, 2008, art. 19).

El artículo 20 obliga al Estado a garantizar la cláusula de conciencia a toda persona, así como a los comunicadores les garantiza el derecho al secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen (Constitución, 2008, art. 20).

A partir del 2008, el Ecuador tiene el compromiso de garantizar el derecho fundamental a la información y comunicación de manera amplia, reconociendo la obligación del Estado de actuar activamente para que estos derechos sean garantizados a la población de manera individual y colectiva, teniendo en consideración su realización en el cumplimiento de otros derechos como la educación y la cultura, debiendo para esto generar políticas públicas y brindar presupuesto para la ejecución de las mismas en el cumplimiento progresivo del derecho.

2. El Derecho a la Comunicación e Información en el Ecuador antes de la pandemia

En Ecuador la historia del derecho a la comunicación y el acceso a la información mediante los medios públicos es relativamente reciente. Su ejercicio se encuentra marcado por la controversia entre su regulación y aplicación al ser un escenario con relación entre política, comunicación y el debate público de la información (Sánchez, 2021, p.27). En el país los medios de comunicación han tenido una tendencia a informar según intereses particulares, situación que no cambio a pasar de las reformas constitucionales, por la intervención permanente del Gobierno de turno en la prestación del servicio y la contratación de sus servicios.

Hasta el 2006 los medios de comunicación públicos eran casi inexistentes y de baja audiencias, además de alcance limitado, siendo normalmente su frecuencia local; sin embargo, los medios de comunicación privados eran los que predominaban en el mercado y en su mayoría pertenecían a la banca, situación que se encuentra prohibido desde el 2008 a nivel constitucional, en busca de garantizar una independencia de la información con los intereses económicos de los grupos privados de poder económico.

Los derechos a la comunicación e información, están reconocidos además en los artículos 66 numeral 6 y 18 de la Constitución que reconocen la libertad de expresión y de información, necesarios para el Buen Vivir. Así, para asegurar la democracia la Constitución en el artículo 384 manda que el sistema de comunicación social asegure el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, a la vez que fortalezcan la participación ciudadana. La normativa pretende erradicar la exclusividad de los grupos con intereses políticos y financieros en la comunicación pública, debido a que en el pasado únicamente estos podían cubrir los costos que implican los medios de comunicación de masas; cambiando así la comunicación a un derecho de todos los ciudadanos a recibir información de relevancia pública sin que esto signifique la afectación a otros derechos (Magdaleno, 2016, pp. 291-326).

A partir de la Constitución del 2008, se busca promover la democratización de la comunicación y contribuir a una comunicación más inclusiva, plural, accesible y diversa. A partir de la última reforma constitucional, según el estudio de Checa Godoy (2011), entre 2007 y 2009, Ecuador pasa de tener uno de los sectores públicos en comunicación más débiles a nivel de Latinoamérica, a contar con un número relevante de medios estatales y comunitarios de comunicación que promueven la participación de la comunidad en los espacios de comunicación.

En consecuencia de lo expuesto, mediante el proceso de reestructuración regulado en artículo 106 de la Ley de Comunicación del año 2013, se dispuso la democratización de la comunicación mediante la distribución equitativa de frecuencias en tres partes iguales: 33 % para medios públicos, 33 % medios privados y 34 % para medios comunitarios, situación que a la fecha no ha sido cumplida, al igual que al momento en que se regulo, como se evidencia de la siguiente información:

Tabla 84

<i>Evolución de la Red Pública de Medios en garantía del derecho a la comunicación en el Ecuador entre 2015 y 2019</i>							
Año	Privado		Público		Comunitario		Total
Medio	# de medios	%	# de medios	%	# de medios	%	# de medios
2015	1.009	93%	33	3%	39	4%	1.081
2016	984	90%	61	6%	54	5%	1.099
2017	1.028	91%	48	4%	57	5%	1.133
2018	1.027	89%	67	6%	65	6%	1.159
2019	1.031	87%	82	7%	74	6%	1.187
Fuente: CORDICOM							

En la tabla 84 se evidencia que no se cumple con la distribución equitativa de frecuencias planteada en la Ley de Comunicación del año 2013. En el año 2019 los medios de comunicación privados han disminuido en 6% a comparación del año 2015. Los medios públicos en el mismo periodo de tiempo, es decir en 5 años únicamente han aumentado un 4% y los medios comunitarios un 2%. La leve disminución de los medios privados no afecta representativamente al sector, a la vez que evidencia que no se ha logrado avanzar en la democratización de la comunicación a favor de los grupos históricamente relegados.

De igual manera, la falta de garantía del derecho a la comunicación se ve en la falta de protección a los comunicadores. Un caso de la falta de garantía al derecho a la comunicación e información por parte del Estado, a la fecha sancionado, es el caso presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Sr. Palacios, debido a la vulneración del derecho a la libertad de expresión durante el año 2010, situación que ocasionó que el Ecuador sea encontrado culpable de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, derecho a la libertad personal, derecho a la propiedad, derecho de circulación y de residencia, y el derecho al trabajo; por lo que, el Ecuador debió cumplir con la sentencia que dispuso de medidas de reparación integral, que incluían: adoptar todas las medidas necesarias para dejar sin efecto la sentencia en su contra por el caso en cuestión; publicar el resumen de la Sentencia; publicar la Sentencia en el sitio web oficial del Poder Judicial; establecer vías alternativas al proceso penal para la protección al honor de los funcionarios públicos; capacitar a funcionarios públicos con conocimientos en materia de derechos humanos y libertad de expresión; y, pagar las indemnizaciones correspondientes (CorteIDH, 2021).

3. El Derecho a la Comunicación e Información en el Ecuador Durante la Pandemia

La regulación del derecho a la comunicación y la creación de un sistema público de medios

busco integrar a sectores históricamente excluidos, a los grupos vulnerables, mediante la democratización de la comunicación, mejorando la práctica periodística. Se considera que los medios de comunicación realizan una función pública, y como tal, tienen derechos pero también tienen obligaciones al momento de informar. Sin embargo, existen medios de comunicación que se oponen a la aplicación de leyes que regulen su funcionamiento e intereses (Magdaleno, 2016, pp. 291-326). De igual manera, se observó cómo se utilizaron los medios públicos para transmitir información estatal bajo regulaciones del gobierno de turno, sin garantizar la libertad de expresión, situación que afectó el desarrollo de la actividad periodística a nivel nacional, al mismo tiempo que ocasionó la falta de credibilidad de la ciudadanía a estos medios y un bajo consumo del servicio otorgado por los mismos.

En mayo de 2020, bajo la premisa de optimización de recursos ocasionada por la pandemia, el gobierno ecuatoriano dispuso la liquidación de Medios Públicos EP, situación que ocasionó reclamos por los trabajadores de los medios incautados por esta empresa que se encontraban esperando la cancelación de sus liquidaciones. Ante la imposibilidad del cierre de esta empresa, el 26 de septiembre de 2020, se dispuso la creación de la nueva Empresa Pública de Comunicación del Ecuador, que se mantiene vigente hasta la actualidad, con la finalidad de reducir los gastos que producían los medios de comunicación estatales. Estas decisiones fueron consecuencia de la crisis económica y sanitaria, que ocasionó la reducción de medios públicos de comunicación (Sánchez, 2021, p.28-30).

Durante la pandemia, a nivel mundial, se aplicó la comunicación de riesgo que consiste en la elaboración de campañas de comunicación pública destinadas a alertar e informar a los ciudadanos de riesgos sanitarios bajo directrices estatales, con el fin de modificar comportamientos y reducir amenazas, mediante la entrega de información y la comprensión de esta, incrementando la confianza y credibilidad de la población (Prior, 2020, pp. 6-11). Esta información se difundió por medios públicos, privados y comunitarios con el fin de prevenir los contagios, y se dio en medio de un estado de excepción que restringió el derecho de libre movilidad de la población; sin embargo, garantizó el ejercicio de los derechos de los comunicadores a realizar sus labores en territorio bajo normas de bioseguridad.

A causa del COVID-19, las discusiones sobre comunicación e información dieron un paso adelante y se relacionaron al ejercicio de los derechos digitales en América Latina, y la garantía de la libertad de expresión, acceso y privacidad en este contexto.

Bizberge & Segura (2020), identificaron tres tipos de problemas relacionados a la libertad de expresión que son: la propagación de desinformación; la censura de las plataformas digitales; y, la promoción de la autocensura por los gobiernos. Estos problemas tienen como punto central que impiden que la información veraz llegue a la población, situación que impide el ejercicio del derecho a la comunicación y la información. Al mismo tiempo, se observó que el acceso a la información era deficiente, debido a que la conectividad era defectuosa en varios lugares; a la vez,

los contenidos se vieron restringidos según la censura de diferentes entidades públicas y privadas, situación que impedía un acceso a una información en tiempo real.

Sobre la privacidad, Bizberge & Segura (2020) señalan que durante la pandemia se discutió la necesidad estatal de usar los datos personales para vigilancia y control de la transmisión del virus en la población, evitando la apropiación y venta los mismos con fines comerciales. Ante esto, La CIDH (2020) recomendó garantizar el derecho a la privacidad y el tratamiento de datos personales de pacientes y personas que se realizan exámenes durante la pandemia. Esto no significó restringir la información sobre la enfermedad, sino sobre las personas que padecen la enfermedad, pues no es de relevancia para la prevención y atención. Por todo esto, la información y la comunicación fueron fundamentales durante la pandemia. Durante la pandemia el uso de los medios de comunicación se transformó en el método estatal para comunicar las decisiones del ejecutivo para combatir el COVID-19, así como el avance de la situación del país y las medidas para proteger a la población.

Es necesario comprender la importancia de comunicar en situaciones de crisis y su impacto en el periodista o comunicador, cuando las situaciones son contrarias a lo habitual y debilitan la infraestructura para ejercer los procesos de comunicación e información. En efecto, la teoría ante un evento de crisis hace alusión a que se debe nombrar a un único portavoz, establecer un único centro de información, ofrecer información permanentemente, así como tener en cuenta las necesidades de los medios de comunicación, así como otras particularidades relativas a la gestión de crisis (López, Ulloa, & Márquez, 2016, pp. 988-1001).

Durante la pandemia, la tardanza de las autoridades y los medios de comunicación nacionales en emitir las primeras noticias sobre la pandemia y sus consecuencias, causaron pánico a nivel de la población nacional e internacional. El desconocimiento y las múltiples fuentes de información no oficiales causaron acumulación de personas en mercados y tiendas por temor a la escasez, la movilización masiva de personas ante la cuarentena, la saturación del sistema de salud, entre otras situaciones debido a información no verificada, aspecto que revela la falta de preparación técnica y humana de los medios de comunicación, así como de protocolos a nivel estatal para atender casos de crisis.

En el tiempo que duro la pandemia se continuó con el Registro Público de Medios por el Consejo de Comunicación, y se observa la siguiente información:

Tabla 85

<i>Evolución de la Red Pública de Medios en garantía del derecho a la comunicación en el Ecuador entre 2019 y 2022</i>							
Medio Año	Privado		Público		Comunitario		Total
	# de medios	%	# de medios	%	# de medios	%	# de medios
2019	1.031	87%	82	7%	74	6%	1.187
2020	1.181	88%	87	6%	80	6%	1.348
2021	1.032	87%	75	6%	83	7%	1.190
Fuente: CORDICOM							

Durante la pandemia no se logró conseguir la distribución equitativa de frecuencias. Durante el año 2021 se observa un aumento del número de medios de comunicación a nivel privado, público y comunitario, sin que esto signifique una variación porcentual significativa en la distribución de frecuencias. En el año 2021 se observan los mismos porcentajes de distribución de frecuencias que en el año 2019, es decir en el periodo pre pandemia.

4. El Derecho a la Comunicación e Información en el Ecuador Después de la Pandemia

El acceso a información y comunicación están estrechamente relacionados a la transparencia de las administraciones públicas, que son derechos constitucionalmente reconocidos en el Ecuador que permiten a los ciudadanos poder acceder a datos para una mejor toma de decisiones y la efectiva participación ciudadana. Con esto se obtienen tres resultados: la consolidación de la democracia participativa y la distribución horizontal del propio poder; la rendición de cuentas y la fiscalización; y, el fomento de la transparencia (López, Ulloa, & Márquez, 2016, pp. 988-1001). Es necesario garantizar el acceso a la información a los ciudadanos, para que puedan tener un papel activo en la sociedad, al mismo tiempo que permiten el desarrollo de políticas públicas que garanticen los derechos de manera transversal, esto mediante la garantía del derecho a la comunicación en su totalidad, sin limitaciones arbitrarias por los poderes públicos.

En situaciones de crisis como el COVID-19, el tratamiento de la información por los organismos competentes, su gestión transparente y el cumplimiento de criterios éticos debieron hacerse de forma obligatoria para garantizar el derecho de acceso a información y comunicación, permitiendo a la ciudadanía proteger su propia seguridad e integridad personal, así como tomar decisiones por medio de información veraz, al mismo tiempo que permitían una difusión amplia y homogénea de la información por parte de los medios de comunicación.

La pandemia permitió evidenciar que las nuevas tecnologías de la información y del

conocimiento han creado nuevos campos para el desarrollo del derecho a la comunicación e información, que deben ser utilizadas como medios informativos en caso de crisis para informar a la población y garantizar su derecho a una información verdadera, así permitir una toma de decisiones responsable (López, Ulloa, & Márquez, 2016, pp. 988-1001). Al mismo tiempo, demostró la necesidad de los Estados de generar protocolos ante situaciones de crisis que permita comunicar oportunamente a la población las medidas emergentes ante situaciones de caso fortuito o fuerza mayor. Sin embargo, también se evidencio que las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento no se encuentran reguladas y pueden ser utilizadas arbitrariamente por cualquier persona, que no permite garantizar la veracidad de la información brindada ni la protección de los datos que no son relevantes, situaciones que rebasan los límites del derecho a la comunicación y ocasionan que el mismo se vea afectado por su utilización deficiente.

Una vez se declara finalizada la pandemia, en mayo de 2022 se realizó la recolección de información de los medios de comunicación en el nuevo sistema de Registro Público de Medios, que permitió el registro y actualización de medios con el objetivo de agilizar los procesos de legalización de los mismos ante el Consejo de Comunicación. De la nueva información obtenida se observa lo siguiente:

Tabla 86

<i>Evolución de la Red Pública de Medios en garantía del derecho a la comunicación en el Ecuador entre 2021 y 2022</i>							
Medio Año	Privado		Público		Comunitario		Total
	# de medios	%	# de medios	%	# de medios	%	# de medios
2021	1.032	87%	75	6%	83	7%	1.190
2022	804	90%	29	3%	60	7%	893
Fuente: CORDICOM							

En la tabla 86 se evidencia una reducción del 25% de medios de comunicación a nivel nacional, esto a causa de la actualización del Registro Público de Medios. Durante el año 2022 se observa una disminución significativa del número de medios de comunicación a nivel privado, público y comunitario, sin que esto signifique una variación porcentual significativa en la distribución de frecuencias, continuando con falta de distribución equitativa garantizada.

Ecuador actualmente vive una crisis de seguridad, que nuevamente ha demostrado la falta de garantía de los derechos de comunicación e información, al no contar con información necesaria al momento que se sufrieron a nivel nacional atentados en espacios públicos, al punto de ser informados de decisiones de cierres de instituciones públicas y privadas, así como hospitales y

escuelas 24 horas después, ocasionando incertidumbre en la población y mayor riesgo al momento de la toma de decisiones.

A la fecha se mantienen los vacíos relacionados a la garantía de los derechos a la comunicación e información, uno a corto plazo que son protocolos ante emergencias de cualquier tipo; y, por otro lado, las políticas públicas que permitan cumplir con lo mandado por la Constitución del 2008, democratizando la comunicación y garantizando una distribución equitativa de los medios de comunicación; al mismo tiempo, es fundamental que el Estado enfoque sus esfuerzos para buscar mecanismos que faciliten y promuevan el acceso a la información.

5. Síntesis

La crisis social causada por la pandemia provoco retrocesos en la garantía de los derechos del Buen Vivir en el Ecuador, que incluyó el acceso y distribución de la comunicación e información durante la misma. La paralización de actividades relacionadas con la comunicación e información adecuada causó la restricción del acceso de la ciudadanía a una información veraz y oportuna, debiendo acceder a noticias por medios informales o redes sociales que dejaban a la opinión del emisor la información emitida.

El derecho a la comunicación e información no ha logrado superar las dificultades de décadas de mal uso del mismo, debido a la falta de la materialización del derecho en el territorio y la ejecución de políticas públicas para un acceso equitativo a los medios de comunicación. Si bien la Constitución del 2008 planteo un modelo de distribución equitativo de los medios de comunicación, este no se ha logrado hasta la presente fecha.

A la par, la pandemia y la crisis de seguridad ha ocasionado que en el Ecuador, la garantía de los derechos de comunicación e información se vea amenazada por factores externos que no han podido ser controlados por los entes gubernamentales, dejando a la luz la falta de capacidad estatal para cumplir con los mandatos constitucionales de comunicar e informar a la población, así como de proteger a quienes realizan este servicio. Es uno de los principales retos del Estado generar protocolos de comunicación ante emergencias de cualquier tipo; así como, políticas públicas que permitan garantizar este derecho según lo determina la normativa vigente.

CAPÍTULO 7.- Políticas Públicas para el Reconocimiento y Avance de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Después de la Pandemia

La pandemia dejó en evidencia las necesidades y problemas sociales que enfrenta la población ecuatoriana en relación a los derechos del Buen Vivir, obligando al Estado a brindar acciones emergentes para evitar mayores vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de pandemia.

El COVID-19 ocasionó que los gobiernos tomaran medidas a corto y mediano plazo que atendieran la situación de emergencia sanitaria, mediante transformaciones sociales que causaron cambios profundos en el reconocimiento de los derechos como lo son la salud, la educación, el trabajo, entre otros; sin embargo, existieron derechos que fueron completamente relegados, con el derecho a la cultura y la ciencia, o la comunicación y la información (Peñate, 2020, pp. 10-42). La priorización de unos derechos sobre otros, el recorte de la inversión estatal, el abandono estatal de los grupos más vulnerables, provocó que los derechos sufran graves vulneraciones durante este periodo de incertidumbre, así como la restricción de derechos por falta de recursos.

La crisis sanitaria permitió identificar los principales retos en la garantía de los derechos del Buen Vivir en el Ecuador, en especial, en la factibilidad para garantizar los derechos como la salud, educación, vivienda, agua, seguridad social, trabajo, cultura, entre otros; que para ser garantizados necesitan de acciones estatales planificadas, que permitan cambios estructurales en la organización y prestación de servicios del Estado, en desarrollo progresivo de los derechos mediante acciones positivas de la administración pública.

El COVID-19 dejó instituciones públicas modernizadas tecnológicamente, procesos digitalizados, mecanismos de atención al usuario diversos, leyes que regulan el teletrabajo, beneficios tributarios a favor de la reactivación económica; también dejó: un sistema de salud pública colapsado, un sistema educativo que no cubre las necesidades territoriales y humanas, falta de inversión social, vivienda informal, trabajos precarizados, migración, entre otros problemas relacionados a la falta de inversión de recursos para obtener una vida digna.

Como señala Jimena:

“Efectivamente, la crisis económica y financiera mundial de los últimos años (agudizada por la actual crisis provocada por la pandemia de COVID-19) ha hecho aflorar no solo una globalización de tipo prevalentemente mercantilista, sino, igualmente, una mayor atención a la mundialización del derecho constitucional¹⁷. Por desgracia, hemos comprobado que las medidas económicas (y, con el coronavirus, otras de anormalidad o excepcionalidad constitucional) adolecen de un gran déficit de legitimación popular; en puridad, reflejan una crisis no únicamente de corte económico-financiero, sino igualmente sanitaria y de valores, reveladora de una crisis de legitimidad del propio sistema democrático.” (Jimena,

El reconocimiento de los derechos fundamentales y su regulación se volvió relevante durante la pandemia; sin embargo, las medidas económicas para efectivizar los mismos a favor de la población ha generado diversos pronunciamientos, que se reflejan en una crisis económica, ética y sanitaria que ocasiona el constate deterioro de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones para la sociedad, como debería ser en un sistema democrático.

Con base en esto, se observa que la crisis sanitaria impuso obstáculos para el avance de las políticas públicas que se encontraban desarrollándose en realización de los derechos fundamentales, ocasionando que la brecha de desigualdad se profundice, por al menos, cuatro razones principales. Según Chacón, Segovia, González, Montenegro, Álvarez, Correa & Ossa, (2021, pp. 13-15), estas razones son:

1. La estandarización del teletrabajo que amplio la brecha entre los trabajadores calificados y no calificados, siendo estos últimos los más perjudicados por la falta de preparación y ser los primeros en perder su trabajo.
2. La paralización de las actividades económicas a causa de la pandemia que redujeron los ingresos de los propietarios de las industrias, la inversión y los despidos por el cese de actividades.
3. La falta de desenvolvimiento social de niños, adultos emprendedores y ancianos, que por sus particularidades se vieron privados de la interacción con otras personas, situación que afecto a su salud, economía y relacionamiento social.
4. Desigualdad de ingresos a nivel regional por la pandemia, que ocasiono que las regiones más pobres del mundo tuvieran menos opciones para garantizar medidas de prevención y atención contra la pandemia para su población debido a la falta de recursos.

Estas consideraciones obligaron a los Estados a responder a la pandemia con medidas asistencialistas a corto plazo, que buscaban atender las necesidades emergentes, más no generaban acciones estructurales para la garantía de los derechos de la población; esta situación ocasiona que los derechos no se encuentren protegidos por el Estado como lo manda la Constitución, ni la generación de acciones permanentes para el estado post pandemia que se adapten a la nueva realidad donde se debe convivir con una nueva enfermedad.

La pandemia causada por el COVID-19 causó estragos en los ámbitos social, económico y cultural del país, generando impactos que a corto, mediano y largo plazo. A la par, se presentan desafíos estructurales del Estado ecuatoriano, que se reflejan en una profunda crisis política, la falta de recursos económicos, la reducción en la provisión de los servicios públicos; y, el aumento de la

inseguridad a nivel país, que han profundizado la pobreza, desigualdad, migración e ingobernabilidad del Ecuador.

Una vez se ha declarado el fin de la pandemia, la crisis económica y social continua presente en el Ecuador, y se le ha sumado a esta una crisis de seguridad. Esto ha ocasionado que las tensiones sociales aumenten, al punto de haber vivido un cambio de gobierno a mitad de periodo legislativo, viviendo elecciones anticipadas, que han llevado a tener un nuevo gobierno por 18 meses, que tiene entre sus principales retos aplicar acciones a favor de la seguridad y la superación de la crisis socioeconómica causada por la pandemia.

Un reto de los gobiernos al momento de iniciar su mandato es generar modelos de gobernanza que presenten políticas públicas para el cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución del país, que al mismo tiempo permitan la reactivación de la economía y la definición de acciones estructurales que permitan la sostenibilidad en el tiempo de las medidas a favor del desarrollo de la sociedad y permitan a la administración pública gobernar en armonía con la normativa vigente.

Es así que se debe reconocer la importancia de las políticas públicas al ser el vínculo entre la población, la realidad del país, los problemas y soluciones estatales en que confluyen sectores de la población que tienen la necesidad de una acción conjunta para definir y buscar soluciones a los problemas generados durante la pandemia (Chacón, Segovia, González, Montenegro, Álvarez, Correa & Ossa, 2021, pp. 13-15). Al mismo tiempo, se debe considerar la necesidad de atender las necesidades del Estado teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad, en especial de los grupos más vulnerables, garantizando su acceso a una vida digna y al reconocimiento de sus derechos sin discriminación de ningún tipo. Es decir, las políticas públicas deben atender la característica multifuncional de los derechos para garantizar su efectividad de manera integral.

En este sentido, es fundamental generar políticas públicas que aporten al desarrollo de la sociedad a través de la garantía estatal de los derechos del Buen Vivir, mediante la participación de los diferentes niveles de gobierno, los organismos no gubernamentales, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y la ciudadanía en general, para la creación de recursos y estrategias estructurales que permitan el desarrollo de objetivos y planes que tengan como meta el avance en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y vulnerables, así como la superación de las crisis que se presenten por factores externos.

1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos económicos después de la pandemia.

1.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al trabajo después de la pandemia.

Ante la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19, el país tomó medidas de prevención que ocasionaron la quiebra y cierre de empresas privadas y públicas, así como la desvinculación de miles de personas o la reducción de jornadas laborales. A la vez, emitió resoluciones, acuerdos, decretos, ordenanzas y la Ley Humanitaria, destinadas para regular los derechos y acciones durante el estado de excepción de los trabajadores, el sector agrícola, industrial y financiero; estas normativas buscaban crear incentivos que permitan reactivar la economía, reformas laborales que permitieron la flexibilidad laboral para contratar, la reducción de remuneración y de las horas de trabajo para preservar el empleo, es decir, se reguló el subempleo ante las medidas de prevención de contagios.

La crisis socio laboral causada por la pandemia, planteó la necesidad de generar acciones que garanticen el derecho al trabajo por parte del Estado, mismas que deben centrarse en políticas públicas destinadas a superar las desigualdades sociales y la búsqueda de centralizar el derecho al trabajo en el ser humano. Actualmente existe la necesidad de eliminar las flexibilizaciones que se dieron durante la pandemia para garantizar el derecho al trabajo digno de las personas mediante políticas públicas enfocadas en el desarrollo de la normativa constitucional vigente.

A continuación se presenta una propuesta de política pública enfocada en superar las vulneraciones al derecho al trabajo ocasionadas por las acciones estatales en pandemia:

Tabla 87

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al trabajo después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho al trabajo	Reducir las tasas de subempleo, desempleo, empleo no remunerado u otro empleo no pleno	Desarrollar las capacidades de empleabilidad de la población.	Capacitación formal a la población en diferentes áreas para generar condiciones de empleabilidad en la población.	Aumentar el número de personas con capacitación formal.	Durante la pandemia las personas que primero sufrieron la pérdida de trabajo fueron quienes no contaban con

					formación formal.
		Desarrollar las capacidades de autoempleo.	Brindar herramientas e emprendedores para fortalecer las micro y pequeñas empresas.	Incrementar el número de micro y pequeños empresarios capacitados en herramientas de emprendimientos.	La pandemia ocasionó el cierre de las micro y pequeñas empresas debido a la falta de apoyo económico y la capacidad de adaptación a la crisis, situación que fue aprovechada por las medianas y grandes empresas.
		Acceso al desarrollo y financiamiento de emprendimientos.	Ofrecer financiamiento público a bajos intereses a los nuevos emprendimientos.	Generar el porcentaje de nuevos emprendimientos con el financiamiento público a bajos intereses.	El COVID-19 ocasionó el cierre de emprendimientos por la falta de financiamiento, situación que ocasiono el incremento del desempleo.
		Fomentar las oportunidades de empleo digno e inclusivo	Promover la creación de empleo público y privado adecuado	Aumentar el número de personas con empleo adecuado en el sector público y privado	Durante la crisis sanitaria se da la reducción del horario laboral, la flexibilidad laboral, el teletrabajo, las nuevas modalidades de contratación; ocasionaron la vulneración del derecho al trabajo digno e inclusivo.
		Eliminar la normativa contraria al desarrollo de los derechos laborales	Derogar normativa emitida durante la pandemia que flexibilizaba los derechos	Disminuir las normas que flexibilizan los derechos laborales	Eliminar las leyes que promovieron la reducción del horario laboral, la flexibilidad laboral, el

			laborables.		teletrabajo, las nuevas modalidades de contratación; bajo la premisa de recesión económica en pandemia.
		Garantizar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres	Implementar leyes para la exigibilidad de la igualdad salarial entre hombres y mujeres.	Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres.	Durante la pandemia, ante la falta de trabajo adecuado, se observó el aumento de la brecha salarial entre hombres y mujeres.
		Garantizar la igualdad de acceso al trabajo entre hombres y mujeres	Generar normativa para incentivar la igualdad en contratación entre hombres y mujeres.	Reducir la brecha laboral entre hombres y mujeres.	Durante la pandemia, ante la falta de trabajo adecuado y el aumento de las labores de cuidado del hogar, aumento de la brecha laboral entre hombres y mujeres.

1.2. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la seguridad social después de la pandemia.

Ecuador cuenta seguridad social pública conocida como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, misma que al inicio de la pandemia reportó 230.328 personas desafiliadas, situación relacionada a la reducción del trabajo adecuado en 8.1%. La OIT manifestó que es fundamental robustecer los sistemas de seguridad social de la mano con políticas públicas de trabajo que permitan reducir los efectos de la crisis sanitaria, facilitando el acceso a servicios médicos, prestaciones por desempleo, fondo de pensiones y ayudas mortuorias a sus afiliados.

Las personas al encontrarse en el subempleo, empleo no remunerado, empleo no pleno o desempleo se encuentran en la precariedad laboral y no cuentan con la seguridad social. Es así que durante la pandemia, la informalidad expuso el incumplimiento del derecho a la seguridad social de cientos de miles de ecuatorianos; situación que ha continuado una vez finalizada la misma.

La necesidad de generar políticas públicas en garantía al derecho de la seguridad social se da ante la obligación estatal de generar estrategias que permitan a la población acceder a este derecho. Por esto, se presenta una propuesta de política pública enfocada en superar la vulneración al derecho a la seguridad social que viene sucediendo desde antes del inicio de la pandemia:

Tabla 88

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la seguridad social después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la seguridad social	Aumentar las personas afiliadas a la seguridad social.	Garantizar el acceso a la seguridad social de las personas bajo cualquier modalidad de empleo.	Regular y controlar el registro de las personas empleadas en la seguridad social.	Aumentar el número de personas registradas en la seguridad social.	Durante la pandemia las personas que primero sufrieron la pérdida o la precarización laboral fueron desvinculadas de la seguridad social.
		Brindar un sistema digno de seguridad social y pensiones para personas adultas mayores.	Priorizar la atención de la seguridad social y acceso a las pensiones de jubilación a los adultos mayores.	Incrementar el número de adultos mayores atendidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	Es necesario retomar la atención digna en todos los servicios que brinda la seguridad social a nivel país, sobre todo con las personas de la tercera edad, quienes tienen mayor dificultad ante la digitalización de los trámites ocasionada por la pandemia.
		Fomentar la afiliación voluntaria de emprendedores	Promover la afiliación de las personas que no se encuentran en	Aumentar el número de personas sin relación de	El COVID-19 ocasionó una desconfianza en la seguridad social,

		s y profesionales a la seguridad social.	relación de dependencia a la seguridad social.	dependencia registradas en la seguridad social.	misma que se refleja en la no afiliación de quienes no se encuentran en relación de dependencia. Por esto es necesario generar acciones que permitan la afiliación de este sector productivo a la seguridad social.
		Promover la afiliación voluntaria de los jóvenes entre 18 y 29 años.	Generar incentivos para la afiliación voluntaria de personas menores de 30 años a la seguridad social.	Aumentar el número de personas sin relación de dependencia entre los 18 y 29 años registradas en la seguridad social.	Los jóvenes se encuentran más propensos a la inestabilidad laboral, por lo que es necesario incentivar su participación en la seguridad social para su protección y acceso a prestaciones laborales.

2. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos sociales después de la pandemia.

2.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al agua después de la pandemia.

El acceso al agua potable y saneamiento fue indispensable para cumplir con las medidas de bioseguridad ante la emergencia del COVID-19, garantizando medidas de higiene de alimentos, protocolos para centros de salud, protocolos generales de bioseguridad, lineamientos generales para la reactivación de actividades para la población, lineamientos de autocuidado e higiene, protocolo de seguridad y salud en el trabajo, entre otros.

La pandemia demostró la deficiencia de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional, siendo los puntos críticos los lugares con asentamientos irregulares y la ruralidad, que no contaban con servicios de calidad, continuos, disponibles, accesibles y asequibles para todos, requiriendo acciones positivas del Estado para superar los problemas estructurales relacionados con el agua y saneamiento.

En un periodo post pandemia se vuelve necesario promover políticas públicas para conservar, proteger, controlar y regular los recursos hídricos, así como la prevención de enfermedades, pandemias, eventos climáticos y cualquier evento fortuito; permitiendo así garantizar a la ciudadanía el derecho al agua, mediante políticas públicas y planes estratégicos que permitan atender las necesidades y proteger este recurso natural.

Tabla 89

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al agua después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho al agua	Garantizar el acceso al agua y saneamiento a la población.	Ampliar la cobertura del servicio público de agua potable, especialmente en las zonas rural y de mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.	Crear redes de agua potable en las zonas rurales y de mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.	Aumentar el número viviendas con agua potable, en especial en las zonas rurales y de mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.	Durante la pandemia disminuyó el porcentaje de la cobertura del servicio de agua potable en las viviendas del país, debido a los asentamientos informales, volviendo una prioridad del Estado atender esta necesidad.
		Ampliar la cobertura del servicio público de saneamiento ambiental, especialmente en las zonas rural y de mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.	Crear redes de alcantarillado, tratamiento de aguas residuales en las zonas rurales y de mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.	Incrementar las redes de alcantarillado, tratamiento de aguas residuales en las zonas rurales y de mayor concentración de pobreza y extrema pobreza.	La pandemia ocasionó el incremento de viviendas informales y la reducción del porcentaje de la cobertura del sistema de saneamiento, por lo que se vuelve indispensable la intervención estatal para cubrir con esta necesidad.

		Conservar las fuentes de agua natural.	Promover la protección de las fuentes de agua natural.	Aumentar el número de las fuentes de agua natural protegidos por el Estado.	Durante la crisis sanitaria las fuentes de agua natural fueron usadas sin medidas de conservación, situación que debe ser controlada por el Estado en todos sus niveles.
		Fomentar la implementación de sistemas de riego.	Promover el uso de sistemas de riego para la agricultura.	Incrementar el número de sistemas de riego en la agricultura.	El uso indiscriminado de las fuentes de agua ocasiona la contaminación de las mismas, situación que impidió el acceso adecuado al líquido vital durante la pandemia.

2.2. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la alimentación después de la pandemia.

En Ecuador la garantía del derecho a la alimentación tiene como objetivo erradicar la desnutrición, al tiempo que busca garantizar el acceso a alimentos locales de calidad y culturalmente aceptados a su población. Es así que, se advierte un esfuerzo importante en la generación de políticas públicas para la erradicación de la pobreza y la desnutrición, con un enfoque especial en la desnutrición crónica infantil, a partir de la seguridad alimentaria.

La pandemia obligo a la ciudadanía y al Estado a replantear la garantía del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta la disminución del ingreso económico familiar y la restructuración de la organización al interior de la familia por las medidas de confinamiento. Por esto, en situaciones de crisis, los Estados deben tomar un papel activo al momento de garantizar el derecho a la alimentación mediante su intervención en la producción, distribución y comercialización de alimentos mediante estrategias que permitan garantizar el acceso a los alimentos en cantidad suficiente y calidad adecuada, promoviendo la soberanía alimentaria mediante políticas públicas eficaces y aplicables a nivel local y nacional.

Tabla 90

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la alimentación después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la alimentación	Garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva, natural, con productos del medio a la población.	Democratizar los medios de producción.	Fomentar el uso regulado de la población de los recursos naturales para la producción de alimentos.	Aumentar la producción local de alimentos.	Durante la pandemia el aislamiento y la falta de personal ocasionó que varios cultivos se pierdan, al mismo tiempo existían hogares sin trabajo ni alimentos, por esto la democratización de los medios de producción busca que la población tenga acceso a recursos para generar alimentos que permitan su sustento.
		Reducir la dependencia externa alimentaria.	Fomentar el consumo de los alimentos producidos a nivel local y nacional.	Incrementar el consumo de los alimentos producidos localmente.	La pandemia ocasionó el cierre de las fronteras y de la importación de productos, lo que ocasionó que la población consumiera mayormente productos locales. Esto debe fomentarse por el Estado como una buena práctica que permita la economía circular y garantice la soberanía alimentaria.

		Garantizar medios para el acceso a alimentos. .	Promover el acceso de las personas a recursos para la satisfacción de sus necesidades básicas, incluyendo la alimentación.	Reducir el porcentaje de pobreza y pobreza extrema.	El COVID-19 ocasionó el aumento de la pobreza y pobreza extrema, situación que ocasionó que las familias redujeran el consumo de alimentos por la falta de ingresos para su adquisición.
		Erradicar la desnutrición infantil.	Promover la disminución de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición.	Disminuir el número de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición.	Durante la crisis sanitaria se observó una reducción del porcentaje total de niños y niñas menores a cinco años con desnutrición. Sin embargo, el propósito es erradicar esta situación, garantizando el acceso a alimentos y precautelando la salud de los infantes.
		Promover la soberanía alimenticia.	Fomentar el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos.	Aumentar la pequeña y mediana producción agrícola rural.	Durante la pandemia, el método de alimentación de la población, en especial de la ruralidad, fue el consumo de productos locales, situación que permitió el desarrollo de la soberanía alimenticia.

2.3 Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al ambiente sano después de la pandemia.

El derecho de las personas a vivir en un ambiente sano se relaciona con la correcta administración de los recursos naturales por la administración pública, siendo deber del Estado mediante el control y regulación de las actividades humanas en el ámbito público y privado, para que exista un uso adecuado de recursos que aporten el desarrollo de la sociedad con el uso obligatorio de tecnologías limpias y alternativas que permitan minimizar los efectos ambientales, promocionando así políticas públicas que prevengan el daño ambiental.

El COVID-19 causó una recesión económica, social y cultural mundial, que incluyó la falta de acceso a un ambiente sano, develando la falta de presencia estatal en la atención a las emergencias sanitarias, al igual que una falta de: prestación de servicios básicos, garantía de derechos a los ciudadanos, la prestación de salud, entre otros; situación que se evidencio con el manejo deficiente de residuos y de círculos epidemiológicos, demostrando así la necesidad de políticas públicas enfocadas en la protección de áreas naturales, la no extracción de recursos no renovables, la minería responsable, el uso de tecnologías responsables, entre otras medidas que permitan generar equilibrio con el medio ambiente y la utilización de recursos naturales.

Posterior al COVID-19, es transcendental construir una verdadera política pública que garantice el derecho al ambiente sano que permita combatir el cambio climático, previniendo a futuro el riesgo de contraer enfermedades infecciosas o atiendan otras situaciones de crisis que pudieran presentarse, como lo fue el COVID-19, mediante políticas públicas que permitan conservar el ambiente sano e impulsen a la población a involucrarse en la mantención del ambiente en condiciones óptimas para su conservación permanente.

Tabla 91

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al ambiente sano después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho al ambiente sano	Fomentar el uso adecuado y regulado de los recursos naturales en protección y garantía del	Garantizar el manejo eficiente de los recursos naturales no renovables, con	Incrementar los procesos de regulación y control del uso de los recursos naturales no renovables.	Disminuir el número de recursos naturales no renovables extraídos.	Durante la pandemia la falta de control de la explotación de recursos no renovables ocasiono daños

	Ambiente sano.	responsabilidad social y ambiental.			ambientales que causo perjuicios a diferentes poblaciones, haciendo necesario que se tomen acciones positivas para impedir estos sucesos.
		Regular el uso de tecnologías sostenibles en la producción nacional que interfiera en el medio ambiente.	Generar normativas que impongan el uso de tecnologías sostenibles en la producción nacional que interfiera en el medio ambiente con la finalidad de reducir el impacto ambiental.	Incrementar el número de tecnologías sostenibles en la producción nacional.	La pandemia demostró la necesidad de utilizar tecnologías amigables con el ambiente para evitar el deterioro de la naturaleza y sus efectos adversos en la comunidad.
		Restaurar los daños ambientales ocasionados por la industria durante la pandemia.	Generar acciones para la reparación de fuentes de contaminación de la industria en el medio ambiente.	Incrementar el número de remediaciones de fuentes de contaminación de la industria en el medio ambiente.	El COVID-19 ocasionó la contaminación industrial del medio ambiente por el incorrecto deshecho de residuos, siendo obligación estatal buscar la reparación integral del ambiente.
		Conservar los recursos naturales.	Fomentar modelos de desarrollo sostenibles bajos en emisiones y resilientes al cambio climático.	Aumentar la aplicación de modelos de desarrollo sostenibles en el sector público y privado.	La pandemia nos dejó como reto el cambio de paradigma sobre el uso de los recursos naturales, debiendo generar acciones a favor de la conservación y el mínimo impacto sobre el ambiente, reto que necesita la actividad estatal

					regulatoria.
		Proteger el patrimonio natural del país.	Garantizar la protección estatal de los espacios naturales del país.	Aumentar la proporción de las áreas naturales protegidas del país.	Generar acciones para aumentar el territorio protegido de la explotación natural es uno de los retos para proteger el ambiente sano, garantizando el desarrollo de este derecho a la ciudadanía y protegiendo el ambiente para futuras generaciones.
		Incentivar la producción y consumo ambientalmente responsables.	Generar acciones que promuevan la economía circular y bioeconomía.	Aumentar el uso responsable y el reciclaje de materiales en la industria.	Durante la pandemia, la falta de recursos demostró la necesidad del uso adecuado de los insumos para la elaboración de productos por parte de la industria, fomentando el reciclaje y el consumo de bienes reutilizables.

2.4. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la educación después de la pandemia.

La educación garantizada como parte del Buen Vivir se encuentra en constante desarrollo y su construcción es un reto al tener que integrar una cosmovisión comunitaria que permita una educación intercultural, sin discriminación, universal, inclusiva y laica, mediante políticas públicas sociales y educativas enfocadas en mejorar la calidad de vida de la población.

A causa de la pandemia, el ejercicio del derecho a la educación sufrió una interrupción sin precedentes, llevando a repensar el derecho a la educación ante la necesidad de no suspender el servicio y al mismo tiempo garantizar el derecho a la salud. Por esto, se generó cambios en su ejercicio, debiendo los docentes y estudiantes adaptarse a nuevas realidades, donde se pasó de lo

presencial a lo virtual. Sin embargo, durante la pandemia la educación se vio afectada, y se reflejó en el abandono escolar, la reducción de centros educativos y docentes, reducción de los servicios como el desayuno escolar, la entrega de textos escolares y uniformes de manera gratuita se elimine, situación que repercutió en las economías familiares. Por su parte, la educación a distancia aumentó la desigualdad educativa a causa de las brechas en infraestructura, conectividad, conocimiento de docentes y estudiantes de los recursos tecnológicos; que son los medios básicos para desarrollar la educación virtual.

El garantizar el acceso a la educación en situaciones de crisis es una obligación de los Estados que debe generar políticas públicas que desarrollen estrategias para proporcionar una educación en igualdad de condiciones para toda la población, más aun cuando eventos fortuitos ocasionan situaciones de vulnerabilidad a la población. El COVID-19 demostró que los Estados tienen pendiente la creación de políticas públicas rígidas en garantizar los derechos y flexibles para acoplarse a los eventos externos, para así permitir su aplicación.

Para superar las consecuencias de la pandemia es necesario identificar y delimitar políticas públicas que respondan a la necesidad de la población a tener una educación en igualdad de condiciones, inclusiva y territorializada. Esto se consigue mediante la identificación de los errores, cambios, necesidades y respuestas ejecutadas durante la pandemia, para realizar procesos de reestructuración del sistema educativo ecuatoriano.

Tabla 92

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la educación después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la educación	Garantizar el acceso universal a la educación a los habitantes del Ecuador	Fomentar el acceso al Sistema Nacional de Educación Ecuatoriano.	Promover acciones para el acceso universal al Sistema Nacional de Educación Ecuatoriano.	Aumentar el número de personas en al Sistema Nacional de Educación Ecuatoriano.	Durante la pandemia se evidencio la reducción de personas al Sistema Nacional de Educación Ecuatoriano, por lo que es un reto del Estado garantizar el retorno a las aulas de la mayor cantidad de

					estudiantes mediante medidas de promoción para el acceso a este servicio.
		Territorializar el servicio educativo en el país.	Promover la creación de instituciones educativas a nivel nacional.	Aumentar el número de instituciones educativas a nivel nacional.	Desde antes de la pandemia se observa la disminución de instituciones educativas a nivel nacional, situación que continuó durante la misma. Es deber del Estado territorializar el servicio para garantizar el acceso al servicio educativo a nivel nacional, sobre todo en la ruralidad.
		Brindar un servicio educativo de calidad y calidez en el país.	Dotar de recursos humanos necesarios a las instituciones educativas a nivel nacional.	Aumentar el número de docentes en instituciones educativas a nivel nacional.	Desde antes de la pandemia se observa la disminución de docentes instituciones educativas a nivel nacional, situación que continuó durante la misma. Es deber del Estado garantizar el número adecuado de profesores para brindar educación de calidad, evitando el hacinamiento educativo.
		Fomentar el acceso a la educación a la población	Promover programas de alfabetización y alfabetización	Disminuir la tasa de analfabetismo y analfabetismo digital a nivel	Durante la pandemia se detuvieron los programas de

		adulta.	digital.	país.	educación para adultos debido al aislamiento, situación que evito continuar con el plan de alfabetización nacional. Al mismo tiempo, el COVID-19 reveló la necesidad del uso de medios digitales y surgió el reto del analfabetismo digital. Estas situaciones hacen que el Estado deba generar acciones a favor de la alfabetización de la población y su educación digital.
		Impulsar el acceso a medios tecnológicos informáticos y de la comunicación para la educación.	Promover alianzas para garantizar el acceso educativo a medios tecnológicos informáticos y de la comunicación para la educación.	Disminuir la brecha digital de los estudiantes y docentes.	La pandemia demostró la falta de recursos tecnológicos para afrontar la educación virtual, situación que requiere la intervención estatal para brindar medios adecuados para superar la brecha digital, sobre todo en la ruralidad.
		Fortalecer el acceso y titularización en el Sistema de Educación Superior.	Ampliar la capacidad de oferta del Sistema de Educación Superior a nivel nacional.	Aumentar el número de estudiantes que acceden al Sistema de Educación Superior a nivel nacional.	Es necesario promover el acceso a la formación formal, en cuanto la pandemia demostró que las personas que primero perdieron su empleo adecuado fueron

					quienes no contaban con este. A la vez, es deber del Estado invertir en la educación de su población.
		Garantizar la permanencia en el Sistema de Educación Superior.	Brindar becas, créditos educativos y/o ayudas económicas a la población universitaria para garantizar la permanencia en el sistema de educación superior.	Aumentar el número de estudiantes universitarios con beca, créditos educativos y/o ayudas económicas.	Durante la pandemia, muchos estudiantes abandonaron los estudios superiores por falta de recursos. Es deber estatal brindar apoyo económico para que las personas continúen su formación mediante becas y/o préstamos destinados a este fin.

2.5. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho al hábitat y vivienda después de la pandemia.

A partir de la Constitución de 2008 se inicia un proceso de políticas públicas garantes del derecho a la vivienda digna y el hábitat seguro y sano, donde el gobierno optó por programas de bonos, subsidios y créditos dirigidos a mejorar el nivel de vida y la capacidad de acceso a la vivienda digna, al hábitat y a la tierra, dirigidos a sectores populares mediante líneas de financiación estatal. A la par, se definieron políticas públicas para la concesión de viviendas a los grupos vulnerables, mediante la construcción de viviendas de interés social como una alternativa ante las desigualdades sociales, buscando garantizar una morada digna en un espacio seguro como parte de las obligaciones del Estado.

El derecho a la vivienda digna se relaciona con la calidad de vida como un estándar mínimo, que considera varios derechos relacionados al Buen Vivir. Por su parte, el derecho al hábitat reconoce su interés social y la importancia de mejorar los servicios y espacios públicos, para democratizar las ciudades mediante la participación ciudadana en la planificación y gestión de entornos y espacios seguros.

Para ejecutar el derecho a la vivienda digna y el hábitat seguro y saludable, el Estado, en todos sus niveles, es el responsable de las políticas públicas para organizar los planes de desarrollo de las ciudades que permitan a la ciudadanía ser parte de planificación, identificando plenamente

sus necesidades. El incremento de las viviendas en condiciones precarias que se crearon durante la crisis sanitaria, los efectos socioeconómicos ocasionados por el aislamiento, el retroceso en la garantía de los derechos fundamentales, así como la recesión económica que actualmente se presenta por el aumento del desempleo y la disminución de los ahorros por el confinamiento forzosos; son nuevos retos a resolver para garantizar el derecho a una vida digna de la población en relación a la vivienda y el hábitat.

Por lo expuesto, es necesario el permanente proceso de planificar y desarrollar políticas públicas que se acoplen a la realidad del país y su entorno, mismas que permiten garantizar el derecho a una vivienda digna y un hábitat seguro y saludable, evitando la vulneración de derechos mediante la atención de las necesidades básicas, evitando que la población viva en precariedad y sin contar con los servicios básicos mínimos para una vida digna.

Tabla 93

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la vivienda y el hábitat después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la vivienda y el hábitat	Garantizar el acceso a la vivienda digna y hábitat seguro y saludable.	Fomentar el derecho a una vivienda adecuada.	Mejorar el acceso de la vivienda en condiciones adecuadas a la población urbana y rural, con énfasis en las personas de bajos ingresos y grupos prioritarios.	Aumentar el número de con vivienda digna propia.	Durante la pandemia se evidencio la necesidad de que las personas cuenten con vivienda que incluya los servicios básicos para el desarrollo de una vida digna, pues no se trata únicamente de un lugar de habitar sino donde un espacio donde realizar las actividades diarias en ejercicio de sus derechos.
		Promover entornos habitables,	Formular normativa técnica de gestión y	Aumentar el número de acciones	La pandemia evidenció la urgencia de

		seguros y saludables.	generar acciones coordinadas y participativas para de hábitat, el espacio público y el desarrollo de asentamientos humanos.	realizadas en conjunto con la ciudadanía para regular el acceso y desarrollo del hábitat, el espacio público y de los asentamientos humanos.	atender las necesidades de la población con base a sus necesidades, desarrollando acciones en conjunto para conseguir hábitats seguros y saludables que permitan la provisión adecuada de servicios básicos a la comunidad.
		Contribuir al fomento y desarrollo de ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.	Promover acciones de promoción y acción social que involucren a la sociedad civil, organizaciones y Estado para el desarrollo de ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.	Aumentar las acciones para garantizar la inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades ante situaciones de crisis.	La pandemia demostró que la participación ciudadana para garantizar la inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades en situaciones de crisis es fundamental, con la finalidad de contar con el apoyo de las comunidades en la ejecución de los planes de desarrollo y organización territorial que permitan brindar servicios de calidad en situaciones excepcionales.
		Regular el uso y gestión del suelo.	Promover la regulación local del uso y gestión del suelo, los catastros; para el desarrollo ordenado de las	Generar normativa para la regulación local del uso y gestión del suelo.	Durante la pandemia se observaron asentamientos informales que agravaron el contagio debido a

			ciudades.		la falta de servicios básicos en las viviendas, ocasionando que la falta de regulación y control sea un componente que impidió el control de los contagios. Es necesario contar con normativa que permita un crecimiento ordenado de las ciudades, así como la atención emergente en situaciones de crisis.
		Promover la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat.	Brindar, por parte de todos los niveles del Estado, servicios públicos relacionados al hábitat seguro y saludable: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental y recreación.	Aumentar la prestación de servicios básicos a nivel local y nacional.	La pandemia demostró la falta provisión de servicios y bienes de calidad por parte del Estado, ocasionando que los hábitats no sean seguros, ni saludables; ocasionando que el único método de prevención sea el aislamiento, produciendo que los efectos socioeconómicos no puedan ser solventados de manera rápida por el Estado.

		Garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo.	Fomentar la construcción del hábitat seguro y saludable con corresponsabilidad de la sociedad y del Estado.	Aumentar las asambleas ciudadanas para la construcción de la planificación de las ciudades.	Es necesario promover las asambleas ciudadanas para la construcción de la planificación de las ciudades, con la finalidad de conocer las realidades de la población según su territorio y atender prioritariamente las necesidades según sus requerimientos y las circunstancias.
--	--	---	---	---	---

2.6. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la salud después de la pandemia.

El derecho a la salud integral es una obligación estatal que tiene interdependencia con otros derechos del Buen Vivir. Para su realización es necesario modificar el modelo asistencialista por la atención integral que incluye la promoción, prevención, atención, recuperación y rehabilitación; sin embargo, hasta la presente fecha no se logra su implementación, a causa de los recursos que se necesitan para la aplicación de políticas públicas a nivel territorial, la falta de voluntad política y la falta de una buena administración pública que desarrolle una planificación a largo plazo.

Durante la pandemia, el derecho más vulnerado fue el de la salud, debido al colapso de los sistemas sanitarios a nivel mundial. Esta situación ocasionó una escasa capacidad para atender los casos de COVID-19, causando la muerte de miles de personas y el contagio de millones de habitantes en el país, impidiendo se garantice la dignidad humana. Los datos estadísticos demuestran una deficiente administración del Estado ecuatoriano durante la pandemia y una falta de garantía del derecho a la salud a toda la población, dejando en evidencia que el principal reto estatal con el Sistema Nacional de Salud es la implementación del Modelo de Atención Integral Salud que considere situaciones de crisis como la acontecida.

El colapso el sistema sanitario ecuatoriano demostró la insuficiente inversión en la salud ante la falta de infraestructura, personal y materiales sanitarios para tratar el COVID-19; así como, la falta de cumplimiento de los estándares internacionales, normas internacionales y constitucionales relacionadas con el derecho a la salud, vulnerando los derechos a la población al mismo y los derechos conexos durante la pandemia. Por esto, el Estado debe enfocarse en generar políticas públicas en salud que permitan garantizar los estándares internacionales de

disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; generando inversión en esta área, para garantizar el derecho a la salud en esta realidad post pandemia, así como medidas de prevención ante futuros eventos similares, que pudieran volver a colapsar el Sistema Nacional de Salud.

Tabla 94

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la salud después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la salud	Garantizar el acceso universal a la salud a los habitantes del Ecuador	Aumentar la esperanza de vida en el Ecuador.	Promover acciones para garantizar la salud integral en el país.	Aumentar el número de años de la esperanza de vida en la población ecuatoriana.	Durante la pandemia se evidencio una reducción de la esperanza de vida en la población ecuatoriana a causa del COVID-19 y la falta de recursos médicos para atender a la población contagiada. El primer reto del Estado es volver al nivel de esperanza de vida pre pandemia, y retomar el aumento paulatino del mismo mediante el acceso a un proceso de atención integral de salud desde el nacimiento.
		Territorializar el servicio de salud en el país.	Promover la creación de instituciones públicas de salud a nivel nacional.	Aumentar el número de centros médicos de todos los niveles a nivel nacional.	Desde antes de la pandemia se observa la disminución de instituciones médicas a nivel nacional,

					incluyendo que existe una menor presencia de hospitales públicos, situación que continuó durante la misma. Es deber del Estado territorializar el servicio de salud para garantizar el acceso al servicio salud a nivel nacional, sobre todo en la ruralidad.
		Brindar un servicio de salud de calidad y calidez en el país	Dotar de recursos humanos e infraestructura necesarios a las instituciones educativas a nivel nacional.	Aumentar el número de personal sanitario y camas en instituciones de salud públicas a nivel nacional.	Desde antes de la pandemia se observa la necesidad de aumentar los servicios públicos de salud, así como el incumplimiento de las recomendaciones de la OMS sobre el número de camas por habitantes, situación que impidió atender a la población durante los picos de COVID-19. Es deber del Estado garantizar el número adecuado de camas disponibles en hospitales y personal sanitario para brindar servicios de salud integral de calidad.
		Fomentar el acceso a la atención	Promover planes de atención eficiente en salud	Aumentar el número de personas	Durante la pandemia se detuvo la atención

		pública en salud.	para la población ecuatoriana.	atendidas en los centros de salud públicos.	de consulta externa de los servicios de salud, como medida de protección ante el COVID-19, situación que ocasionó que las personas no pudieran acceder a la atención pública en salud durante la pandemia. Es un reto Estado recuperar la confianza de la población en el Sistema Nacional de Salud y brindar servicios de salud eficaces que permitan atender a la población.
		Promover la vigilancia, prevención y control de enfermedades.	Generar protocolos y planes para la prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno de enfermedades.	Aumentar la vigilancia y atención epidemiológica de enfermedades.	Durante la pandemia, uno de los principales problemas fue el controlar los círculos epidemiológicos, situación que impidió el control de los contagios, causando que no se pudiera prevenir el contagio masivo. Es deber del Estado establecer estrategias para ejecutar una vigilancia epidemiológica permanente sobre enfermedades para brindar atención oportuna y evitar contagios masivos en los casos que corresponde.

		Fortalecer el acceso y titularización en el Sistema de Educación Superior	Ampliar la capacidad de oferta del Sistema de Educación Superior a nivel nacional	Aumentar el número de estudiantes que acceden al Sistema de Educación Superior a nivel nacional	Es necesario promover el acceso a la formación formal, en cuanto la pandemia demostró que las personas que primero perdieron su empleo adecuado fueron quienes no contaban con este. A la vez, es deber del Estado invertir en la educación de su población.
		Garantizar la provisión de medicamentos, insumos y equipamiento del Sistema Nacional de Salud.	Brindar recursos para la provisión de medicamentos, insumos y equipamiento del Sistema Nacional de Salud.	Aumentar el número de medicamentos, insumos y equipamiento disponibles en el Sistema Nacional de Salud.	Durante la pandemia, las personas tuvieron que buscar privadamente medicamentos e insumos médicos ante la falta de los mismos en el servicio público, situación que vulnera su derecho a la prestación del servicio a la salud. Esta situación es permanente en el Sistema Nacional de Salud, por lo que necesita de una intervención urgente del Estado para solventar la crisis sanitaria.

3. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos culturales después de la pandemia.

3.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la cultura y la ciencia después de la pandemia.

Durante la pandemia, el derecho a la cultura y la ciencia fue uno de los más inadvertidos. Si bien el consumo de productos artísticos y culturales tuvo un aumento durante la pandemia, como un método de distracción y ocio durante el confinamiento; los derechos culturales se vieron marginalizados y condenados al destierro, especialmente los de las minorías y de los pueblos indígenas.

La pandemia y la crisis social, económica, sanitaria y política que ocasionó la misma, dio respuestas institucionales y estatales que dejaron de lado al ejercicio y protección de la cultura y la ciencia, mediante la reducción de políticas públicas e inversión en el área, perjudicando a la ciudadanía en general, en especial a los pueblos y nacionalidades, con relación a su identidad cultural, a sus tradiciones, a sus costumbres y a la vida digna.

Es así que el sector cultural vio reducidos sus ingresos por parte del Estado, así como el cierre de los espacios utilizados para su producción artística, situación que colocó a las instituciones culturales en una profunda emergencia económica que venían viviendo desde antes del inicio la pandemia.

La Constitución del 2008 propone un fortalecimiento de los derechos culturales, con énfasis en los pueblos y nacionalidades, reconociendo la identidad cultural, así como el patrimonio cultural inmaterial, ampliando la regulación del derecho a la cultura y la ciencia para tutelar los derechos de la sociedad y la memoria histórica, con intervención e inversión del Estado. Por lo tanto, en esta etapa post COVID-19, el Estado tiene el reto de conseguir que el derecho a la cultura y la ciencia se descentralice e institucionalice a favor de la ciudadanía, invertido en políticas públicas para garantizar el acceso a la ciencia; la protección de las manifestaciones artísticas; la urgencia por reabrir instituciones culturales; invertir en cultura por el Estado; y, asegurar libertad artística y científica.

Tabla 95

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la cultura y la ciencia después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la cultura y la ciencia	Reducir las tasas de subempleo, desempleo, empleo no remunerado u otro empleo no pleno	Proteger las identidades y diversidades culturales de Pueblos y Nacionalidades.	Fomentar el desarrollo y reconocimiento de las identidades y diversidades culturales de Pueblos y Nacionalidades.	Aumentar los planes para el fomento de la identidad cultural de pueblos y nacionalidades.	Durante la pandemia los pueblos y nacionalidades vieron restringido el desarrollo de su identidad cultural por el aislamiento y encierro. Es responsabilidad estatal garantizar la protección de las costumbres y tradiciones de los pueblos, así como la conservación de la memoria histórica.
		Promover la conservación, salvaguardia y desarrollo del patrimonio material e inmaterial.	Generar acciones para promover el reconocimiento del patrimonio material e inmaterial del país.	Incrementar el número de bienes patrimoniales materiales e inmatrimoniales del país.	La pandemia ocasionó la disminución del reconocimiento de bienes patrimoniales materiales e inmatrimoniales del país, volviendo necesario que se retomaran estos procesos para su protección.
		Crear y difundir servicios culturales.	Incentivar la creación, circulación y acceso a servicios culturales.	Aumentar el consumo de servicios culturales.	El COVID-19 ocasionó el cierre de espacios culturales, mismos que por la situación económica no fueron

					reaperturados. Es necesario la intervención estatal para generar que la cultura se encuentre garantizada y apoyada a nivel nacional.
		Descentralización de las instituciones públicas culturales.	Promover la territorialización de los servicios culturales.	Aumentar el número de atenciones en territorio de las instituciones públicas de cultura.	Durante la crisis sanitaria la reducción de la atención pública de las instituciones, así como el cierre de planes y proyectos, ocasiono que las instituciones se alejen de la ciudadanía y sus necesidades, ignorando sus necesidades para garantizar el acceso a los servicios de cultura.
		Impulsar la creación artística y las industrias culturales	Financiar y promover proyectos artísticos y culturales a nivel nacional	Aumentar el número de obras artísticas y culturales a nivel nacional	Reactivar el sector artístico y cultural con apoyo del Estado, para buscar superar los efectos causados por la crisis del COVID-19.

		Garantizar el acceso al trabajo digno a los gestores culturales y artistas.	Implementar leyes para la empleabilidad a gestores culturales y artistas.	Incrementar el número de personas con trabajo adecuado en el área de cultura	Durante la pandemia, existió una reducción del trabajo adecuado en la cultural, por lo que se vuelve necesario considerar la reducción en la prestación de este derecho y aumentar su presencia en territorio con los recursos necesarios.
--	--	---	---	--	--

4. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance de los derechos a la comunicación e información después de la pandemia.

4.1. Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la comunicación e información después de la pandemia.

La regulación del derecho a la comunicación y la información busco integrar a sectores históricamente excluidos, a los grupos vulnerables, mediante la democratización de la comunicación, misma que se encuentra pendiente desde la reforma constitucional y su regulación en la normativa nacional.

El COVID-19 abrió discusiones sobre comunicación e información, ocasionando su relación con el ejercicio de los derechos digitales en América Latina y la garantía de la libertad de expresión, acceso y privacidad en este contexto. Bizberge & Segura (2020), señala que en la pandemia se identificaron tres tipos de problemas relacionados a la libertad de expresión que son: la propagación de desinformación; la censura de las plataformas digitales; y, la promoción de la autocensura por los gobiernos. Debiendo tener en cuenta estos problemas para evitar la vulneración de los derechos de comunicación, así como una verdadera política pública que garantice el acceso a la información por la población según sus requerimientos.

La garantía al derecho a la información y la comunicación fueron fundamentales durante la pandemia. El tratamiento de la información por los organismos competentes, su gestión transparente y el cumplimiento de criterios éticos fueron y son el reto para garantizar el derecho de acceso a información y comunicación, permitiendo a la ciudadanía proteger su propia seguridad e integridad personal, así como tomar decisiones por medio de información veraz en medio de situaciones poco habituales que no otorgan tiempo para la toma de decisiones.

Por lo expuesto, se evidencia la necesidad de las políticas públicas que permitan cumplir con lo mandado por la Constitución del 2008, democratizando la comunicación y garantizando una distribución equitativa de los medios de comunicación; al mismo tiempo, es fundamental que el Estado enfoque sus esfuerzos para buscar mecanismos que faciliten y promuevan el acceso a la información, así como a los medios para difundirla, garantizando la participación de la totalidad de la población.

Tabla 96

<i>Políticas públicas para lograr el reconocimiento y avance del derecho a la comunicación e información después de la pandemia.</i>					
Derecho	Objetivo	Política Pública	Estrategia	Meta	Relación con la pandemia del COVID-19
Derecho a la comunicación e información	Garantizar el acceso de la población a la comunicación e información en situaciones de crisis con respeto a los derechos humanos.	Diseñar e implementar mecanismos interinstitucionales de comunicación e información en crisis.	Establecer canales de comunicación efectiva con la ciudadanía que informen sobre decisiones estatales en contextos de crisis.	Aumentar el número de canales de comunicación efectiva estatales en contextos de crisis.	Durante la pandemia las personas que primero no obtuvieron información adecuada y temprana para prevenir los efectos de COVID-19.
		Incrementar la distribución equitativa de los medios de comunicación.	Generar acciones para la distribución equitativa de los medios de comunicación entre el sector privado, público y comunitario.	Incrementar el número de medios de comunicación públicos y comunitarios.	La pandemia ocasionó el cierre de medios de comunicación, a la vez que detuvo el proceso de democratización planteado por la Constitución del 2008, por lo que es necesario iniciar un proceso real en favor de la población y una comunicación independiente.
		Regular el desarrollo de	Emitir normativa que promueva y	Generar normativa que	El COVID-19 demostró la

		actividades de información y comunicación	regule la información y comunicación, así como a quienes realizan la actividad.	promueva y regule la información y comunicación, así como a quienes realizan la actividad.	debilidad en el sistema de comunicación e información, así como la desprotección del personal que ejecuta esta labor, haciendo necesaria su regulación estatal para una protección real de los comunicadores y periodistas, así como garantizar un ejercicio responsable de la comunicación.
		Fomentar el acceso a servicios públicos de comunicación, en el sector rural, frontera, Amazonía y Galápagos.	Promover la creación de servicios públicos de comunicación en el sector rural, frontera, Amazonía y Galápagos.	Aumentar el número de servicios públicos de comunicación en el sector rural, frontera, Amazonía y Galápagos.	Durante la crisis sanitaria la falta de acceso a información fue superior en los lugares con menor acceso a medios de comunicación, por lo que es necesario impulsar la creación de estos servicios en los diferentes territorios del país, según sus necesidades culturales.

		Regular la protección de la información y comunicación emitida.	Emitir normativa que regule la información a ser emitida en medios de comunicación, promoviendo el derecho de los grupos más vulnerables.	Generar normativa que regule la comunicación e información que ocasione la exposición y vulneración de derechos de la población, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y/o más vulnerables.	La digitalización de la comunicación durante la pandemia expuso a los grupos más vulnerables a engaños y abusos por medios digitales, situación que obliga a que el Estado regularice acciones de protección ante estos nuevos fenómenos.
--	--	---	---	---	---

5. Síntesis

Las consecuencias económicas, sociales y culturales ocasionadas por la pandemia han impuesto retos al Estado ecuatoriano para garantizar el Buen Vivir de su población, mismas que nacen de las vulneraciones a los derechos por la falta de acciones de los gobiernos al momento de enfrentar la crisis sanitaria.

El Estado, con el fin de superar los efectos del COVID-19, debe implementar medidas a corto, mediano y largo plazo que permitan solventar las deficiencias estructurales que permitió evidenciar la crisis sanitaria, mediante transformaciones sociales que garanticen los derechos de la población. Para esto, es necesario que la administración pública y los poderes estatales generen acciones estatales planificadas, que permitan cambios organizados en la prestación de servicios del Estado.

Existe la necesidad de implementar políticas públicas enfocadas en superar las secuelas de la pandemia en la sociedad, que también permitan continuar con las políticas públicas planteadas previamente para el desarrollo del país, construyendo procesos planificados para solventar la brecha de desigualdad que se profundizó por la emergencia sanitaria y continuar con los avances en la garantía de derechos que se encontraban planificados previo a la misma, debiendo generar acciones encaminadas al avance progresivo de los derechos aun en situaciones de emergencia.

De igual manera, es necesario que el Ecuador, al presentar situaciones de crisis con regularidad, implemente modelos de gobernanza que presenten políticas públicas rígidas en garantías de derechos y adaptables a la realidad para su ejecución territorial, que permitan la definición de acciones estructurales que viabilicen la sostenibilidad en el tiempo de las medidas a favor del desarrollo de la sociedad, evitando limitar los derechos fundamentales de manera continua bajo el decreto constante de estados de excepción.

Por lo expuesto, es fundamental construir políticas públicas que aporten al desarrollo de la sociedad mediante la garantía estatal de los derechos del Buen Vivir, así como la participación de los diferentes niveles de gobierno, los organismos no gubernamentales, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y la ciudadanía en general; para la creación de recursos y estrategias que tengan como meta el avance en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, con la inversión y acción estatal necesaria que permitan la efectividad de los derechos fundamentales en su totalidad, bajo la prevención de que estos pueden ser judicializados a nivel nacional e internacional por su incumplimiento.

CAPÍTULO 8.- Conclusiones y Recomendaciones

Este capítulo se presenta las conclusiones más sobresalientes obtenidas de la presente investigación y se presenta algunas recomendaciones sobre los resultados obtenidos.

1. Conclusiones

La presente Tesis Doctoral tiene como principal objetivo analizar el desarrollo y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución del Ecuador durante la pandemia y post pandemia del COVID-19, determinando cuáles fueron las principales causas que ocasionaron un retroceso en la garantía del Buen Vivir para la población ecuatoriana durante la crisis sanitaria. A continuación se presentan las conclusiones de los principales puntos que se abordan en el presente trabajo de investigación:

Del análisis del desarrollo y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia en Ecuador se ha podido observar que ha existido un deterioro en el ejercicio de los mismos por parte de los habitantes del Ecuador, que se ha reflejado en una disminución en el acceso a la salud, vivienda digna, educación, hábitat seguro, alimentación, trabajo, seguridad social, cultura, ciencia y otros derechos conexos; esto se dio a causa de la limitación de los mismos que se fundamentó en el Estado de excepción declarado por el gobierno Ecuatoriano en marzo de 2020. A causa de la limitación de derechos y la falta de políticas públicas adecuadas por parte de la administración pública, se ocasionó en muchos casos una supresión de los derechos fundamentales, ocasionado por la falta de inversión estatal, los problemas estructurales en la prestación de servicios relacionados a los derechos del Buen Vivir, así como la falta de respuesta efectiva de los gobiernos locales y nacional ante la crisis sanitaria.

En cuanto a los derechos económicos, que en la Constitución Ecuatoriana recoge al derecho al trabajo y al derecho a la seguridad social, se evidenció que las políticas públicas y normativas generadas se enfocaron en dar protección al sector productivo más no a las personas, resultando en una reducción de horarios laborales, tercerización, flexibilización laboral, despidos intempestivos, reducción de las personas afiliadas a la seguridad social, aumento del subempleo y desempleo, reducción de impuestos a las empresas, entre otras medidas; mismas que significaron acciones que ocasionaron la limitación de los derechos de los trabajadores, así como el desconocimiento de sus luchas sociales, volviendo a la precarización laboral. A la fecha, donde se observan sectores que no se han recuperado del subempleo, como el sector cultural, es necesario reformar las medidas tomadas para retomar el camino hacia el reconocimiento pleno de los derechos de los trabajadores, la eliminación de la precarización laboral y la tercerización, la afiliación al seguro social del trabajo no remunerado del hogar y de los trabajadores independientes, entre otras acciones previamente descritas, que permitan garantizar el acceso al trabajo digno para la población que habita el Ecuador, en igualdad de condiciones.

Sobre los derechos sociales que reconoce la Constitución del Ecuador, se observa que el COVID-19 permitió evidenciar la brecha existente en el reconocimiento y acceso a los mismos. El derecho al agua, el ambiente sano, al hábitat y la vivienda se vieron afectados en cuanto a su acceso se vio limitado por la escasa capacidad estatal para atender las necesidades mínimas de la totalidad de la población, situación que es el reflejo de años de falta de normativa de control de crecimiento controlado de las ciudades, participación ciudadana adecuada y administraciones públicas comprometidas con el desarrollo sostenible; es así que, uno de los mayores retos que vivieron los poderes públicos para garantizar la vida de las personas durante la pandemia fue el garantizar su aislamiento de manera permanente con los servicios mínimos para su subsistencia en condiciones dignas, como lo son el acceso al agua, la vivienda digna, el hábitat seguro y el ambiente sano. De igual manera, ante la falta de ingresos y el aislamiento, uno de los derechos seriamente afectados fue el del acceso a la alimentación, en cuanto las personas no contaban con recursos para adquirir los alimentos adecuados, en calidad y cantidad, para satisfacer sus necesidades nutricionales, mucho menos para mantener una alimentación acorde a su cultura; a la vez, gran parte de la población vivió épocas de escasez debido a la falta de suministro de alimentos por las medidas de restricción de movilidad impuestas por el Estado, que no considero en los primeros momentos que la producción agrícola que sustenta la alimentación interna del país, en su mayoría proviene de los pequeños productores, situación que ocasionó la pérdida de cultivos y la falta de acceso a alimentos.

Son los derechos a la educación y la salud, los derechos sociales que fueron mayormente afectados y cuyos efectos se sintieron a nivel global, siendo estos derechos los que a nivel Constitucional se consideran básicos para el desarrollo de la persona y necesarios para garantizar una vida digna. En el caso del derecho a la educación se disminuyó la matriculación de niños, niñas y adolescentes a la educación formal, ocasionando una reducción en el acceso a la educación, situación que se debió a la falta de recursos para acceder a la educación virtual por parte de la población, misma que no contaba con las herramientas tecnológicas para afrontar la virtualidad ni el aislamiento, ocasionando así que el aumento del abandono escolar; a esto se suma la necesidad de obtener recursos por las familias, que ha llevado a que los menores de edad participen de las economías familiares, por lo que el retorno a la presencialidad en la escolaridad no ha ocasionado el aumento en la matriculación, por lo que se vuelve fundamental la formulación de políticas públicas para fomentar el acceso a la educación así como la alfabetización de quienes suspendieron sus estudios a causa de la pandemia.

Por su parte, el derecho a la salud fue el más afectado y el más observado durante el COVID-19, pues al tratarse de una crisis sanitaria la que ocasionó la limitación de este derecho, este se vio condicionado sobre todo por la falta de recursos humanos, materiales y económicos que ocasionaron el colapso del sistema sanitario del país y a nivel mundial, pues debido a las restricciones de movilidad, el desconocimiento del virus, el aislamiento, la especulación, la falta de políticas públicas nacionales e internacionales, entre otras circunstancias, se observó que los centros médicos colapsaron ante las necesidades de atención de la población por el contagio

masivo, situación que ocasionó una verdadera limitación al acceso a la salud, que en muchos casos debido a la falta de acceso a centros médicos o a recursos, se volvió en una supresión del acceso a este derecho, donde los Estados no lograron solventar de manera eficaz la situación de crisis a pesar del estado de excepción, situación que se vivió en Ecuador, donde las personas no contaban con medicina básica para la atención de los síntomas, camas de hospitalización para enfermos o camas de cuidados intensivos para los casos más graves, situación que ocasionó la muerte de cientos de personas por la falta de recursos. Es así, que el acceso a la salud para muchas personas fue restringido por falta de recursos propios y por la falta de actuación del Estado, situación que a la fecha no ha sido superada, al punto que para el año 2024 el sistema de salud ecuatoriano se encuentra en emergencia por falta de insumos médicos.

Durante la pandemia, los derechos fundamentales culturales en el Ecuador se vieron relegados a pesar de su reconocimiento constitucional. Estos derechos sufrieron un recorte presupuestario que ocasionó una reducción en el trabajo digno para las personas que ejecutaban proyectos en el área; de igual manera, se vio disminuido el reconocimiento del patrimonio material e inmaterial del país a causa de la reducción del apoyo a las instituciones culturales, así como la reducción del presupuesto de la administración pública para la cultura enfocada en la inversión que ocasionó la falta de proyectos para los artistas y gestores culturales; de igual manera, los pueblos y nacionalidades se vieron afectados al momento de desarrollar su identidad cultural ante las múltiples restricciones impuestas por la pandemia. El Estado ejecutó medidas en el marco del estado de excepción que no reconocieron la importancia y limitaron arbitrariamente el ejercicio del derecho a la cultura y la ciencia de la población ecuatoriana. Es así que, en un acto de reparación post pandemia la administración pública debe atender a la cultura prioritariamente, fortalecimiento de los derechos culturales y de la ciencia, en especial para los pueblos y nacionalidades, para tutelar su identidad cultural y preservar la memoria historia del país, mediante la intervención e inversión del Estado.

Por su parte, el derecho a la comunicación y la información en el Ecuador desde su visión multifuncional incluye el acceso y distribución de la comunicación e información, misma que se vio afectada parcialmente durante la pandemia a causa de la paralización de actividades de periodismo, así como la restricción del acceso de la ciudadanía a una información veraz y oportuna, que llevó a las personas a acceder a noticias por medios informales o redes sociales que dejaban a la opinión del emisor la información emitida, ocasionando situaciones de caos y desinformación ante la inactividad del Estado. Si bien la pandemia planteó un problema a solventar por el Estado sobre la comunicación en crisis, el Estado no ha logrado generar planes o políticas públicas encaminadas a solventar las dificultades de décadas de mal uso del derecho a la información, debido a la falta de la materialización del derecho en el territorio y de un modelo de distribución equitativo de los medios de comunicación. Es evidente así que es una deuda pendiente con la ciudadanía y el ejercicio del derecho a la información en todas sus aristas, que ahora se evidencia ante la crisis de seguridad que vive el país, donde la garantía de los derechos de comunicación e información se vea amenazada por factores externos, que no han podido ser controlados por los

entes gubernamentales, dejando a la luz la falta de capacidad estatal para cumplir con los mandatos constitucionales de comunicar e informar a la población, así como de proteger a quienes realizan este servicio.

De lo expuesto se evidencia, que la magnitud de la crisis en derecho causada por la pandemia evidenció un retroceso importante en los derechos económicos, sociales y culturales con referencia a los logros obtenidos desde la reforma constitucional del año 2008. Es así que el confinamiento, la suspensión de actividades, la crisis sanitaria y el estado de excepción causado por la pandemia ocasionó que los diferentes niveles de gobierno no puedan garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución del Ecuador, situación que no solo limitó, sino en algunos casos suprimió, el acceso a los mismos por parte de la población causando la imposibilidad de garantizar una vida digna a la población. Por lo que esta falta de actuación de los poderes públicos en la crisis sanitaria conllevó a que el Estado sea responsable de múltiples vulneraciones que afectaron el desarrollo integral de la sociedad y la vida digna de las personas.

Se identificó que durante la pandemia, la crisis social y económica provocó retrocesos en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en el Ecuador, en especial en lo que requieren de acciones afirmativas por parte del Estado y la inversión de recursos públicos. La paralización de actividades relacionadas con los sectores estratégicos del país y de los servicios básicos, causó que los derechos del Buen Vivir se vean restringidos al acceso de la ciudadanía, disminuyendo las prestaciones estatales y el desarrollo de los derechos al agua, alimentación, medio ambiente sano, comunicación e información, vivienda y hábitat, educación, salud, entre otros; que resultaron en la disminución en acceso a servicio de agua potable y alcantarillado, disminución en los niños en las escuelas, falta de atención médica a la población, falta de viviendas dignas para la población, falta de acceso a alimentación adecuada, etc. Sin embargo, es necesario reconocer que en situaciones como la analizada, el derecho a la salud fue el más afectado, ante la falta de cumplimiento de los estándares internacionales, normas internacionales y constitucionales que causó una escasa capacidad para atender el COVID-19, causando la muerte de miles de personas y el contagio de millones de habitantes en el país, impidiendo se garantice la dignidad humana y la vida de las personas.

Una vez se ha declarado la finalización de la pandemia, se han observado que el Estado ecuatoriano presenta retos sobre la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales que se relacionan con superar las consecuencias del COVID-19 en el acceso a los servicios mínimos para una vida digna y la protección estatal. Los principales retos se centran en superar el retroceso en el ejercicio de los derechos que ocasionó la pandemia, en comparación con los avances obtenidos a partir de la Constitución del año 2008, mediante políticas públicas rígidas en garantías de derechos y adaptables a la realidad para su ejecución territorial, que permitan la definición de acciones y planes que permitan cambios estructurales que viabilicen la sostenibilidad en el tiempo de las medidas a favor del desarrollo de la sociedad y la garantía de derechos de la población. A la vez, que se vuelve necesario la generación de acciones que brinden protección a la sociedad ante

otras crisis que se presenten, como las de seguridad que a la fecha han dejado varios estados de excepción, con la finalidad de que no se limiten los derechos de manera abusiva ni se vuelvan a suprimir derechos como se evidenció en la época de la crisis sanitaria por el COVID-19.

Se evidencia que se ha comprobado la hipótesis planteada en la presente investigación sobre el deterioro del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes del Ecuador por un evento no previsible de gran magnitud, que ha imposibilitado a los gobiernos garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución del Ecuador; esto mediante la estadística que demuestra la reducción de personas con acceso a los servicios que permiten la efectividad de los derechos así como la reducción del presupuesto estatal para el financiamiento de los mismos. A la vez, este trabajo deja como principal resultado la necesidad urgente de implementar políticas públicas por la administración pública que se encuentren enfocadas en superar las secuelas de la pandemia en la sociedad, que también permitan continuar con las políticas públicas planteadas previamente para el desarrollo del país, construyendo procesos planificados para solventar la brecha de desigualdad que se profundizó por la emergencia sanitaria, así como contar con protocolos adaptables a situaciones de crisis que pudieran suceder a futuro, sea la crisis en seguridad que actualmente vive el país o futuras pandemias que se encuentran en vigilancia permanente por la OMS.

2. Recomendaciones

En la presente investigación se desarrolló y aplicó una metodología mixta para responder a la pregunta de investigación planteada en el capítulo uno, mediante la revisión bibliográfica existente y la revisión de los datos estadísticos oficiales. Sin embargo, ante las secuelas ocasionadas por la pandemia a nivel mundial y local, queda mucho trabajo por hacer y campos por investigar y profundizar para garantizar la protección y desarrollo de los derechos fundamentales de la población en una realidad post pandemia. Sin dejar de lado el reconocimiento judicial que pudiera existir por la suspensión de los mismos durante la pandemia.

Lo presentado en esta investigación es el inicio del análisis de las secuelas del COVID-19 en el Ecuador, así como la base del estudio de los requerimientos estatales para afrontar las situaciones de crisis sin un abuso de derecho que suprima los derechos en vez de limitarlos en lo necesario, por lo que aún existe la necesidad de profundizar en los apartados desarrollados para obtener el mayor beneficio posible para la sociedad y la administración pública, en los siguientes enunciados se plantean algunas recomendaciones que a juicio de la autora podrían contribuir a continuar con el ejercicio de los derechos fundamentales en una realidad post pandemia en el Ecuador:

- Ampliar el proceso de investigación, mediante líneas de investigación que permitan el estudio singularizando de los derechos fundamentales a ser analizados para la

recolección de la información, mismos que permitan una profundización en la revisión de cada derecho así como la ampliación de la información según se publique la misma para la actualización de las políticas públicas necesarias para una buena administración pública.

- Analizar la información estadística que se publique posteriormente en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, para verificar el avance de los derechos en la realidad post pandemia en la realidad ecuatoriana, así como su progreso en relación con la realidad internacional.
- Presentar por parte de la administración pública políticas públicas a nivel local y nacional generadas mediante acciones de participación ciudadana para crear planes y proyectos que permitan contribuir al desarrollo y garantía de los derechos del Buen Vivir en favor de la vida digna de la población.
- Incentivar y crear mecanismos para fomentar la investigación cuantitativa de la garantía de los derechos constitucionales, así como el planteamiento de políticas públicas con metas medibles para la fiscalización ciudadana sobre el cumplimiento y progreso de los derechos fundamentales.
- Generar y proponer, a través de la academia y la sociedad civil, planes estatales de atención en situación de crisis a los grupos más vulnerables y de atención prioritaria, en consideración de sus necesidades especiales que permitan la actuación oportuna de los poderes públicos en ejercicio de sus competencias.
- Plantear acciones de vigilancia y regulación a la administración pública que permitan generar una permanente atención a actos de corrupción que impidan el cumplimiento de las políticas públicas y la inversión en las mismas por el Estado.
- Adoptar como principal reto político garantizar la progresividad de los derechos fundamentales, donde existan condiciones dignas para las personas, mediante la inversión pública y la actuación activa de los poderes públicos, con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población y su desarrollo.

Bibliografía

- Abramovich, V., & Courtis, C. (1997). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, 283-350.
- Acosta, A., & Martínez, E., (2010) *El Agua un derecho humano fundamental*. Quito: Abya-Yala.
- Acosta, M., (2009). *La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared*. Ecuador Debate. La cuestión de la vivienda hoy. Quito: CAAP, (no. 76, abril 2009): 93-106. ISSN: 1012-1498
- Albán, F., Carvajal, I., Burneo, C., & Cevallos, S. (2006). *La cuadratura del círculo. Cuatro ensayos sobre la cultura ecuatoriana*. Quito, Orogenia Corporación Cultural.
- Alexy, R., & Pulido, C. B. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*.
- Alonso, M. (2015). *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*. Colombia: Aranzadi.
- Alvarado, V. C. (2022). *Los desechos sólidos en tiempos de pandemia. El derecho a un Ambiente sano en la ciudad de Panamá*. Anuario de Derecho, (50), 29-39.
- Alvites, E. (2017). *Protección Constitucional de la Educación en el Perú*. Recuperado de <file:///C:/Users/SICEL/Downloads/DialnetProteccionConstitucionalDeLaEducacionEnPeru-7145904.pdf>
- Aguiar de Luque, L. (1993). *Los límites de los derechos fundamentales*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, (14), 9-34.
- Añon Roig, M. J. (2002). *Derechos fundamentales y Estado constitucional*. Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol, (40), 25-36.
- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá, Ed. Legis, Universidad Nacional de Colombia.
- Arroyo, R. C. (2020). *Ambiente Sano y Equilibrio: Un Derecho*. Recuperado en : <https://www.derechoecuador.com/ambiente-sano-yequilibrado-un-derecho>
- Avellán, I. (2015). *La mal llamada ley de Justicia laboral*. Manabí: Diasa.

- Ávila, R. (1996). *El derecho cultural en México: Una propuesta académica para el proyecto político de modernidad* [tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Ávila Santamaría, R. F. (2012). *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Corte Constitucional para el período de transición.
- Barreiro, B. (2017). *La buena salud de los derechos culturales* Elcano. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/lengua+y+cultura/ari89-2017-barreirocarril-buena-salud-derechos-culturales
- Bastida, F. J., Villaverde, I., Requejo, P., Presno, M. A., Aláez, B., & Sarasola, I. F. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- Becerra, C. (2020). *Derecho al habitat en la pospandemia: Agendas de hoy y mañana*. *tecYt*, (6), 54-57.
- Bernal, C. (2004). *Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales Una crítica a "¿Existen derechos sociales? de Fernando Atria"*. *Revista Discusiones*. Núm. 4. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcd50z4>
- Bizberge, A., & Segura, M. S. (2020). *Los derechos digitales durante la pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México*. *Revista de Comunicación*, 19(2), 61-85.
- Borillo, D. (2011). *Delitos ecológicos y derecho represivo del medio ambiente: reflexiones sobre el derecho penal ambiental en Europa*". *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*.
- Borrás, S. (2014). *Del derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza*. *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria.
- Breilh, P. & Miño, J. E. (2012). *Más allá de la crisis actual: movilización por la salud para todas y todos. Acuerdo urgente y agenda por la vida: tesis para un movimiento cohesionado y orgánico*.
- Buitrago, É. J. C., Yepes, O. C. R., & Matamoros, L. V. G. (2007). *Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales*. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 9 (Esp), 77-108.

- Cabanellas de Torres, G., (2001). *Diccionario de Derecho Laboral*. Ed. 1. Heliasta. Buenos Aires.
- Calero Jaramillo, E. (2020). *Cultura, arte y libertad en el constitucionalismo ecuatoriano*.
- Canaza, F. (2021): *Educación y pospandemia: tormentas y retos después del COVID-19.*" Conrado 430-438.
- Carmona, E. (2021). *Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales¿ Limitación o suspensión?*. Revista de derecho político, (13-42).
- Carrillo, M. (2020). *Derecho de excepción y garantía de los derechos en tiempos de pandemia*. Revista del Parlamento Vasco, (1), 60-93.
- Castillo, C. H. P., Álvarez, J. C. E., Zurita, I. N., & Cabrera, E. E. P. (2020). *Protección del derecho constitucional al trabajo en tiempos de COVID-19 en el Ecuador*. Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas, 5(9), 236-256.
- Ceballos, J. A. O. (2021). *La pandemia coronavirus Covid-19 y salud del medio ambiente*. Educere, 25(80), 259-262.
- Cedrés, L. (2012). *La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad*. Dimensiones del habitat popular latinoamericano, 187-207.
- Cendejas, M. (2009). *Delimitación Conceptual del Derecho a la información*. Ed. UNAM. México.
- Chacón, A. (2014). *Hacia un concepto de derechos humanos integrador de los derechos culturales: ideas para un debate*. Revista Jurídica IUS Doctrina, (10), 17- 77
- Chacón, D., Segovia, O., González, L., Montenegro, J., Álvarez, L., Correa, K., & Ossa, J. (2021). *La pospandemia y políticas públicas para enfrentarla*. Fondo Editorial–Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Chapoñan Tocto, C. G. (2023). *Derecho fundamental a la alimentación y el impacto del banco de alimentos en la calidad de vida de los sectores vulnerables de la región Lambayeque*.
- Checa-Godoy, A. (2012). *La Banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador*. Revista latina de comunicación social, (67), 1-23.
- Coloma, P. (2011). *Los bienes jurídicos protegidos a través de los derechos de la*

naturaleza como evolución de aquellos protegidos por el derecho humano a vivir en un ambiente sano. avances y perspectivas para su justiciabilidad. Pontificia universidad católica del Ecuador. Recuperado de: <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/4954>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). Base de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado de: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe 2020.* Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf
- Contreras, A. & Carrasco D. (2006). *Transiciones de la Libertad de Expresión al Derecho a la Comunicación.* Azul Ed. La Paz: Bolivia.
- Contreras Bustamante, R. (2021). *El derecho a la educación y la progresividad en tiempos de la pandemia.* Revista de la Facultad de Derecho de México, 70(279-1), 5-44.
- Cruz Villalón, P. (1989). *Formación y evolución de los derechos fundamentales.* Revista española de derecho constitucional, (25), 35-62.
- De la Herrán Gascón, A., Cedeño, A. I. R., & Lara, F. L. (2018). *Claves del cambio educativo en Ecuador.* Foro de Educación, 16(24), 141-166.
- De Otto, I. (1988). *La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución.*
- Díez Bueso, L. (2002). *La libertad de expresión en las redes sociales.* IDP: revista de Internet, derecho y política, 213-240.
- Echeverría Tapia, R. (1997). *Proceso de reforma del sector salud en el Ecuador 1992-1997: Aporte para el debate.* In *Proceso de reforma del sector salud en el Ecuador 1992-1997: Aporte para el debate* (pp. 176-176).
- El Comercio (27 de mayo de 2020). 11 000 trabajadores del Ecuador fueron desvinculados por fuerza mayor; los empleadores deberán justificar motivos. *Diario El Comercio.* <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/trabajadores-ecuador-desvinculados-covid19-pandemia.html>
- Escobar Roca, G. (2008). *Los derechos fundamentales sociales y la protección de la salud.* Revista de derecho político.

- Espinoza Lucero, P. (2010). *El derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como derecho social*. Revista de Derecho Público, (73), ágs-171.
- Espinosa, V (2014). *El daño ambiental y la responsabilidad del Estado de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador del año 2008*. (Tesis de Grado, Universidad Central). Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/3257/1/T-UCE-0013-Ab-156.pdf>
- Espinosa, V., Acuña, C., De la Torre, D., & Tambini, G. (2017). *La reforma en salud del Ecuador*. Revista Panamericana de Salud Pública, 41.
- Fallas, N., & Román, A. (2002). *El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social*. Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social, 10(1), 13-18.
- Farha, L., (18 de marzo de 2020). *La vivienda, la primera línea de defensa contra el brote de COVID-19*. ONU. Recuperado en: <https://bit.ly/3oFiNRD>
- Fernández, A. (1977), *Introducción al Derecho de la información*. Ed. A.T.E. España.
- Fernández-Sánchez, H., Gómez-Calles, T. J., & Pérez, M. P. (2020). *Intersección de pobreza y desigualdad frente al distanciamiento social durante la pandemia COVID-19*. Revista Cubana de Enfermería, 36.
- Figueroa, M (2013). *La comunicación como derecho humano y su extensión como derecho ciudadano a la comunicación política en democracia* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).
- Figueroa García-Huidobro, R. (2013). *El derecho a la salud*. Estudios constitucionales, 11(2), 283-332.
- Flores Chamba, E. (2020). *El modelo extractivista y los peligros para la soberanía alimentaria en el caso ecuatoriano*. SaberEs, 12(1), 01-19.
- Gago, P. (2009). *Reflexiones sobre el Derecho a la Vivienda en Ecuador*, Universidad FLACSO, Quito, 139-140. Recuperado en: https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1218665587.ponencia_final_de_pablo_gago_2.pdf (Consultado el 27 marzo del 2021)
- Gamarra, E. F. (1995). *El derecho a la información*. THEMIS: Revista de Derecho, (32), 81-93.
- García, S. (2004). *Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos*,

sociales y culturales. Citado en: Torres, I. (coord.), (2008). *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Sistema Universal y Sistema Interamericano. San José: IIDH.

- Garrido Gómez, M. I. (2013). *La eficacia de los derechos sociales hoy*.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador/Centro de Difusión del Derecho Constitucional.
- Goyas Céspedes, L., Zambrano Noles, S. P., & Goyas Céspedes, L. (2018). *Hábitat seguro, vivienda adecuada y digna, y disfrute de la ciudad en Ecuador*. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(2), 202-208.
- Gutiérrez Rivas, R. (2009). *El derecho fundamental al agua, Teoría de los servicios públicos, y otros*. Perú: Grijley.
- Harnecker, M. (2011). *Ecuador Una nueva izquierda. En busca de la vida en plenitud*. Quito: Ediciones Abya Yala
- Hidalgo, P. B. (2017). *Las directrices sobre derecho a la alimentación y su correspondencia con la Constitución del Ecuador*. *Revista AFESE*, 52, 52.
- Holmes, S., y Sunstein, C. (2015). *El costo de los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Idárraga, J. A. M. (2013). *Positivismo, vigencia y eficacia en el pensamiento de HLA Hart*-Ensayo Doctoral. *Memorando de Derecho*, (2), 139-152.
- Isch, L. (2011). *Las actuales propuestas y desafíos en educación: el caso ecuatoriano*. *Educação & Sociedade*, 32, 373-391.
- Jimena Quesada, L. (2013). *Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis*. *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, 8, 19-37.
- Jimena Quesada, L. (2022). *Democracia de calidad y exigencias de buen gobierno tras la crisis pandémica*. REGAP: *Revista galega de administración pública*, 1(63), 5-31.
- Jimena Quesada, L. (2023). *La efectiva protección de los derechos sociales y su afirmación frente a derivas neutralizadoras*. In *La garantía jurisdiccional de la Constitución: a cien años del Verfassungsgerichtshof Österreich, a cuarenta años del Tribunal Constitucional de España: XII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (pp. 705-721).

- Landa, C. (2002). *Teorías de los derechos fundamentales*. Cuestiones constitucionales, (6), 49-71.
- Lara, F. L., & de la Herrán Gascón, A. (2016). *Reflexiones sobre la educación del sumak kawsay en Ecuador*. Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, 18(36), 41-58.
- León, J. (2022). *Salud Mental Colectiva, la COVID y el mundo pos-pandemia*. Fronteras, n. 18, pp. 46-57.
- Lobato, J. (2022). *Imaginar lo (im) posible. Aportes feministas-sindicales para repensar el Derecho del Trabajo post COVID-19*. Revista de Investigaciones Feministas, 13, 65-75.
- Londoño, M. V. S. (2012). *Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia*. Ratio Juris UNAULA, 7(15), 37-60.
- López Ayllón, S. (2000). *El derecho a la información como derecho fundamental*. Derecho a la información y derechos humanos, 157-181.
- López, P., Ulloa, N., & Márquez, C. (2016). *Información pública en época de crisis*. Redes sociales de la Secretaría Nacional de Comunicación de Ecuador en el terremoto de abril de 2016 XESCOM. Red Internacional de Investigación de Gestión de la Comunicación. 988-1001
- López, S. (2012). *Del amparo a la acción de protección: ¿regulación o restricción a la protección de los derechos fundamentales?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- Lorenzo, P. G. (2009). *Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad*. Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina, 137.
- Loreti, D. (2005). *América Latina y la libertad de expresión*. Bogotá, Colombia; Grupo Editorial Norma.
- Luis García, E. (2018). *El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho*. Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho, (25), 550-569.
- Magdaleno Alegría, A. (2016). *La Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, ¿un avance en el ejercicio efectivo de las libertades expresión e información y en la participación ciudadana?*. Revista de Derecho Político, 95, 291-326.
- Málaga, H. (2005). *Salud Pública Enfoque Bioético*. Lima: Arial Editores SAC.

- Maliza, M., Puyol, M., & Maldonado, P. (2021). *El derecho a la salud y su situación en el contexto de la pandemia Covid-19 en Ecuador*. Universidad y Sociedad, 13(S2), 178-187.
- Malo, M., & Malo, N. (2014). *Reforma de salud en Ecuador: nunca más el derecho a la salud como un privilegio*. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 31, 754-761.
- Maniglio, F., Casado Gutiérrez, F., & Chávez Vallejo, G. (2020). *La justiciabilidad de los derechos sociales. El caso del derecho al hábitat ya la vivienda en Ecuador (2007-2017)*. Revista latinoamericana de derecho social, (31), 143-174.
- Mariezcurrena, V., Álvarez, I., Avello, P., Giné, R. y Jiménez, A. (2020). *El sector del agua, el saneamiento y la higiene y su respuesta ante el COVID-19: Iniciativas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://siwi.org/wp-content/uploads/2020/04/covid-19_wash_es_basic-note.pdf
- Martínez, A. L. (2021). *Brechas digitales y derecho a la educación durante la pandemia por COVID-19*. Propuesta educativa, 11-27.
- Mejía, A. (2014). *El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano*. FORO: Revista de Derecho, (21), 5-26.
- Michelini, D. J. (2010). *Dignidad humana en Kant y Habermas*.
- Miloon Kothari, (2008). *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Organización de Naciones Unidas. Consultado el 02 de enero de 2024 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view=1>
- Ministerio del Ambiente. (2012). MAE (Ministerio del Ambiente del Ecuador). *Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos*. Quito.
- Ministerio de Cultura y Patrimonio Cultural. Disponible en: <https://siic.culturaypatrimonio.gob.ec/index.php/declaratorias-de-patrimonio-cultural/>
- Ministerio de Educación (2023). *Estadística Educativa Volumen 4*. Recuperado en: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/11/Estadistica-Educativa_Volumen-4.pdf
- Moguillansky, M. (2021). *La cultura en pandemia: de las políticas culturales a las*

transformaciones del sector cultural. Ciudadanías. Revista de políticas sociales urbanas, 1-21.

- MSP. (2023). Base de datos. Recuperado de: <https://www.salud.gob.ec/coronavirus-covid19-ecuador/>
- Nasarre-Aznar, S. (2020). *Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia*. *Derecho privado y Constitución*, (37), 273.
- Navas, M. (2004) *Los Derechos de la Comunicación*. INREDH /Punto de Comunicación, Quito.
- Nina, V. D. A., Fernández, G. M. Q., Flores, M. R., & López, P. F. (2016). *Avances y progresos de las políticas y estrategias de seguridad alimentaria en Ecuador*. *Revista Investigaciones Altoandinas*, 18(2), 1.
- Nipperdey, A. (2005). *Compendio De Derecho Del Trabajo*. 5º Edit. Ampliada y Revisada. Madrid. Edit. Revista del Derecho Privado.
- Nogueira Alcalá, H. (2009). *Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano*. *Estudios constitucionales*, 7(2), 143-205.
- OIT. (2020). *La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS*. Oficina de la OIT para los Países Andinos, 1-11.
- Organización Mundial de la Salud [OMS] y UNICEF. (2020). *Agua, saneamiento, higiene y gestión de desechos en relación con el virus de la COVID-19 Gestionemos el agua y el saneamiento en nuestras comunidades rurales*. Recuperado de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333807/WHO-2019-nCoV-IPC_WASH-2020.4-spa.pdf
- ONU Velásquez de la Parra, M. (1991). *El derecho a la vivienda, Aspectos jurídicos dela vivienda*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México : UNAM.
- Organización de las Naciones Unidas (2010). *El Derechos a la alimentación adecuada*. Folleto Normativo N° 34. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- Ormaza, H. C., & Benavides, N. C. C. (2022). *La educación en Ecuador, retos y perspectivas*. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 7(8), 2030-2045.
- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación

de Estudios y Publicaciones.

- Pacheco, M. (2007). *La Exigibilidad y Justiciabilidad del Derecho a la Educación Básica en términos de gratuidad en el Ecuador*. Quito.
- Parra, L. (2013). *Constitucionalismo contemporáneo y la teoría del contenido mínimo: el derecho al Trabajo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Peñate, O. M. (2020). *La pandemia, retos y desafíos de la sociedad*. Revista Conjeturas Sociológicas, 10-42.
- Pérez del Prado, D. (2022). *La Seguridad Social en la pandemia y ante la recuperación*. Revista de Derecho de la Seguridad Social. Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social Laborum, 29.
- Pérez Luño, A. E. (1991). *Las generaciones de derechos fundamentales*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 10, 203-217.
- Pineda, M., Narváez, C., Ormaza, D., & Erazo, J. (2020). *La vivienda de interés social en el Estado Constitucional de derechos del Ecuador*. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas Iustitia Socialis. Año V. Vol. V. N°1. Edición Especial. 2020 ISSN: 2542-3371, 734-750
- Pietro de Pedro, J (2006). *Cultura, economía y derecho, tres conceptos implicados*. Pensar Iberoamérica: Revista de cultura, (10), 3.
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible (Vol. 34)*. Icaria Editorial.
- Prieto de Pedro, J. (2008). *Los Derechos Culturales: el hijo pródigo de los derechos humanos*. Revista Crítica, (928), 19-23
- Porras, A. (2015). *La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas*. Foro: Revista de Derecho, (24), 89-116.
- Primicias (@Primicias) (2020, 16 de diciembre). Recaudaciones de aportes al IESS bajo USD 542 millones por la coronacrisis. Recuperado el 10 de junio de 2022 de <https://twitter.com/Primicias/status/1339314449434497034>
- Primicias. 22 de agosto de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/elecciones-presidenciales-2023/resultado-consulta-popular-yasuni-choco-andino/>
- Prior, H. (2020). *Comunicación pública de riesgo en tiempos de pandemia: Las respuestas*

de Portugal a la COVID-19. Más poder local, (41), 6-11.

- Puetate, J., Coka, D., & Méndez, C., (2021). *El derecho a la educación a partir de la pandemia COVID 19*. Conrado, 17 (81), 324-329.
- Requejo Rodríguez, P. (2001). *¿ Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?*. Revista de derecho Político, 51.
- Restrepo-Yepes, O. C., Molina-Saldarriaga, C. A., Cataño-Gómez, P. A., & Pabón-Giraldo, L. D. (2020). *El derecho a la alimentación adecuada en la planeación municipal en contextos de pandemia: defensas del derecho en el territorio*. Opinión Jurídica, 19(SPE40), 125-150.
- Reyes-Ronquillo, I., Kolb, M., Carrillo-García, D., Cruz Cano, R., Aguilar-Sánchez, J., & Sánchez-Martínez, M. (2021). *Antes y después de la pandemia: los recursos hidrológicos en México como asunto de seguridad nacional que exige diversificación de enfoques y esfuerzos colectivos*. Retos y oportunidades del sector hídrico durante y después de la pandemia de COVID-19, 24.
- Robalino, I. (2006). *Derecho Laboral Ecuatoriano*. Ediciones PUCE. Quito.
- Roccatti, M. (1999, 12 de abril). *El derecho a la identidad cultural*. Conferencia Magistral, Toluca de Lerdo, México.
- Rodino, A. (2015). *La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social*. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Rodríguez, J. (2019). *Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales*. Revista de Investigações Constitucionais, 2, 31-62.
- Rodríguez, J. A. (2002). *Diccionario de derecho laboral y seguridad social*. Editorial Jurídica del Ecuador.
- Rodríguez, Y. (2020). *Mitigación de la pandemia en los sistemas de seguridad social de Ecuador*. Revista de Seguridad Social para el Bienestar CISS, 1, 8.
- Rojas, D. E., Espinoza, P. G., & Osiac, L. R. (2020). *La alimentación en tiempos de pandemia por COVID-19*. Revista Chilena de Salud Pública, 110-122.
- Rolla, G. (2000). *La actual problemática de los derechos fundamentales*. Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, (3), 43-62.
- Rubio Llorente, F. (2006). *Derechos fundamentales, derechos humanos y Estado de*

Derecho. Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, 4.

- Ruiz, G. R. (2020). *Marcas de la pandemia: El derecho a la educación afectado*.
- Saffon, M. P. (2007). *El derecho a la comunicación: un derecho emergente. Ya no es Posible el Silencio*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina Friedrich Ebert. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07329.pdf>.
- Saltos Coloma, F. (2010). *Propuesta de cambio en la gestión del patrimonio cultural*. Ediciones Munay/PROGESCU. Quito.
- Sánchez, G. (2021). Desarrollo e impacto de los medios públicos y el derecho a la Comunicación en Ecuador (Tesis de grado).
- Sánchez, G., & Moncada, Z. (2024). *La Salud en el Ecuador como derecho fundamental ante la Emergencia Sanitaria SARS-COV-2*. Revista Universidad de Guayaquil, 138(1), 90-111.
- Sánchez, L., & Catagña, S. (2021). *La educación virtual implementada por la pandemia de la COVID-19 y el derecho a la educación superior*. Revista Jurídica Crítica y Derecho, 2(3), 44-56.
- Sandoval Echavarría, J. (1991). *Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales*. Revista de estudios políticos, (71), 87-110.
- Serra Cristóbal, R. (2023). Enfrentar riesgos para la seguridad sanitaria en el marco de un Estado de Derecho. Lecciones a aprender de la COVID-19. Teoría y realidad constitucional, (51), 231-257.
- Sasso, Jimena. (2011). *La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras (Cifras)*. Actuar en mundos plurales. Boletín de Análisis de Políticas Públicas, 6, 19-21.
- Shiva, V. (2003). *Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro*. Siglo XXI.
- Silva García, F. (2011). *Garantismo judicial. Derecho a la salud*. México DF: Editorial Porrúa.
- Simón, J., & Pérez, R. (2010). *Agroecology and the development of indicators of food sovereignty in Cuban food systems*. Journal of Sustainable Agriculture, 34(8), 907-922.
- Solozábal, J. (1988). *Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a*

la información. Revista Española de Derecho Constitucional, (23), 139-155.

- Stavenhagen, R. (2001). *Derechos culturales: el punto de vista de las Ciencias Sociales. En ¿A favor o en contra de los derechos culturales?* United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001238/123891s.pdf>
- Subía-Cabrera, A. C., & Subía-Cabrera, J. F. (2022). *Política ambiental ecuatoriana sobre cambio climático como garantía del derecho a un ambiente sano*. Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, (32), 147-166.
- Timo, P. B. (2017) *Garrote y Venice. Desarrollo, hábitat digno y derechos humanos en la Argentina*. Por un medio ambiente sano, 189-215.
- Tobias, M., García, M., Moreno, L., & Fernández, L. (2020). *Desigualdades en el acceso al agua y la salud en el contexto de pandemia: el caso del noroeste del Conurbano Bonaerense*.
- Tomasevski, K. (2003). *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 36. San José, Costa Rica. Recuperado de: www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD_1231064373/Contenido%20y%20vigencia.pdf
- Torres, I. (2008), (coord.) *Protección Internacional de los DESC: Sistema Universal y Sistema Americano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José de Costa Rica, 2008, pp. 43-45. [En línea]. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_190524876/proteccionDESC/DESC.pdf
- Torres, M. (2021). *Cumplimiento del Derecho a la Salud: Caso Ecuador durante la Pandemia del COVID-19*. Juees, 1(1), 109-122.
- Trujillo, J. (2008). *Derecho Del Trabajo*. Tomo I. Tercera Edición. Edit. Centro de Publicaciones de la Universidad Católica del Ecuador. Quito-Ecuador.
- Tylor, E. (1976). *Cultura primitiva*. Madrid: Ayuso.
- UNESCO (2020). *La Cultura en Crisis: Guía de políticas para un sector creativo resiliente*.
- UNESCO. (2019). *Derecho a la Educación - Principios Fundamentales*. Obtenido de <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion/principios-fundamentales>
- Velázquez-Gutiérrez, J. M. (2014). *Constitucionalismo verde en Ecuador: derechos de la madre tierra y buen vivir*. Entramado, 10(1), 220-238.

- Vélez, A., González, M., Farfán, D. & Díaz, B. (2023). *Vulneraciones producidas por el COVID-19 a los derechos fundamentales del buen vivir. Análisis jurídico-comparativo*. Revista San Gregorio, 1(54), 232-249.
- Wray, A. (1996) *El sistema jurídico ecuatoriano*. Revista Nueva Historia del Ecuador. Volumen 13: Ensayos generales II.
- Wolff, C., González, D., & Royo, M. (2021). *Derecho al hábitat y la ciudad*. Anuario de Derechos Humanos, 17(1), 17-23.
- Wunder Hachem, D. (2014). *Derechos fundamentales económicos y sociales y la responsabilidad del Estado por omisión*. Estudios constitucionales, 12(1), 285-328.
- Zepeda, J. & Prieto, D. (2007). *El derecho a la comunicación*. Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación, (100), 4. 16-21.

Textos Normativos

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. New York
- Código Civil Ecuatoriano. (24 de Junio 2005). Codificación No. 2005-010. Suplemento del Registro Oficial No. 046.
- Código de Trabajo. (16 de Diciembre 2005). Codificación No. 2005-017. Suplemento del Registro Oficial No. 167.
- Comité de Operaciones de Emergencia. Resoluciones COE Nacional durante la Pandemia. Recuperado de: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe/>
- Constitución de la República del Ecuador. [Const.]. (26 de marzo de 1929). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1928.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. [Const.]. (6 de marzo de 1945). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1945.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. [Const.] (25 de mayo de 1967). <https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/constituciones-del-ecuador/Constitucion-1967/1967-Documento-transcrito.pdf>

- Constitución de la República del Ecuador. [Const.]. (15 de enero de 1978). <https://issuu.com/asambleaecuador/docs/constitucion1978>
- Constitución de la República del Ecuador. [Const.]. (11 de agosto 1998). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. [Const.]. (20 de octubre de 2008). https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>
- Declaración de Friburgo (2007). Los derechos culturales. Declaración de Friburgo [en línea]. Friburgo (Suiza): Observatoire de la diversité et des droits culturels, Institut Interdisciplinaire d’Ethique et des Droits de l’Homme. Recuperado de <https://droitsculturels.org/observatoire/wp-content/uploads/sites/6/2017/05/declaration-esp3.pdf>.
- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, párrafo 5°. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT, México 1982); de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, en el documento “nuestra diversidad creativa, 1995” y a la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, celebrada en Estocolmo en 1998.
- Organización de Estados Americanos (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.
- Organización de Estados Americanos (1988). *Protocolo de San Salvador*. Washintong, D.C.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de noviembre de 1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Protocolo Adicional A La Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (18 de noviembre de 1988). <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

Informes

- Bernedo, J. (2000). *Informe regional sobre la situación de la Seguridad Social como un Derecho Humano en América Latina*.
- Calderón, A. (2015). *Situación de la educación rural en Ecuador. Informe de Asistencia Técnica Grupos Diálogo Rural/Impactos A Gran Escala*. Recuperado de: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1439406281ATInformeTecnicoSituaciondelaEducacionruralenEcuador.pdf
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. Recuperado en: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/backgrounddocuments/2-esp-gc12-1999-1.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 15. Recuperado en: <https://www.escribnet.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=623&IID=2>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Informe Especial COVID-19 sobre los pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Resolución: Pandemia y derechos humanos en las Américas*. Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Corte IDH, (2017). *Medio Ambiente y Derechos Humanos, opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia*, párr. 59. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- Defensoría del Pueblo (2022). *Informe anual de situación de los derechos humanos en Ecuador 2021*.
- Naciones Unidas. *Informe del año 2021 de la Relatora Especial de Naciones Unidas en la*

esfera de los derechos culturales: “Impacto de la pandemia de COVID- 19 en las culturas y los derechos culturales, A/HRC/46/34, de 17 de febrero de 2021”. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/46/34>

- Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (enero 2003). *El derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial E/CN.4/2003/54. Recuperado en: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=776&Itemid=319
- Organización de las Naciones Unidas (2010). A/HRC/14/36, párrafo 9.
- Organización de Naciones Unidas, (2000). *Observación General nº 4 El derecho a una vivienda adecuada en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Gynebra:
- Organización Naciones Unidas, (1999). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General Nº 11, 1999, punto 2.
- Programa Mundial de Alimentos, (2021). *Informe De Seguridad Alimentaria Evaluación Remota Ecuador*.
- UNESCO. *Monitoreo global de cierre de escuelas por la COVID – 19*. Recuperado en: <http://COVID-19.uis.unesco.org/globalmonitoring-school-closures-COVID-19/>

Sentencias

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Caso Palacios Urrutia y Otros vs Ecuador*. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_446_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999). *Caso Villagrán Morales y Otros (caso de los “Niños de la calle”)*. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, voto concurrente de los doctores Antonio Augusto CançadoTrinda de y Alirio Abreu Burelli.