MARK GOLDSMITH
Presidente
Panel de Inspección

21 de octubre de 2024

SOLICITUD AL PANEL DE INSPECCIÓN IPN 24/06

**Notificación de Registro del Panel de Inspección
de una
Solicitud de Inspección**

Ecuador: Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional del Ecuador (P178564)

Resumen

1. El 11 de septiembre de 2024, el Panel de Inspección (el "Panel") recibió una Solicitud de Inspección (la "Solicitud") relativa al Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional del Ecuador (P178564) (el "Proyecto"). La Solicitud fue presentada por siete líderes de seis organizaciones locales (los "Solicitantes"): la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, la Junta de Agua de Victoria del Portete y Tarqui, la Asociación de Afrodescendientes Cimarrón, la Organización Social Pueblo Negro, el Proyecto Transgénero - Cuerpos Distintos Derechos Iguales, y la organización La Colectiva.Ec. Los líderes manifestaron que enviaban esta Solicitud en nombre de sus respectivas organizaciones, así como de los miembros de la comunidad y las personas que estas organizaciones representan. Las seis organizaciones autorizaron a Bank Information Center (BIC), una organización no gubernamental con sede en Estados Unidos, a asesorarlas durante el proceso del Panel. Los Solicitantes no pidieron que se mantuviera la confidencialidad.

2. En la Solicitud se afirma que, en el Censo de Población y Vivienda de 2022 que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Ecuador con el apoyo del Proyecto financiado por el Banco Mundial[1], no se ha informado en medida adecuada y suficiente sobre las poblaciones de grupos minoritarios (como pueblos indígenas, montubios[2], afroecuatorianos y miembros de comunidades LGBTI+) y, en consecuencia, estos pueden quedar excluidos del acceso a servicios públicos y beneficios sociales. En la Solicitud se alega que, debido a deficiencias en el diseño y la implementación, el censo no permitió que los pueblos indígenas, los montubios, los afroecuatorianos y los miembros de las comunidades LGBTI+ se autoidentificaran y fueran contabilizados correctamente. Los problemas relacionados con el censo que se plantean en la Solicitud incluyen un

[1] A los efectos de esta Notificación, se hace referencia al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como el "Banco Mundial" o el "Banco".

[2] Según el Proyecto, los montubios son una "minoría étnica de mestizos de zonas rurales conocidos por sus actividades ganaderas y agrícolas, rodeos, rituales, música y atuendos distintivos". Véase Banco Mundial (2022), Project Appraisal Document (PAD) to the Republic of Ecuador for a Strengthening the National Statistical System in Ecuador Project (P178564) (Documento de evaluación inicial del proyecto [PAD] para la República del Ecuador en relación el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional), pág. 17. Según el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC), los montubios son principalmente pequeños agricultores que viven en las zonas costeras y subtropicales de Ecuador. Reivindican su propia identidad cultural, incluyen a alrededor de 70 000 personas y comprenden a 1485 comunidades autodefinidas. Véase Consejo Nacional de Pueblos Montubios del Ecuador (CODEPMOC) | LATINNO.

diseño inapropiado de las preguntas; encuestadores poco capacitados; métodos de preguntas inadecuados, y comunicación, interacción y coordinación deficientes con los grupos minoritarios en cuestión y sus líderes y organizaciones regionales y subregionales.

3. En la Solicitud se afirma que estas cuestiones contribuyeron a que la información sobre los grupos minoritarios afectados no se registrara de forma adecuada, lo cual afecta negativamente sus derechos colectivos, en particular el derecho a la consulta y al consentimiento. En la Solicitud se mencionan, además, daños individuales y colectivos, como la exclusión de los grupos minoritarios afectados de los beneficios derivados de los datos censales (por ejemplo, acceso a los derechos comunitarios al agua), políticas públicas, acciones afirmativas, presentación política y acceso a programas sociales focalizados.

4. El 27 de septiembre de 2024, el Panel publicó en su sitio web una Notificación de Recepción de la Solicitud e informó de ello a los Solicitantes, a la Administración del Banco (la "Administración") y a la Secretaría del Mecanismo de Rendición de Cuentas. Asimismo, llevó a cabo la diligencia debida inicial de la Solicitud y determinó que esta cumplía con los criterios de admisibilidad. Por lo tanto, por medio de la presente Notificación de Registro, les informo que con fecha 21 de octubre de 2024 he registrado esta Solicitud.

El Proyecto

5. El Proyecto fue aprobado el 30 de junio de 2022. El costo total es de USD 86,79 millones, de los cuales USD 80 millones se financian a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y los USD 6,79 millones restantes son financiados por la República del Ecuador. La fecha de cierre del Proyecto es el 28 de julio de 2027[3], y al momento de la recepción de la Solicitud se había desembolsado el 54 %. El prestatario es la República del Ecuador y el organismo de ejecución es el INEC[4].

6. El objetivo de desarrollo del Proyecto es mejorar la capacidad estadística nacional de Ecuador para producir y difundir estadísticas económicas y sociodemográficas oportunas y de alta calidad que permitan formular políticas basadas en datos empíricos[5]. Durante la etapa de evaluación inicial, en el resumen del examen ambiental y social de 2022 se describieron los beneficios previstos del Proyecto de la siguiente manera: "Contar con información actualizada sobre la distribución de la población y las condiciones de vida es fundamental para diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas. Los datos censales actualizados ayudarán al Gobierno de Ecuador a apoyar políticas para combatir la desnutrición crónica y la violencia de género, crear nuevos empleos, fortalecer el sistema de protección social y mejorar las condiciones de vida de las minorías y las poblaciones indígenas. También contribuirán a que el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales mejoren la prestación de servicios en contextos de rápida urbanización identificando con prontitud las brechas de acceso en infraestructura, como en el caso del agua, el saneamiento y el transporte"[6].

7. El Proyecto consta de cuatro componentes. A través del componente 1, relativo a la mejora de la información demográfica, se respaldará la implementación de un nuevo censo de vivienda y

[3] PAD, pág. 1.
[4] PAD, pág. 2.
[5] PAD, pág. 13, párr. 14.
[6] Banco Mundial (2022), Appraisal Environmental and Social Review Summary: Appraisal Stage (Resumen del examen ambiental y social: Etapa de evaluación inicial), pág. 3.

población, que permitirá recopilar datos a través de un enfoque multimodal —tabletas, teléfono, internet y papel— y vincular la información de identificación personal con otras fuentes de datos, incluidos los registros administrativos. El componente 2, sobre fortalecimiento de la producción estadística a partir de las encuestas, se centra en mejorar la recopilación y difusión de datos de encuestas clave para cerrar las brechas de datos y mejorar el diseño de programas y políticas sociales. El componente 3 es un proyecto de fortalecimiento de la producción estadística y tiene como objetivo mejorar la accesibilidad y difusión de los datos de los registros administrativos, al tiempo que se refuerzan las capacidades de gestión del INEC. El componente 4 incluye la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto[7]. El Proyecto también incluye una estrategia de comunicación que abarca todos estos componentes.

8. Al momento de su aprobación, la clasificación del riesgo ambiental y social del Proyecto se consideró moderada, y se aplicaron los siguientes estándares ambientales y sociales (EAS): EAS 1: Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales; EAS 2: Trabajo y Condiciones Laborales; EAS 3: Eficiencia en el Uso de los Recursos y Prevención y Gestión de la Contaminación; EAS 4: Salud y Seguridad de la Comunidad; EAS 7: Pueblos Indígenas/Comunidades Locales Tradicionales Históricamente Desatendidas de África Subsahariana, y EAS 10: Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información[8].

La Solicitud

9. En la Solicitud se mencionan los daños resultantes del censo respaldado por el componente 1 del Proyecto y su estrategia de comunicación. Se señala que el Proyecto está causando daños tanto individuales como colectivos, lo que incluye las cuatro cuestiones fundamentales que se mencionan a continuación, entre otras.

10. Primero, en la Solicitud se afirma que la presentación de informes con cantidad insuficiente de datos sobre los pueblos indígenas y afroecuatorianos afecta sus derechos colectivos, especialmente su derecho a la consulta y al consentimiento. Según la Solicitud, los grupos minoritarios están siendo excluidos de los beneficios asociados con los datos del censo. Estos incluyen el acceso a derechos comunitarios sobre el agua, cupos laborales, sistemas educativos bilingües e interculturales, beneficios sociales, sistemas de justicia para los pueblos indígenas, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, y políticas de acción afirmativa.

11. Específicamente, en la Solicitud se alega que, si bien en el resumen del examen ambiental y social del Proyecto se indica que este plantea "riesgos relacionados con la sensibilidad cultural de la población, especialmente en las comunidades indígenas, durante las visitas de campo y las campañas de comunicación"[9], no se evalúan adecuadamente los daños potenciales que podrían surgir si los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos fueran excluidos del censo final o estuvieran mal contabilizados y representados. En la Solicitud se afirma que el resumen del examen ambiental y social carecía de medidas de mitigación adecuadas para abordar estas inquietudes. Según lo expresado en la Solicitud, las consecuencias para estos grupos son graves en términos de su subrepresentación política y acceso a beneficios. A modo de ejemplo, se alega que ya se han recortado los presupuestos de la Secretaría de Pueblos Indígenas, Montubios y Afroecuatorianos, así como de las entidades responsables de la educación bilingüe, debido al inadecuado registro censal de los

[7] PAD, págs. 16-30.
[8] PAD, pág. 4.
[9] Resumen del examen ambiental y social, pág. 5.

tamaños de población correspondientes. En la Solicitud también se mencionan los efectos adversos en los espacios de acción afirmativa y los cupos limitados para acceder a cargos públicos, educación superior y básica, becas académicas y empleos en las fuerzas del orden.

12. Segundo, en la Solicitud se alega que el diseño inadecuado de las preguntas del censo en relación con los pueblos indígenas y afroecuatorianos ha llevado a resultados sesgados y también ha planteado riesgos para los defensores del medio ambiente y las personas que ocultan sus identidades étnicas debido a la preocupación por su seguridad. Según la Solicitud, el enfoque censal para la autoidentificación de los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos era incoherente y arbitrario, ya que los encuestadores a menudo omitían preguntas o asignaban incorrectamente el origen étnico de las personas. Esto se debió, al parecer, a una capacitación inadecuada de los encuestadores, fallas de comunicación, escasez de recursos, preocupaciones sobre la seguridad y una coordinación deficiente por parte del INEC. En la Solicitud se señala que, en muchos casos, los encuestadores marcaron incorrectamente a los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos como "mestizos" o "blancos", lo que distorsiona su identidad colectiva.

13. Tercero, en la Solicitud se indica que la falta de consulta e interacción con las organizaciones y grupos LGBTI+ llevó a que no se informaran las cifras correctas de población, hecho que contribuye a excluirla de las políticas públicas, las acciones afirmativas, la representación política y el acceso a programas sociales focalizados. En la Solicitud se afirma que los resultados sesgados derivan de una capacitación inapropiada de los encuestadores, la formulación de preguntas indiscretas a las personas delante de sus familias y los métodos de combinación de datos en el proceso de recopilación de la información. Asimismo, se alega que el INEC no ha informado sobre la tasa de falta de respuesta a las preguntas sobre la población LGBTI+ y que esto cuestiona la veracidad de los resultados del censo en relación con este grupo.

14. Cuarto, de acuerdo con la solicitud, si bien el INEC elaboró un Plan de Participación de Partes Interesadas (PPPI), este no se implementó y no se consultó a los actores pertinentes. Se afirma que en el PPPI se identificaron "posibles obstáculos a la participación de los pueblos indígenas y al logro de las condiciones para su plena inclusión en el censo". El hecho de no haber llegado a todos los pueblos indígenas indica que no se tomaron medidas adecuadas para garantizar su plena participación.

15. En la Solicitud se alega que el PPPI instaba al INEC a promover el censo a través de los medios de comunicación, pero este no logró llegar eficazmente a los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos. Se afirma que no hubo una estrategia de comunicación oportuna, por lo que muchas comunidades no estaban al tanto de la importancia del censo y esto contribuyó a que no se obtuviera información completa. Muchas personas indígenas no fueron entrevistadas ni recibieron los formularios en sus hogares, o se vieron obligadas a completarlos en línea, lo que a menudo creaba problemas de accesibilidad. Según la Solicitud, debido al escaso conocimiento del propósito y el proceso del censo, muchos hogares no presentaron los formularios, lo que reforzó la información inadecuada sobre estas poblaciones.

Diligencia debida inicial

16. Tras recibir la Solicitud, el Panel llevó a cabo su diligencia debida inicial y verificó que cumpliera los criterios de admisibilidad para el registro. La Solicitud no es insustancial, absurda ni anónima, y

fue firmada por siete líderes de seis organizaciones con sede en Ecuador en nombre de sus respectivas organizaciones, así como por miembros de las comunidades y personas representadas por estas organizaciones. El Panel también recibió la correspondencia mantenida anteriormente entre los Solicitantes y el Banco. Por lo tanto, considera que estas cuestiones se han señalado adecuadamente a la atención del Banco antes de la presentación de esta Solicitud de Inspección. En febrero de 2024, los Solicitantes entregaron al Panel una carta dirigida al Servicio de Atención de Reclamos (GRS) del Banco, en la que se describen las cuestiones planteadas en la Solicitud. Además, el Panel verificó que el objeto de la Solicitud no se refiere a cuestiones de adquisiciones, y que, al momento de recibirla, se había desembolsado el 54 % del Proyecto y la fecha de finalización de este era el 28 de julio de 2027.

17. El 20 de septiembre de 2024, el Panel se reunió con los solicitantes para comprender mejor sus inquietudes, solicitar aclaraciones e informarles sobre su proceso y mandato. Los Solicitantes señalaron problemas de cobertura y calidad del censo que se relacionan con los supuestos efectos negativos en las comunidades minoritarias afectadas. Al mismo tiempo, destacaron que los resultados del censo ya están afectando la representación política en la Asamblea Nacional, puesto que estos valores determinan cómo se asignan los representantes políticos entre los diversos grupos étnicos y sociales. Además, enfatizaron que el presunto registro inadecuado de los grupos minoritarios afectados por el censo influye en la asignación del presupuesto de 2025 y en la elaboración de políticas públicas nacionales y regionales, y configura el "imaginario social" que afecta la forma en que se perciben estas comunidades.

18. Como parte de su proceso inicial de diligencia debida, el Panel se reunió con la Administración el 11 de octubre de 2024. La Administración presentó una reseña del Proyecto y el estado de ejecución, además de sus opiniones sobre las cuestiones planteadas en la Solicitud. Declaró que el apoyo del Banco al censo se ajustaba a las políticas aplicables de la institución, así como a las buenas prácticas internacionales para la realización de este tipo de censos. Añadió que el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) había realizado una evaluación independiente del censo. Por lo tanto, en opinión de la Administración, no hay motivos para considerar que los resultados del censo presenten falencias o sesgos; tampoco cree que el apoyo del Proyecto al censo pueda causar perjuicios directos.

19. Tras haber analizado todos los hechos que se le han presentado, el Panel considera que esta solicitud es aceptable. Ahora deberá determinar la admisibilidad o no de los supuestos daños potenciales que podrían vincularse de manera razonable con el Proyecto y que podrían constituir violaciones a los Estándares Ambientales y Sociales del Banco.

Registro de la Solicitud

20. Como se dispone en el párrafo 18 de la Resolución del Panel (la "Resolución"), "[e]l Presidente del Panel informará sin demora a los directores ejecutivos y al presidente del Banco cuando reciba una Solicitud de Inspección"[10]. Por medio de la presente, les informo que con fecha 21 de octubre de 2024 he registrado la Solicitud antes mencionada.

[10] Panel de Inspección del Banco Mundial, *Resolution No. IBRD 2020-0004* (Resolución n.º IBRD 2020-0004 (la "Resolución"), 8 de septiembre de 2020, párr. 18.

21. El hecho de que el Panel haya procedido al registro no implica juicio alguno sobre el fondo de una Solicitud de Inspección. Según lo dispuesto en el párrafo 19 de la Resolución [11], la Administración del Banco debe proporcionar al Panel una respuesta a las cuestiones planteadas en la Solicitud de Inspección dentro de los 21 días hábiles (antes del 19 de noviembre de 2024). El tema que la Administración deberá abordar en su respuesta a la Solicitud se establece en el párrafo 20 de la Resolución.

22. Después de recibir la respuesta de la Administración, el Panel "determinará si la solicitud cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en los párrafos 13 a 15 [...] y hará una recomendación a los directores ejecutivos acerca de si el asunto debe ser investigado"[12]. A esta Solicitud se le ha asignado el número IPN 24/06.

Atentamente.

Mark Goldsmith
Presidente

Documentos adjuntos

Directores ejecutivos y suplentes, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Sr. Ajay Banga, presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Solicitantes

[11] Resolución, párr. 19.
[12] Resolución, párr. 22.