A stylized map of Ecuador is formed by a dense arrangement of dark brown handprints of various sizes and orientations. The handprints are set against a textured, light brown background that resembles aged paper. A central graphic element consists of three concentric circles in shades of yellow and orange, positioned over the central part of the map.

Sistemas de protección social

en **América Latina
y el Caribe**

Ecuador

Mariana Naranjo Bonilla



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador

Mariana Naranjo Bonilla



Este documento fue elaborado por Mariana Naranjo Bonilla, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y forma parte de la serie de estudios “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe”, editados por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales, y Claudia Robles, consultora de la misma división. La autora también agradece los acertados comentarios de Rodrigo Martínez a las versiones borradores del mismo. Rocío Espinel colaboró con la autora en la sistematización de la información estadística.

El documento se enmarca en las actividades de los proyectos “Strengthening social protection” (ROA/149-7) y “Strengthening regional knowledge networks to promote the effective implementation of the United Nations development agenda and to assess progress” (ROA 161-7), financiados por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	9
I. Principales indicadores económicos y sociales.....	11
A. Pobreza y desigualdad.....	13
B. Crecimiento económico.....	16
C. Ocupados, subocupados y desempleados.....	19
1. Población económicamente activa según nivel de estudios.....	19
2. Ocupación plena.....	19
3. El subempleo.....	21
4. Desempleo.....	22
II. Gasto social en el período 2000-2012.....	23
A. Gasto social ampliado (SPNF).....	26
B. Gasto social del presupuesto general del Estado (PGE).....	28
C. Gasto social del gobierno central en políticas sectoriales regulares.....	29
D. Gasto social en programas focalizados.....	30
E. Gasto social en subsidios.....	31
III. Estructura básica del sistema de protección y promoción social: caracterización de las prestaciones principales.....	35
A. Protección social contributiva (“seguridad social”): pensiones, jubilaciones y seguros de enfermedad.....	36
1. Gasto público en pensiones.....	37
2. Cobertura por pensiones o jubilaciones de la población.....	38
3. Cobertura del seguro de salud.....	40
B. Protección social no contributiva: transferencias monetarias y no monetarias orientadas al combate a la pobreza.....	40
1. Transferencias monetarias a familias: el Bono de Desarrollo Humano.....	41
C. Sistema educativo.....	44
1. Cobertura del sistema educativo.....	47
2. Gasto público en educación.....	48
D. Sistema de salud.....	48
1. Cobertura de atención de la salud.....	50

2.	Modelo de Atención Integral de Salud con Enfoque Familiar Comunitario e Intercultural (MAIS).....	52
3.	Gasto público social en salud.....	52
E.	Inclusión económica y social	53
F.	Vivienda, agua, saneamiento y desarrollo urbano.....	55
1.	El déficit habitacional y de servicios básicos de agua y saneamiento.....	55
2.	Políticas de vivienda, agua y saneamiento	56
3.	Gasto en vivienda, agua y saneamiento.....	59
4.	Instituciones financieras estatales vinculadas actualmente al financiamiento habitacional	59
G.	Sector empleo y de apoyo a microempresas.....	61
1.	Política salarial	63
H.	Subsidios y controles de precios con propósito social	63
1.	Subsidios a los derivados del petróleo (a consumidores).....	64
2.	El subsidio eléctrico (a consumidores).....	65
3.	Subsidio al precio de la harina importada	66
4.	Subsidio a pequeños productores agrícolas.....	66
5.	Subsidio al migrante.....	67
6.	Controles de precios de los bienes de la canasta básica	68
IV.	Transformaciones importantes en relación a la institucionalidad del sector social.....	71
V.	Evaluación y prospectiva.....	77
	Bibliografía	79

Índice de cuadros

CUADRO 1	NUEVAS MEDIDAS DE POLÍTICA SOCIAL EN ECUADOR, SEGÚN SECTOR, 2007-2012	13
CUADRO 2	INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE LOS HOGARES, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2000, 2006, 2009 Y 2012.....	15
CUADRO 3	PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2000 Y 2012.....	16
CUADRO 4	ECUADOR: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICAS, 2000-2012 ...	17
CUADRO 5	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, 2008 Y 2012.....	19
CUADRO 6	EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEVENGADO, TOTAL AMPLIADO, 2000, 2006, 2009 Y 2012	24
CUADRO 7	GASTOS SOCIALES TOTALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y GASTO EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES, GASTOS DEVENGADOS, 2000, 2006, 2009 Y 2012.....	31
CUADRO 8	COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR, 2000-2006.....	32
CUADRO 9	COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR, 2007-2012.....	33
CUADRO 10	CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	36
CUADRO 11	GASTO PÚBLICO EN PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2000-2012.....	37
CUADRO 12	POBLACIÓN QUE RECIBE ALGÚN TIPO DE PENSIÓN, SEGÚN TRAMO DE INGRESO, 2008 Y 2012.....	39
CUADRO 13	MONTO PROMEDIO MENSUAL DE PENSIONES SEGÚN INSTITUCIÓN, 2006, 2009 Y 2012.....	39
CUADRO 14	PORCENTAJE DE LA PEA QUE APORTA AL SEGURO SOCIAL SEGÚN TENENCIA DE SEGURO MÉDICO, 2008 Y 2012	40
CUADRO 15	CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA	41
CUADRO 16	EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL BONO DE DESARROLLO HUMANO.....	42
CUADRO 17	PERSONAS HABILITADAS AL PAGO DE BONOS Y PENSIONES, 2007-2012	42
CUADRO 18	SISTEMA EDUCATIVO: CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA.....	45
CUADRO 19	POBLACIÓN QUE ASISTE A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS, 2008-2012 ...	47

CUADRO 20	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE SALUD	49
CUADRO 21	COBERTURA DE ATENCIÓN DE SALUD, 2008 Y 2012.....	50
CUADRO 22	SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD, CAPACIDAD INSTALADA, 2006, 2008 Y 2010	51
CUADRO 23	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	53
CUADRO 24	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.....	57
CUADRO 25	BONOS DE LA VIVIENDA PAGADOS 2007 - 2011	58
CUADRO 26	EVOLUCIÓN DEL BONO DE LA VIVIENDA URBANA, 1999-2011.....	61
CUADRO 27	CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES PARA PROMOVER EL EMPLEO Y ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL	62
CUADRO 28	CARACTERÍSTICAS DE LOS SUBSIDIOS CON PROPÓSITO SOCIAL	64
CUADRO 29	CARACTERÍSTICAS DE LOS BONOS PARA MIGRANTES.....	67

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESO, TOTAL NACIONAL, URBANO Y RURAL, 2000-2012	14
GRÁFICO 2	COEFICIENTE DE GINI DE INGRESOS DE LOS HOGARES, TOTAL NACIONAL, URBANO Y RURAL, 2000-2012.....	15
GRÁFICO 3	TASA DE OCUPACIÓN PLENA Y TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, 2001 - 2006	20
GRÁFICO 4	TASA DE OCUPACIÓN PLENA Y TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, 2007-2012	20
GRÁFICO 5	TASA BRUTA DE SUBEMPLEO, SEGÚN ÁREAS, 2000–2006.....	21
GRÁFICO 6	TASA BRUTA DE SUBEMPLEO, SEGÚN ÁREAS, 2007–2012	21
GRÁFICO 7	TASA DE DESEMPLEO, 2000-2006	22
GRÁFICO 8	TASA DE DESEMPLEO, 2007-2012	22
GRÁFICO 9	EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEVENGADO, AMPLIADO TOTAL Y POR SECTORES, 2000–2012	27
GRÁFICO 10	EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL PGE Y POR SECTORES, 2000, 2006 Y 2012.....	28
GRÁFICO 11	EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEVENGADO DEL GOBIERNO CENTRAL Y POR SECTORES, 2000, 2006 Y 2012.....	30
GRÁFICO 12	DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS SUBSIDIOS, 2006, 2008, 2010 Y 2012.....	31
GRÁFICO 13	EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL BDH, 2000-2012.....	43
GRÁFICO 14	SALARIO MÍNIMO REAL PROMEDIO ANUAL, 2000-2012.....	63
GRÁFICO 15	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (AÑO BASE 2000)	68
GRÁFICO 16	COSTO DE LA CANASTA BÁSICA E INGRESO FAMILIAR MENSUAL.....	69
GRÁFICO 17	ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL PODER EJECUTIVO.....	73
GRÁFICO 18	ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL	75

Prólogo

Simone Cecchini
Claudia Robles

Este informe es parte de una serie de estudios de caso nacionales cuyo propósito es difundir el conocimiento sobre la situación actual de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe, así como discutir los principales desafíos en este ámbito en términos de la realización de los derechos económicos y sociales de la población y el logro de los objetivos de desarrollo claves, tales como la superación de la pobreza y el hambre.

Considerando que, en el año 2011, 174 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza —73 millones de los cuales en la pobreza extrema— y que la región sigue caracterizándose por una distribución del ingreso muy desigual (CEPAL, 2012), los estudios se centran especialmente en la inclusión de la población pobre y vulnerable a los sistemas de protección social, así como en el impacto distributivo de las políticas de protección social.

La protección social ha surgido en años recientes como un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos. Si bien la protección social puede estar orientada a atender necesidades particulares de determinados grupos de población —como personas que viven en la pobreza o en la extrema pobreza y grupos en mayor vulnerabilidad como los pueblos indígenas—, debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía.

En particular, la protección social se considera un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos instrumentos normativos reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, así como el disfrute del mayor bienestar físico y mental y la educación.

La responsabilidad de garantizar estos derechos recae principalmente sobre el Estado, que debe jugar un papel primordial en la protección social —para que ésta sea interpretada como un derecho y no un privilegio—, en colaboración con tres otros grandes actores: las familias, el mercado y las organizaciones sociales y comunitarias. Con diferencias que responden a su historia y estadio de

desarrollo, varios países de América Latina y el Caribe han adoptado algunas de las medidas más innovadoras, entre los países en vías de desarrollo, para establecer estas garantías, mediante la implementación de diferentes tipos de transferencias —que incluyen los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales— y la extensión de la protección en salud.

Sin embargo, uno de los desafíos más serios que enfrentan los países de la región es integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, a fin de lograr efectos positivos en las condiciones de vida de la población (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social es parte central de la política social, pero presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. Por lo tanto, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —tales como la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social —tales como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas.

Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales que buscan fortalecer el desarrollo humano, y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social busca asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas; facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

En consecuencia, los estudios de caso nacionales caracterizan dos de los pilares de los sistemas de protección social: el pilar no contributivo (tradicionalmente conocido como “asistencia social”, y que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas) y el contributivo (o “seguridad social”). Los estudios de caso discuten también las políticas de empleo y las políticas sectoriales de educación, salud y vivienda, dado que su comprensión es necesaria para analizar los desafíos de acceso que enfrenta la población en cada país.

Asimismo, los estudios de casos incluyen un breve panorama de las tendencias socio-económicas y de desarrollo, con un particular énfasis en la pobreza y la desigualdad. En relación con ello, queremos destacar que las estadísticas presentadas en los estudios de casos —sean relacionadas con la pobreza, la desigualdad, el empleo o el gasto social— no corresponden necesariamente a los datos oficiales validados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Introducción

El presente informe tiene por objeto dar a conocer la situación actual y la evolución reciente en materia de protección y promoción social en Ecuador. Con dicho propósito se proporciona una visión integral de las políticas y programas públicos llevados adelante durante el período 2000-2012, se da a conocer el nivel y composición de la inversión social, se describe la estructura básica del sistema de protección, las medidas sociales más recientes y se caracteriza la cobertura de dichas políticas y programas.

El informe se ha estructurado de la siguiente manera: el capítulo II presenta las principales tendencias económicas y sociales; el capítulo III describe el nivel y composición del gasto social bajo diferentes ámbitos de ejecución presupuestaria. Además de la noción comúnmente utilizada, el gasto social ejecutado por el gobierno central, se utiliza una noción ampliada, equivalente al gasto social del sector público no financiero (SPNF), cuya cuantificación constituye un valioso aporte no disponible en otros estudios. Se cuantifica asimismo el gasto social ejecutado dentro del ámbito del presupuesto general del Estado (PGE) y se desagrega cada uno de los componentes sectoriales del gasto social.

El capítulo IV presenta una descripción histórica y actualizada del sistema de protección social, el cual detalla la estrategia de intervención que se está aplicando actualmente en cada sector. Esto incluye la modalidad de entrega y cobertura de las prestaciones, así como la descripción de los esquemas de financiamiento en los sectores que configuran la matriz de protección social ecuatoriana: protección social contributiva y no contributiva, educación, salud, vivienda y desarrollo urbano, inclusión económica y social y empleo. Incluye asimismo un detalle de otras políticas relevantes de distribución de ingresos que complementan la matriz de bienestar en Ecuador.

En el capítulo V se señalan las transformaciones relevantes introducidas en relación a la institucionalidad del sector social, cuyos hallazgos muestran las importantes reformas introducidas al aparato público social ecuatoriano, particularmente a partir del año 2007 que inició el actual gobierno.

Finalmente, en el capítulo VI se presenta una evaluación de la situación de protección social de manera integral, sus posibles tendencias y sostenibilidad de las políticas vigentes.

De la investigación se concluye que si bien el actual gobierno desde su instalación en 2007, ha anunciado intenciones de cambio y ha desarrollado esfuerzos para mejorar la infraestructura física, el equipamiento de los servicios sociales, y fortalecer los recursos humanos; pero no se han introducido reformas sustantivas a los sistemas de entrega de dichos servicios para aumentar su efectividad y reorientar en la práctica el sistema de protección social ecuatoriano.

Es así como, si bien se recuperó significativamente la prioridad macroeconómica para lo social en el país, aún no se ha logrado establecer un sistema de protección social eficaz. Aún el déficit de atención, la pertinencia y la calidad de los servicios sociales siguen siendo no satisfactorios para los usuarios y un tema pendiente de la política social en marcha.

Asimismo, pese a las intenciones declaradas de reducir la política asistencialista que fue típica de los años ochenta y noventa; en el presente siglo los programas focalizados crecieron presupuestariamente al 10% promedio anual entre 2000-2012, siendo en el período 2007-2012 donde se registra el mayor crecimiento (8% promedio anual)¹, A estas tendencias se suma el crecimiento de un aparato gubernamental burocrático-centralista, con prácticas de asignación de recursos que enfatizaron en la ejecución presupuestaria más que en los resultados o en los niveles de eficiencia social y favorecieron el consumo antes que la inversión productiva.

En general, el gasto social ecuatoriano, bajo la noción ampliada, es bastante progresivo; considerando las transferencias de ingresos, su nivel y composición lo tipifica como un país que asigna prioridad fiscal y macroeconómica alta a la política social.

Los cambios introducidos al sistema de protección social, han dejado al Estado la función de regulación, financiamiento, provisión y vigilancia; y, en cambio ha reducido el papel del sector corporativo, sector privado, y otros agentes (ONG, iglesias, organismos de cooperación internacional y las comunidades o población beneficiaria), lo cual no parece estar generando los resultados esperados en el buen vivir que procura el actual gobierno.

A diferencia de los países de la región, en Ecuador aún no se ha logrado implementar importantes transformaciones en el sistema de protección social. Mientras en otros países se llevaron adelante reformas sustantivas de las políticas de combate a la pobreza -especialmente los sistemas de transferencias monetarias-, y de los sistemas de salud y educación, en Ecuador se ha avanzado poco en la práctica para reformar dichos sistemas y lograr efectos visibles en el bienestar de la población pobre.

¹ Mientras que entre 2000-2006 el ritmo de crecimiento fue menor al 4% promedio anual.

I. Principales indicadores económicos y sociales

En Ecuador, la matriz de protección social ha variado con el carácter de las medidas económicas. La crisis e inestabilidad económica de la década de los ochenta se manifestó en una drástica reducción del gasto social, una desaceleración de los avances en la cobertura de los servicios y en crecientes problemas de calidad de su oferta. En la década de los noventa, a pesar de un aumento relativo del gasto social y de la relativa estabilidad económica (a partir de 1992), fueron evidentes los signos de deterioro en los sistemas de educación y salud y en las condiciones de vida de los ecuatorianos.

Además de los cambios en las orientaciones y en la magnitud de la inversión social, en la puesta en práctica de las políticas sociales de los últimos treinta años se observan giros tanto como inercias importantes. Los principales cambios tienen que ver con el enfoque general y objetivos explícitos de las políticas. Pero, al mismo tiempo, se han mantenido los principales instrumentos y modalidades de intervención. Continúan, por ejemplo, la entrega gratuita masiva de los servicios de educación y salud, la planificación centralizada de la oferta pública y la organización de la intervención pública por sectores, financiada con recursos fiscales. Asimismo, un importante grupo de programas asistenciales se han convertido en componentes permanentes de la política social.

La expansión económica de la última década (2002-2012) estuvo acompañada de un aumento constante de la inversión social, sin una clara evidencia de mejoramiento en la calidad de los servicios sociales y progresos en las condiciones de vida de la población destinataria de dichas inversiones (estado nutricional, estado de salud, nivel educativo). Los efectos acumulados de estos cambios no se han visualizado en el corto y mediano plazo, pese a los ingentes recursos invertidos y a los nuevos intentos de reforma de la matriz de protección social ecuatoriana.

Si bien entre diciembre de 2000 y diciembre de 2012, a nivel nacional, la incidencia de pobreza medida por ingresos se redujo al pasar de 63% a 27,3%, ésta sigue siendo alta y el descenso de la pobreza ha disminuido significativamente su ritmo. Mientras entre 2000-2006 a nivel nacional, la incidencia de pobreza se redujo 25,3 puntos porcentuales (pasó de 62,9% a 37,6%), entre 2007-2012 ésta se redujo 10 puntos porcentuales (pasó de 36,7% a 27,3%). En el área rural la situación es más grave: en diciembre de 2012, el 49% de la población rural tuvo un ingreso por debajo de la línea de la pobreza. La magnitud de la pobreza rural, la pobreza en zonas urbanas marginales, y las desigualdades sociales imperantes en otros ámbitos de la inclusión social, son indicadores de la insuficiente capacidad del aparato público actual y de sus políticas para promover suficientemente el bienestar y la cohesión social.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, en 2012 Ecuador se ubicaba en el puesto 89 de un total de 187 países. Dentro de América Latina, Ecuador se encuentra lejos de Chile y Argentina, que ocupan el puesto 40 y 45, respectivamente. También se encuentra distante de Uruguay, Cuba, Panamá y México, países que se ubican entre las posiciones 51 y 60. Asimismo, mientras América Latina como bloque registró avances en el IDH, la posición de Ecuador –aunque se mantiene dentro del grupo de países con un desarrollo humano “alto”– muestra un estancamiento respecto al año 2011, cuando ocupaba el puesto 83.

Si bien por más de tres décadas se expandió la infraestructura social y se mejoraron los niveles de educación y salud de la población, el efecto redistributivo de las políticas sociales ha sido limitado, particularmente en la población rural y urbana marginal de las principales ciudades del país. Sin dejar de reconocer los esfuerzos hechos en el período 2002-2012 para incrementar los ingresos de la población y disminuir la desigualdad–el Gini de ingresos a nivel nacional disminuyó de 0,56 a 0,48–, en un país cuya tercera parte de la población económicamente activa (PEA) se desenvuelve en una economía de autoconsumo y subsistencia, no bastan los datos de ingresos para medir la desigualdad.

Desde el inicio del gobierno del Presidente Correa (enero de 2007) se busca recuperar el rol protagónico del Estado en el diseño y ejecución de la política social e instaurar nuevas modalidades e instituciones de la política social. La Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en 2008, en su artículo 14, establece que el desarrollo se orientará a la realización del buen vivir (*sumak kawsai*).

Las acciones han estado orientadas a remplazar la entrega dirigida o “focalizada”, descentralizada y con participación del sector privado, por una provisión universal, centralizada y sectorial fortalecida de los servicios públicos. Ello implica introducir regulación y fortalecer la oferta estatal, en lugar de los criterios de mercado en la provisión de los servicios sociales.

Asimismo, se han dado cambios en el marco institucional del desarrollo social. Se ha preferido fortalecer la estructura burocrática regular, eliminando las entidades para-ministeriales que se crearon durante los años noventa. Se han puesto en marcha reorganizaciones y fusiones institucionales que las integra a los Consejos de política rectores de cada sector.

El cambio en la formas de financiamiento de las acciones sociales es otra diferencia esencial de la nueva política social. Las actuales intervenciones giran en torno a fortalecer la producción y financiamiento público de los servicios sociales, la gratuidad de los servicios en remplazo de alternativas mixtas (producción privada y financiamiento público o producción privada y financiamiento mixto, compartido por el Estado y los beneficiarios).

En el terreno de la aplicación, los servicios sociales han mejorado en infraestructura y equipamiento, pero aún tienen la calidad, la pertinencia y oportunidad como temas pendientes, lo que redundará en una preservación de las desigualdades. Por ello, las políticas públicas se enfrentan a nuevos y complejos retos. Si bien las intenciones de cambio del actual gobierno, y las medidas adoptadas, apuntan en dirección diferente, no han logrado aún instaurar un nuevo modelo de políticas sociales. Los cambios regulatorios e institucionales introducidos en los últimos seis años, si bien son importantes desde el enfoque, y se han introducido en la planificación, no se ha logrado cristalizar en la ejecución de las políticas, y tampoco en el bienestar de los excluidos.

Igualmente, el tema de la rendición de cuentas, la evaluación y el escrutinio público es materia pendiente aún no materializada en la acción gubernamental; pese a estar definido en la estructura institucional del quehacer público social (Secretaría de la Administración Pública, SENPLADES, Ministerios coordinadores y el quinto poder), no se ha logrado su objetivo. Para efectos del presente informe no fue posible conseguir información de fuentes oficiales sobre los resultados e impactos de las políticas sociales y programas aplicados, a partir de indicadores de las condiciones de vida de la población; precisamente, a partir de 2007 hay ausencia de este tipo de información.

CUADRO 1 NUEVAS MEDIDAS DE POLÍTICA SOCIAL EN ECUADOR, SEGÚN SECTOR, 2007-2012

Seguridad social
<ul style="list-style-type: none"> • Facilidades para el acceso al Fondo de cesantía, para el Anticipo del Fondo de Reserva, para Préstamos Quirografarios. • Préstamos para vivienda para los afiliados a tasas de interés subsidiadas y entregadas a través de instituciones financieras privadas. • Incorporación muy activa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como instrumento para financiar el presupuesto fiscal (mediante la colocación de bonos de deuda interna), para otorgar liquidez al sistema financiero mediante la apertura de créditos para sus afiliados y la compra de la cartera hipotecaria a las instituciones financieras controladas por la Superintendencia de Bancos. Propicia holgura a las familias mediante el anticipo de los fondos de reserva y facilidades en el acceso al crédito de corto y largo plazo.
Educación
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de un nuevo proceso de selección de personal a prestar sus servicios en calidad de docentes en el Sistema Educativo Nacional. • Creación del Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas (SER) del sistema educativo. • Disminución del poder de los gremios del sector educativo, mediante la última reforma a la ley de carrera docente. • Eliminación de las unidades ejecutoras autónomas de los servicios de educación.
Salud
<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de las preasignaciones para la atención de la maternidad (y otras preasignaciones). • Eliminación de las unidades ejecutoras autónomas de los servicios de salud. • Tercerización de la administración de los servicios de servicios de salud y de ciertos servicios.
Inclusión económica y social
<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de micro programas de inclusión económica. • Integración de los programas existentes. • Profundización de los esquemas de subsidios.
Empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la tercerización y el trabajo por horas. • Recuperación del rol rector y regulador del empleo público y privado.

Fuente: elaboración propia.

Sin dejar de reconocer los esfuerzos del actual gobierno, los cambios en la ejecución de la política durante el período 2007–2012 han sido principalmente de tipo coyuntural y en menor medida de carácter estructural. En esencia se mantiene el viejo esquema de funcionamiento combinado con algunas nuevas medidas, que se detallan en el cuadro 1.

Las innovaciones introducidas en el último quinquenio al sistema de protección social ecuatoriano son pocas; en materia de seguridad social e inclusión económica social son coyunturales, lo cual caracteriza a dichas medidas introducidas como temporales. La mayoría de los cambios aplicados más bien constituyen ajustes a los instrumentos de política sectoriales ya existentes, antes que innovaciones a los sistemas propiamente.

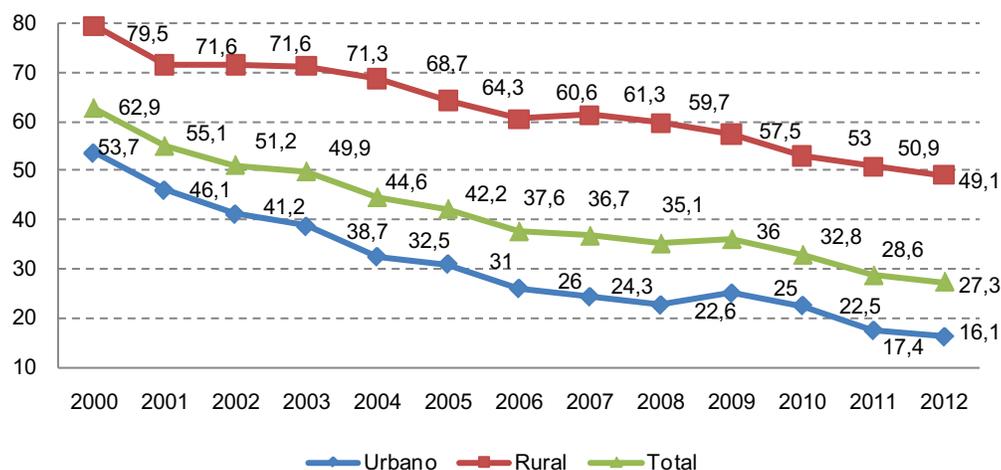
A. Pobreza y desigualdad

Entre diciembre de 2000 y diciembre de 2012, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza medida por ingresos se redujo 35 puntos porcentuales, al pasar de 62,9% a 27,3%. En el área urbana, este indicador se redujo en alrededor de 38 puntos (pasó de 53,7% a 16,1%), mientras que en el área rural disminuyó en 30 puntos porcentuales (pasó de 79,5% a 49,1%) en el período indicado (véase gráfico 1). La pobreza en Ecuador, por lo tanto, afecta en mayor medida al sector rural que el urbano.

Nótese que en todo el presente siglo se experimentó el descenso de la pobreza medida por ingresos, siendo menor el descenso de la pobreza en el último quinquenio. Mientras que entre

2000-2006, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza se redujo a un ritmo de 6,7% anual, entre 2007 y 2012, ésta se redujo a un ritmo de 5,1% anual.

GRÁFICO 1
INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESO, TOTAL NACIONAL, URBANO Y RURAL,
2000-2012
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo (EUED), 2000-2006; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU), 2007-2012.

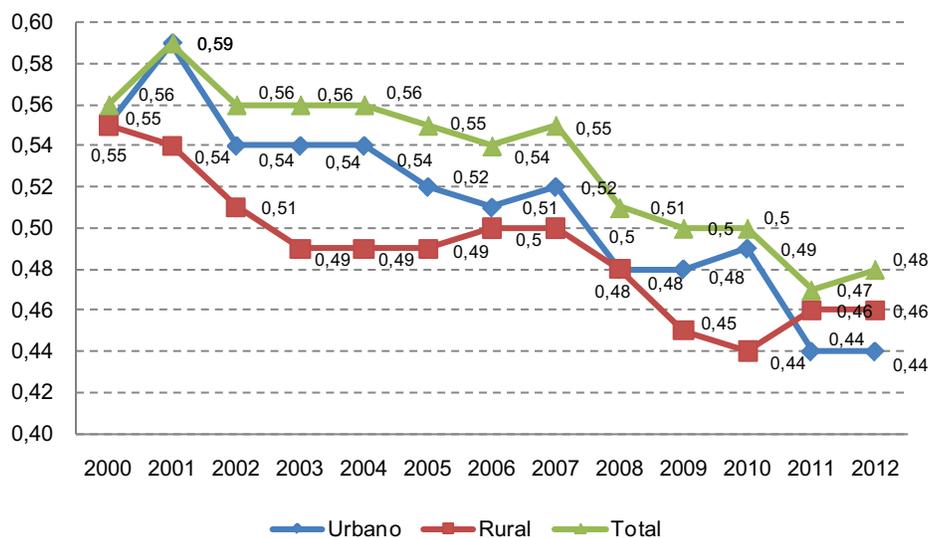
El menor ritmo de reducción de la pobreza sugiere que las medidas anti pobreza aplicadas por el actual gobierno están encontrando dificultades para lograr sus objetivos. Claro está, en la desaceleración de la reducción de la pobreza hay que considerar por lo menos dos factores: i) en 2008-2009 hubo una crisis financiera global que afectó a todos los países (la pobreza urbana subió en Ecuador en dichos años); ii) el tema del "núcleo duro de la pobreza" -en la medida que se reduce la pobreza partiendo de niveles muy elevados, después se encuentran mayores obstáculos para seguir bajando, como se aprecia en el gráfico 1.

Dado el carácter del sistema de protección y su efectividad, la disminución de la pobreza durante el presente siglo parece obedecer principalmente al entorno macroeconómico propiciado por la dolarización, al crecimiento económico derivado del "nuevo boom petrolero" vivido desde el año 2002, y por los ingentes recursos que llegaron a las familias pobres en calidad de remesas del exterior, cuyos importantes ingresos han permitido el consumo de cientos de miles de hogares ecuatorianos que viven de éstas. En menor medida, obedece a las políticas y programas sociales implementadas, con excepción del Bono de Desarrollo Humano, que según estudios al respecto, sí tuvo efectos positivos sobre la reducción de la pobreza (Naranjo, 2008; Fiszbein y Schady, 2009).

En cuanto a la evolución de la desigualdad del ingreso a nivel nacional, medida a través del coeficiente de Gini, entre diciembre de 2000 y diciembre de 2012 se encontró una evidente mejoría, aunque sigue siendo alta. El coeficiente de Gini pasó de 0,56 a 0,48 en dicho período; en el área urbana, se redujo de 0,55 a 0,44 y en el área rural de 0,55 a 0,46 (véase gráfico 2).

Al examinar la tendencia del coeficiente de Gini, también encontramos que su disminución comenzó con la vigencia de la dolarización. Se nota asimismo que la reducción de la desigualdad en el sector rural no ha sido sostenida. Como se aprecia en el gráfico 2, desde el año 2010 el coeficiente de Gini vuelve a registrar una tendencia creciente (0,46 en 2012); mientras que el Gini de ingresos urbano ha tendido a estabilizarse en 0,44 desde el año 2011.

GRÁFICO 2
COEFICIENTE DE GINI DE INGRESOS DE LOS HOGARES,
TOTAL NACIONAL, URBANO Y RURAL, 2000-2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo (EUED), 2000-2006; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU), 2007-2012.

Como en el caso de la pobreza, los resultados de las encuestas de hogares del INEC sobre el ingreso promedio mensual, indican una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 2000 y 2012, aunque subsisten grandes brechas. El ingreso promedio mensual de los hogares en todos los quintiles se incrementó en el período investigado, siendo mayores los incrementos para los quintiles más pobres. En 2012, el ingreso promedio mensual era de 120 dólares en el primer quintil y 1.859 dólares en el quinto quintil (véase cuadro 2).

CUADRO 2
INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE LOS HOGARES^a, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO,
2000, 2006, 2009 Y 2012
(En números y dólares)

Quintil	2000		2006		2009		2012	
	Número de hogares	Ingreso mensual						
I	518 083	31	592 708	78	619 456	87	682 423	120
II	517 786	75	592 438	189	620 021	217	675 447	302
III	518 246	120	593 164	312	619 735	355	664 429	485
IV	518 173	197	593 004	503	619 433	586	671 181	782
V	518 341	610	592 848	1.352	620 148	1.478	660 643	1.859

Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU, Diciembre 2000, Diciembre 2006, Diciembre 2009, Diciembre 2012.

^a Incluye todas las fuentes de ingreso del hogar.

Por lo tanto, entre diciembre de 2000 y diciembre de 2012 se redujo la brecha entre el ingreso del quintil más pobre y el quintil más rico de la población. Mientras en el año 2000, el quintil más rico tenía una participación en el ingreso 20 veces mayor que el quintil más pobre, en 2012 esta relación se redujo a 15, resultando así en una mejora en la equidad de la distribución del ingreso (véase cuadro 3).

Entre los factores que parecen haber contribuido a reducir la desigualdad, se pueden incluir la política salarial de incrementos sistemáticos en toda la década y los importantes subsidios directos – transferencias de ingresos- entregados a los grupos más pobres.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES,
SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2000 Y 2012

Quintil	Año 2000		Año 2012	
	Ingreso total	Porcentajes	Ingreso total	Porcentajes
I	16 060 573	3,0	81 890 760	3,5
II	38 833 950	7,3	203 984 994	8,6
III	62 189 520	11,6	322 248 065	13,6
IV	102 080 081	19,1	524 863 542	22,2
V	316 188 010	59,1	1 228 135 337	52,0
Total	535 352 134	100,0	2 361 122 698	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo (EUED), 2000; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU), Año 2012.

Si bien a partir de los datos oficiales de ingresos la desigualdad ha disminuido, los datos del cuadro 3 reflejan que las variaciones en la estructura de la distribución por quintiles son pequeñas, especialmente en los dos quintiles más pobres. En más de una década, pese al importante crecimiento de los subsidios, del gasto social, de los aumentos salariales, del crecimiento de la economía y del espectacular crecimiento del presupuesto del Estado, el quintil más pobre apenas mejoró en un 0,5% su participación en la distribución del ingreso total; lo cual evidencia que los problemas de concentración del ingreso subsisten.

Según las encuestas de hogares de 2012, el 26% del ingreso total se distribuye en el 60% de hogares más pobres, el 22% del ingreso se distribuye en los hogares del cuarto quintil de ingresos, y más de la mitad del ingreso total se distribuye en el 20% de hogares del quintil más rico; por lo que es indispensable emprender acciones de política que logren cambiar esta inequidad.

Por otra parte, es importante tener presente que la desigualdad social no sólo se mide por ingresos, ésta tiene otros componentes importantes como la desigualdad en el acceso a salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, medios de vida, etc. Sin embargo, no ha sido posible establecer las variaciones en estos componentes por falta de información actualizada.

B. Crecimiento económico

El aumento del nivel de bienestar de la población –objeto primario del desarrollo–, es el resultado de múltiples factores que actúan inter-relacionadamente, como se ilustra a continuación con algunos ejemplos²:

- Una mejor redistribución de la riqueza en la población obedece, en parte, al crecimiento económico y a la estabilización macroeconómica;
- Una precondition del crecimiento es el aumento de la competitividad internacional, pero a su vez, el afianzamiento de la competitividad requiere la introducción de mejoras tecnológicas que contribuyan a incrementar la productividad de los factores;

² Siguiendo la línea de análisis de CEPAL-CELADE (1999).

- El cambio tecnológico implica contar con recursos humanos capaces de comprender y aprehender el cambio; los recursos humanos no son otra cosa que la población, y su participación en el cambio tecnológico, se refleja en la productividad;
- Los incrementos en la productividad significan incrementos de las ganancias, lo que a su vez podría favorecerla equidad, si los beneficios del cambio se distribuyen preferentemente a favor de los más pobres;
- Contar con recursos humanos de alta productividad exige superar rezagos educacionales, así como en materia de capacitación laboral y salud;
- Los rezagos en el nivel de educación, capacitación y en la salud de la población repercuten en la distribución del ingreso de las familias.

Por consiguiente, la comprensión del sistema de protección social requiere de un adecuado entendimiento de las interacciones entre los distintos factores que determinan el bienestar de la población. Por ello en este acápite, nos proponemos revisar brevemente algunos de los indicadores principales del balance económico nacional durante el período de dolarización de la economía, como antecedentes para explicar la influencia que imprimen los factores económicos a las políticas relacionadas con la calidad de vida de las personas y la inclusión social.

CUADRO 4
ECUADOR: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICAS, 2000-2012

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
PIB (en millones año 2000)	16 283	17 057	17 642	18 219	19 827	20 966	21 962	18 851
PIB per cápita (dólares del año 2000)	1 324	1 367	1 393	1 419	1 522	1 587	1 638	1 464
Crecimiento del PIB	4,2	4,8	3,4	3,3	8,8	5,7	4,8	5,0
Tasa de crecimiento de la FBKF (%)	12,1	23,5	18,9	-0,2	4,9	10,9	3,8	10,6
Inflación (promedio anual)	95,9	37,7	12,5	8,0	2,6	2,1	3,3	23,2
Desempleo (a fin de año)	7,3	4,4	5,2	6,0	4,4	4,3	3,9	5,1
Salario mínimo, valor real promedio en US\$ (a dic.)	88	125	138	158	166	175	187	148
Salario mínimo, valor nominal promedio en US\$	88	91	89	95	97	100	103	95
Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio	
PIB (en millones año 2000)	22 410	24 032	24 119	24 983	26 928	28 227	25 117	
PIB per cápita (dólares del año 2000)	1 647	1 741	1 722	1 725	1 834	1 895	1 761	
Crecimiento del PIB	2,0	7,2	0,4	3,6	7,8	4,8	4,3	
Tasa de crecimiento de la FBKF (%)	2,5	16,1	-4,3	10,2	12,3	6,7	7,3	
Inflación (promedio anual)	2,3	8,4	5,2	3,6	4,5	4,1	4,7	
Desempleo (a fin de año)	5	6,0	6,5	5,0	4,2	4,1	5,1	
Salario mínimo, valor real promedio en US\$ (a dic.)	198	233	254	280	308	340	269	
Salario mínimo, valor nominal promedio en US\$	107	116	120	128	135	143	125	

Fuente: Banco Central del Ecuador. Boletines Estadísticos Mensuales del período 2000-2012.

El Gobierno del Ecuador, en un contexto de profunda crisis económica, social y política, a partir de enero del año 2000, decidió implantar un nuevo esquema económico basado en la dolarización oficial del sistema monetario y en la promoción e introducción de reformas estructurales en el ámbito macroeconómico y financiero. A continuación se analizan los rasgos más sobresalientes del comportamiento del sector real durante el período post dolarización: 2000-2012.

Si bien durante el presente siglo el producto interno bruto (PIB), presentó evidentes signos de crecimiento, éste no ha sido sostenido, dado que hay un comportamiento inestable del ritmo de actividad. Pese al sistemático incremento de los precios del crudo en el mercado internacional durante los últimos diez años³, el crecimiento anual del PIB no ha sido estable. En 2003, la tasa de crecimiento promedio cayó a 3,3%, volvió a crecer a 8,8% en 2004, descendió a 2% en el 2007, bajó a 0,4% en 2009, y volvió al 7,8% en 2011, para finalmente ubicarse cerca al 5% en 2012.

En promedio, en el sub período 2000-2006, el PIB creció a una tasa promedio anual del 5% y entre 2007-2012 lo hizo a una tasa promedio anual del 4,3%. El PIB per cápita del año 2012 asciende a 1.895 dólares constantes (véase cuadro 4).

Es decir, el crecimiento del PIB en buena parte se explica por el incremento de los precios internacionales del petróleo, ya que el PIB no petrolero registra un crecimiento promedio del orden del 4% anual. Nótese que crecieron todas las ramas de actividad de la economía, aunque no de manera sostenida.

Así mismo, en este período la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo (FBKF), presentó un decremento de un promedio de 10,6% (2000-2006) al 7,3% (2007-2012). Esto es básicamente el resultado de la desaceleración de la inversión privada, que viene cayendo desde el 2003 e implica una pérdida de desarrollo de las capacidades productivas del país.

En cuanto a la evolución de la inflación, durante el período 2000-2012, el nivel general de precios, medido por la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), alcanzó su valor histórico más bajo. La inflación, de un nivel de 96% al inicio del año 2000, descendió sistemáticamente hasta 2,1% en 2005. A partir del 2006, la inflación inició un proceso de crecimiento, y después de la segunda mitad del 2007 comenzaron a registrarse mayores presiones inflacionarias, las cuales se intensificaron en el año 2008, hasta estabilizarse en alrededor del 4% en el año 2012, cifra que refleja una mayor estabilidad de los precios en la economía.

Este comportamiento obedeció, sobre todo, a factores como: i) el incremento del gasto público iniciado en 2007, pues hay exceso de circulante presionando los precios sobre los productos que escasean; ii) el alza de los precios internacionales de los alimentos en 2009 y; iii) la depreciación del dólar respecto de las monedas de los principales socios comerciales de Ecuador. Esta presión es la que causó la escalada de precios en los productos de primera necesidad. Los precios del rubro alimentos y bebidas no alcohólicas, que representan el 25,1% del IPC, crecieron un 78% entre 2007 y de 2012⁴.

Nótese, sin embargo, que los grupos de gasto que aún mantienen altas tasas de inflación anual, superiores a los dos dígitos, son: “alimentos y bebidas”, “educación” (16,5%), y “alquiler, agua, gas, electricidad, otros” (12%); este último incremento deriva especialmente de la revisión de alquileres de vivienda, ya que las tarifas de los servicios administrados (energía eléctrica, agua potable, telecomunicaciones y transporte) se han mantenido estable desde el 2002.

Esta situación ha impactado en la capacidad adquisitiva de la población, especialmente de aquellos centenares de familias con recursos provenientes de remesas extranjeras, cuyas compras se concentran significativamente en bienes de consumo no duradero.

³ Desde finales de 2002, la tendencia alcista en el precio del petróleo no se ha detenido: partiendo desde 24,36 dólares por barril a finales del 2002, cada año el precio del barril de petróleo ha cerrado con un promedio más alto, hasta ubicarse en casi 99,5 dólares en 2012 (precio promedio ponderado del año).

⁴ La variación porcentual anual de los precios del grupo “alimentos y bebidas” registró una variación porcentual anual del 3,2% en 2002 y cerró el año 2012 con una variación del 5,8% (BCE, 2012).

C. Ocupados, subocupados y desempleados

1. Población económicamente activa según nivel de estudios

Del cuadro 5 se resalta que, tanto en 2008 como en 2012, la PEA mayoritariamente tiene tan solo instrucción primaria (33%); le sigue la población con instrucción secundaria (31%) y en tercer lugar se ubica la PEA con instrucción superior (20%). Los hombres tienen mejor nivel de instrucción en comparación con las mujeres, si bien en el nivel superior no hay diferencia entre hombres y mujeres. Un 5% de la PEA no tiene ninguna instrucción y tan sólo 1% tiene educación a nivel de posgrado.

Lo anterior es indicativo de las limitaciones que aún tiene el país para mejorar los promedios de escolaridad de la población en general y de la PEA en particular, de ahí los bajos niveles de productividad.

CUADRO 5
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, 2008 Y 2012
(En porcentajes)

Nivel de educación	2008			2012		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Ninguno	3	2	5	3	2	5
Centro de alfabetización	0	1	1	0	0	1
Primaria	23	13	35	21	11	33
Educación básica	4	2	6	3	2	5
Secundaria	17	11	29	19	12	31
Educación media	3	2	5	3	1	4
Superior no universitaria	0	0	1	1	0	1
Superior universitaria	9	9	18	10	10	20
Post-grado	1	0	1	1	1	1
TOTAL	60	40	100	60	40	100

Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU, diciembre 2008; INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU, diciembre 2012.

2. Ocupación plena

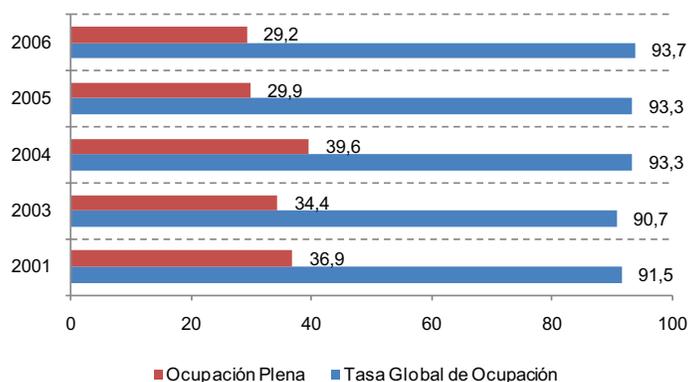
Según las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo, la tasa promedio anual de ocupación plena a nivel nacional pasó de 36,9% en 2001 a 36,0% en 2006; es decir, se produjo tan solo una leve mejoría (véase gráfico 3).

Los datos para el período 2007-2012, no son comparables con la serie anterior, toda vez que en septiembre del 2007 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), cambió la metodología de las encuestas de empleo en términos de segmentación, cobertura, clasificación de categorías⁵,

⁵ El cambio metodológico se dio en los siguientes aspectos: i) la segmentación del mercado ahora es: sector formal, sector moderno, sector informal y servicio doméstico. Antes era: sector moderno, sector informal, actividades agrícolas y servicio doméstico. Es decir, el sector de las actividades agrícolas ahora puede estar en el sector informal o en el formal; ii) ahora la medición del sector informal se realiza a través de la legalidad (RUC y registros contables completos), lo cual podría subregistrar el empleo informal; iii) el tamaño del establecimiento ahora es de hasta 10 trabajadores, mientras que antes se consideraba también establecimientos de hasta 5 trabajadores –es decir la muestra se restringió excluyendo a los establecimientos pequeños; iv) se actualizaron las definiciones de desempleo abierto y oculto reduciendo el período de búsqueda de 5 a 4 semanas; v) se construyó una nueva clasificación de las categorías de ocupación en la cual se aumenta una subdivisión llamada ocupados no clasificados y se modifica la subdivisión de subempleados (antes era subempleo visible, invisible e informales y en la nueva es subempleo por insuficiencia de horas o visible y otras formas de subempleo); vi) el período de referencia para la búsqueda de empleo es de cuatro semanas, anteriormente era de cinco; y vii) del cálculo del desempleo oculto se excluyó la categoría “no busca trabajo por oposición familiar o del cónyuge”. Véase Instituto de Estadística y Censos, “Nueva Metodología de la encuesta de empleo”.

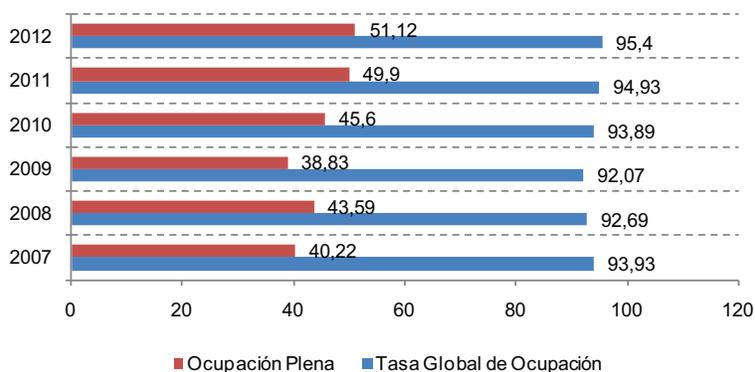
actualización de las definiciones⁶ y período de referencia. De ahí que no se puede concluir de manera rigurosa si la situación laboral actual mejoró o empeoró con respecto al año 2000.

GRÁFICO 3
TASA DE OCUPACIÓN PLENA Y TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, 2001 - 2006
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2008). "Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2000-2006". Publicaciones INEC. Quito. Agosto

GRÁFICO 4
TASA DE OCUPACIÓN PLENA Y TASA GLOBAL DE OCUPACIÓN, 2007-2012
(En porcentajes)



Fuente: Información Estadística Mensual (IEM) Diciembre 31 de 2012, No. 1930 Banco central del Ecuador.

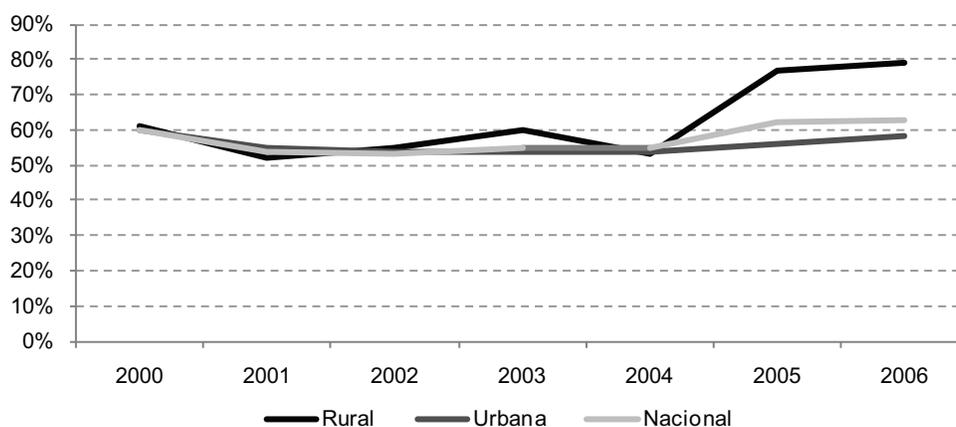
⁶ En la nueva metodología se actualizó la definición de desempleo abierto, que incluye a las personas de 10 años y más sin empleo que buscaron trabajo (búsqueda implica disponibilidad), hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores (antes eran las personas que se encuentran sin empleo asalariado o independiente en la semana de referencia y presentan además alguna de las siguientes condiciones: búsqueda activa de empleo durante las cinco semanas anteriores a la fecha de la entrevista, espera respuesta a una gestión para empresa o negocio propios, espera respuesta de un empleador u otras gestiones para conseguir empleo, espera cosecha o temporada de trabajo y están disponibles para trabajar). Se actualiza también la definición de desempleo oculto. En la metodología anterior los desempleados ocultos eran personas de 10 años y más que en la semana de referencia presentaban simultáneamente las siguientes características: sin empleo, no ocupado en la semana pasada, no buscaron trabajo durante las 5 semanas anteriores a la entrevista, tiene un trabajo esporádico u ocasional, piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscar; no cree poder encontrar y su cónyuge o su familia no le permite. En la nueva metodología los desempleados ocultos son los mismos, pero ahora es que no buscaron trabajo en las 4 semanas anteriores a la entrevista por las siguientes razones: tiene un trabajo para empezar inmediatamente, espera respuesta a una gestión para empresa o negocio propio, espera respuesta de un empleador u otras gestiones para conseguir empleo, espera cosecha o temporada de trabajo, piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscar, no cree poder encontrar, está disponible para trabajar.

No obstante lo anterior, entre 2007 y 2012, a nivel nacional se registró una mejoría de la ocupación plena, que pasó de 40% a 51%. Las áreas urbanas son las que más absorben este tipo de ocupación.

3. El subempleo

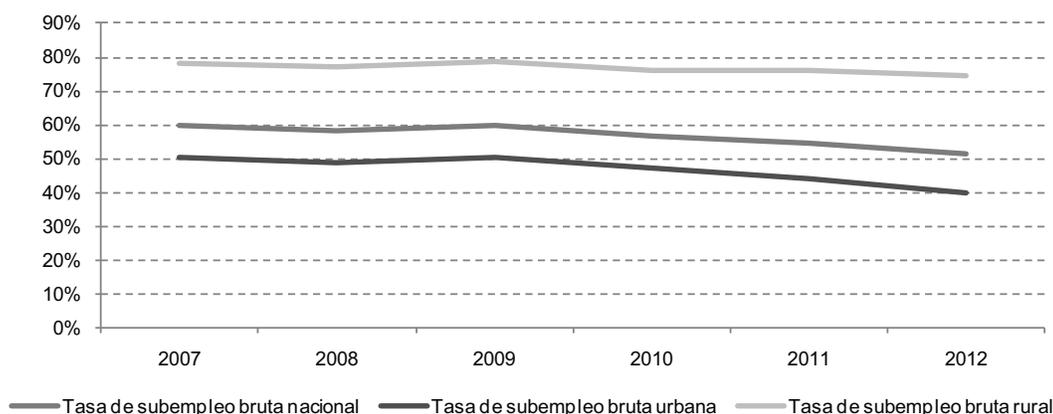
Entre los años 2000 y 2006, los gobiernos de turno no pusieron en marcha políticas innovadoras de generación de empleo formal, así que el autoempleo fue la vía de salida para la población, a pesar de su baja productividad. La tasa de subempleo aumentó a nivel nacional, pasando de 60,3% en 2000 a 64,0% en 2006. Este incremento fue mayor en las zonas rurales, donde se presentó un aumento de 17,3 puntos porcentuales en la tasa bruta de subempleo, al contrario de lo que ocurrió en las zonas urbanas, donde hubo un decrecimiento de 3,8 puntos (véase gráfico 5).

GRÁFICO 5
TASA BRUTA DE SUBEMPLO, SEGÚN ÁREAS, 2000–2006
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2008). "Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2003-2008". Publicaciones INEC. Quito. Agosto

GRÁFICO 6
TASA BRUTA DE SUBEMPLO, SEGÚN ÁREAS, 2007–2012
(En porcentajes)



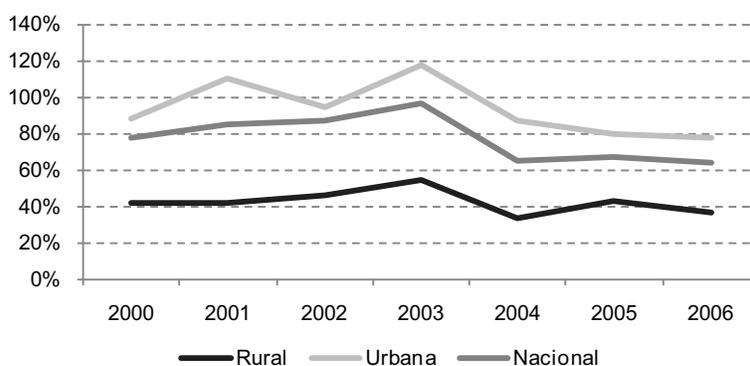
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2007–2012, Unidad de Procesamiento (UP) de la Dirección de Estudios Analíticos Estadísticos (DESAE).

En el período 2007-2012, la tendencia se modificó y hubo una mejoría en la calidad de la articulación laboral de la PEA. El subempleo a nivel nacional pasó de 59,8% en 2007 a 50,0% en 2012; a nivel urbano pasó de 50% a 40% y a nivel rural de 78% a 75% (véase gráfico 6). El descenso del subempleo tanto a nivel urbano como a nivel rural se explica por la eliminación de la tercerización laboral, que obligó a buena parte de patronos de subempleados a emplearlos como ocupados plenos.

4. Desempleo

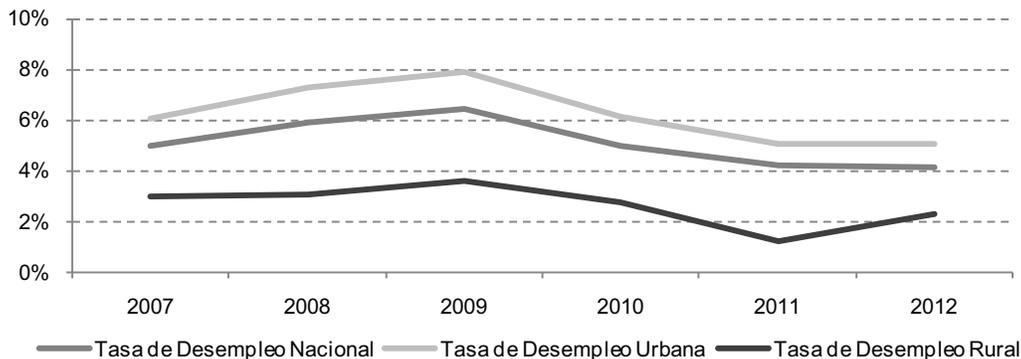
Durante el período 2000-2006, el promedio anual de la tasa de desempleo abierta nacional giró alrededor del 7,5%. Como indica el gráfico 7, la mayor tasa se presentó en el año 2003 (9,3%), pero la tendencia fue decreciente y en 2006 se registró una tasa de desempleo abierta del 6,4%. Las diferencias entre las áreas urbanas y rurales muestran que el problema es mayor a nivel urbano (9,3%), pues el sector rural registra una tasa promedio anual de desempleo abierta del 4,2%.

GRÁFICO 7
TASA DE DESEMPLEO, 2000-2006
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2008). "Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2000-2006", Publicaciones INEC, Quito, Agosto.

GRÁFICO 8
TASA DE DESEMPLEO, 2007-2012
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2007-2012, Unidad de Procesamiento (UP) de la Dirección de Estudios Analíticos Estadísticos (DESAE).

Con la nueva metodología del 2007, la tasa de desempleo a nivel nacional pasó de 5% en el año 2007 a 4% en 2012; el descenso se registra tanto a nivel urbano, como rural.

II. Gasto social en el período 2000-2012

La expansión del sector público en Ecuador se evidencia en el incremento del gasto público social, que se amplió por encima de la producción, sustentado por los ingresos petroleros y la tributación. Dada la facilidad que tuvo el gobierno para cambiar la normativa presupuestaria, se logró utilizar fondos de ahorro existentes, colocar deuda interna en entidades como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y se consiguió crédito externo fresco bajo la modalidad de venta anticipada de petróleo.

Durante el período 2000-2012, el gasto público social ha registrado un importante crecimiento. Los niveles de esfuerzo fiscal registrados entre 2000-2012 y la estructura del gasto global y por programas, reflejan la importancia asignada a la política social, particularmente a partir de 2007.

En el período 2007-2012, la tasa de crecimiento promedio anual del gasto social del PGE fue del orden del 15%, mientras que entre 2000-2006 fue de 5,6%. Esta expansión ha sido sustentada por la disponibilidad de recursos: cuantiosos ingresos de recursos petroleros, aumento en la recaudación tributaria, así como la emisión de importante deuda interna y externa⁷.

La consecución de los objetivos de las políticas y programas sociales tiene una importante relación con la asignación de los recursos; por ello, es preciso establecer el nivel y composición de dichas asignaciones dentro del análisis de la matriz de protección social de Ecuador. Los datos del cuadro 6 aluden a tres componentes del gasto social según la clasificación funcional:

- a) Gasto social en políticas regulares, ejecutados a través de los Ministerios del sector social (gobierno central);
- b) Gasto social en programas focalizados, ejecutados en unidades para ministeriales (entidades autónomas descentralizadas); y
- c) Gasto social bajo la forma de subsidios, otorgados a través de empresas públicas y/o entidades autónomas.

Como se aprecia en el cuadro 6, tres rasgos resaltan de la evolución del gasto social en Ecuador:

- i) la magnitud del gasto social bajo una noción ampliada (SPNF);

⁷ Entre 2007 y 2012, el Estado emitió bonos de deuda interna por más de 1.000 millones de dólares, contrajo deudas con el Banco Central, IESS y Banco del Estado por otros 1.000 millones de dólares, y contrajo deuda externa nueva por cerca de 3.000 millones de dólares. A diciembre del 2008 –sin la recompra de Bonos 2012 y 2030– el saldo de la deuda externa pública era 10.089 millones de dólares. A diciembre de 2012 –pese a la recompra de 2.300 millones de dólares en Bonos 2012 y 2030 realizada en 2009– el saldo era de alrededor de 11.000 millones de dólares.

- ii) la recuperación del gasto social en el presente siglo, particularmente en los últimos seis años (2007-2012); y
- iii) los cambios en la composición del gasto por ámbitos de competencia (nivel administrativo: gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas no financieras, etc.).

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEVENGADO, TOTAL AMPLIADO, 2000, 2006, 2009 Y 2012
(En porcentajes del PIB y en dólares)

Categorías de gasto	2000	2006	2009	2012 ^a
1. Gasto social ampliado en políticas sectoriales regulares (PGE)				
Gobierno Central (Gc)				
Educación	2,3%	2,3%	4,1%	4,6%
Salud	0,8%	1,0%	1,5%	2,1%
Inclusión económica y social	1,5%	0,9%	1,4%	1,4%
Vivienda y desarrollo urbano	0,1%	0,2%	0,4%	0,6%
Empleo	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
a) Subtotal gasto social del gobierno central	4,7%	4,5%	7,4%	8,7%
Entidades Descentralizadas				
Educación	1,1%	1,0%	0,5%	0,2%
Salud	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Inclusión económica y social	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Vivienda y desarrollo urbano	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Empleo	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
b) Subtotal gasto social entidades descentralizadas	1,2%	1,4%	0,5%	0,2%
Presupuesto General del Estado (PGE)				
Educación	3,4%	3,4%	4,6%	4,8%
Salud	0,8%	1,2%	1,5%	2,1%
Inclusión económica y social	1,5%	1,0%	1,4%	1,4%
Vivienda y desarrollo urbano	0,2%	0,3%	0,4%	0,6%
Empleo	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
c) Subtotal gasto social GE (a+b)	5,9%	5,9%	7,9%	9,0%
Gasto social en programas focalizados (dentro GC)				
Educación	0,2%	0,3%	0,5%	0,2%
Salud	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%
Inclusión económica y social	1,0%	0,7%	1,0%	1,2%
Vivienda y desarrollo urbano	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%
Empleo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Subtotal gasto en programas focalizados	1,4%	1,3%	2,1%	1,8%
Subtotal gasto GC – Gasto en programas focalizados	3,3%	3,1%	5,3%	6,9%
3. Gasto social en subsidios al consumo (a través de empresas públicas)				
Pensiones	0,7%	1,0%	1,3%	1,3%
Derivados de petróleo	1,3%	2,9%	2,1%	3,5%
Sector eléctrico	0,0%	0,5%	0,4%	0,1%
Otros subsidios	0,8%	0,4%	1,5%	1,2%
d) Subtotal subsidios	2,8%	4,9%	5,3%	6,2%

Cuadro 6 (conclusión)

Categorías de gasto	2000	2006	2009	2012 ^a
Subsidios sin pensiones	2,1%	3,8%	4,0%	4,9%
e)Total gasto social ampliado (c+d) ^b	8,7%	10,7%	13,1%	15,0%
Gasto público total(PGE) en millones de dólares	4 259,8	9 927,6	20 610,4	36 109,3
Gasto social ampliado como porcentaje del gasto público total(PGE)	23,3%	21,2%	33,5%	44,6%
Población en millones de habitantes	12,3	13,5	14,0	15,0
Gasto social per cápita PGE (sin subsidios) en dólares	88,0	107,3	161,1	186,3
Gasto social per cápita ampliado (con subsidios) en dólares	130,0	195,9	269,0	315,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SIGEF.

Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, Mayo 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, marzo 2010. Datos Bajados a través del website: www.mef.gov.ec.

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Presupuesto por programas vigentes, 2010-2012, Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de marzo 2012.

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Cobertura e inversión por programas a nivel de parroquias 2010-2012 Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de marzo 2012.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Gasto Social por institución y por programa/proyecto 2009-2012, Oficio No. MCDS-2012-0599-OF, marzo 2012.

Ministerio de Salud, Gasto programado y ejecutado 2010-2012, Oficio No. CGP.001262, marzo 2012.

Ministerio de Salud, Gasto en salud por programas y número de beneficiarios de cada uno de los programas de salud, Oficio No. CGP.001262, marzo 2012.

IESS presupuestos 2010-2012, entregado en magnético.

Banco Central del Ecuador (BCE), "Información estadística mensual" Boletín No.1924 Junio 2012 y a Diciembre de 2013.

Ministerio de Relaciones Laborales, Políticas, programas y proyectos, Oficio No. MRL-DPI-2013-0008, febrero 2013.

Ministerio de Educación, Políticas en marcha, programas y proyectos, estadísticas presupuestarias al 2012, Oficio No. MINIDUC-CGP-2013-00046-OF, febrero 2013. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Agenda Sectorial 2012-2013, Oficio MCDS-CGPPS-2013-0032-OF, feb. 2013.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, programas y proyectos del sector social, Oficio MCDS-CGPPS-2013-0032-OF, feb. 2013. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, información presupuestaria por sector, institución y grupo de gasto 2012, Oficio MCDS-CGPPS-2013-0032-OF, febrero 2013.

MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) "Información de Presupuesto y Beneficiarios Programados para el año 2010". OFICIO MIDUVI-D-WSV-2010.

INFA (Instituto de la Niñez y la Familia) "Información de Presupuesto y Beneficiarios Programados para el año 2010" OFICIO No.- 0019-CGP-MIES/INFA-2010.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Tesorería de la Nación, "Información Presupuestaria Transferida a entidades del Sector Social, período 2001-2007", Oficio No. MEF-STN 2007-5454, Quito, noviembre 2007.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/Subsecretaría de presupuestos, "Presupuesto público por sectores-estructura. 1995-2007", Quito, noviembre 2007.

Secretaría Técnica del Frente Social (STFS)/Unidad de Análisis e Información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE, " Información presupuestaria y de programas.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (INEC/CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población", Proyecciones oficiales a nivel nacional, Quito, octubre 2003.

^a Datos provisionales.

^b Gasto Social Ampliado, corresponde a los valores totales del PGC+PED+subsidios vía empresas públicas.

A. Gasto social ampliado (SPNF)

i) Con relación a la magnitud del gasto social bajo la noción ampliada⁸, llama la atención la preponderancia que éste tiene cuando se incluyen todos sus componentes y ámbitos de ejecución: al 2012 el gasto social representaba el 15% del producto interno bruto (PIB) –similar al nivel de gasto en Chile–, y no como usualmente se sostiene 8,7% del PIB.

Este nivel de gasto llama la atención, por cuanto los estudios que se refieren al gasto social en Ecuador, normalmente utilizan únicamente las series de gasto del gobierno central. Sin embargo, estas representan sólo una parte del total del gasto social ampliado, como se refleja en el cuadro 6. Bajo esta noción, el gasto social de Ecuador es cercano a los niveles de gasto social promedio de América Latina reportados por la CEPAL en las ediciones anuales del Panorama Social.

ii) Con relación a la recuperación del gasto social en el presente siglo, se denota que después de casi dos décadas de descenso del gasto social, éste mostró una significativa recuperación durante el período 2000-2012: pasó del 8,7% del PIB en el año 2000 al 15% del PIB en el 2012 (equivalente al 37,5% y 34% del presupuesto general del Estado, respectivamente⁹).

Por su parte, el gasto social per cápita ampliado (SPNF), pasó de 130 dólares en el año 2000, a 315 dólares en el año 2012, nivel que en comparación con los países de la región, ubica a Ecuador a nivel intermedio entre los países latinoamericanos. Éste aumento está fuertemente relacionado con los siguientes dos factores: a) el incremento en remuneraciones a docentes y médicos; y, b) el decrecimiento de la tasa de natalidad, con el relativo descenso en las tasas de crecimiento de la población¹⁰.

iii) Con relación a los cambios en la composición del gasto social ampliado por ámbitos de competencia, se encuentra que las acciones en materia social que anteriormente realizaban entidades descentralizadas¹¹ o gobiernos seccionales¹² se trasladaron al gobierno central; actualmente son muy pocas las intervenciones en materia social por fuera del gobierno central; y han cobrado preponderancia los subsidios directos –transferencias monetarias especialmente–.

En los primeros años de la gestión del actual gobierno, el mayor nivel de gasto social se explica por las asignaciones emergentes al área social con recursos del ex Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC), y por la mayor disponibilidad de recursos en la caja fiscal, provenientes de las medidas adoptadas por el gobierno en relación al manejo de los recursos públicos, tales como:

- i) Eliminación de los fondos especiales provenientes del petróleo, denominados: Cuenta Especial Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS); Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH); Fondo de Estabilización Petrolera (FEP); y Fideicomiso Mercantil Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FIMFEISEH), cuyos recursos se asignaron al gasto corriente y de inversión;
- ii) Unificación de los recursos petroleros dentro en el presupuesto general del Estado; y
- iii) Traspaso en el año 2007 del campo petrolero denominado Bloque 15 desde manos privadas a manos del Estado (a PETROAMAZONAS Ecuador S.A.¹³).

⁸ Gasto social ampliado (GSA)= Gastos del gobierno central + Gastos de las entidades descentralizadas + Gasto en subsidios a través de empresas públicas (Petroecuador y empresas eléctricas). Es equivalente al gasto social del SPNF.

⁹ Nótese que si bien en términos del PIB el gasto social ampliado (GSA) casi se duplicó; en términos del PGE no se registra tal incremento, inclusive hay una menor participación del GSA, toda vez que el PGE se incrementó más que el GSA.

¹⁰ Los cambios en la composición por edad de la población están disminuyendo las presiones a los sistemas de salud y educación infantil, lo cual juega a favor del cumplimiento de metas.

¹¹ Como la Unidad Ley de Maternidad Gratuita por ejemplo, que ejecutaba importantes recursos para la atención de la salud reproductiva por fuera de la estructura ministerial.

¹² Por ejemplo, los gastos de los Municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca, en el Programa de Aseguramiento Universal que fueron absorbidos completamente por el Ministerio de Salud.

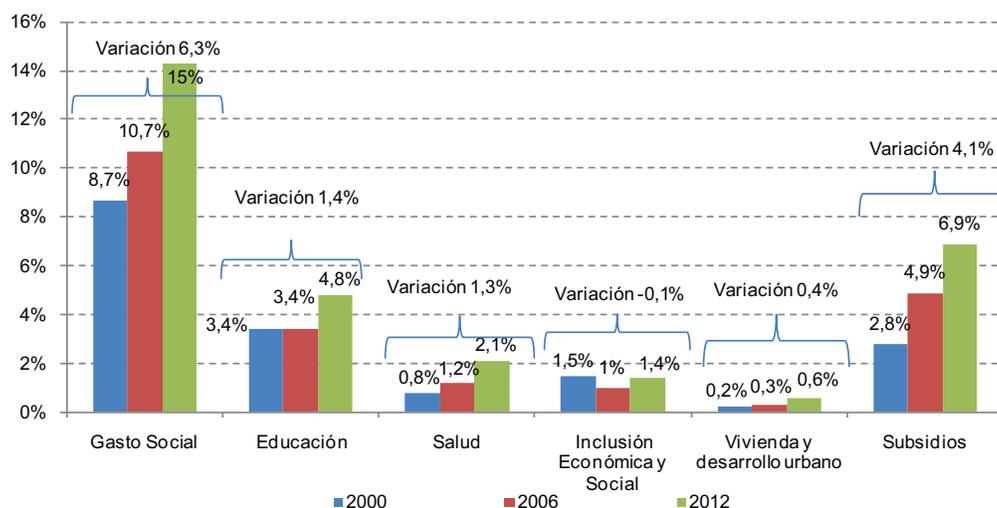
¹³ Operadora estatal que se hizo cargo de la producción de la empresa privada Occidental Petroleum, en virtud de la rescisión del contrato por parte del Estado ecuatoriano en el año 2006.

Además, se eliminaron las unidades ejecutoras públicas para ministeriales que ejecutaban los principales programas sociales por fuera de la estructura administrativa ministerial regular, se eliminó el manejo de los recursos a través de mecanismos parafiscales (fondos y fideicomisos), incorporando estos recursos al presupuesto general del Estado. Todos estos mecanismos le dieron holgura a la caja fiscal entre 2007 y 2009. A partir de 2010, el incremento tributario, la venta anticipada de petróleo y un agresivo endeudamiento interno, han permitido expandir y sostener el gasto social hasta la presente.

En 2012, los servicios de tipo universal fueron el principal componente de la política social ecuatoriana, ya que el 47% del gasto social ampliado se destinó a financiar los servicios regulares de educación, salud, inclusión social, vivienda, promoción del empleo. Luego se ubican las transferencias de ingresos que el Estado entrega a la población por concepto de pensiones a la seguridad social de los jubilados del sector público, a los combustibles, a la energía eléctrica y a los pequeños productores agropecuarios entre otros, y que generalmente no se los registra como gasto social pese a que representan el 41% del gasto social ampliado. Finalmente, están las intervenciones vía programas sociales focalizados, que representan el 12% de dicho gasto. Al analizar el gasto social ampliado según ámbitos de ejecución, para el año 2012, el gasto social del gobierno central (GC) representó alrededor del 58% del gasto social total ampliado. Apenas alrededor del 1% se ejecuta a través de las entidades descentralizadas; por su parte, el gasto social en subsidios ejecutado a través de las empresas públicas constituye aproximadamente el 41% del gasto social total del SPNF (véase cuadro 6).

El examen del gasto social ampliado por destino muestra que las inversiones sociales en el año 2012 llegan al 15%, del PIB y que, en orden de importancia, se distribuyeron en: subsidios¹⁴, educación, salud, inclusión económica y social¹⁵; vivienda y saneamiento, y empleo (véase el gráfico 9).

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEVENGADO, AMPLIADO TOTAL Y POR SECTORES,
2000–2012
(En porcentajes del PIB)



Fuente: (BCE) Banco Central del Ecuador; (MF) Ministerio de Finanzas, a diciembre de 2012.

Nota: El total del gasto social incluye los subsidios a los derivados del petróleo, al sector eléctrico, y otros subsidios pro-pobres.

¹⁴ Comprende los subsidios a los derivados del petróleo, al sector eléctrico, y otros subsidios pro-pobres.

¹⁵ Comprende el sector que tradicionalmente se denominaba “bienestar social” que atiende a grupos vulnerables bajo diversos mecanismos; especialmente a través de programas de asistencia social a niños, tercera edad, discapacitados, o a segmentos de población muy pobre a la que se atiende con el Bono de Desarrollo Humano, o con bonos de vivienda. En Ecuador, este conjunto de actividades de protección se denomina “inclusión social” y es llevado adelante por el actualmente denominado “Ministerio de Inclusión Económica y Social”. Es decir, en Ecuador la inclusión social es uno de los sectores del sistema de protección social, así como lo es: salud, educación, o trabajo.

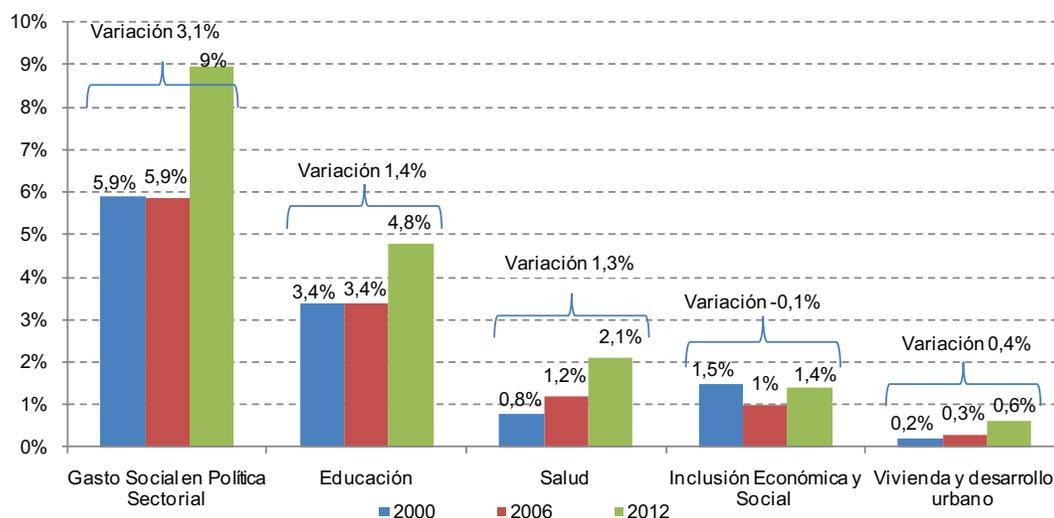
Como se aprecia en el cuadro 6, en el año 2012 tienen preponderancia los gastos del gobierno central con el 8,7% del PIB (dentro de éstos, el sector educación absorbe el 4,6% del PIB); le sigue en importancia los gastos en subsidios que realizan las empresas públicas con una importancia relativa del 6,2% del PIB, siendo el subsidio a los consumidores de derivados del petróleo el principal gasto social (3,5%). El gasto social de las entidades descentralizadas es marginal, apenas ejecutaron el 0,2% del PIB en el 2012.

En concordancia con los otros países de la región, en Ecuador, paulatinamente han cobrado mayor prioridad las asignaciones para lo social, recuperando con ello el deterioro experimentado en las décadas pasadas. Sobre su efecto en el bienestar de la población, poco se puede afirmar, toda vez que no hay estadísticas oficiales sobre indicadores de resultado e impacto de dichos gastos. A partir de 2007 hasta la presente no existe información sobre el estado de salud, nutricional, o sobre los logros de aprendizaje de la población, o sobre los avances en el desarrollo infantil. Para una mejor comprensión de los datos resumidos en el cuadro 6, a continuación se analizan los tres componentes del gasto social ampliado según ámbitos de ejecución¹⁶.

B. Gasto social del presupuesto general del Estado (PGE)

Este ámbito de ejecución del gasto social alude al gasto del gobierno central sumado al gasto de las entidades descentralizadas en el sector social. Como se aprecia en el gráfico 10, las inversiones sociales del PGE, ejecutadas durante el periodo 2000-2012, registran una expansión importante: pasaron del 5,9% del PIB en 2000 al 9% en 2012. En términos reales,¹⁷ las inversiones sociales crecieron a una tasa promedio anual del 13,2%, mientras el gasto público total lo hizo a una tasa superior, 18,9%. Por su parte, el PIB en el mismo período creció a una tasa promedio anual del orden del 5,9%, es decir muy inferior al ritmo de crecimiento del gasto.

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL PGE Y POR SECTORES, 2000, 2006 Y 2012^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: (BCE) Banco Central del Ecuador; (MF) Ministerio de Finanzas a diciembre de 2012.

^aGasto devengado.

¹⁶ Según nivel administrativo: Gobierno Central, Gobiernos Descentralizados, Empresas públicas no financieras, etc.

¹⁷ Series deflactadas a precios del año 2000.

Cabe diferenciar el comportamiento del gasto público por sub períodos: entre 2000-2006 se experimentó prociclicidad del gasto público total: el PIB registró un crecimiento promedio anual del 5,8% mientras el gasto público total lo hizo al 3,8%. Cabe también denotar que los incrementos del gasto social fueron superiores a los aumentos del gasto público total: 5,6% frente a 3,8%.

En cambio, entre 2007-2012 los incrementos del gasto social fueron inferiores a los incrementos del gasto público total (15% frente a 25% promedio anual), y acompañados de una tasa de crecimiento del PIB del 4,8% promedio anual. Es decir, el aporte de dichos gastos sobre el crecimiento ha sido modesto. No obstante los ingentes recursos públicos inyectados a la economía, ésta creció a niveles inferiores a los del subperíodo anterior, lo cual sugiere que los incrementos en el gasto de este sub periodo han estado orientados fundamentalmente a gasto corriente.

El análisis del gasto social del PGE por sectores muestra, en el promedio del período investigado, la preponderancia que tiene la educación en el total del gasto social: 56% del gasto social fue a educación; 19% a salud, 19% a inclusión económica; 5% a vivienda y saneamiento, y el resto a empleo (1%).

En este ámbito de ejecución del gasto social, en el contexto latinoamericano, Ecuador ya no sería uno de los países con mayor rezago, como generalmente aparecía en los análisis comparativos de la región. De ahí la importancia de cuantificar apropiadamente las inversiones sociales en los distintos ámbitos del sector público.

C. Gasto social del gobierno central en políticas sectoriales regulares

Cuando se examina el gasto social del gobierno central (GC) en el presente siglo, es necesario tener presente que los cambios de nivel obedecen a dos factores: i) a incrementos en el nivel del gasto propiamente; y, ii) a cambios en la composición, derivados de las reformas en el ámbito de ejecución (nivel administrativo).

Hasta 2008, cuando aún no operaba la unificación presupuestaria en el país, el gasto del GC representaba únicamente alrededor del 50% del gasto social total. El resto del gasto social se ejecutaba a través de las entidades descentralizadas, que contribuían con aproximadamente el 24% del gasto social, y los subsidios de las empresas públicas, con el 26% del gasto social total del SPNF.

A partir del año 2009, con la entrada en vigor de la unificación presupuestaria y la puesta en marcha de la reestructuración institucional del sector, el gasto social del GC ha crecido paulatinamente, mientras el de las entidades descentralizadas fue disminuyendo.

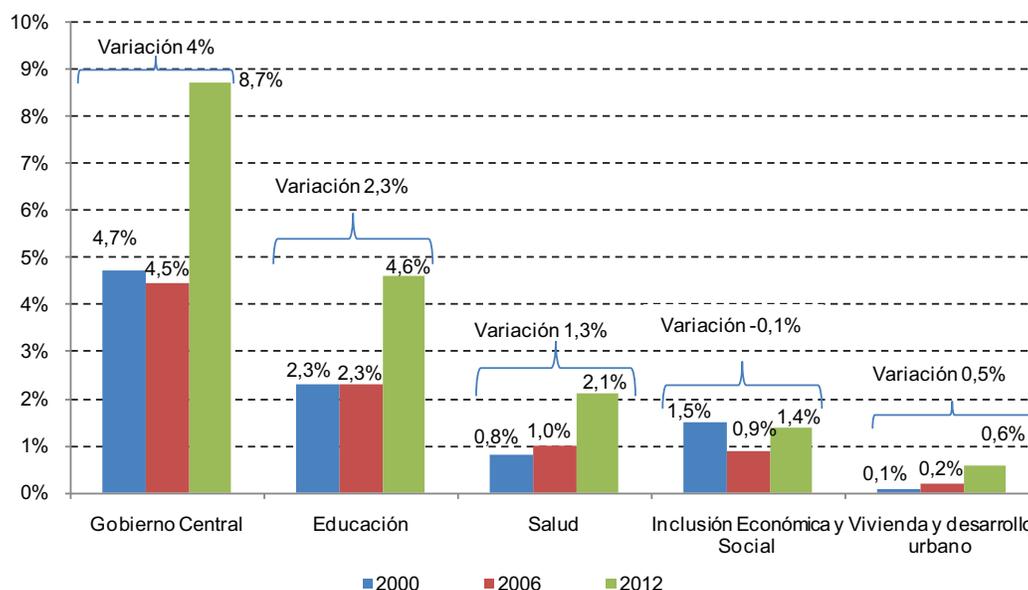
Para efectos ilustrativos del gasto social en este nivel de administración, que es al que normalmente aluden los análisis internos e internacionales por disponibilidad de información, se presenta en el gráfico 11 la distribución sectorial del gasto social bajo este ámbito de ejecución.

De ahí, que al 2012 el gasto social del GC representó alrededor del 58% del gasto social total ampliado y el 8,7% del PIB, lo que equivale aproximadamente el 97% del gasto en el presupuesto general del Estado.

El análisis del gasto social del GC por sectores de intervención muestra el mismo patrón que el antes indicado al analizar para el ámbito de ejecución del PGE, en virtud de la preponderancia que tienen estos gastos dentro del PGE, precisamente por los cambios en la composición descrita en líneas anteriores.

Estos cambios en la composición del gasto social, también obedecen al cambio en la modalidad de ejecución de los principales programas sociales, ahora insertos dentro de los ministerios del ramo, los cuales eliminaron las unidades para ministeriales que operaron por casi un cuarto de siglo (entre 1982-2007), y han incorporado dichas acciones dentro de la estructura ministerial regular. Dada la relevancia de estas acciones en el sistema de protección social ecuatoriano, a continuación se analizan los programas focalizados.

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEVENGADO DEL GOBIERNO CENTRAL Y POR
SECTORES,
2000, 2006 Y 2012
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE); Ministerio de Finanzas (MF), diciembre de 2012.

D. Gasto social en programas focalizados

Las inversiones vía programas focalizados representan alrededor del 23% del gasto social total del PGE durante todo el período analizado. Dichos programas han operado mayormente en los sectores tradicionales de inclusión económica y social (ex Ministerio de Bienestar Social), y en vivienda y saneamiento, complementando los servicios de tipo universal. Fundamentalmente, se trata de programas que utilizan mecanismos de transferencias monetarias: el Bono de Desarrollo Humano y los Bonos de la Vivienda.

Los datos del cuadro 7 muestran que en 2012 una quinta parte del gasto total del PGE constituye gasto en programas específicos focalizados. Es decir, un volumen de recursos significativo (casi 1.500 millones de dólares) se ejecuta por esta vía.

Dentro del gasto en programas, las transferencias monetarias son un componente fundamental de la política de inclusión social, éstas actualmente representan el 67% del total del gasto en programas sociales, su preponderancia se registra desde el año 2009 hasta el presente.

El cuadro 7 ilustra la importancia que las intervenciones vía programas sociales desempeñan en el quehacer de la política social gubernamental, ya que durante todo el período éstas giraron alrededor del 23% del PGE social.

En respuesta a los graves problemas estructurales de pobreza, desempleo, desnutrición, entre otros, el gobierno actual continúa dando importancia a los 15 programas que tradicionalmente venían ejecutándose en este ámbito, particularmente al Bono de Desarrollo Humano (BDH), los bonos de la vivienda, los programas de desarrollo infantil, de alimentación y de salud; así como al desarrollo de nuevos pequeños programas de inclusión económica.

CUADRO 7
GASTOS SOCIALES TOTALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Y GASTO EN
LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES, GASTOS DEVENGADOS, 2000, 2006, 2009 Y 2012
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

Tipo de Gasto	2000	2006	2009	2012 ^a
Total gastos sociales del PGE (millones de dólares)	1 082	2 750	4 863	7 249
Total gastos sociales (porcentaje del PGE)	25,4%	27,7%	23,6%	20,1%
Total gastos sociales del PGE (porcentajes del PIB)	5,9%	5,9%	7,9%	9,0%
Total gastos programas específicos (millones de dólares)	258	619	1 279	1 488
Total gastos en programas (porcentajes del PIB)	1,4%	1,3%	2,1%	1,8%
Total gastos en programas (porcentajes del total de gastos sociales)	23,9%	22,5%	26,3%	20,5%
Gasto social total per cápita (PGE), sin subsidios generales, en dólares	88	107	161	186
Gasto social per cápita ampliado (con subsidios generales) en dólares	130	195	269	315

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SIGEF. Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, febrero 2013.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, marzo 2010. Datos bajados a través del sitio web: www.mef.gov.ec.

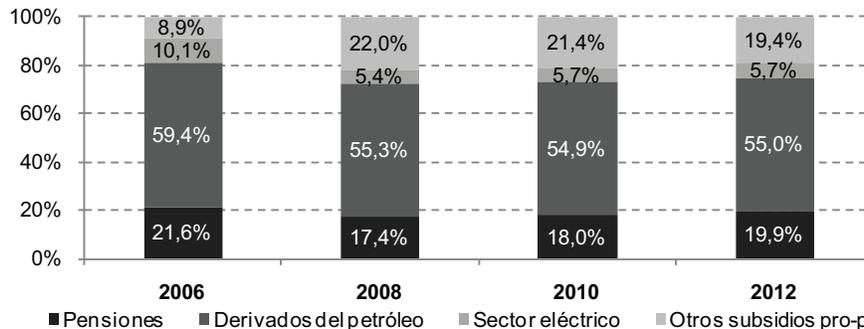
Banco Central del Ecuador (BCE), "Información estadística mensual" Boletín No.1933. Diciembre 2012.

^a Datos semi definitivos.

E. Gasto social en subsidios

Desde la década de los setenta, los subsidios generales directos han desempeñado un papel preponderante como instrumento de política pública en el Ecuador y han estado orientados a disminuir las brechas sociales entre la población. Estos subsidios del Estado son fundamentalmente: el subsidio a las pensiones a los trabajadores públicos jubilados de la seguridad social (a través del IESS, Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas –ISSFA– y el Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas –ISSPOL), el subsidio al consumo de los combustibles; y el subsidio al consumo de energía eléctrica. En años recientes se han instaurado otros subsidios de tipo “pro-pobres”, dirigidos principalmente a pequeños productores agropecuarios.

GRÁFICO 12
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS SUBSIDIOS, 2006, 2008, 2010 Y 2012
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas (MF) (2009). Subsecretaría de Política Económica "Subsidios Banco Nacional de Fomento". Quito. Septiembre. Ministerio de Finanzas (MF) (2008). Subsecretaría de Presupuestos. "Proforma Presupuestaria 2008". Quito. Ministerio de Finanzas (MF) (2007). Subsecretaría de Presupuestos. "Proforma Presupuestaria 2007". Quito.

En el gráfico 12 se reporta la distribución relativa de los subsidios entre 2006 y 2012. En 2012, los subsidios a los derivados del petróleo y los subsidios a la seguridad social representaban el 55% y el 20% del total, respectivamente. El IESS absorbe la mayor parte de los subsidios a la seguridad social, luego el ISSFA y finalmente el ISSPOL.

Generalmente estos subsidios no son contemplados como gasto social. Dado que algunos de ellos son universales, de larga data, o no aluden a los sectores tradicionales -educación y salud-, no están registrados en el consciente colectivo como parte del gasto social; de ahí su falta de visualización y registro. En el último quinquenio del presente siglo, anualmente alrededor del 15% del presupuesto general del Estado, fue destinado a este tipo de subsidios.

El detalle cuantitativo pormenorizado de los subsidios por sub períodos se presenta en los cuadros 8 y 9, para 2000-2006 y para 2007-2012 respectivamente.

CUADRO 8
COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR, 2000-2006
(En millones de dólares)

Tipo de subsidio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2000-2006
Pensiones:	130,6	158,0	191,2	231,3	325,2	432,3	489,9	279,8
IESS	95,4	115,5	139,7	166,8	230,5	332,1	379,7	208,5
ISSFA	14,0	16,9	20,5	36,0	32,3	32,3	78,0	32,9
ISSPOL	21,2	25,6	31,0	28,6	62,4	67,8	32,1	38,4
Derivados petróleo ^a	234,4	299,2	382,1	487,8	666,5	1121,7	1 349,6	741,6
Gas (GLP)	77,6	99,0	126,4	161,4	220,6	371,2	542,5	228,4
Diesel	110,3	140,9	179,8	229,6	313,7	528,0	586,2	298,4
Gasolina	46,5	59,3	75,8	96,7	132,2	222,4	220,9	122,0
Sector eléctrico ^a	-	-	-	-	15,0	80,0	230,0	46,4
Resto del total de la población	-	-	-	-	15,0	80,0	230,0	46,4
Otros subsidios pro-pobres	151,9	159,5	161,8	176,8	189,0	190,4	202,0	175,9
Bono de Desarrollo Humano	145,0	149,1	143,5	159,9	172,7	170,1	182,0	160,3
Bono de la Vivienda + Bono de la Titulación	6,87	10,47	18,3	16,92	16,3	20,3	20,0	15,6
Total Subsidios	516,8	616,8	735,0	895,9	1.195,7	1.824,4	2.271,5	1.150,9
En porcentajes del gasto corriente del PGE	16,9%	17,4%	16,0%	17,5%	20,3%	25,9%	28,4%	20,4%
En porcentajes del PIB	2,8%	2,5%	2,6%	2,8%	3,3%	4,4%	4,9%	3,3%
Gasto corriente del PGE	3 052,5	3 539,4	4 579,7	5 126,2	5 885,3	7 048,9	7 984,1	5 316,6
PIB	18 318,6	24 468,3	28 548,9	32 432,8	36 591,6	41 507,0	46 802,0	32 667,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SIGEF. Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, Mayo 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, febrero 2013. Datos Bajados a través del web site: www.mef.gov.ec.

Banco Central del Ecuador (BCE), "Información estadística mensual" Boletín No.1924 Junio 2012 y Diciembre 2012.

^a Estos valores comprenden las transferencias de ingresos a los consumidores.

Los subsidios han registrado una tasa de crecimiento real promedio anual del 22,8% entre los años 2000 y 2012, denotándose que los subsidios que más han crecido son los subsidios por pensiones

jubilares de los ex servidores públicos, los cuales crecieron al 17% promedio anual, seguidos por los subsidios “pro-pobres“, cuyo crecimiento es 13% promedio anual, intensificándose su ritmo entre el 2007 y el 2012. En 2012, los subsidios generales directos superaron los 5.000 millones de dólares, equivalentes al 6,2% del PIB.

CUADRO 9
COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL ECUADOR, 2007-2012
(En millones de dólares)

Tipo de subsidio	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a	Promedio 2007-2012
Pensiones:	550,9	624,9	778,6	803,3	827,2	1 039,8	770,8
IESS	418,9	442,2	510,0	493,4	493,5	706,1	510,7
ISSFA	87,9	127,2	194,4	213,5	230,6	230,6	180,7
ISSPOL	44,2	55,5	74,2	96,4	103,2	103,2	79,4
Derivados petróleo:	1 690,1	1 986,1	1 276,9	2 447,5	2 571,1	2 867,0	2 139,8
Gas (GLP)	698,8	698,8	463,1	616,9	637,7	680,1	632,6
Diesel	647,9	889,0	537,4	1 287,5	1 254,5	1 364,4	996,8
Gasolina	343,4	395,3	275,8	539,1	631,3	778,9	494,0
Jet fuel importado		3,0	0,6	4,0	47,6	43,6	16,5
Sector eléctrico	236,0	192,7	259,3	256,2	124,2	100,0	194,7
Tarifa de la dignidad (un segmento)	21,3	45,0	42,3	45,2	44,0	-	33,0
Resto del total de la población	214,7	147,7	217,0	211,0	80,2	-	145,1
Otros subsidios pro pobres	457,5	789,7	942,9	954,3	1 193,9	1 009,0	891,2
Bono de Desarrollo Humano	341,0	378,0	490,0	649,5	709,8	790,0	559,7
Bono de la Vivienda + Titulación	89,4	310,7	174,1	148,2	351,7	45,2	186,5
Subsidio al Sector Panadero ^a	15,21	39,73	1,52	-	-	-	9,4
Subsidio al Sector Agrícola	11,98	61,35	99,65	51,04	93,44	9,9	54,6
Subsidio a la Productividad	-	-	172,9	100,5	18,6	112,0	67,3
Subsidios para discapacitados	-	-		3,1	19,3	41,8	10,7
Subsidios al Migrante	-	-	4,8	2,0	1,1	10,1	3,0
Total Subsidios	2 934,5	3 593,4	3 257,7	4 461,3	4 716,4	5 015,9	3 996,5
En porcentajes del gasto corriente del PGE	32,1%	24,3%	23,4%	26,4%	21,5%	20,7%	24,7%
En porcentajes del PIB	5,8%	5,8%	5,3%	6,6%	6,0%	6,2%	5,9%
Gasto corriente del PGE	9 148,00	14 761,4	13 930,2	16 905,0	21 970,4	24 277,7	16 832,1
PIB	51 007,7	61 762,6	61 550,4	67 856,4	78 188,9	80 925,4	66 881,9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SIGEF. Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, Mayo 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, febrero 2013. Datos Bajados a través del web site: www.mef.gov.ec.

Banco Central del Ecuador (BCE), "Información estadística mensual" Boletín No.1924 Junio 2012 y Diciembre 2012

^a Durante el período 2000 - 2006, no existía el Subsidio al Sector Agrícola, Sector Panadero y Microcréditos.

Los subsidios de mayor relevancia fueron los derivados del petróleo (3,5% del PIB), los cuales están vigentes desde la década del setenta; dentro de éstos, el de mayor preponderancia es el subsidio al diesel (1,7% del PIB), luego el subsidio a la gasolina y finalmente al gas. En segundo lugar se denotan los subsidios a las pensiones, con 1,3% del PIB. En tercer lugar se ubican los subsidios pro-pobres (1,2% del PIB), dentro de los cuales el BDH es el preponderante (1% del PIB), y que tienen una tendencia al alza. Finalmente se ubica el subsidio eléctrico.

III. Estructura básica del sistema de protección y promoción social: caracterización de las prestaciones principales

La Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada en 2008, establece que el desarrollo se orientará a la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. La instancia encargada de la planificación nacional, SENPLADES, sostiene: *“Entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable”* (SENPLADES, 2009).

Frente a las premisas anteriores, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social se planteó el desafío de construir un nuevo modelo de desarrollo social que proyecte sus acciones hacia el cambio estructural a largo plazo, mediante la construcción de "espacios inclusivos" donde los ciudadanos activos puedan concretar el bienestar, la equidad y la realización de su potencial inherente.

Dentro de este marco, los esfuerzos oficiales han buscado una planificación integral y coordinada de la Agenda de Acción Social, a fin de "Garantizar los derechos de las personas tradicionalmente excluidas y vulnerables, y buscar una erradicación progresiva de la pobreza brindando oportunidades económicas que favorezcan un proceso de inclusión económica y social" (SENPLADES, 2009).

En la práctica, el sistema de protección y promoción social ecuatoriano combina cuatro tipos de intervenciones sociales: i) protección social contributiva; ii) protección social no contributiva, iii) intervenciones sectoriales regulares (inclusión económica y social, salud, educación, vivienda y desarrollo urbano, y empleo); y iv) políticas de distribución de ingresos. Se espera que estas intervenciones posibiliten la ampliación de las capacidades y oportunidades de la población, a fin de que ésta pueda ejercer sus derechos y una ciudadanía activa.

A. Protección social contributiva (“seguridad social”): pensiones, jubilaciones y seguros de enfermedad

El principal proveedor de seguros es el sector público: en 2012, el número de afiliados del IESS fue de 2.731.378 personas, que representan el 40,3% de la población económicamente activa (PEA). El cuadro 10 presenta un resumen del sistema vigente.

Desde sus inicios en el año 1928, el Seguro Social en el Ecuador¹⁸, adquirió como forma de operación el sistema de reparto, es decir un método de aportaciones en el cuál las contribuciones de los trabajadores presentes sirven para pagar a los jubilados actuales. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), mantiene el mismo modelo, es un sistema de reparto que funciona mientras más trabajadores ingresen al sistema y puedan mantener a una población relativamente estable de jubilados.

CUADRO 10
CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Modelo general del sistema	Cobertura y prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
<p>El mayor sistema de seguridad social ecuatoriano, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), provee a sus afiliados cuatro tipos de seguros:</p> <p>1. Seguro de pensiones: protege a los asegurados del Seguro general obligatorio en invalidez, vejez y muerte. Concede prestaciones al asegurado y a su familia.</p> <p>2. Seguro Campesino: protege a la población del sector rural y pescador artesanal del Ecuador, en sus estados de necesidad vulnerables, mediante la ejecución de programas de salud integral, discapacidad, vejez e invalidez y muerte con el fin de elevar el nivel y calidad de vida de la población campesina.</p> <p>3. Seguro de Salud Individual y Familiar: es uno de los seguros especializados del IESS. Protege al asegurado y su familia en las contingencias de enfermedad y maternidad.</p> <p>4. Seguro de Riesgos de Trabajo (SGRT): garantiza a los afiliados y empleadores, seguridad y salud laboral mediante acciones y programas de prevención. Brinda protección a los afiliados y a sus familias en las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p>	<p>La cobertura del 2008 al 2012 se ha incrementado por la ampliación de la base de aportantes y por inclusión de los conyugues e hijos de los afiliados del IESS.</p> <p>La cobertura del IESS pasó de 26% en 2008 a 40,3% de la PEA en 2012 (2.731.378 personas). En el mismo período la cobertura del SSFA e ISSPOL se redujo de 1,4% a 0,9%, la cobertura privada bajó de 1,3% a 0,4%. AUS se mantuvo en 0,1%; Ministerio de Salud Pública: subió de 1,3% al 3,1%.</p> <p>Los afiliados al IESS reciben las siguientes prestaciones:</p> <p>a. Pensiones (302.320 pensionistas entre IESS, ISSFA e ISSPOL): Jubilación ordinaria por vejez, Jubilación por invalidez que incluye el subsidio transitorio por incapacidad.</p> <p>b. Pensiones de montepío.</p> <p>c. Atención médica.</p> <p>d. Maternidad.</p> <p>e. Auxilio de Funerales.</p> <p>f. Acceso a Fondos de Reserva y Fondos de Cesantía.</p> <p>g. Acceso a préstamos quirografarios, hipotecarios y prendarios.</p> <p>Además el IESS ofrece programas recreativos y socio culturales a los jubilados y beneficiarios del montepío.</p>	<p>Las prestaciones de la seguridad social se financian con aportes personales de los afiliados (9,74% del salario mensual de aportación), aportes patronales de los empleadores y la rentabilidad generada por las inversiones de dichos fondos. Los aportes son:</p> <p>a. Seguro de pensiones:</p> <p>IESS: 60% de aportes personales y patronales y 40% del Estado</p> <p>ISSFA-ISSPOL: 40% con aportaciones personales y 60% del Estado.</p> <p>b. Seguro Campesino: 0,30% del costo de aseguramiento el Estado, 0,35% empleador y 0,35% afiliados al IESS.</p> <p>c. Seguro de Salud:</p> <p>IESS: 5,71% del sueldo mensual como aporte patronal</p> <p>ISSFA: 4,50% del sueldo mensual como aporte personal y 3,50% como aporte patronal</p> <p>ISSPOL: 2,50% del sueldo mensual como aporte personal y 3,50% como aporte patronal.</p> <p>d. Seguro de Riesgos de Trabajo:</p> <p>IESS: 0,55% del sueldo en relación de dependencia.</p> <p>ISSPOL: 0,25% del aporte personal y aporte patronal</p> <p>ISSFA: 0,75% del aporte personal y aporte patronal.</p>	<p>La seguridad social en el país está provista por cinco tipos de instituciones; las cuales operan de manera segmentada:</p> <p>1. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (IESS), entidad descentralizada y la principal en el manejo de la seguridad social de los trabajadores públicos y privados del país.</p> <p>2. El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), entidad autónoma de las Fuerzas Armadas que brinda seguridad social a los militares.</p> <p>3. El Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) es una institución autónoma de la policía Nacional y brinda seguridad social a los miembros policiales.</p> <p>4. En los últimos años, se introdujo el esquema de atención a afiliados del IESS, a través de clínicas privadas que mantienen Convenios de pago, por atenciones de emergencia que no pueden ser absueltas por el IESS.</p> <p>5. Instituciones que brindan seguros privados.</p>

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ En aquel entonces, conocido como “Caja de Pensiones”. A partir de 1970 fue denominado IESS.

1. Gasto público en pensiones

En el presupuesto general del Estado del año 2012, el 1,3% del PIB se destinó a pensiones de la seguridad social tanto de los servidores públicos como de las fuerzas armadas y policía. El cuadro 11 ilustra la evolución del gasto público en pensiones de la seguridad social en relación con el PIB, PGE y el gasto social para todo el período de estudio.

CUADRO 11
GASTO PÚBLICO EN PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2000-2012

Años	Gasto total del seguro social (millones de dólares)	Porcentaje PIB	Porcentaje Gasto total (PGE)	Porcentaje Gasto social	Gasto per cápita (dólares)	
2000	Total	130,6	0,7%	3,1%	4,3%	10,6
	IESS	95,4	0,5%	2,2%	3,1%	7,8
	ISSFA	14,0	0,1%	0,3%	0,5%	1,1
	ISSPOL	21,2	0,1%	0,5%	0,7%	1,7
2001	Total	158,0	0,6%	4,0%	4,5%	15,8
	IESS	115,5	0,5%	2,9%	3,3%	11,5
	ISSFA	16,9	0,1%	0,4%	0,5%	1,7
	ISSPOL	25,6	0,1%	0,6%	0,7%	2,6
2002	Total	191,2	0,7%	4,3%	4,2%	21,2
	IESS	139,7	0,5%	3,2%	3,1%	15,5
	ISSFA	20,5	0,1%	0,5%	0,4%	2,3
	ISSPOL	31,0	0,1%	0,7%	0,7%	3,4
2003	Total	231,3	0,7%	5,5%	4,5%	28,1
	IESS	166,8	0,5%	3,9%	3,3%	20,2
	ISSFA	36,0	0,1%	0,9%	0,7%	4,4
	ISSPOL	28,6	0,1%	0,7%	0,6%	3,5
2004	Total	325,2	0,9%	7,1%	5,5%	41,1
	IESS	230,5	0,6%	5,1%	3,9%	29,1
	ISSFA	32,3	0,1%	0,7%	0,5%	4,1
	ISSPOL	62,4	0,2%	1,4%	1,1%	7,9
2005	Total	432,3	1,0%	8,6%	6,1%	57,6
	IESS	332,1	0,8%	6,6%	4,7%	44,3
	ISSFA	32,3	0,1%	0,6%	0,5%	4,3
	ISSPOL	67,8	0,2%	1,3%	1,0%	9,0
2006	Total	489,9	1,0%	9,4%	6,1%	68,9
	IESS	379,7	0,8%	7,3%	4,8%	53,4
	ISSFA	78,0	0,2%	1,5%	1,0%	11,0
	ISSPOL	32,1	0,1%	0,6%	0,4%	4,5
2007	Total	550,9	1,1%	8,9%	6,0%	82,2
	IESS	418,9	0,8%	6,8%	4,6%	62,5
	ISSFA	87,9	0,2%	1,4%	1,0%	13,1
	ISSPOL	44,2	0,1%	0,7%	0,5%	6,6

Cuadro 2 (conclusión)

	Total	624,9	1,0%	6,5%	4,2%	102,1
2008	IESS	442,2	0,7%	4,6%	3,0%	72,3
	ISSFA	127,2	0,2%	1,3%	0,9%	20,8
	ISSPOL	55,5	0,1%	0,6%	0,4%	9,1
	Total	778,6	1,3%	8,1%	5,6%	120,0
2009	IESS	510,0	0,8%	5,3%	3,7%	78,6
	ISSFA	194,4	0,3%	2,0%	1,4%	29,9
	ISSPOL	74,2	0,1%	0,8%	0,5%	11,4
	Total	803,3	1,2%	7,7%	4,8%	131,3
2010	IESS	493,4	0,7%	4,7%	2,9%	80,6
	ISSFA	213,5	0,3%	2,1%	1,3%	34,9
	ISSPOL	96,4	0,1%	0,9%	0,6%	15,8
	Total	827,2	1,1%	6,6%	3,8%	142,9
2011	IESS	493,5	0,6%	4,0%	2,2%	85,2
	ISSFA	230,6	0,3%	1,9%	1,0%	39,8
	ISSPOL	103,2	0,1%	0,8%	0,5%	17,8
	Total	1 039,8	1,3%	7,5%	4,3%	179,9
2012	IESS	706,1	0,9%	5,1%	2,9%	122,1
	ISSFA	230,6	0,3%	1,7%	0,9%	39,9
	ISSPOL	103,2	0,1%	0,7%	0,4%	17,9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SIGEF. Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, Mayo 2012; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, Febrero 2013. Datos Bajados a través del web site: www.mef.gov.ec.
IESS presupuestos 2010-2012, entregado en magnético.

2. Cobertura por pensiones o jubilaciones de la población

En Ecuador, cada vez más se magnifican los problemas asociados a la población de 65 años y más, en virtud de la descomposición familiar y el proceso de envejecimiento de la población. La población de 65 años y más a diciembre del 2012 representaba el 6,6% de la población total. De este total, 47% eran hombres y 53% mujeres.

Para el año 2012, la cobertura de pensiones contributivas –seguro social- en la población de 65 años y más era del 20,7%, siendo principalmente población de las áreas urbanas las que reciben las pensiones; apenas el 21,7% de los pensionistas mayores de 65 años son del área rural.

Del total de pensionistas, el 12% recibe pensiones inferiores a 100 dólares, 37% recibe una pensión entre 100 y 299 dólares, 27% entre 300 y 499 dólares, el 17% entre 500 y 999 dólares, y el resto (7%) recibe 1.000 dólares y más. Esto es indicativo de la mejoría de las pensiones con relación al año 2008, especialmente en los pensionistas de los tramos más altos de pensión (400 dólares para arriba).

Cabe resaltar que en 2012, cerca de la mitad de los pensionistas del área rural recibían menos de 100 dólares de pensión, la tercera parte de ellos recibían pensiones entre 100 y 299 dólares; el 15% pensiones entre 300 y 799 dólares, y el resto (3%) pensiones superiores a 800 dólares mensuales. Las pensiones en el área urbana tienen una composición diferente y mejor a la distribución de los pensionistas del área rural.

CUADRO 12
POBLACIÓN QUE RECIBE ALGÚN TIPO DE PENSIÓN,
SEGÚN TRAMO DE INGRESO, 2008 Y 2012

Valor recibido en dólares	2008			2012				
	Número de personas	Área urbana	Área rural	Total	Número de personas	Área urbana	Área rural	Total
1 a 49	33 857	5,5%	4,7%	10,1%	30 168	1,4%	3,8%	5,2%
50 a 99	34 387	9,1%	1,2%	10,3%	36 025	4,3%	1,9%	6,2%
100 a 199	81 151	21,8%	2,5%	24,3%	105 062	15,8%	2,3%	18,1%
200 a 299	70 737	19,5%	1,7%	21,2%	108 725	16,6%	2,2%	18,8%
300 a 399	53 429	15,1%	0,9%	16,0%	92 711	14,5%	1,5%	16,0%
400 a 499	26 685	7,6%	0,4%	8,0%	65 520	10,9%	0,4%	11,3%
500 a 799	20 638	5,8%	0,3%	6,2%	77 869	12,8%	0,6%	13,4%
800 a 999	4 808	1,3%	0,1%	1,4%	19 056	3,2%	0,1%	3,3%
1 000 a 1 999	5 491	1,5%	0,1%	1,6%	20 233	3,4%	0,0%	3,5%
2 000 y más	708	0,2%	0,0%	0,2%	3 451	0,6%	0,0%	0,6%
No declarado	1 982	0,6%	0,0%	0,6%	20 684	3,4%	0,1%	3,6%
Total	333 873	88%	12%	100%	579 504	87%	13%	100%

Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU -Diciembre 2008; INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU - Diciembre 2012.

Del total de pensionistas, el 67,9% son del sistema público y el 32,1% reciben pensiones privadas. La mayoría son pensionistas del IESS (67,6%). En el cuadro 13 se reportan los montos promedios mensuales de las pensiones públicas, por institución.

CUADRO 13
MONTO PROMEDIO MENSUAL DE PENSIONES SEGÚN INSTITUCIÓN, 2006, 2009 Y 2012
(En dólares corrientes)

Institución	2006	2009	2012
IESS	121,63	132,75	128,70
ISSFA	320,16	357,29	353,67
ISSPOL	298,99	323,01	316,68
Promedio	246,93	271,02	266,35

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, Febrero 2013. Datos Bajados a través del del website: www.mef.gov.ec.

3. Cobertura del seguro de salud

Según la última Encuesta de Hogares Nacional (INEC, 2012), en Ecuador el 45% de la población económicamente activa está cubierta con un seguro de salud, mientras que el restante 55% de la población no tiene ningún seguro de salud. La cobertura es mayoritariamente pública (44%); la privada es marginal (1%) (véase cuadro 14). Del total de la PEA con seguro social, el 60% son hombres y el 40% restante son mujeres.

CUADRO 14
PORCENTAJE DE LA PEA QUE APORTA AL SEGURO SOCIAL SEGÚN TENENCIA DE
SEGURO MÉDICO, 2008 Y 2012
(En porcentajes)

Tipo de seguro	2008			2012		
	Area urbana	Area rural	Total	Area urbana	Area rural	Total
IESS, seguro general	17,8	2,5	20,3	27,2	4,5	31,7
IESS, seguro general voluntario	0,8	0,1	0,9	1,7	0,3	2,0
IESS, seguro campesino	0,5	4,3	4,8	0,7	5,9	6,6
ISSFA, ISSPOL	1,4	0,1	1,4	0,8	0,1	0,9
Seguro privado con hospitalización	1,2	0,0	1,2	0,3	0,0	0,3
Seguro privado sin hospitalización	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
AUS	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Seguros Municipales	1,3	0,0	1,3	1,8	1,3	3,1
Dispose de seguro	23,1	7,2	30,3	32,6	12,3	44,9
No tiene	44,7	25,0	69,7	34,2	21,0	55,1
Total	67,8	32,2	100	66,8	33,2	100,0

Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU -Diciembre 2008, INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU - Diciembre 2012.

Nótese el importante incremento en la cobertura del seguro de salud en los últimos cuatro años, que pasó de 30% de la PEA en 2008 (equivalente a 1.931.896 asegurados), a 45% de la PEA en 2012 (equivalente a 3.041.979 personas aseguradas). La política de obligatoriedad y monitoreo por parte del Ministerio de Relaciones Laborales al cumplimiento de este derecho de los trabajadores se ve reflejado claramente.

La tenencia de seguro en el año 2012 es mayoritariamente en la población urbana: el 73% de la PEA asegurada está localizada en zonas urbanas, mientras que tan sólo el 27% de los asegurados están localizados en zonas rurales, y se encuentran cubiertas básicamente por el seguro campesino provisto por el IESS. Dicha distribución fue similar en el año 2008; registrándose también un importante incremento en el aseguramiento de la población rural, que pasó de 7,3% de la PEA en 2008 a 12,3% de la PEA en 2012.

B. Protección social no contributiva: transferencias monetarias y no monetarias orientadas al combate a la pobreza

Un capítulo relativamente importante del sistema de protección social ecuatoriano es la protección social no contributiva, que se realiza a través de transferencias monetarias y no monetarias (en especie y/o

servicios sociales básicos), vía programas específicos. Alrededor de la quinta parte de las inversiones sociales se ejecutan a través de programas focalizados, de ahí la relevancia de su análisis pormenorizado.

1. Transferencias monetarias a familias: el Bono de Desarrollo Humano

CUADRO 15
CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA
(Bono de Desarrollo Humano)

Características	Cobertura y prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
El Bono de Desarrollo Humano (BDH) fue creado en 1999 con la finalidad de compensar monetariamente a la población más pobre. Inició con 7 dólares mensuales únicamente a madres, mediante auto focalización; luego de cinco reformas al monto de la transferencia y ciertos cambios al sistema de selección de beneficiarios, actualmente se entrega la suma de 50 dólares mensuales a cada beneficiario, se amplió a adultos mayores y a discapacitados, además de las madres.	Al 2012, los beneficiarios del BDH fueron 1.896.244 personas que se encontraban registradas por el SELBEN en los quintiles 1 y 2 de la distribución del ingreso; personas mayores de 65 años (588.149); personas acreditadas por el CONADIS con el 40% o más de discapacidad (104.888).	Opera con recursos fiscales del presupuesto del gobierno central	El BDH está a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social, es ejecutado por el Programa de Protección Social. Los beneficiarios del BDH son seleccionados a través del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN).
a. Programa de transferencias condicionadas: madres reciben 50 dólares mensuales.	Se ha intentado implementar el control de la corresponsabilidad en educación y salud sin mucho éxito.		La transferencia monetaria directa a los beneficiarios se entrega por medio de la red de bancos privados
b. Pensión asistencial para adultos mayores: reciben 50 dólares mensuales.			
c. Pensión asistencial para discapacitados:			
Personas con discapacidad menor reciben 50 dólares; familiares que cuidan menores de edad con don discapacidad severa reciben 240 dólares mensuales.			

Fuente: Elaboración propia.

En Ecuador la principal transferencia monetaria a familias de la protección social no contributiva es el Bono de Desarrollo Humano, que incluye la pensión asistencial a madres, la pensión asistencial para adultos mayores, y la pensión asistencial para discapacitados (véase cuadro 15). Estas transferencias son un componente de las acciones que se desarrollan dentro del sector “Inclusión Económica y Social”.

El Bono de Desarrollo Humano, antes llamado Bono Solidario, fue creado en 1999, e inició su aplicación en el año 2000 con una transferencia de 7 dólares que el Estado entregaba a madres de los sectores de población de más bajos ingresos económicos. Fue concebido como un incentivo económico transitorio que ayudaría a que los beneficiarios del mismo salgan de la pobreza, cubriendo sus necesidades básicas. En sus inicios absorbía 145 millones de dólares anuales.

Pese a ser diseñado como un instrumento de política transitorio, el Bono ha permanecido por 13 años con incrementos al monto sistemáticos desde 2006, y con ligeras modificaciones a su concepción original (véase cuadro 16).

Luego de 13 años de operación del BDH, su número de beneficiarios no ha disminuido -aunque según datos oficiales la pobreza se ha reducido-; por el contrario, sistemáticamente se ha incrementado: de un millón de madres beneficiarias en el año 2000, hoy se registran más de 1.200.000 madres (64% del total de beneficiarios), y se han agregado casi 600.000 adultos mayores (31%), y más de 100.000 discapacitados (5%).

CUADRO 16
EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL BONO DE DESARROLLO HUMANO

Fases	Fase del programa y valor de la transferencia bono en dólares	Número promedio anual de beneficiarios	Observaciones
1	1998-1999 Diseño		Dirigido a madres
2	2000-2003 Bono Solidario (7 dólares)	1 229 893	Auto focalización y registro en iglesias por parte de interesadas, dirigido especialmente a madres.
3	2003-2006 Bono de Desarrollo Humano (15 dólares)	1 167 103	Se focalizó por medio del SELBEN, dirigido especialmente a madres. Se introdujo la corresponsabilidad en educación y salud.
4	2007-2009 Bono de Desarrollo Humano(30 dólares)	1 414 269	Se implementó el control de la corresponsabilidad en educación y salud. Se implementó la Tarjeta MIES Bono Rápido para facilitar el cobro del bono. Dirigido a madres, y ancianos
5	2009-2012 Bono de Desarrollo Humano(35 dólares)	1 759 462	Nueva selección de la base de beneficiarios de acuerdo a la encuesta socioeconómica Registro Social (Agosto 2009). Desde el año 2010 se incorporaron nuevos beneficiarios: ancianos y discapacitados.
6	2013 Bono de Desarrollo Humano(50 dólares)	1 896 244	Incremento del bono a partir del 1 de enero de 2013. El incremento del BDH se cubrirá con parte de las ganancias de las entidades privadas del sistema financiero, como también del cobro del impuesto a los activos en el exterior, incrementando su tarifa mensual un 0,25% para fondos disponibles en entidades extranjeras y de inversiones, y un 0,35% para subsidiarias ubicadas en paraísos fiscales.

Fuente: Elaboración propia.

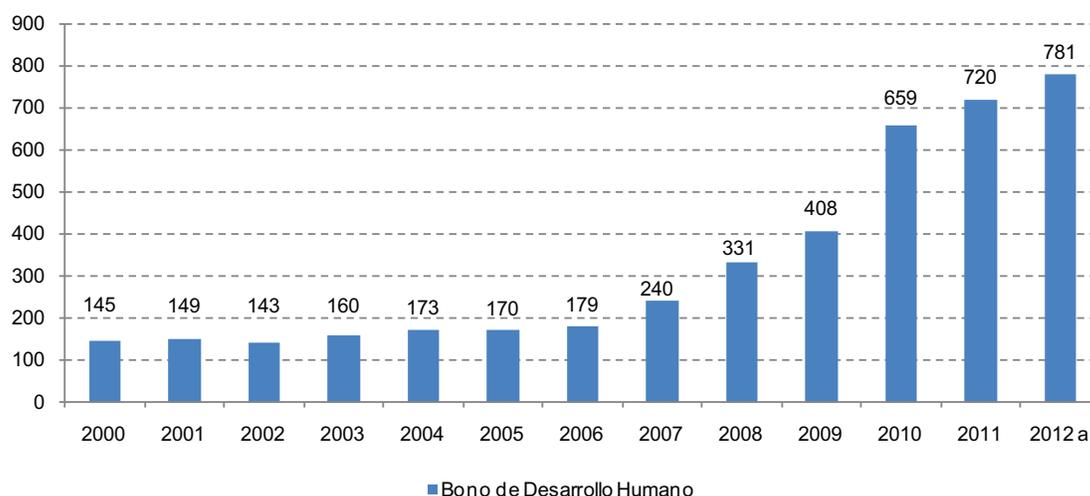
Actualmente la transferencia monetaria mensual a madres, ancianos y discapacitados es de 50 dólares, significando un gasto de 780 millones de dólares en 2012. La entrega se realiza a través de una red de bancos privados. La evolución del número de beneficiarios del BDH se aprecia en el cuadro 17 y del monto de las transferencias en el gráfico 13.

CUADRO 17
PERSONAS HABILITADAS AL PAGO DE BONOS Y PENSIONES, 2007-2012

A Diciembre de cada año	Madres	Adultos mayores	Personas con discapacidad	Menores de edad con discapacidad	Total
2007	1 005 967	243 852	19 923	0	1 269 742
2008	1 011 955	274 522	22 915	1 458	1 310 850
2009	1 244 882	371 261	39 344	6 728	1 662 215
2010	1 181 058	496 899	65 780	18 381	1 762 118
2011	1 211 556	536 185	80 239	26 074	1 854 054
2012	1 203 207	588 149	78 798	26 090	1 896 244

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social, Presupuesto por programas vigentes, 2010-2012, Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de enero 2013.

GRÁFICO 13
EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL BDH, 2000-2012
(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SIGEF. Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, Mayo 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector". Quito, marzo 2013. Datos Bajados a través del web site: www.mef.gov.ec.

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Presupuesto por programas vigentes, 2010-2012, Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de enero 2013.

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Cobertura e inversión por programas a nivel de parroquias 2010-2012 Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de marzo 2012.

^a Datos provisionales.

La instancia que selecciona a los beneficiarios es el Programa de Protección Social del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, a través del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN), el cual por medio de una encuesta socio económica que aplica a cada hogar establece un índice de bienestar que es la base para la selección.

Desde su diseño, la transferencia del BDH supone corresponsabilidades en materia de educación para aquellas familias que tengan niños entre 6 y 15 años (el requisito es que los niños estén matriculados en las escuelas y que asistan por lo menos el 90% del calendario escolar) y en materia de salud para aquellas familias con niños menores de seis años (visitas periódicas de los niños a los centros de salud). Sin embargo, el monitoreo de las corresponsabilidades ha sido un tema pendiente en la práctica.

Pensión asistencial para adultos mayores

La pensión asistencial para adultos mayores se entrega dentro del marco del BDH y consiste en un beneficio monetario mensual de 50 dólares dirigido a personas mayores de 65 años de edad que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social. Considerando la progresividad que se establece en la Constitución, desde el año 2010, se estableció un cronograma de incorporación de nuevos beneficiarios.

Durante el 2012, el Registro Social administrado por el MCDS, realizó un levantamiento de información a nivel nacional, para identificar los hogares que deben tener derecho a los distintos programas y proyectos de protección social del Estado, es así que según información oficial, esta pensión se entrega a 588.149 adultos mayores, no afiliada o pensionistas del IESS, ISSPOL o ISSFA.

Pensión asistencial para discapacitados

Las personas con discapacidad leve también son beneficiarias del BDH. En 2012, más de cien mil discapacitados han sido beneficiarios de esta transferencia: 50 dólares mensuales para aquellos que no tienen discapacidad severa y USD 240 al familiar que cuida a un menor de edad con discapacidad severa.

En julio de 2009, la Vicepresidencia de la República emprendió la Misión Solidaria “Manuela Espejo”, con el fin de hacer un diagnóstico integral de todos los casos a nivel nacional y delinear políticas de Estado, en atención, inclusión y prevención de las discapacidades. Identificando los casos más críticos, en que las personas con discapacidad intelectual, física severa o con multi-discapacidades, viven en un entorno de extrema pobreza.

A partir de entonces surge la Misión Joaquín Gallegos Lara, para cumplir con el objetivo de llegar a la población más vulnerable del país, registrando a un familiar cuidador o persona que se haga responsable de sus cuidados. Los beneficiarios del bono Joaquín Gallegos Lara son alrededor de 26.000 (especialmente menores de edad con discapacidad) y reciben 240 dólares. Sea familiar cuidador o persona que se haga responsable del cuidado de una persona que padece de discapacidad física o intelectual severas, dicha ayuda es pagada a través del Banco Nacional de Fomento y se inscribe dentro del marco del BDH.

Así también los beneficiarios del programa reciben un seguro exequial totalmente gratuito en caso del fallecimiento de la persona con discapacidad, Además, la persona cuidadora puede contar con un Seguro de Vida por un valor de 500 dólares.

C. Sistema educativo

El Ministerio de Educación (MinEduc) es el ente rector del sistema educativo en el Ecuador. La educación pública es laica, obligatoria en el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato. La Constitución de la República del Ecuador aprobada en octubre de 2008, en 21 de sus 444 artículos, establece los principios, características, rectoría, organización, articulación, y evaluación del sistema educativo ecuatoriano, para garantizar a la población el acceso a una educación de calidad, como un derecho de todos, y sin discriminación¹⁹.

Dentro del Título Primero, Elementos Constitutivos del Estado, en la sección quinta, el artículo 26 establece que *“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”*.

La Constitución vigente garantiza el libre acceso a una educación que responderá exclusivamente al interés público, siendo obligatoria para los niveles inicial, básico y de bachillerato. Se define que la educación pública es gratuita desde el nivel inicial hasta el tercer nivel de educación superior; además será laica en todos los niveles. Se garantiza la libertad de enseñanza, el derecho de aprender en otras lenguas, y la libertad de los representantes para escoger la educación que consideren adecuada para sus hijos.

El Estado tiene la competencia exclusiva para el manejo de la política de educación; se establece la prioridad para su financiamiento, para lo que se utilizarán ingresos permanentes y de manera excepcional ingresos no permanentes; se crearán preasignaciones presupuestarias exclusivas

¹⁹ Art. 26, Art. 27, Art. 28, Art. 39, Art. 47, Art. 57, Art. 343, Art. 344, Art. 345, Art. 346, Art. 347, Art. 348, Art. 349, Art. 350, Art. 351, Art. 352, Art. 353, Art. 354, Art. 355, Art. 356, Art. 357, y en cinco disposiciones transitorias (Décimo tercera, Décimo octava, Décimo Novena, Vigésima y Vigésima primera) de la Constitución Política del Ecuador, vigente.

para financiar este sector. Los gobiernos municipales son los encargados de la infraestructura física y equipamiento necesarios para el óptimo funcionamiento del sistema.

En el sistema educativo nacional, si bien se han realizado importantes esfuerzos y se han concretado logros significativos en algunos campos (infraestructura educativa, equipamiento, contratación de nuevos docentes e inclusión de nuevas políticas de evaluación y profesionalización docente), aún subsisten importantes debilidades²⁰ que no han sido enfrentadas y potencialidades a ser aprovechadas en el corto y mediano plazo, para una entrega eficaz de los servicios educativos y para asegurar la consecución de las metas educativas y su contribución a las metas nacionales.

El Plan Decenal 2006-2015 de educación aprobado vía Referéndum en 2006, es la guía orientadora del trabajo del Ministerio de Educación y Cultura, y definió las ocho políticas necesarias para mejorar el sistema educativo en el país:²¹

- i) Universalización de la educación inicial, para la población de 0 a 5 años;
- ii) Universalización de la educación general básica de primero a décimo años;
- iii) Ampliación de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en edad correspondiente;
- iv) Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación básica para adultos;
- v) Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas;
- vi) Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, e implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas;
- vii) Mejoramiento de la calidad de vida de los docentes;
- viii) Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

CUADRO 18
SISTEMA EDUCATIVO: CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

Modelo general del sistema	Cobertura y prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
El Estado es el principal proveedor, la provisión es centralizada y procura la entrega universal y gratuita. Brinda atención en los siguientes niveles: a. Educación Inicial (niños de 3 y 4 años); b. Educación básica (niños y adolescentes de 5 a 14 años); c. Bachillerato (jóvenes de 15 a 17 años).	En el año lectivo 2011-2012, el 71,7% de la población estudia en establecimientos públicos, el 22,3% en privados, y el 6% en municipales y fisco misionales. De la población que estudia, el 79,8% está en educación básica, el 16,3% en bachillerato y el 3,9% en educación inicial.	Todo el sistema de educación se financia principalmente con recursos fiscales del gobierno central y con recursos emergentes asignados a través de declaratorias de emergencia.	El ente rector es el Ministerio de Educación, entidad del Gobierno Central encargada de planificar, financiar y proveer los servicios. La institucionalidad del sistema se resume al final de esta sección por cuanto es muy similar para todas las instituciones que conforman el Gabinete Social.

Fuente: Elaboración propia.

²⁰ La rigidez de los métodos de enseñanza, la convencionalidad de los enfoques y estrategias pedagógicas, la insuficiente renovación y actualización de sus recursos humanos, y la reestructura integral del sistema son temas pendientes.

²¹ Ministerio de Educación del Ecuador, "Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006 – 2015".

El Ministerio de Educación es el principal proveedor de servicios educativos en el país en todos los niveles. El ministerio entrega los servicios a través de los establecimientos educativos de las 24 Direcciones Provinciales, con una oferta de servicios educativos en tres niveles de formación:

- a) Educación inicial (de 3 y 4 años de edad), comprende el primer nivel de instrucción, actualmente en el país se transita del antiguo esquema de jardines de infantes, hacia una educación formal de educación inicial. Del total del sistema público de atención, el 3,9% de los estudiantes pertenecen a este nivel²²;
- b) Educación básica (de 5 a 14 años), comprenden los diez años de educación básica. Del total del sistema público de atención, el 79,8% de los estudiantes pertenecen a este nivel²³;
- c) Bachillerato (de 15 a 17 años), que comprende los 3 años de instrucción para culminar el segundo nivel de educación; el 16,3% de estudiantes del sistema público pertenecen a este nivel.

Si bien el Estado es el principal proveedor de los servicios educativos, el sistema educativo ecuatoriano es muy heterogéneo –particularmente en la oferta privada y a nivel descentralizado- tanto en su estructura organizativa, como en su funcionamiento; también en su composición, población objetivo y servicios que entrega.

En el campo educativo se denota como programas nuevos el Sistema de Evaluación a docentes y el Sistema integrado de Desarrollo Profesional Educativo (SIPROFE), Desarrollo Profesional Educativo. Esto comprende la Ruta profesional Sí Profe, que abarca diferentes etapas: la formación inicial, el ingreso al campo laboral educativo, la formación continua y el acompañamiento pedagógico o institucional. Así, la carrera educativa se entiende como un camino a través de una ruta profesional que permite establecer nuevas rutas, con base en la evaluación del desempeño de cada docente.

A su vez, la formación inicial e inducción profesional se centra en el liderazgo para el aprendizaje y no solo en la gestión escolar administrativa, rol principal –y a veces único– que han venido desarrollando hasta ahora los directivos educativos. Asimismo, desde el año 2008, el Sí Profe organiza cursos de formación continua para docentes del magisterio fiscal sobre temas que las pruebas del Sistema de Evaluación Social de Cuentas (SER) han señalado como debilidad. En el año 2010, 108.000 docentes tomaron al menos un curso. Muchos cursaron dos y más. La política del MinEduc es ofrecer por varias ocasiones cada curso, hasta que se cubra la demanda de los docentes.

También se ha impulsado el Nuevo Sistema de Educación Nacional. El Bachillerato General Unificado (BGU) es el nuevo programa de estudios creado por el MinEduc con el propósito de ofrecer un mejor servicio educativo para todos los jóvenes que hayan aprobado la Educación General Básica (EGB). En el BGU, todos los estudiantes deben estudiar un grupo de asignaturas centrales denominado “tronco común”, que les permite adquirir ciertos aprendizajes básicos esenciales correspondientes a su formación general.

Además del tronco común, los estudiantes pueden escoger entre dos opciones en función de sus intereses: el Bachillerato en Ciencias o el Bachillerato Técnico. Aquellos que opten por el Bachillerato en Ciencias, además de adquirir los aprendizajes básicos comunes del BGU, podrán acceder a asignaturas optativas que les permitirán profundizar en ciertas áreas académicas de su interés.

Finalmente, como innovaciones se encuentra el Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y Comunidad (SíTEC) que diseña y ejecuta programas y proyectos tecnológicos para mejorar el aprendizaje digital en el país y para democratizar el uso de las tecnologías. Como parte de la dotación de equipamiento tecnológico, el SíTEC entrega computadoras, proyectores, pizarras digitales y

²² Nótese si bien el nivel de educación inicial comprende las edades de 0-4 años; el Ministerio de Educación sólo atiende a población entre 3 y 4 años de edad.

²³ Anteriormente los diez años de educación básica se llamaban: Pre escolar (1 año), Primaria (6 años), y Ciclo Básico (3 años). El ciclo básico formaba parte de la antigua concepción de Educación media o Secundaria que consistía en 3 años de ciclo básico, más los 3 años de especialidad (que completaba los 6 años de Bachillerato). Sistema modificado actualmente.

sistemas de audio, tanto a instituciones de Educación General Básica como de Bachillerato. Hasta finales del año 2013, se espera que todos los planteles educativos fiscales del país tendrán acceso a recursos informáticos.

1. Cobertura del sistema educativo

En 2012, con una población demandante total de 4.669.172 niños, niñas y adolescentes de 3 a 17 años cumplidos²⁴, considerando los datos del MinEduc, el 88% estaba asistiendo a algún establecimiento educativo²⁵. Es decir, hay un 12% de niños, niñas y adolescentes que no está asistiendo a ningún tipo de establecimiento educativo.

CUADRO 19
POBLACIÓN QUE ASISTE A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS, 2008-2012

Número de estudiantes		2008 - 2009			
Nivel	Fiscal	Fisco misional	Particular	Municipal	Total
Inicial	4 043	3 206	43 011	2 048	88 695
Básica	2 038 933	144 907	63 853	39 179	2 861 549
Bachillerato	377 252	46 417	148 786	5 364	577 819
Total	2 420 228	194 530	255 650	46 591	3 528 063
Número de estudiantes		2009 – 2010			
Nivel	Fiscal	Fisco misional	Particular	Municipal	Total
Inicial	60 946	4 264	5 223	2 598	73 031
Básica	2 299 800	173 727	71 474	3 711	2 548 712
Bachillerato	407 723	5 676	169 193	6 358	588 950
Total	2 768 469	183 667	245 890	12 667	3 210 693
Número de estudiantes		2010 – 2011			
Nivel	Fiscal	Fisco misional	Particular	Municipal	Total
Inicial	80 911	5 157	56 253	3 055	145 376
Básica	2 358 648	157 866	708 547	33 284	3 258 345
Bachillerato	426 304	48 021	166 647	6 984	647 956
Total	2 865 863	211 044	931 447	43 323	4 051 677
Número de estudiantes		2011 – 2012			
Nivel	Fiscal	Fisco misional	Particular	Municipal	Total
Inicial	91 310	5 724	55 575	3 117	155 726
Básica	2.414 047	154 254	695 266	32 077	3 295 654
Bachillerato	455 605	44 152	163 799	8 974	672 530
Total	2 960 962	204 130	914 640	44 168	4 123 910

Fuente: Ministerio de Educación, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), información bajada del internet <http://reportes.educación.gob.ec:8085/index.aspx>; Reportes de registros educativos estudiantes por nivel educativo 2008-2012. Quito, Marzo de 2013.

Los servicios educativos se ofrecen a través de cuatro tipos de establecimientos: fiscales, particulares, municipales y fisco misionales. Según el MinEduc, para el año lectivo 2011-2012 el sistema contaba con 30.070 establecimientos y 238.037 docentes para atender a 4.123.910 estudiantes, de los cuales el 72% acudía a establecimientos educativos públicos, el 22% a particulares, el 5% a fisco misional y el 1% restante a municipales (véase cuadro 19).

²⁴ En los niveles: inicial, básico y bachillerato. Proyección de población INEC al año 2012, con base al último censo de población y vivienda del 2010.

²⁵ Según la Encuesta de Hogares del INEC, a diciembre de 2012 el 83% de la población en edad, está asistiendo a algún establecimiento educativo (17% no asiste).

La evolución de la cobertura de atención del sistema educativo inicial, básico y bachillerato entre 2008-2012 casi no ha variado, se mantiene en el orden del 86%.

Según la última información disponibles nivel nacional, para el año 2011-2012, se contaba con 30.070 planteles educativos²⁶, de los cuales el 4,8% eran establecimientos de educación inicial, 85% establecimientos de educación básica, y el restante 10,2% establecimientos de bachillerato. De los 238.037 docentes, 32% son docentes de educación inicial, el 53% de educación básica, y el 15% restante son de bachillerato.

La relación alumnos por docente de acuerdo al sostenimiento es: en fiscal, 20,2 alumnos por profesor, en fisco misional, 20 alumnos por profesor, en municipal, 18,6 alumnos por docente y en particular 15 alumnos por docente.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006, la tasa de conclusión de la primaria (población de 12 años o más) es de 77,5%, y en secundaria (población de 18 años o más) de 32,8%²⁷.

2. Gasto público en educación

El presupuesto del sector educativo tuvo un incremento significativo durante el período 2000-2012, pasando de 614 millones de dólares en 2000 a 3.867 millones de dólares en 2012, equivalentes a 3,4% y 4,8% del PIB, respectivamente. Como porcentaje del presupuesto general del Estado (PGE), el gasto en educación ha tenido una importancia relativa del orden del 56% dentro del gasto social total. Como promedio anual, durante el período investigado, el gasto en educación aumentó a una tasa promedio anual del 12% en términos reales.

Nótese que en el sector educativo, el gasto vía programas focalizados es marginal, apenas alcanza al 0,2% del PIB (promedio anual del período 2000-2012), lo cual implica que los servicios de educación pública se entregan casi en su totalidad bajo el enfoque de universalidad; aunque la capacidad instalada de dichos servicios no logra cubrir la demanda existente con oportunidad, pertinencia y calidad satisfactoria para la población demandante.

D. Sistema de salud

El sistema de provisión de los servicios de salud en Ecuador, pese a los esfuerzos de integración gubernamentales, se caracteriza por la fragmentación y segmentación. Aún no se logra la coordinación entre actores ni la integración de los subsistemas, y cada uno de ellos cuenta con una población adscrita o beneficiaria con acceso a servicios diferenciados.

Según especialistas del sector, no ha existido en el país un proceso real de reforma del sector salud relacionado con cambios profundos y sostenidos en la estructura del sector. Durante el período 2000-2006, este proceso se caracterizó por la formulación y discusión de varias iniciativas con enfoques diversos sobre el aseguramiento, y la aplicación parcial o focalizada de la desconcentración y descentralización de los servicios de salud (OPS, 2008).

A partir del año 2007, el gobierno se propuso el cambio de dichas políticas y ha introducido mecanismos importantes para lograr la universalidad, integralidad y equidad en el sistema de salud, sin que todavía se logre tales transformaciones.

Si bien los textos constitucionales establecen que la salud es un derecho y señala las características del sistema nacional de salud, cuyo mandato establece que funcione dentro de principios de universalidad y equidad, con una red pública integral de salud y bajo la rectoría de la

²⁶ De los cuales: 5.067 son planteles unidocentes (AMIE, 2008-2009).

²⁷ Últimos datos disponibles, toda vez que la serie histórica del Sistema Nacional de Estadísticas Educativas –SINEC- fue suspendida en el 2007, para dar paso al Censo Nacional de Instituciones Educativas; dicha información dio lugar a la formación del Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), el cual no entrega este tipo de información.

autoridad sanitaria nacional²⁸, en la práctica, el acceso a estos servicios por parte de la mayoría de la población—si bien han mejorado levemente— continúa sin ser resuelto.

CUADRO 20
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE SALUD

Modelo general del sistema	Cobertura y prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
<p>En virtud de lo que define la Constitución de la República, las competencias en salud se asignan a los distintos niveles de gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel Central: definición de políticas; • Gobiernos Municipales: planificación, construcción y mantenimiento de infraestructura física y equipamiento de salud; • Distritos Metropolitanos Autónomos: planificación, construcción y mantenimiento de infraestructura física y equipamiento de salud. <p>Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos también pueden prestar directamente servicios de salud, como competencia concurrente (Art: 260) con el nivel central.</p>	<p>Según la Encuesta de Hogares, entre 2008 y 2012 se ha producido un incremento importante del aseguramiento: la cobertura pasó de 30% a 45%. El incremento se produjo principalmente en el aseguramiento público, ya que el privado, incluso disminuyó su participación en el total de asegurados.</p> <p>El seguro público es el mayor proveedor de atención a nivel nacional.</p>	<p>El sistema de financiamiento de la salud vigente en el Ecuador es mixto, conformado por tres subsistemas principales:</p> <p>i) Subsistema de base tributaria: para los servicios de salud que presta el gobierno, principalmente, mediante las entidades prestadoras del MPS.</p> <p>ii) Sistema público de seguro social de salud, orientado al sector formal, sea general (IESS) o específico (ISSFA; ISSPOL; Seguro Social Campesino -SSC) y financiado mayormente mediante contribuciones.</p> <p>iii) Subsistema privado, con seguros privados y pagos de bolsillo.</p>	<p>La rectoría del Sistema Nacional de Salud está a cargo de la Autoridad Sanitaria Nacional, quien formula la Política Nacional de Salud.</p> <p>Los servicios públicos del país es ofertado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Ministerio de Salud Pública (MSP); 2.IESS-SSC; 3.ISSFA e ISSPOL; 4. Servicios de salud de algunos municipios. <p>Además por entes privados que actúan dentro del sector público:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Junta de Beneficencia de Guayaquil; 2.Sociedad Protectora de la Infancia de Guayaquil; 3.Sociedad de Lucha contra el Cáncer; 4. Cruz Roja Ecuatoriana.

Fuente: Elaboración propia

En el Ministerio de Salud Pública (MSP) los programas son agrupados en cuatro áreas:

- El Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición SIAN, creado en el 2009. En 2010 cambió el nombre a Acción Nutrición, para niños y niñas menores de cinco años, implementado en 27 cantones con alta tasa de desnutrición crónica infantil. Dentro de ello se encuentra el proyecto Desnutrición Cero.
- Atención Integral por ciclos de vida;
- Control de enfermedades;
- Extensión protección social en salud.

²⁸ Asamblea Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, Art.32, Septiembre de 2008.

1. Cobertura de atención de la salud

El sistema de salud en Ecuador está conformado mayoritariamente por servicios públicos: el IESS, que cubre alrededor del 40% de la demanda; el MSP, que cubre alrededor del 3% de la demanda²⁹; el ISSFA y el ISSPOL (véase cuadro 21). Los servicios de salud preventiva de algunos municipios y los servicios privados no alcanzan a cubrir ni el 1% respectivamente de la demanda de aseguramiento.

CUADRO 21
COBERTURA DE ATENCIÓN DE SALUD, 2008 Y 2012

Tipo de seguro	Año 2008		Año 2012	
	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
IESS, seguro general	1 298 834	20,3%	2 149 219	31,70%
IESS, seguro general voluntario	60 545	0,9%	136 401	2,00%
IESS, seguro campesino	304 560	4,7%	445 758	6,60%
ISSFA, ISSPOL	92 139	1,4%	61 695	0,90%
Seguro privado con hospitalización	76 512	1,2%	21 634	0,30%
Sin hospitalización	9 448	0,1%	6 020	0,10%
AUS	7 378	0,1%	8 877	0,10%
Seguros MSP	82 480	1,3%	212 375	3,10%
Dispone de seguro	1 931 896	30,1%	3 041 979	44,90%
No tiene atención	4 481 249	69,9%	3 737 489	55,10%
Total	6 413 145	100%	6 779 468	100,00%

Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU - Diciembre 2012.

INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH-ENEMDU - Diciembre 2008.

Los servicios de salud en Ecuador están organizados por niveles de complejidad³⁰:

- i) Nivel I, complejidad baja: comprende los puestos de salud, subcentros y centros de salud, los cuales ofrecen atención ambulatoria, promoción y fomento de la salud, prevención de la enfermedad y recuperación de la salud. Los subcentros ofrecen también atención del parto, emergencias y atención odontológica.
- ii) En el Nivel II, complejidad intermedia están los hospitales básicos y hospitales generales que, además de la atención del nivel I, ofrecen hospitalización de corta estancia. El hospital básico ofrece atención ambulatoria y hospitalaria de medicina general, ginecología-obstetricia, pediatría y cirugía de emergencia. El hospital general ofrece, además de lo anteriormente mencionado, alguna especialidad de acuerdo al perfil epidemiológico de su área de influencia; también dispone de servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento.
- iii) En el Nivel III, complejidad alta, de acuerdo al Manual de Normas de Licenciamiento del Ministerio de Salud Pública, la atención se está dando en los Hospitales Especializados y Hospitales de Especialidades³¹.

²⁹ A través de los diversos puestos de salud, subcentros, centros, dispensarios y hospitales.

³⁰ Resumen tomado del “Perfil de los Sistemas de Salud de Ecuador”. Organización Panamericana de la Salud, Octubre 2008. Pág. 25 a 27.

³¹ Hospital Especializado: establecimiento de pacientes agudos o crónicos que provee atención de salud ambulatoria de especialidad, de referencia y hospitalización en una especialidad o subespecialidad, o que atienden a un grupo de edad específico (Hospital Baca Ortiz), atiende a la población local o nacional mediante el sistema de referencia y contra referencia. Hospital de Especialidades (Eugenio Espejo): es la unidad de salud de referencia de la más alta complejidad del Sistema del Ministerio de Salud Pública, destinada a brindar atención especializada de emergencias, recuperación y rehabilitación a los usuarios de las diferentes especialidades y subespecialidades médicas. Es un establecimiento de pacientes agudos y atiende a toda la población del país a través de la referencia y contra referencia.

- iv) En el Nivel IV, de enfermedades catastróficas, como política de Estado está la atención de las enfermedades consideradas como catastróficas, que para su tratamiento tiene financiamiento del Estado. Estos servicios se prestan dentro de los Programas Especiales de Protección Social en Salud, y son manejados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Incluye hasta el momento: malformaciones congénitas del corazón, cáncer, tumores cerebrales, insuficiencia renal crónica, trasplantes de riñón, hígado, médula ósea, malformaciones vasculares, secuelas de quemaduras, prótesis externas, implantes cocleares y artesas. Según la última información disponible, el sistema de salud pública de Ecuador está conformado mayoritariamente por los establecimientos públicos.

CUADRO 22
SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD, CAPACIDAD INSTALADA, 2006, 2008 Y 2010

Nivel de complejidad	2006	2008	2010
Puestos de salud	230	434	138
Subcentros	1 226	1 127	1 260
Centros	127	152	261
Nivel I			
Unidades móviles		21	21
Unidades fluviales		3	
Dispensarios médicos			13
Otros			2
Subtotal nivel I	1 583	1 737	1 695
Hospitales básicos	82	85	85
Nivel II			
Hospitales generales	33	27	29
Hospitales cantonales			28
Subtotal nivel II	115	112	142
Hospitales especializados	15	14	14
Nivel III			
Hospitales de especialidad	1	1	9
Subtotal nivel III	16	15	23
Total	1 714	1 864	1 860

Fuente: “Perfil de los Sistemas de Salud: Ecuador, monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma”. Washington DC. Octubre, 2008 (Tercera Edición), Organización Panamericana de la Salud Sistema de Salud en Ecuador 2010. Sistema de Salud en Ecuador, Quito 2012.

En el primer nivel de atención destacan los servicios del MSP, que cubren alrededor del 55% de esta oferta de servicios; le sigue el IESS / Seguro Social Campesino (SSC), que cubre alrededor del 30% de Unidades de primer nivel de atención. Dentro de la oferta pública de primer nivel también se encuentran los establecimientos de las Fuerzas Armadas (ISSFA), de la Policía (ISSPOL) y los servicios de salud preventiva de algunos municipios, cuyos centros llegan a representar alrededor del 8% de la oferta. El 7% restante está constituido por servicios privados de primer nivel. Complementariamente están los servicios de salud de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA) y la Cruz Roja Ecuatoriana, antes que actuaban dentro del sector público. Estas instituciones pasaron de ser privadas, a públicas.

En el segundo nivel de atención, también el MSP tiene la mayor cantidad de establecimientos, el 62% de estos establecimientos son del MSP. Finalmente, en el tercer nivel de atención, los establecimientos privados son mayoritarios (74%).

Los datos del cuadro 22 ilustran la capacidad instalada de los servicios públicos de salud, según niveles de complejidad. El sector público está conformado en su mayoría por establecimientos

ambulatorios de primer nivel (91%), los hospitales generales y básicos representan el 8%, mientras que los hospitales especializados representan el 1% de la oferta de servicios de salud.

Llama la atención que entre 2008 y 2010 la oferta pública total de establecimientos prácticamente se ha mantenido; no obstante, si bien ha disminuido la oferta de primer nivel, a 2010 mejoró la oferta de establecimientos de segundo y tercer nivel.

Por lo expuesto, ha sido necesaria la participación del sector privado en la implementación del modelo de atención de salud pública, la cual se operativita mediante la estructuración de la “Red Complementaria”, servicios que el sector público compra al sector privado para atender a la demanda que no puede ser cubierta por este sector y que funciona mediante convenios de gestión suscritos entre las instituciones de salud del sector público y las instituciones de salud del sector privado³².

2. Modelo de Atención Integral de Salud con Enfoque Familiar Comunitario e Intercultural (MAIS)

Desde el año 2008 está en marcha el Modelo de Atención Integral de Salud con Enfoque Familiar Comunitario e Intercultural (MAIS), cuyo modelo busca consolidar la atención primaria como estrategia que prioriza la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud, desde un enfoque de viabilidad y la participación organizada de los sujetos sociales. Con dicho propósito se contrataron 4.582 profesionales para los Equipos Básicos de Salud (EBAS), instrumento estratégico del modelo.

Un estudio reciente del MSP sobre el sistema de salud en el Ecuador señala las siguientes limitaciones en la implementación del MAIS³³:

- Hay déficit de Equipos Básicos de Atención en Salud, gran parte de los recursos humanos contratados como EBAS fueron reubicados para solventar las necesidades a nivel hospitalario;
- Las actividades de prevención y promoción no han logrado constituirse en la parte fundamental del modelo, pues prevalece el enfoque curativo,
- No se ha logrado estructurar las redes de salud de las Unidades del MSP, así como tampoco con las otras instituciones públicas;
- El sistema de referencia-contrareferencia no funciona adecuadamente y los hospitales están saturados, entre otros aspectos por una débil capacidad resolutive en los otros niveles de atención;
- El MAIS no responde adecuadamente a los cambios y necesidades del perfil epidemiológico ni territorial;
- Si bien se duplicó el presupuesto para la salud, se evidencia que el gasto no responde a una planificación adecuada;
- No existe un sistema de monitoreo y evaluación que permita contar con información sobre indicadores de impacto del MAIS.

3. Gasto público social en salud

El presupuesto del sector salud tuvo un incremento significativo durante el período de análisis, pasando de 150,2 millones de dólares en 2000 a 1.679 millones de dólares en 2012, equivalentes a 0,8% y 2,1% del PIB respectivamente. En 2012, el sector salud tuvo una importancia relativa del orden del 23% como porcentaje del presupuesto general del estado (PGE), y aumentó a una tasa de crecimiento promedio anual del 27% en términos reales. El mayor ritmo de crecimiento se registró entre 2007 y 2012.

³² Tomado del estudio “Sistema de Salud en Ecuador” del Ministerio de Salud Pública. Quito, 2012.

³³ Ministerio de Salud Pública. Sistema de Salud en Ecuador. Quito 2012.

En el sector salud, el gasto vía programas focalizados es marginal, apenas alcanza al 0,2% del PIB (promedio anual del período 2000-2012), lo cual implica que los servicios de salud pública se entregan casi en su totalidad bajo el enfoque de universalidad; aunque la capacidad instalada de dichos servicios no logra cubrir la demanda existente con oportunidad, pertinencia y calidad satisfactoria.

E. Inclusión económica y social

En Ecuador la “inclusión económica y social” es uno de los cinco sectores del sistema de protección social, así como lo es: la salud, la educación, trabajo o vivienda; de ahí su tratamiento en este informe con un sector independiente.

Comprende el sector que tradicionalmente se denominaba “Bienestar Social” que atiende a grupos vulnerables bajo diversos mecanismos; especialmente a través de programas de asistencia social a los grupos vulnerables: niños, población de tercera edad, discapacitados, o a segmentos de población muy pobre a la que se atiende con el BDH, entre otras acciones importantes. Este conjunto de actividades de protección es llevado adelante por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), ex “Ministerio de Bienestar Social”.

Desde 2007 la intención de la política del MIES es la promoción del Buen Vivir, considerando el sector social con dos puntos de relevancia, la protección de los derechos y el fomento de las capacidades y habilidades de la estructura nuclear de la sociedad (la familia).

Los distintos programas que operan dentro de la cartera del MIES alcanzan aproximadamente al 20% de la población ecuatoriana y son provistos por Unidades Operativas.

CUADRO 23
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Modelo general del sistema	Cobertura	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
El sistema es segmentado según grupos programáticos y cada uno cuenta con servicios diferenciados y opera con esquemas de organización y gestión distintos.	Cobertura de programas: 1. Bono de Desarrollo Humano (BDH); 2. Programas de atención infantil y de alimentación, que se unificaron en el año 2010 dentro del Programa de Protección Social. Según el censo del 2010, 1.008.679 niños y niñas menores de cinco años viven en hogares pobres con necesidades insatisfechas. De este total, 73,7% son atendidos por el programa de atención infantil;	El sistema se financia con recursos ordinarios del Gobierno Central.	El ente coordinador de la inclusión económica y social es el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
El sistema funciona mayoritariamente en base a programas de asistencia social específicos, focalizados en los más pobres, entre los cuales: -Atención a madres solteras; -Atención de cuidados para el desarrollo infantil integral; -Atención y cuidados a la población con discapacidad; -Atención y cuidados para la población adulta mayor.	3. Programa Especial de Protección en Salud para Enfermedades Catastróficas, ha atendido alrededor de 20.000 personas; 4. El Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición, creado en el 2009, en 2010 cambia el nombre a Acción Nutrición, para niños y niñas menores de cinco años, implementado en 27 cantones con alta tasa de desnutrición crónica infantil, 47.217 mujeres embarazadas con seguimiento nutricional.		El ente operativo es el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Los servicios de inclusión son provistos por Unidades Operativas, las cuales operan como programas. Este conjunto de prestaciones sociales lo recibe aproximadamente el 20% de la población ecuatoriana.
Un rasgo sobresaliente del actual gobierno, es el énfasis en la cobertura del bono a discapacitados y adultos mayores.			

Fuente: Elaboración propia.

La política de inclusión económica y social está orientada por los siguientes ejes:

- a) Política de desarrollo integral, atención y cuidados, atención a las necesidades específicas de sostenimiento básico y desarrollo integral de la población de atención prioritaria por ciclo de vida y condición de discapacidad;
- b) Política de protección especial, prevención y contribución a superar la vulnerabilidad de derechos de la población de atención prioritaria, a través de servicios especializados con corresponsabilidad social, de forma integrada que aporten a garantizar el Buen Vivir.
- c) Política de aseguramiento universal no contributivo, aseguramiento universal y protección contra contingencias para la población sin acceso a la seguridad social contributiva.
- d) Política de movilidad social, promoción y generación de oportunidades y capacidades en la población en pobreza, para su inclusión en procesos de generación autónoma de medios de vida.

Los programas/servicios emblemáticos vigentes en estos ámbitos son:

- Inclusión al ciclo de vida y la familia;
- Aseguramiento para la seguridad social;
- Servicio de protección social;
- Servicio de la niñez y la familia;
- Servicio gerontológico;
- Apoyo a la economía popular y solidaria.

El denominado sistema de inclusión económica y social ecuatoriano desde sus orígenes se caracteriza por su orientación asistencialista, y si bien los esfuerzos del actual gobierno intentan reorientarlo, en la práctica, aún no logra re direccionar sus acciones, en la perspectiva de constituir y articular dicho sistema.

En su estructura básica, los programas que operan en este sector son en su mayoría los mismos que estuvieron vigentes desde inicios de siglo, aunque se agregaron nuevos micro programas en materia de inclusión económica los cuales aun son marginales, por lo que sus efectos no se visibilizan.

Los cambios introducidos desde 2007 son institucionales, más que en los esquemas de entrega. Así por ejemplo, en 2010 se fusionaron en uno solo programa los proyectos de desarrollo infantil: ex Fondo de Desarrollo Infantil (PNN), ex Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y ex Programa de Atención Infantil (INNFA). También se integraron los programas de alimentación.

Los programas más importantes orientados a la superación de la pobreza que operan dentro de la cartera de Inclusión Económica y Social son: el BDH; el Sistema integrado de desarrollo infantil, que agrupa y coordina las intervenciones en este campo –el ex Fondo de Desarrollo Infantil³⁴, el ex Programa de Desarrollo Infantil del INNFA³⁵, y el ex Programa Operación Rescate Infantil (ORI³⁶) –; y el Programa Aliméntate Ecuador. Hay también un conjunto de pequeñas iniciativas orientadas a la inclusión productiva³⁷.

El presupuesto para la inclusión económica y social tuvo un gran incremento durante el período de análisis, pasando de 275 millones de dólares en 2000 a 1.150 millones de dólares en 2012, aunque en términos del PIB su importancia fue relativamente similar, alrededor del 1,4% del PIB. Como

³⁴ Ex Programa Nuestros Niños, creado en 1999.

³⁵ Opera desde hace más de un cuarto de siglo.

³⁶ Creado en 1993 como una extensión del programa Red Comunitaria, a su vez iniciado en 1986.

³⁷ El monto total de recursos asignado a este conjunto de iniciativas es de alrededor de 50 millones de dólares por año (entre el 2007 y 2012).

porcentaje del presupuesto general del Estado representa el 16% en el año 2012, y aumentó a una tasa de crecimiento promedio anual del 5% en términos reales entre 2000-2012.

En este sector, la mayor parte del presupuesto (alrededor del 80%) se gasta vía programas focalizados. El 11% del PIB (promedio anual del período 2000-2012) se destina a estas actividades, lo cual implica que los servicios de inclusión económica y social se entregan casi en su totalidad bajo el enfoque focalizado, orientado a demandas específicas.

Es difícil precisar el número total de beneficiarios, ya que estos pueden participar en hasta tres y cuatro programas sociales a la vez³⁸. Por ejemplo, los beneficiarios del BDH, pueden tener a sus hijos en centros de cuidado infantil públicos (ORI, INNFA, FODI); ser beneficiarios del PANN (alimentación), del PAI (inmunizaciones), de Maternidad Gratuita (atención materna), del programa de aseguramiento universal (atención de salud), etc. Sin embargo, según los reportes de las unidades ejecutoras de los programas vigentes, alrededor de tres millones y medio de ecuatorianos reciben algún tipo de transferencia, vía programas sociales, lo que equivale al 25% de la población ecuatoriana.

F. Vivienda, agua, saneamiento y desarrollo urbano

1. El déficit habitacional y de servicios básicos de agua y saneamiento

Según ONU-Hábitat (2012), la dinámica de la provisión de viviendas en Ecuador ha experimentado cambios profundos en los últimos 20 años debido a las características de la transición demográfica y al alto poblamiento urbano. Las ciudades actualmente concentran el 66% de la población, versus el 34% del sector rural. Sin embargo, exceptuando al programa de subsidios habitacionales del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), *“la capacidad efectiva de reacción de los sectores formales frente a las necesidades de provisión de vivienda y servicios –del sector público y privado- no han experimentado cambios substanciales de gestión, financiamiento y tecnología constructiva en los últimos 20 años, para poder alinearse a una demanda y déficit siempre incremental”* (pág.13).

Las ciudades que conforman el dominio “resto urbano”, es decir, todas las ciudades secundarias y menores constituidas por las capitales provinciales y las cabeceras cantonales del Ecuador (excluyendo Quito y Guayaquil), actualmente concentran el mayor volumen poblacional y crecimiento urbano del país. Esta situación, marcada por un poblamiento vertiginoso –especialmente en el litoral del país-, según ONU-HABITAT (2012), marca a futuro la nueva tendencia del proceso de urbanización en Ecuador, y plantea grandes y nuevos desafíos de planificación urbana e implementación de servicios, cuyas respuestas todavía se desconocen.

No obstante las importantes intervenciones en vivienda y las facilidades crediticias otorgadas por el actual gobierno a las familias de bajos ingresos para la compra de vivienda, el déficit habitacional estimado en el Ecuador es de 250.000 viviendas anuales, de las cuales el 40% se concentra en la zona rural. De este total, el 72% de familias requieren subsidios para cubrir su déficit habitacional (ONU-HABITAT, 2012). Por lo mismo, es imperante generar oferta habitacional para atender los problemas habitacionales, especialmente de la población más pobre.

Con relación al acceso a servicios básicos domiciliarios, según la última información disponible (ENEMDU a diciembre 2010), el 74% de los hogares disponen de conexión domiciliaria de agua potable; el 26% de hogares que no poseen conexión, se abastecen por acuíferos o pozos comunales. Al examinar este déficit para el sector rural, el 63% de estos hogares no disponen de agua potable (725.000 familias). Por otro lado, el 45% de los hogares no están conectados a una red directa de

³⁸ Según la Encuesta de Condiciones de Vida (INEC, 2006a), al menos la mitad de los beneficiarios de los programas sociales (de un mínimo de 1.273.392) reciben apoyo de: uno, dos, tres, cuatro y más programas.

alcantarillado, equivalente a cerca de dos millones de hogares sin servicios de evacuación de aguas residuales desde la vivienda. El déficit para el sector rural es del 75%.

El 41% de hogares a nivel nacional presentan déficit de sistemas de eliminación de excretas (servicio higiénico). En el sector rural, la ausencia de este servicio se acerca al 80% de hogares. Por consiguiente, el problema de déficit de servicios básicos es principalmente en el sector rural y luego en las áreas denominadas “resto urbano”. La dinámica habitacional en el sector rural actualmente es muy importante de visualizar por la presión que ejerce sobre el agregado nacional y porque su problemática requiere de mayor apoyo, especialmente en la provisión de servicios básicos.

2. Políticas de vivienda, agua y saneamiento

A finales de la década de los ochenta, comenzó el otorgamiento de bonos para la compra de vivienda por parte de familias de bajos ingresos, lo que continuó en la década de los noventa y en el presente siglo. En 2001, se reformó el estatuto del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), transformándolo en banca de segundo piso que otorga créditos a los promotores inmobiliarios en lugar de otorgar directamente los créditos a los demandantes de la vivienda. La reforma consistió en proveer subsidios a la demanda y dejar de lado el rol del Estado como constructor directo de las viviendas y vendedor. La Constitución de 2008 reconoce el derecho a tener una vivienda digna y saludable.

El MIDUVI es el organismo rector de la política de vivienda y desarrollo urbano y el administrador del sistema de incentivos a la vivienda (SIV)³⁹. Los gobiernos locales complementan las intervenciones, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento urbano, la promoción de programas de vivienda con la participación del sector privado y la aplicación de regulaciones de ordenamiento territorial en el marco del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

Las acciones relacionadas con el mejoramiento del acceso a la vivienda y mejoramiento de los servicios de saneamiento básico, constituye la razón de ser del MIDUVI, cuya misión es desarrollar políticas, normas y acciones del sector vivienda, dentro de un sistema nacional integrado, con interacciones de los sectores públicos, sociales y privado, orientado a satisfacer la necesidad de vivienda e infraestructura sanitaria de las mismas, dando énfasis a la población urbana y rural de más bajos recursos. Con relación a las obras para proveer agua potable y saneamiento, el MIDUVI como parte de su misión institucional suscribe convenios con las municipalidades del país como entes ejecutores y anualmente transfiere los recursos, monitorea y provee asistencia técnica en la ejecución de las obras.

Además del MIDUVI, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que operan a nivel provincial y local, también participan en forma directa e indirecta en la provisión de servicios básicos, suelo, vivienda, los cuales en ciertos casos son manejados por empresas municipales autónomas.

El principal mecanismo de la política de vivienda ha sido constituido por los “Bonos de la Vivienda”, creados desde finales de los ochenta con el propósito de ayudar a satisfacer la necesidad de vivienda de la población urbana y rural de bajos recursos.

La Subsecretaría de Vivienda del MIDUVI, viene realizando esfuerzos desde finales de la década de los ochenta⁴⁰, para atender esta problemática. El MIDUVI, en coordinación con los co-ejecutores, entre 2000 y 2006 llevó adelante los siguientes programas:

³⁹ El MIDUVI, ofrece actualmente los siguientes programas/servicios: Programa Bonos de Titulación; Proyecto Manuela Espejo; Programa de Vivienda Fiscal; Programa Socio Vivienda Guayaquil; Sistemas de Apoyos Económicos SAV-BID, siendo el SAVun apoyo económico para mejoramiento de vivienda para familias de bajos ingresos por una sola vez; Vivienda Maestros Escuelas Unidocentes; Vivienda Reasentamientos; Vivienda Urbana para el Migrante; Programa de Vivienda Rural; Programa de Vivienda Urbana; Vivienda Urbano Marginal; INTI Rural.

⁴⁰ Con el Plan Techo y Empleo, inaugurado en 1987.

CUADRO 24
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Modelo general del sistema	Cobertura y Prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
<p>Las intervenciones del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (MIDUVI) son en interacción con el sector privado, orientado a satisfacer la necesidad de vivienda e infraestructura sanitaria de la población.</p> <p>El MIDUVI básicamente financia, transfiriendo los recursos a las entidades financieras (viviendas), o a los contratistas (saneamiento).</p> <p>El sistema también financia obras de emergencia derivadas de la erupción del Volcán Tungurahua e inundaciones.</p>	<p>Bonos de vivienda:</p> <p>1. Construcción de vivienda nueva (bonos inicialmente de 3.600 dólares, y que ahora están en 5.000 dólares): se entregaron 22.418 bonos y 174 fideicomisos;</p> <p>2. Bonos de 5.000 dólares para construcción de Vivienda Rural Nueva: se entregaron 1.787 bonos;</p> <p>3. Bonos de 5.000 dólares para construcción de Vivienda Urbano Marginal Nueva: se entregaron 443 bonos;</p> <p>4. Mejoramiento de viviendas urbano marginales (bono de 1.000 y 1.500 dólares): se entregaron 3.410 bonos de 1.500 dólares y 2.674 bonos de 1.000 dólares;</p> <p>5. Mejoramiento de viviendas rural (bono de 5.000 dólares: se entregaron 166 bonos;</p> <p>6. Titulación de terreno: se entregaron 7.133 bonos;</p> <p>7. Mi primera vivienda MIDUVI, bonos de 5.000 dólares: se entregaron 1594 bonos;</p> <p>8. Bono Manuela Espejo, vivienda para discapacitados: se entregaron 1.809 bonos;</p> <p>9. Mejoramiento Integral de Barrios: se entregaron 33.277 bonos, beneficiando a 2.248 familias;</p> <p>10. Inti Rural Nueva, bono de 3.960 dólares: se entregaron 1.397 bonos;</p> <p>11. Construcción de Viviendas a Maestros de Escuelas Unidocentes (bono de 3.000 dólares): se entregaron 181 bonos.</p> <p>Obras de emergencia del Volcán Tungurahua e inundaciones:</p> <p>Reasentamientos 385</p> <p>Albergues nuevos 339</p> <p>Reposición viviendas 3 960</p>	<p>El sistema de bonos a la vivienda opera mayoritariamente con recursos del gobierno central, además de recursos extraordinarios del presupuesto general del Estado y con recursos privados del ahorro de las familias.</p> <p>Las instituciones financieras captan el ahorro, califican las postulaciones y la capacidad de crédito. El MIDUVI otorga el bono a las familias que cumplen con todos los requisitos</p>	<p>El ente rector de los programas de desarrollo de la vivienda en el país es el MIDUVI</p> <p>A su vez el MIDUVI está bajo la coordinación del Ministerio de Coordinación Social.</p>

Fuente: Elaboración propia.

1. Programa de construcción de vivienda rural;
 2. Programa de construcción de vivienda urbano marginal;
 3. Programa de construcción de vivienda para maestros de escuelas unidocentes;
 4. Programas de vivienda, para atender emergencias (eventual);
 5. Programa de vivienda del magisterio;
 6. Programa de vivienda urbana;
 7. Programa de incentivos para vivienda Decreto 1269, mediante Fideicomisos.
- Durante dicho período, se entregaron bonos a aproximadamente 200.000 familias.

En los últimos cinco años se han incorporado alrededor de 10 nuevos tipos de bonos (Mi primera vivienda, Manuela Espejo, Reasentamientos, Cubiertas, albergues, mejoramiento de albergues, Inti rural, etc.), aunque se mantienen vigentes los aplicados desde 1998.

CUADRO 25
BONOS DE LA VIVIENDA PAGADOS 2007 - 2011
(Número)

	Bonos				
	2007	2008	2009	2010	2011
Vivienda Urbana Nueva ^a	5 293	12 134	14 154	3 261	1 993
Vivienda Rural Nueva ^b	14 287	14 100	15 339	3 991	1 186
Vivienda Urbano Marginal Nueva ^c	3 645	5 513	1 558	572	443
SIV Magisterio ^d	238	314	52	26	
Fideicomisos	174	64	4		
Unidocentes rural ^e	189	236	35	47	
Vivienda Urbana mejoramiento ^f	3 410	7 750	7 380	720	306
Vivienda Rural mejoramiento ^g	1 742	4 938	1 331	245	166
Vivienda Urbano Marginal mejoramiento ^h		206	88	132	1 290
Manuela Espejo ⁱ				2 290	1 809
Mi primera vivienda MIDUVI				11 492	1 594
Inti Rural Nueva				2 766	1 397
Subtotal Bonos	28 978	45 255	39 941	25 542	10 184
Obras emergentes Volcán Tungurahua e inundaciones					
Reasentamientos			220	1 030	385
Albergues nuevos				2	339
Reposición viviendas 3 960			3	3	2
Reposición viviendas 5 000			208	600	
Mejoramiento cubiertas			4	6	
Subtotal Obras Emergentes			435	1 641	726
Total	28 978	45 255	40 376	27 183	10 910

Fuente: Página web del Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de la Vivienda, Gestión 2007- 2011.

MIDUVI Subsecretaría de Vivienda: Gestión MIDUVI 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

^a Comprende el total de bonos entregados, entre 2007 y 2008 el bono era de 3.600 dólares a partir del 2009 el valor sube a 5.000 dólares.

^b Refiere al total de bonos entregados, siendo el valor del bono entre 2007 - 2008 de 3.600 dólares; entre 2009 - 2010 subió a 3.960 dólares, y desde 2011 subió a 5.000 dólares

^c Total de bonos entregados, entre 2007 - 2008 de 1.000 dólares, que subió a 3.600, entre 2009 - 2010 ya 5.000 dólares desde 2011.

^d Bonos entregados, entre 2007 a 2010 por 3.600 dólares, después del 2010 se suspende esta entrega.

^e Bonos entregados, entre 2007 - 2009 de 2.400 dólares, entre 2009 - 2011 subió a 5.000 dólares

^f Bonos entregados, entre 2007 - 2010 de 1.500, y desde 2011 subió a 5.000 dólares.

^g Total de bonos, entre 2008 - 2010 de 1.500 dólares, y desde 2011 subió a 5.000 dólares.

^h Total bonos entregados, entre 2008 - 2010 de 1.500 dólares, y desde 2011 subió a 5.000 dólares.

ⁱ El total de bonos entregados, entre 2010 de 1.500, entre 2010 - 2011 subió a 5.000 dólares.

A partir del año 2007, los gastos en vivienda se incrementaron considerablemente, por cuanto se incrementaron los valores de los bonos. Al momento, el aporte por parte de los beneficiarios es del 10% del bono. Además el Banco Ecuatoriano de la Vivienda implementó un programa de financiamiento de segundo piso que permitió a los ciudadanos con ingresos hasta el cuarto decil acceder conjuntamente con el bono al financiamiento de hasta 12.000 dólares⁴¹.

⁴¹ Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo N° 1626, 18 de marzo de 2009.

Los bonos efectivamente entregados durante el período 2007–2011 ascendieron a alrededor de 150.000. El detalle de los bonos entregados entre 2007 y 2011 se ilustra en el cuadro 25.

3. Gasto en vivienda, agua y saneamiento

El presupuesto para vivienda y saneamiento básico, al igual que los demás sectores de gasto social, tuvo un fuerte incremento durante el período de análisis, pasando de 32 millones de dólares en 2000 a 450 millones de dólares en 2012, equivalentes a 0,2% y 0,6% del PIB, respectivamente. Como porcentaje del presupuesto general del Estado, el gasto público en vivienda, agua y saneamiento se duplicó, teniendo una importancia relativa del orden del 6% como promedio anual, y aumentando a una tasa promedio anual del 37% en términos reales.

El financiamiento para el sector vivienda ha venido de la banca multilateral, en especial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que ha otorgado varios préstamos al gobierno de Ecuador para el mejoramiento de barrios⁴² y para el sector vivienda⁴³. Con los recursos del BID, se encuentra en ejecución el “Programa Nacional para Infraestructura Nacional de Vivienda”, por un valor de 105,8 millones de dólares, destinados principalmente a los bonos de vivienda y en menor medida para el fortalecimiento institucional.

En cuanto a la participación de fuentes estatales en el financiamiento de la vivienda, en el último trimestre de 2009 el ejecutivo decidió repatriar la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad para canalizarla a través de la banca pública a la reactivación de la producción y para la vivienda. Para el financiamiento de la vivienda, se asignaron 600 millones de dólares, distribuidos en partes iguales entre el BEV, el MIDUVI y el Banco del Pacífico⁴⁴. Para los dos primeros, el financiamiento se dirige a proyectos habitacionales “integrales”, que incluyen no solamente la construcción exclusivamente de vivienda sino de la infraestructura urbana y el equipamiento correspondiente.

4. Instituciones financieras estatales vinculadas actualmente al financiamiento habitacional⁴⁵

a) Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)

El BEV otorga financiamiento a promotores inmobiliarios, constructores privados, cooperativas de vivienda y organizaciones de carácter social, legalmente constituidas, destinadas para la construcción de un proyecto habitacional nuevo o en curso que comprenda: terreno, obras de infraestructura y/o de viviendas de interés social (estratos de ingreso bajo), y para estratos medios. El valor de las unidades habitacionales no deberá sobrepasar los 20.000 dólares⁴⁶. Por otra parte, el banco canaliza los “incentivos a la vivienda” o bonos, bajo modalidad de cofinanciamiento a los clientes de los proyectos habitacionales, en coordinación con el crédito que ellos reciban independientemente de bancos, mutualistas, cooperativas.

b) Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)

Los servicios financieros que proporciona al BIESS en materia de vivienda son: “créditos hipotecarios, prendarios y quirografarios, así como también, operaciones de redescuento de cartera hipotecaria de instituciones financieras y otros servicios financieros a favor de los afiliados y jubilados del IESS, mediante operaciones directas o a través del sistema financiero nacional”⁴⁷.

⁴² Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB).

⁴³ “Programa de Apoyo al Sector Vivienda I”, otorgado en 1997 por un valor de 68,6 millones de dólares y “Programa de Apoyo al Sector Vivienda II”, por un crédito de 24,5 millones de dólares, que inició su ejecución en el 2003 y terminó en 2008.

⁴⁴ El Banco del Pacífico es un banco de propiedad del Estado pero que funciona bajo el régimen privado, por cuanto fue uno de los bancos privados incautados por el Estado como consecuencia de la crisis financiera de 1999.

⁴⁵ Resumen tomado del estudio realizado por ONU-HÁBITAT. Perfil del Sector Vivienda en Ecuador, Quito, Abril de 2012.

⁴⁶ Según el decreto No. 821 de 14 de julio de 2011 el precio de estas viviendas bajó de 60.000 a 20.000 dólares.

⁴⁷ Ley de creación del BIESS. Registro Oficial No. 587, de 11 de mayo de 2009.

Los recursos del BIESS constituyen la fuente más importante para el financiamiento de viviendas para los afiliados y jubilados del IESS. Además, el BIESS da la posibilidad para que los afiliados sustituyan sus hipotecas adquiridas con bancos privados, por una hipoteca con el BIESS, beneficiándose de mayores plazos y menores tasas de interés.

En la Reforma de la Ley de Seguridad Social, se introdujo el subsidio a la tasa de interés para la vivienda social y la compra de cartera hipotecaria del IESS. El convenio entre la banca privada y el IESS para dinamizar los préstamos de vivienda tiene dos segmentos: el primero es la recompra de cartera que fue adquirida por los clientes de la banca privada y que ahora la comprará el IESS. El segundo segmento es la nueva cartera hipotecaria que entreguen los bancos a partir de que se lleguen los acuerdos con cada entidad. Dentro de este segmento habrá subsidio de tasas de interés, que buscan beneficiar a las familias de menores ingresos.

El IESS se ha comprometido a adquirir 400 millones de dólares en cartera hipotecaria de la banca privada. La inversión del IESS consiste en adquirir únicamente la cartera hipotecaria de los bancos sobre los préstamos hechos a los afiliados activos de esta entidad y la compra de titularizaciones del mismo tipo de cartera. Con este traspaso no se prevé la modificación de los plazos de pago o una reducción de las tasas de interés. Es más, el cobro de las cuotas por el capital del crédito o los seguros (de incendios o desgráame) seguirá siendo una tarea del banco con el cual se contrató el crédito. Por este servicio, el IESS le reconocerá a las entidades entre el 0,75% y 0,80%, sobre los saldos.

Existen tres rangos para los subsidios a la tasa de interés: a) préstamos para inmuebles que cuesten menos de 20.000 dólares, tendrá una tasa menor al 5%; b) viviendas mayores de 20.000 dólares y menores de 35.000 dólares tendrán un interés del 5% al 7,5%; y, c) viviendas que cuesten más de 35.000 dólares no tendrán subsidio. Para todos los casos, el plazo fijo será de 15 años. La banca podrá compensarse del cobro menor de tasas de interés a través de créditos tributarios.

c) Instituciones de financiamiento de las fuerzas armadas y la policía nacional

El ISSFA otorga préstamos hipotecarios exclusivamente a los militares activos y pasivos de la institución y cuenta para ello con un Fondo de Vivienda. En forma similar, el ISSPOL otorga financiamiento hipotecario a los miembros de la policía en servicio activo y pasivo.

d) Financiamiento mediante el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV)

El Sistema Incentivos a la Vivienda es uno de los mecanismos a través del cual el gobierno ha apoyado a familias de bajos ingresos para acceder a vivienda propia; se basa en el esquema ahorro+bono+crédito y consiste en el otorgamiento de un subsidio por parte del estado, a través del MIDUVI para el acceso al mercado hipotecario a fin de que puedan adquirir en el mismo su primera vivienda. Este subsidio es un complemento a los recursos que aporta la familia con su propio ahorro y sirve para apalancar el crédito hipotecario al que puede acceder en cualquier institución financiera privada.

Este subsidio también tiene como objetivo estimular a la industria de la construcción a fin de que amplíe su cobertura a segmentos medios bajos y bajos de ingresos, ya que sus clientes objetivos son de preferencia dichos estratos⁴⁸.

e) Evolución del SIV en número de transacciones y montos⁴⁹

La evolución desde el año 1999 hasta junio de 2011 de los bonos de la vivienda urbana pagados por parte del MIDUVI, con fondos externos, tanto en números como en montos, muestra una tendencia decreciente entre los años 2001 a 2006, y una sustancial recuperación a partir del 2007. Sin embargo,

⁴⁸ Este sistema opera en Ecuador desde 1998, para adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas en las áreas rural, urbano marginal y urbana, para lo cual el gobierno ecuatoriano ha contado con apoyo financiero de tres créditos del BID, además del presupuesto general del Estado.

⁴⁹ Resumen tomado de ONU – HÁBITAT, Quito, Abril de 2012.

la recuperación ha sido inestable: hubo un crecimiento de más del 100% en 2008 y 2009, y una drástica reducción en los años 2010 a 2011 (véase cuadro 26).

CUADRO 26
EVOLUCIÓN DEL BONO DE LA VIVIENDA URBANA, 1999-2011
(en número y dólares)

Año	Vivienda nueva		Mejoramiento		Total	
	Número	Dólares	Número	Dólares	Número	Dólares
1999	1 572	2 829 600	802	601 500	2 374	3 431 100
2000	6 189	11 140 200	7 927	5 945 250	14 116	17 085 450
2001	11 598	20 876 400	12 421	9 315 750	24 019	30 192 150
2002	4 789	8 620 200	3 903	2 927 250	8 692	11 547 450
2003	2 736	4 924 800	3 605	2 703 750	6 341	7 628 550
2004	3 488	6 278 400	5 316	3 987 000	6 804	10 265 400
2005	2 992	5 385 600	4 511	3 383 250	7 503	8 768 850
2006	1 364	2 455 200	2 727	2 045 250	4 091	4 500 450
2007	5 293	19 054 800	3 410	5 115 000	8 703	24 169 800
2008	12 134	43 682 400	7 750	11 625 000	19 884	55 307 400
2009	14 154	52 295 400	7 380	11 072 700	21 534	63 368 100
2010	3 261	12 859 082	552	827 546	3 813	13 686 628
2011 ^a	1 767	8 014 600	41	61 500	1 808	8 076 100

Fuente: ONU-HÁBITAT, con base en estadísticas MIDUVI: Información proporcionada por la Subsecretaría de Vivienda

^a Datos para el primer semestre de 2011.

G. Sector empleo y de apoyo a microempresas

El recientemente denominado Ministerio de Relaciones Laborales (ex Ministerio de Trabajo), es el responsable de diseñar y llevar a delante la política del quinto sector del gabinete social ecuatoriano: el empleo, por ello su análisis dentro del sistema de protección social ecuatoriano. Durante los primeros años del presente siglo se caracterizaba por la ausencia de orientaciones explícitas de políticas de impulso al empleo. Dado el sistema económico instaurado, se asumía que la dolarización resolvería las distorsiones en el mercado de trabajo.

A partir del 2007, hubo un cambio en la política de empleo. El gobierno del Presidente Correa anunció objetivos explícitos en esta materia, pero sólo fue en mayo del 2008 que se comenzaron a adoptar medidas concretas, con el Mandato Constituyente N° 8 que introdujo mayores regulaciones a un mercado laboral ya extensamente regulado, eliminando la tercerización, la contratación por horas y las colocadoras de empleo privadas⁵⁰.

Con el objetivo de crear condiciones favorables para la aplicación de una política pública de fomento al empleo y de ampliar las oportunidades de la población desocupada y subempleada, el gobierno buscó eliminar cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo, impulsar la estabilidad en el trabajo –incluyendo a las personas con discapacidad y a los jóvenes–, fomentar las remuneraciones justas y dignas, y también procura reconocer el trabajo autónomo.

⁵⁰ Aprobado en la Asamblea Constituyente el primero de mayo del 2008, el cual reformó la Ley de Tercerización laboral vigente.

Adicionalmente, el gobierno puso en marcha programas de inclusión económica tendientes a mejorar la articulación laboral, entre los cuales cabe señalar el Programa Socio País, que a su vez contiene los siguientes subprogramas: Hilando el Desarrollo, Nutriendo el Desarrollo, Negocios Sociales Inclusivos, Socio Jóvenes, Socio Pan, Socio Tienda, Socio Empresa, Socio Micro vulcanizadora, Microempresas Juveniles, Empleo sin Barreras (que configuraron la Red Socio Empleo).

Según los documentos oficiales, los programas de Socio País entregan capacitación y acceso líneas de crédito para la tecnificación de la microempresa. Además el gobierno creó el Fon inclusión y el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria, que consisten en apoyar técnica y financieramente los proyectos de desarrollo local que fomente la productividad de los micros y pequeñas unidades de producción.

Si bien estos programas son innovadores, son marginales desde el punto de vista de su cobertura, magnitud de la inversión, sostenibilidad y contribución a la generación de empleo.

CUADRO 27
CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES PARA PROMOVER EL EMPLEO Y ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL

Modelo general del sistema	Cobertura y prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
El Ecuador tiene dos esquemas de contratación:	Indicadores de empleo en 2012 a nivel nacional:	Se financia con recursos fiscales del presupuesto general del Estado y de la empresa privada, según al sector que se articule.	El ente rector al momento es el nuevo Ministerio de Relaciones Laborales (MRL). Hasta 2008 era el Ministerio de Trabajo.
1) Privado; y	Tasa de ocupación plena: 51%		
2) Público.	Tasa de desempleo: 4%		
	(incluye el empleo público)		En 2008 el encargado de las políticas del empleo era la Secretaría Nacional de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES).
	454.304 servidores público (2009)		
	Proyectos en marcha (al año 2012):		
	Mi primer empleo: 12.831 jóvenes;		
	Erradicación del trabajo infantil: 113.157 niños;		
	Sistema de rehabilitación profesional para personas con discapacidad: 59.452 personas;		
	Red Socio Empleo: 43.011 personas;		
	Servicio Civil Ciudadano: 24.285 personas;		
	Plan de Capacitación: 400.000 personas;		
	Trabajo digno en el Ecuador: 1.809.044 personas.		

Fuente: Elaboración propia.

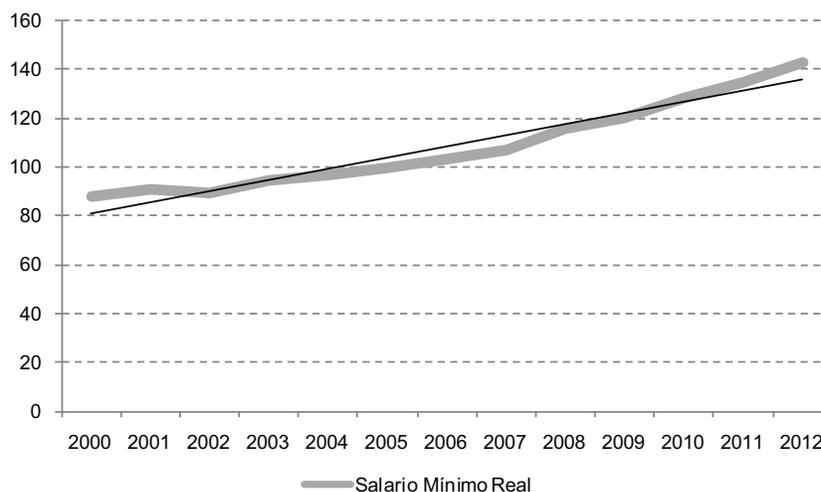
1. Política salarial

En la política salarial del periodo 2000-2012 se distinguen dos fases. En la primera, entre 2000 y 2006, de corte conservador, los incrementos salariales se dieron únicamente con base en las variaciones de la inflación, y fueron por lo tanto insuficientes para cubrir el incremento del valor de la canasta básica familiar. En la segunda, a partir de 2007, los ajustes salariales han estado marcados por las intenciones gubernamentales explícitas de mejorar los salarios de los trabajadores por encima de la inflación y en la perspectiva de lograr un salario “digno”. No obstante, dado la escalada inflacionaria, los incrementos producidos en términos reales se ven afectados en su capacidad adquisitiva.

En Ecuador, la remuneración se pacta libremente entre las partes. Existe un salario mínimo unificado utilizado para propósitos referenciales, que actualmente es de 318 dólares. También existen salarios mínimos sectoriales para distintas ramas de actividad. Los salarios mínimos sectoriales son normalmente mayores que el salario mínimo y son fijados anualmente por el Ministerio de Relaciones Laborales. Ningún empleado puede percibir un salario menor al salario mínimo aplicable, aun cuando así se haya pactado libremente entre las partes.

Como se observa en el gráfico 14, desde que la dolarización entró en escena, el salario mínimo mensual se ha incrementado considerablemente⁵¹. La tasa de crecimiento real promedio anual entre 2001 y 2006 fue de 2,9%⁵²; mientras entre 2007 y 2012 ésta fue del orden del 6,7%. De ahí que la capacidad adquisitiva de los salarios, como tendencia general, ha mejorado sistemáticamente a partir de la dolarización.

GRAFICO 14
SALARIO MÍNIMO REAL PROMEDIO ANUAL, 2000-2012
(Año base 2000)



Fuente: BCE (Banco Central del Ecuador) (2012) “Información Estadística Mensual Boletín No. 1930 Diciembre 31.

H. Subsidios y controles de precios con propósito social

En Ecuador, además de las políticas impulsadas por los cinco sectores que configuran el gabinete social (educación, salud, inclusión, vivienda y empleo), también se aplica una serie de transferencias de ingresos y controles de precios con propósito social, cuyas acciones complementan las acciones de política social en el país (véase cuadro 28).

⁵¹ En el año 2000 experimentó un gran salto, pasando de 4 a 56 dólares.

⁵² Considerando que en el año 2000 por la dolarización hubo un incremento salarial nominal con respecto al año 1999 de 662,5%.

Desde antes del año 2000 ya existían subsidios a pensiones, a derivados de petróleo y para el sector eléctrico que favorecen al consumidor. Estos subsidios “tradicionales” han sido expandidos desde 2007. A continuación el análisis pormenorizado de cada uno de los subsidios y controles de precio aun no tratados a lo largo del texto.

CUADRO 28
CARACTERÍSTICAS DE LOS SUBSIDIOS CON PROPÓSITO SOCIAL

Tipo de subsidios	Cobertura y Prestaciones	Modalidad de financiamiento	Institucionalidad
Subsidio a derivados de petróleo (al consumidor).	<ul style="list-style-type: none"> Subsidio al diesel: el galón se compra a 2.16 dólares y se vende a 0,90 dólares (subsidio 1,26); Subsidio al gas: se compra el tanque de gas de 15kg en 12.00 dólares y se vende a 1.60 dólares (subsidio 10,40); Subsidio a naftas: el galón se compra a 2.26 dólares y se vende a 1,31 dólares (subsidio 0,95). <p>Se subsidia a toda la población, particularmente aquella que reside en zonas urbanas (que es quien mayoritariamente consume los derivados de petróleo).</p>	Se financian con recursos fiscales a través de PETRO-ECUADOR.	La institución que entrega los combustibles en el país es PETROECUADOR, empresa pública no financiera.
Subsidio al sector eléctrico (al consumidor)	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa subsidiada a toda la población; Tarifa de la Dignidad: 0.04 dólares el kw/hora si se consumen hasta 110kw/hora en la Sierra y 130 kw/hora en la costa. <p>Se subsidia a toda la población, particularmente aquella que reside en zonas urbanas (que es la que mayoritariamente consume energía eléctrica).</p>	Se financian con recursos fiscales a través de CONELEC.	El Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC, es el encargo de la distribución de energía eléctrica en todo el país. Es una institución pública con patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera.
Otros subsidios (al consumidor)	<ul style="list-style-type: none"> Sector al sector panadero, benefició a 8.046 panaderos; Subsidio al sector agrícola(urea, semillas, créditos, maquinaria agrícola):importación y comercialización de la urea y el NPK 10-20-20 (vigente); Subsidio al crédito mediante tasas y condiciones preferenciales; Subsidio al migrante. 	Se financian con recursos fiscales del gobierno central.	<p>El MAGAP diseña el sistema de beneficiarios, priorizando a productores pobres.</p> <p>El Banco Nacional de Fomento es el encargado de canalizar los subsidios. Esta institución es pública financiera.</p> <p>Secretaría Nacional del Migrante: Este programa está dirigido a personas ecuatorianas que se encuentran en el exterior en situación de exclusión.</p>

Fuente: Elaboración propia.

1. Subsidios a los derivados del petróleo (a consumidores)

Los subsidios generales a los derivados de petróleo se han tornado en un tema político en el país, pues su revisión y/o eliminación genera controversias y resistencia de los diferentes grupos sociales por cuanto forman parte de la cadena de producción, transporte y comercialización. El producto que más se subsidia es el diesel, que se emplea tanto para la transportación como para la generación eléctrica, le sigue el gas licuado de petróleo y por último las naftas empleadas en el sector de la transportación.

La magnitud de los subsidios se puede apreciar a nivel de unidad de venta al público. El galón de diesel se importa a 2,16 dólares y es vendido a 0,9 dólares, con un subsidio de 140% del valor de venta o 1,26 dólares por galón. El galón de naftas se vende a 1,31 dólares mientras su costo alcanza 2,26 dólares, el subsidio es 0,95 dólares o 72% del precio de venta al público. El cilindro de gas de 15 Kg. es importado a 12 dólares y se vende en 1,6 dólares con un subsidio de 10,4 dólares equivalente a 650% del precio de venta.

a) Subsidio al diesel (a consumidores)

En el 2006 se consumieron 22,2 millones BBL de diesel, la mitad de los cuales fue importado. El 60% de los consumos se destinó a las fuentes móviles, 114 mil unidades; otros consumos relevantes son el industrial (22%), eléctrico (13%) y petrolero (4%).

El 10% del parque vehicular del país es a diesel. Este peso relativo se ha mantenido prácticamente constante desde el 2001, correspondiendo la mayor parte del incremento absoluto a la fracción de camionetas y automóviles 4x4.

Asumiendo como costo de oportunidad del galón los 2 dólares que le cuestan al Estado su importación, se estiman 418 millones de dólares para la movilidad pública y particular a diesel del Ecuador; 91,8 millones para la movilidad a diesel de Perú y Colombia, principalmente; 123,3 millones para el consumo termoeléctrico.

b) Subsidio a la gasolina (a consumidores)

En el año 2000, los subsidios a la gasolina sumaron 47 millones de dólares, según datos del Ministerio de Finanzas (véase cuadro 8). Los combustibles han experimentado un crecimiento considerable desde el 2003, cuando sufrieron un alza abrupta en su precio, como consecuencia del aumento del precio internacional del crudo, y porqué la producción interna no abastecía al mercado nacional. Para el 2012, éste subsidio registra 779 millones de dólares (cuadro 9).

En 2006, el consumo de gasolinas incluidas súper y extra, fue de 14,8 millones de barriles secos (BBL), es decir 8,3% más que el año anterior, de los cuales 6,14 millones, es decir el 41,7%, corresponde a naftas importadas. En tanto que en 1997 el consumo fue de 9,5 millones de BBL, es decir el consumo de gasolina en una década se incrementó en 55,5%, mientras que el crecimiento poblacional fue de tan sólo el 13,9% (de 11,8 a 13,4 millones de habitantes) en el mismo periodo.

Gran parte de este aumento de la demanda se debe al crecimiento del parque automotor, pero también es producto de la mayor demanda de combustible que hay en las fronteras, desde donde se fuga el combustible subsidiado a los países vecinos de Colombia y Perú.

c) Subsidio al gas licuado de petróleo (a consumidores)

El Estado tiene el monopolio de importación del gas licuado de petróleo (GLP). Este gas es luego envasado y distribuido por compañías públicas y privadas. Las compañías privadas envasan y distribuyen la gran mayoría del gas que se vende a nivel nacional. El alto subsidio existente al gas - 10,4 dólares por el cilindro de 15 Kg.-, ha generado una sobredemanda del combustible, al mismo tiempo que se ha limitado la oferta del mismo.

De acuerdo a estimaciones del departamento de Comercio Exterior de Petroecuador, el Estado subsidia 0,66 dólares/Kg.; en el 2006, la importación de GLP fue de 8,2 millones BBL, el 77% del consumo nacional.

2. El subsidio eléctrico (a consumidores)

Para las tarifas eléctricas para determinados segmentos de la población se asignaron 152 millones de dólares en 2000 y 256 millones en 2010.

En 2010, se encontraban calificadas en el Ecuador 19 empresas eléctricas generadoras, 1 transmisora, 23 auto generadoras y 20 distribuidoras. Asimismo, se han calificado 121 grandes consumidores, de los cuales, 84 actúan como clientes regulados de las distribuidoras, 7 están recibiendo energía de sus distribuidoras mediante contratos a plazo; 16 obtienen la energía de generadoras, 2 son clientes de una auto generadora; y, 6 son consumos propios de la empresa auto generadora Hidroabánico y 4 de la auto generadora Mana generación. El resto de consumidores representa datos de la energía vendida a otros consumidores no regulados (exportación a 7 clientes del norte de Perú y venta entre distribuidoras), así como de la energía producida por los auto generadoras que aún no tienen permiso o licencia.

En 2008, se obtuvo una generación bruta de 19.108,69 GWh; la energía producida por centrales Hidroeléctricas fue de 11.293,33 GWh (59,10%), Térmicas MCI 3.460,45 GWh (18,11%), Térmicas Turbo gas 1.355,90 GWh (7,10%), Térmicas Turbo vapor 2.496,13 GWh (13,06%), Eólica 2,68 GWh (0,01%), Solar 0,03 GWh (0,00%) y la energía producto de la Importación desde Colombia, la cual se ubicó en 500,16 GWh (2,62%).

El consumo de energía eléctrica a nivel nacional durante 2008⁵³, incluyendo a los grandes consumidores, se distribuyó de la siguiente manera: 35% para el sector residencial; 19,5% para el comercial; 31% para el sector industrial; 6,4% para alumbrado público; y, 8,1% para otros servicios⁵⁴.

3. Subsidio al precio de la harina importada

Desde el 14 de septiembre de 2007 hasta diciembre de 2009, el gobierno subsidió el precio de la harina importada de Argentina, para buscar evitar que subiera el precio del pan. El Banco Nacional de Fomento (BNF) entregó 39 toneladas de harina importada de Argentina los panificadores a un precio de 22 dólares el quintal, mientras que la importaba a 32 dólares⁵⁵. Es decir, el Estado subsidiaba el 31% del precio de la harina importada; además adquiría harina local a un precio de 35 dólares, con lo cual el subsidio era de 37%. A partir de 2010 se suspendió este subsidio.

A partir del 10 de julio del 2008, el Decreto Ejecutivo 1200 fijó con el carácter excepcional el precio de la harina de trigo producida en el Ecuador, destinada a la elaboración comercial de pan, fideos, pastas y otros productos, en el valor máximo de 35 dólares por saco de 50Kg., en todo el territorio nacional y en el volumen necesario para cubrir el 85% del mercado, mientras el 15% restante se cubría con la harina importada de Argentina.

El Estado absorbía la diferencia de precio de 7,50 dólares por cada saco de 50Kg, el cual era devuelto a cada una de las industrias molineras. Es decir, bajo esta nueva modalidad, el Estado subsidiaba el 31% del precio de la harina importada, tal como se estableció desde inicios del subsidio y se redujo en 16% el subsidio de la harina nacional, el subsidio para esta harina era del 21%.

La distribución y comercialización de la harina de trigo para panificación se realizaba a través de los propios canales y mecanismos de los industriales molineros, sin que influya en el precio final de entrega antes mencionado (este subsidio se eliminó en el año 2011).

4. Subsidio a pequeños productores agrícolas

Desde 2007, el gobierno ha establecido una serie de subsidios para el sector agrícola, concentrando su entrega en productores pobres: el subsidio a la importación y comercialización de urea; a la compra de insumos agrícolas: semillas de arroz y maíz, los cuales están vigentes. Este subsidio gira alrededor de los 100 millones de dólares anuales.

⁵³ No se incluye la exportación de energía a Colombia, ya que ésta corresponde a las transacciones internacionales de energía y no es consumo nacional.

⁵⁴ CONELEC, Estadística del Sector Eléctrico Ecuatoriano Año 2008, publicado en abril de 2009

⁵⁵ El único requisito era presentar la cédula de identidad y el RUC que indique que pertenece al sector panadero.

Para evitar el incremento de los precios de los productos agrícolas, el gobierno implementó en 2008 el Programa Socio Siembra, que consistió en un subsidio de hasta 240 dólares para los agricultores que tengan un ingreso anual de hasta 60.000 dólares y un máximo de 10 trabajadores; éste fue suspendido en 2010. El BNF entregaba la cantidad de 80 dólares y el 5% del valor de la compra en insumos. El subsidio de hasta 240 dólares para los pequeños agricultores fue retomado en el presente año 2013, está dirigido a cofinanciar la compra de semillas de arroz y maíz en productores de hasta 20 hectáreas.

5. Subsidio al migrante

Mediante Decreto Presidencial 821 de 14 de julio del 2011, en el artículo 3, se crea el bono para el migrante, *“que es un subsidio único y directo, con el carácter no reembolsable, que otorgará el estado ecuatoriano por intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a los migrantes y sus familiares, para lo cual la Secretaría Nacional del Migrante informará al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, sobre la demanda efectiva de los migrantes o sus familiares que puedan acceder al bono para el migrante”* (Presidencia de la República, 2011).

El programa de Incentivos de Vivienda del Migrante, está orientado a facilitar el acceso a una vivienda bajo condiciones de habitabilidad y con los servicios básicos indispensables, en el sector urbano y urbano marginal dentro del territorio nacional en beneficio de los migrantes ecuatorianos y sus familiares, en virtud de su situación actual al interior y exterior del país. El cuadro 29 detalla los montos de los bonos y los tipos de intervención.

CUADRO 29
CARACTERÍSTICAS DE LOS BONOS PARA MIGRANTES

A. Para vivienda rural y urbana marginal:

Tipo de intervención	Valor del bono	Registro social puntaje
Vivienda nueva	Hasta 5 000 dólares	Hasta 50,10 puntos (2 SBU)
Mejoramiento de vivienda	Hasta 1 500 dólares	Hasta 50,10 puntos (2 SBU)

Fuente: elaboración propia.

B. Para vivienda urbana:

Tipo de intervención	Valor del bono	Registro social puntaje	Valor vivienda	Aporte beneficiario
Adquisición de vivienda nueva	5 000 dólares	Hasta 52,90 puntos (2,5 sbu)	Hasta 20 000 dólares	100% del valor de la vivienda (5% crédito o ahorro; 5% ahorro programado)
Para construcción en terreno propio	5 000 dólares	Hasta 52,90 puntos (2,5 sbu)	Hasta 20 000 dólares, incluido el valor del terreno	100% del valor de la vivienda
Para mejoramiento	5 000 dólares	Hasta 52,90 puntos (2,5 sbu)	Hasta 20 000 dólares, incluido el terreno, vivienda existente y mejoramiento	100% del valor bono

Fuente: Elaboración propia.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, otorgará el bono de vivienda por una sola vez, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en los reglamentos respectivos.

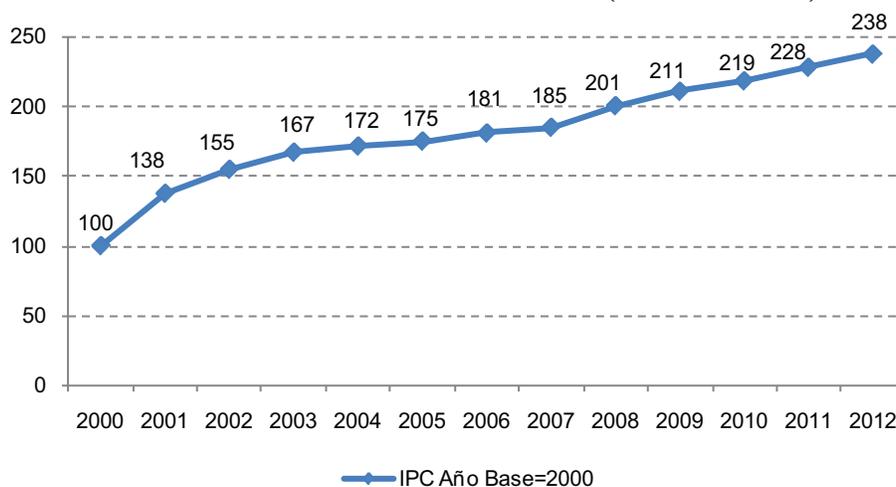
6. Controles de precios de los bienes de la canasta básica

Desde septiembre del 2000, la economía ecuatoriana está dolarizada, y hasta 2007 no hubo control de precios de los bienes de la canasta básica, toda vez que éstos se mantuvieron relativamente estables en niveles inferiores al 5% anual. A partir del 2008 se introdujeron controles de precio a los productos al por menor en mercados y micro mercados, en virtud de la escalada inflacionaria, y se han añadido nuevos subsidios.

Para evitar aumento en la canasta básica, el gobierno impulsó el Programa Socio Tienda, que tiene como finalidad la incorporación de 20.000 puntos de venta (tiendas), que entregan productos básicos a un precio referencial⁵⁶. Según el compromiso adquirido con los fabricantes, estos productos deben tener un distintivo para que el público los identifique, tal como un logo o un *sticker* de Socio Solidario en el empaque. Igualmente, en las tiendas participantes habrá un letrero que las relaciona con el plan, así como un listado de los costos.

El control de precios con propósito social que se activó a partir de 2008 no tuvo claros efectos sobre el nivel de precios al consumidor, ya que si bien el poder adquisitivo de las familias tuvo una recuperación en la presente década, nuevamente perdió capacidad de compra en los años 2008 a 2011, en virtud del alza acumulada de precios (véase gráfico 15), lo cual ha afectado la capacidad de compra de las familias de estratos medio y bajo, pues los ingresos familiares continúan sin alcanzar a cubrir los costos de la canasta básica (véase gráfico 16).

GRÁFICO 15
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (AÑO BASE 2000)

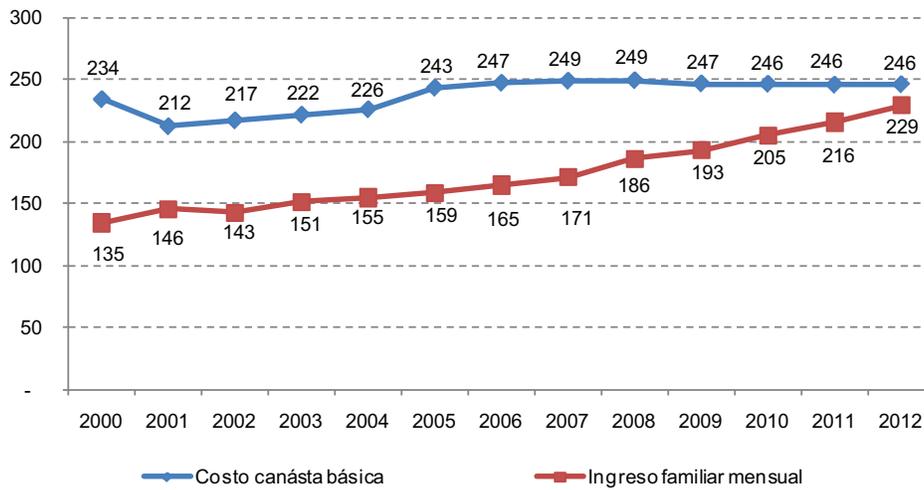


Fuentes: INEC, Ecuador: Estadísticas de Precios, IPC series históricas. Junio 2012.

El 22 de febrero de 2013, la presidencia de la república expidió el Decreto Ejecutivo No. 1438 como política de precios para el control de la especulación de productos agroalimentarios; consiste en establecer precios referenciales para 46 productos agroalimentarios, a fin de que sirvan de base para el control de la especulación por parte de las autoridades competentes. Se establece que el precio referencial será la mediana de los precios históricos en mercados mayoristas, contando con la fijación de precios de 16 productos, sin embargo para aquellos que no se cuenta con la información respectiva se fijó 90 días para disponer de una tabla de precios referenciales.

⁵⁶ Entre los productos básicos están atún, salsas, galletas fortificadas, productos cárnicos, arroz, aceite, leche en polvo, lenteja, harina de plátano, jugos, pañales y otros.

GRÁFICO 16
COSTO DE LA CANASTA BÁSICA E INGRESO FAMILIAR MENSUAL
(en dólares)



Fuentes: INEC, Ecuador: Estadísticas de Precios, IPC series históricas. Junio 2012.

En el caso de productos que se exportan, los precios serán de acuerdo a lo que rige internacionalmente, por lo que no está dentro de la lista oficial que el gobierno emite.

La lista de precios referenciales de los productos agroalimentarios está publicada en la página web del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). De acuerdo con el decreto los precios referenciales se publicarán los cinco primeros días de cada mes y estará vigente hasta el día cuatro de cada mes. En este caso la lista de precios está en la página web del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO)⁵⁷.

⁵⁷ Los productos sujetos a este control son: arroz flor, naranjilla, ajo, avena, guineo, cebolla blanca, cebolla paiteña, pimiento, tomate riñón, plátano maduro, arveja tierna, plátano verde, choclos, fréjol tierno, sandía, habas tiernas, fréjol seco, manzana, papa súper chola, limón, tomate de árbol, melloco, mandarina, brócoli, yuca, maracuyá, col, melón, papaya, piña, aguacate, mora, lenteja, uva, naranja, lechuga y zanahoria amarilla; leche, carne de res con hueso, carne de res molida, carne de res sin hueso, carne de cerdo con hueso, chuleta de cerdo, costilla de cerdo, presas de pollo, pollo entero y huevos de gallina.

IV. Transformaciones importantes en relación a la institucionalidad del sector social

Ecuador lleva más de tres décadas intentando poner en marcha reformas institucionales que se traduzcan en mejores servicios y mayor atención a la población. Sin embargo, la inestabilidad política, los intereses corporativos y los intereses particulares han conducido hacia un accidentado proceso de aplicación de reformas parciales, que lejos de fortalecer la institucionalidad social, las ha debilitado en su rol político y normativo⁵⁸.

A partir de 2007, el Gobierno del Presidente Correa emprendió una reforma política del Estado, que busca, *“en un primer plano, el fortalecimiento de las funciones de regulación, planificación, redistribución y control estatales como instrumentos fundamentales para un salto sostenido y sustentable hacia el desarrollo humano, el bienestar colectivo y el buen vivir”*⁵⁹.

*“El Estado, entonces, vuelve a ser colocado en el centro de la reforma institucional para recuperar para sí un conjunto de capacidades estratégicas que aseguren una adecuada coordinación entre política, economía y sociedad. Así, la reforma institucional del Estado busca que la recuperación de los márgenes de maniobra estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de dotarle de la mayor coherencia funcional y legitimidad democrática posible a sus intervenciones”*⁶⁰.

El actual gobierno, implementó lo que se llama la reforma política del Estado, cuyo contenido se enmarca en la Nueva Constitución aprobada por los ecuatorianos en noviembre de 2008. En el contexto de cambios establecidos en la nueva Constitución, el gobierno emprendió una serie de cambios institucionales para estructurar una nueva arquitectura institucional del sector público (y del

⁵⁸ Un breve recuento del proceso de cambios del sistema de planificación ecuatoriano refleja el proceso de cambio del modelo de Estado en Ecuador. La Junta Nacional de Planificación que operaba en los años setenta fue perdiendo recursos físicos, técnicos, humanos; desapareció la normativa (formal y no formal) detrás de los procesos de formulación de políticas y finalmente asumió un papel figurativo en la institucionalidad estatal. Hasta finales de los años ochenta, operaba un sistema nacional de planificación ya debilitado. La función de planificación macro o de políticas fue la primera en ser socavada por el advenimiento del nuevo estatuto “secundario” que se le otorga al Estado. Posteriormente, durante los años noventa, el diseño de políticas, o la función que dentro de éste le corresponde a los gobiernos, estuvo a cargo en primera instancia de los equipos cercanos a los gobernantes, de ahí que se creó la Oficina de Planificación y luego se institucionalizó a través de las carteras de Estado respectivas (CEPAL, 2005).

⁵⁹ SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (2009). “Reforma Democrática del Estado: Rediseño de la Función Ejecutiva: De las Carteras del Estado y su Modelo de Gestión, y de la Organización Territorial”. Publicaciones SENPLADES. Quito. Junio

⁶⁰ *Ibidem*.

sector social), el cual a criterio gubernamental, brinde las condiciones institucionales para propiciar la igualdad, la cohesión y la integración social de la población.

La Nueva Constitución establece cinco poderes: i) Transparencia y Control Social; ii) Legislativo; iii) Ejecutivo; iv) Judicial; y v) Electoral.

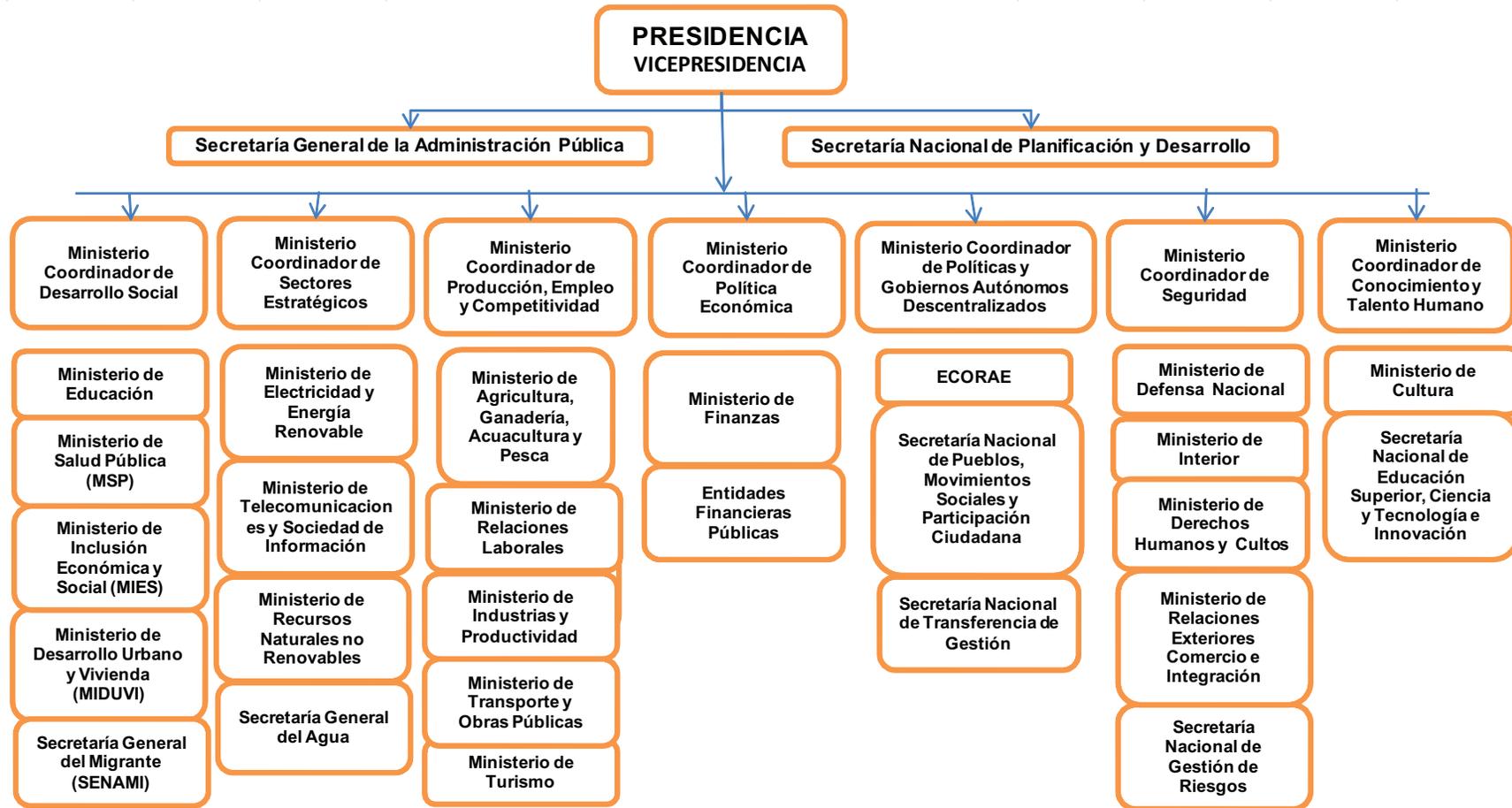
- i) El nuevo Poder de Control Social y Transparencia está integrado por el Consejo de Participación y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las Superintendencias. Los representantes de las entidades de este poder duran cinco años en sus funciones y pueden ser sometidos a enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional.
- ii) El Poder Legislativo, representado por la Asamblea Nacional, tiene facultad legislativa y de fiscalización. Además puede destituir a ministros de Estado en caso de una censura. También puede interpelar al Presidente de la República, aunque esta capacidad solo podrá hacerse efectiva solo en los tres primeros años del período.
- iii) El Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, quien es elegido por cuatro años y tiene opción a una sola reelección que podrá ser inmediata. Entre otras facultades a las que tiene sobre la política económica, se destacan: la de planificación, endeudamiento y explotación de recursos en áreas protegidas por excepción.
- iv) El Poder Judicial, representada por la Corte Nacional de Justicia, es el máximo organismo en la administración de justicia. Estará conformado por 21 jueces. En la parte administrativa y control judicial, la máxima autoridad es el Consejo Nacional de la Judicatura, cuyos miembros son seleccionados por concurso público.
- v) El Poder Electoral está conformado por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Los miembros son designados por el Consejo de Participación y Control Social previa selección mediante concurso público. También pueden ser sometidos a enjuiciamiento político por parte de la Asamblea Nacional.

El gráfico 17 muestra la nueva estructura funcional para el Poder Ejecutivo presentada en el Informe a la Nación del año 2007. Según dicho informe, la administración pública tiene dos pilares fundamentales: la Secretaría General de la Administración Pública, encargada de la gestión cotidiana de la administración pública, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), encargada de la planificación de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo, así como de la evaluación del impacto de éstas.

Como se aprecia en el gráfico 18 la administración pública está organizada en 7 gabinetes en 7 consejos de políticas, dentro de los cuales se encuentra el Consejo de Desarrollo Social.

A diferencia del pasado, para el diseño y aplicación de la política social se identifican tres instancias: i) el nivel político, ii) las instancias de programación y coordinación del nivel central, y, iii) las instancias ejecutoras a nivel local y/o descentralizado. La Reforma del Estado impulsada por el actual gobierno ha logrado establecer sinergia e introducir intersectorialidad en las políticas públicas. El aislamiento, la duplicación de funciones y la ausencia de rectoría han sido superados en el último quinquenio.

GRÁFICO 17
ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL PODER EJECUTIVO



Fuente: elaboración propia.

i) Actualmente, la política social del Ecuador contempla dos instancias a nivel político: la Presidencia de la República y la Asamblea Constituyente. La Presidencia de la República al momento es la instancia de decisión más importante de la política pública, es el espacio desde donde se aprueban las principales decisiones en materia de política social. La Asamblea Constituyente, crea el marco legal que permita instrumentalizar las políticas y programas propuestos anualmente (o plurianualmente) por las diversas Carteras de Estado o por el Ejecutivo. De hecho, el Presupuesto General del Estado que asigna los recursos para la ejecución de las políticas es aprobado anualmente por la Asamblea.

ii) Al momento, la programación y/o coordinación de la política social del Ecuador contempla cuatro instancias, éstas son: a) SENPLADES; b) el Ministerio de Finanzas; c) el Gabinete Social (liderado por el Ministerio Coordinador del Desarrollo Social); y, d) los ministerios que conforman el Gabinete Social (Educación, Salud, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Relaciones Laborales.

Por un lado se encuentra SENPLADES, ampliamente fortalecida a partir del 2007⁶¹. SENPLADES se encarga de planificar y coordinar las políticas públicas a nivel nacional y en todos los ámbitos de la gestión pública. Además, se encarga de dar las directrices globales a las distintas entidades para que las políticas sectoriales, e institucionales sean consistentes con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). En esta instancia también descansan las decisiones de priorización de inversiones, y el seguimiento al cumplimiento de las metas del PNBV. Asimismo, se crearon nueve zonas de Planificación para descentralizar la planificación.

Por otro lado, está el Ministerio de Finanzas, que cumple la función de programar, proveer y garantizar los recursos aprobados por SENPLADES (y los ministerios coordinadores) en materia de inversiones y los demás recursos necesarios para ejecutar las acciones de las distintas entidades del sector social. Aquí descansan las decisiones de reformas presupuestarias, de desembolsos y de reasignaciones emergentes, particularmente en lo que a gasto corriente operativo regular se refiere.

En el tercer nivel se encuentra el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social (MCDS), que es la instancia de coordinación y articulación de los niveles de operación de la Política en los distintos Ministerios del sector social. Su misión, entre otras, es la de coordinar, articular y monitorear las políticas, planes, proyectos y programas del área social implementados a través de los Ministerios y Secretarías del Gabinete Social⁶².

En el cuarto nivel jerárquico se encuentran cada uno de los cinco ministerios que forman parte del Gabinete Social, los cuales tienen la responsabilidad de programar y ejecutar las políticas en cada una de sus áreas de intervención, a nivel macro nacional y coordinar la ejecución de éstas en territorio, de acuerdo con las siete zonas de planificación definidas por SENPLADES.

iii) Finalmente, los servicios sociales públicos son provistos por las instancias operativas de los ministerios del Gabinete Social.

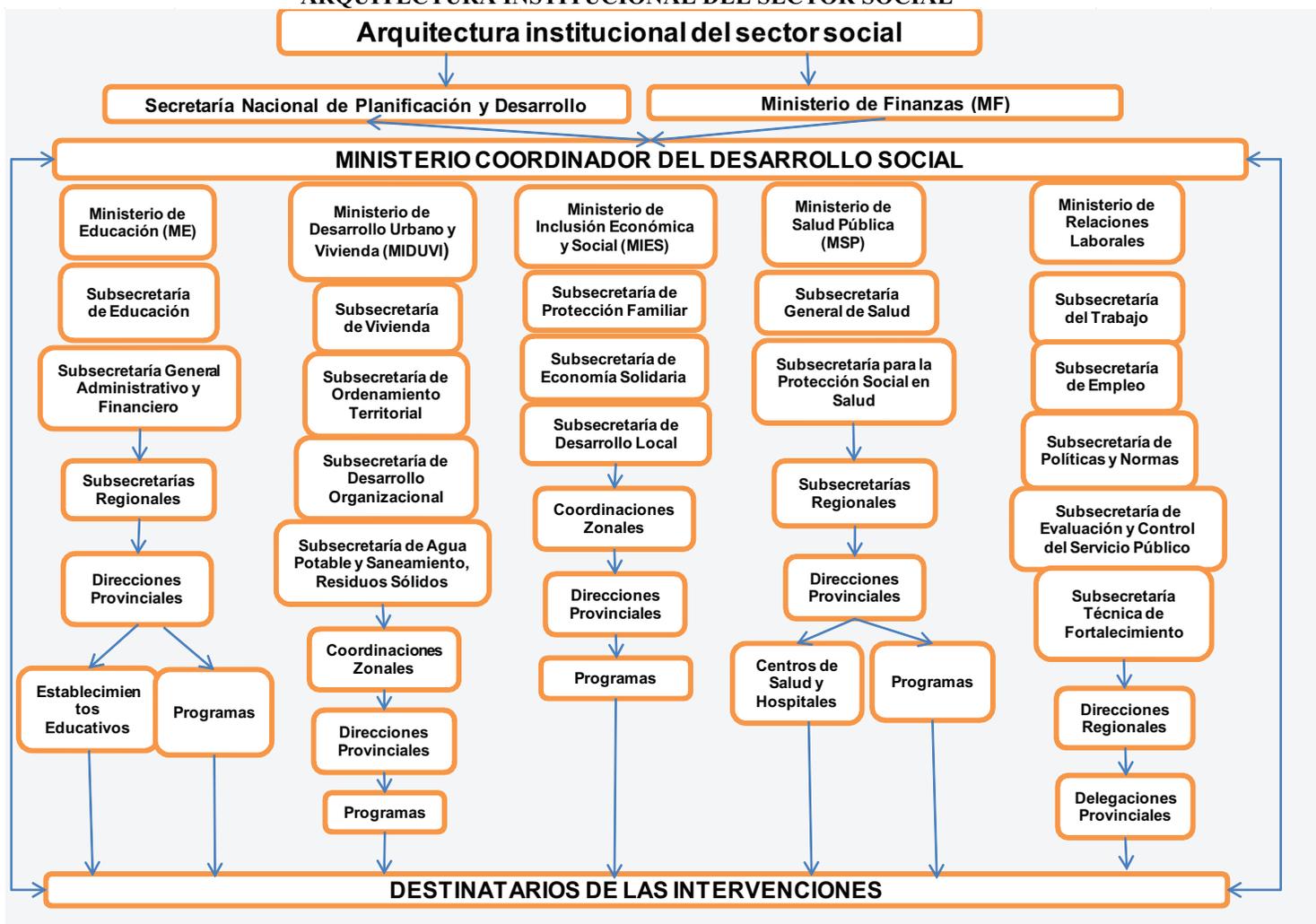
Los diferentes ministerios poseen una estructura operativa interna muy semejante entre sí -con algunas pequeñas diferencias-. Están organizados por Vice ministerios, Subsecretarías Regionales; Direcciones Provinciales; y finalmente Establecimientos y/o Programas que entregan los servicios a la población, los cuales son el último eslabón para la entrega directa de los servicios a la población.

El gráfico 18 ilustra la institucionalidad de la política social ecuatoriana.

⁶¹ La extinguida Oficina de Planificación y Desarrollo (ODEPLAN) tenía un papel reducido a la revisión de planes de inversión, y sin competencias y facultades a nivel macro.

⁶² Mediante Decreto Ejecutivo No. 242 de 30 de marzo de 2007, el Ministro Coordinador de Desarrollo Social concertará las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Finanzas; Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y la Secretaría Nacional del Migrante.” En línea: www.mcds.gov.ec.

GRÁFICO 18
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL



75

Fuente: Elaboración propia.

V. Evaluación y prospectiva

Durante los últimos 30 años, la matriz de protección social ecuatoriana ha estado estructurada principalmente alrededor de las intervenciones sectoriales regulares, en combinación con la aplicación de programas específicos de asistencia social, focalizados en los más pobres. Históricamente, la matriz de bienestar en Ecuador ha estado marcada por el clientelismo político de los gobiernos de turno, y por la capacidad temporal de asignación de recursos. De ahí que las diferentes estrategias de intervención aplicadas no lograron superar los problemas que se propusieron.

Sin embargo, no se pueden desconocer los avances significativos en el bienestar de la población ecuatoriana, aunque subsisten problemas de calidad, pertinencia y oportunidad de los servicios sociales, agudizados por la ausencia de información que mida los impactos de las intervenciones. No obstante los adelantos y retrocesos, las orientaciones y reorientaciones, la ejecución de las políticas sociales por más de tres décadas ha dado lugar a importantes progresos en la cobertura de los servicios y de la infraestructura educativa y sanitaria. Como resultado, la educación y la salud de la población ecuatoriana mostraron mayores avances en la historia reciente del país. Asimismo, en el área de la seguridad social, la afiliación al IESS pasó del 15% de la fuerza laboral en 1980 al 45% en 2012, y se mejoraron en términos reales los montos de las pensiones y los créditos que otorga el sistema.

Como se desprende del análisis desarrollado a lo largo de este informe, no obstante las intenciones de cambio del actual gobierno, y los avances en cuanto a dotación de infraestructura física y equipamiento, aún subsiste la estructura asistencial de la matriz de protección de los años ochenta y noventa y del primer quinquenio del presente siglo. Las modificaciones introducidas a los programas y políticas vigentes tratan de adaptar lo existente a los objetivos declarados de política de la “Revolución ciudadana” en que se encuentra empeñado el actual gobierno.

Por lo tanto, los intentos de reforma del actual gobierno, pese a los cambios introducidos en la institucionalidad, aún no reflejan impactos medibles y verificables en el bienestar de la población. Las nuevas modalidades no se han masificado y las iniciativas introducidas a la fecha no han demostrado aún las ventajas redistributivas, en eficiencia, ni inclusión social de los más pobres.

En el período 2007-2012, aun no se han introducido cambios estructurales en los programas explícitos adoptados en cada sector, tales como cambios en el tipo, calidad, criterios de elegibilidad y modalidad de entrega de las prestaciones sociales. Lo que sí se han aplicado son ajustes a algunos parámetros de su operación, tales como incrementos en el monto de las prestaciones (BDH, Bono de la vivienda, otros subsidios) y en las coberturas de atención, además de introducir mejoras en cuanto a

infraestructura física y de equipamiento de los servicios sociales, acompañado de ligeras modificaciones en algunos mecanismos de los sistemas.

Es importante subrayar que no hay un modelo único posible de protección social y el re direccionamiento del sistema sigue pendiente. Los cambios deberían tomar en cuenta la realidad económica y sostenibilidad presupuestaria del país, así como la trayectoria histórica demostrada del aparato público para introducir cambios fundamentales a su accionar. Los diseños bien intencionados, no son necesariamente reproducibles en la práctica.

Los niveles alcanzados en la cobertura del sistema de protección social ecuatoriano, así como las mejorías en infraestructura y equipamiento, ha sido financiado con ingentes recursos provenientes de fuentes no regulares ni permanentes, lo que previene sobre la sostenibilidad de las políticas y programas vigentes. Aspecto en el cual las autoridades deberán poner especial atención en el corto plazo, a fin de no sufrir retrocesos en este campo.

Se requiere de un diseño ingenioso que logre un equilibrio entre estabilidad presupuestaria y uso de las capacidades estatales existentes, entre gasto y resultados e impactos logrados, y una renovación que potencie la contribución de todos los actores no públicos de la política social. Si bien los cambios deben fortalecer el papel regulador y proveedor del Estado, no parece pertinente reducir el rol coadyuvante del sector privado y otros actores, sólo por razones ideológicas.

La capacidad de gestión de buena parte de las entidades descentralizadas, organizaciones no gubernamentales y agrupaciones comunitarias se muestra efectiva; el éxito de las modalidades en la nueva matriz de protección social dependerá por lo tanto de una adecuada combinación entre regulación, entrega y financiación pública responsable y sostenible, con un desarrollo de las capacidades no públicas.

Además de incorporar elementos que refuercen las dinámicas de ejercicio de la ciudadanía, tales como: el establecimiento de reglas básicas de transparencia, la promoción de la rendición de cuentas por parte de los operadores de las intervenciones públicas, y el fortalecimiento de las instancias de protección de los consumidores en determinados mercados.

En suma, se trata de que la participación de los diversos actores complemente y potencie las actuales funciones del Estado en la perspectiva de hacerlas sostenibles y con capacidad para atender efectivamente los riesgos sociales subyacentes en la población ecuatoriana. Por tanto, hace falta una discusión crítica, técnicamente sustentada sobre los efectos de las políticas aplicadas en los seis años de gobierno, sobre el “buen vivir” como procura el gobierno; así como una discusión constructiva sobre los cambios que debe acompañar al nuevo accionar en este sector, para el nuevo período de gobierno 2013-2017.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente, (2008), Constitución Política del Ecuador, aprobada por referéndum en Octubre.
- _____(2008), Mandato Constituyente N° 16, del 23 de julio.
- _____(2008), Mandato Constituyente N° 2, del 24 de enero.
- _____(2008), Mandato Constituyente N° 8, del 30 de abril.
- Banco Central del Ecuador (BCE), (2012), "Información estadística mensual" Boletín No.1930, Diciembre 31.
- _____(2009), "Información Estadística Mensual" Boletín No.1889.Quito.Julio.
- _____(2009), "Información Estadística Mensual" Boletín No.1890. Quito. Agosto.
- _____(2008), "Información estadística mensual" Boletín No.1882, Quito, diciembre.
- _____(2009), "Información estadística mensual" Boletín No. 1883, Quito, enero.
- _____(2009), "Información estadística mensual" Boletín No. 1889, Quito, julio.
- _____. Estadísticas, Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, Período 2002-2009.
- Cámara de Comercio de Quito, Documentos de Consulta Tributaria, página web: www.lacamaradequito.com.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos (LC/G.2488-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- _____(2012), Panorama social de América Latina 2011 (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____. Panorama Social de América Latina 2008 (Cuadro A-14 pág. 246).
- CONELEC, (Consejo Nacional de Eléctricas), (2009), Estadística del Sector Eléctrico Ecuatoriano Año 2008, publicado en Abril.
- IESS, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (2013), presupuestos 2010-2012, entregados en magnético. Quito, marzo.
- _____(2009), "Ley para el Pago Mensual del Fondo de Reserva y El Régimen Solidario de Cesantía por parte del Estado" publicada en el Registro Oficial No. 644, de 29 de julio.
- _____. Art. 8 del reglamento actual, Resolución N°. C.D. 171.
- _____(2009), Ley de Seguridad Social, vigente en Enero.
- _____. Información acerca de prestaciones, tomada de la página web: www.iess.gov.ec.
- _____(2009), Manual de Procedimientos de Compra de Cartera Hipotecaria de las IFIS, Dirección Nacional de Riesgos. Junio.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2000-2012.
- _____. "Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2003-2008". Publicaciones INEC. Quito. Agosto.
- _____. "Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, Período 2000-2006". Publicaciones INEC. Quito. Agosto.

- _____ "Encuesta de Condiciones de Vida 2006".
- _____ (2009), Censo de Población y Vivienda. "Proyecciones Población 2001 - 2010" Quito, febrero.
- ISSFA, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, (2009), Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, vigente en Enero.
- ISSPOL, Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, (2009), Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, vigente en Enero.
- Ley de Creación de la Red de Justicia Financiera, Registro Oficial N° 498, del 31 de Diciembre del 2008.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)/ Subsecretaría de Presupuestos - Estadísticas Presupuestarias. (2013), "Gastos Consolidados por Sector". Quito, marzo. Datos Bajados a través del web site: www.mef.gov.ec.
- _____ (2012), Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- MINFIN-SP-2012-0191 Quito, Diciembre.
- _____ (2009), Presupuesto de las Instituciones, base de datos entregada por la Subsecretaría de presupuesto. OFICIO No.- 425358. Quito, febrero.
- _____ (2007), "Presupuesto consolidado de programas sociales. Cédulas presupuestarias", Programas sociales 2004-2007, Quito, noviembre.
- _____ (2007), "Presupuesto consolidado de programas sociales. Cédulas presupuestarias", Programas sociales 2004-2007, Quito, noviembre.
- _____ (2009), Subsecretaría de Presupuestos, - Estadísticas Presupuestarias. "Gastos Consolidados por Sector" Quito, febrero.
- _____ (2009). Subsecretaría de Política Económica "Subsidios Banco Nacional de Fomento". Quito. Septiembre.
- _____ (2008). Subsecretaría de Presupuestos. "Proforma Presupuestaria 2008". Quito.
- _____ (2007), Subsecretaría de presupuestos, "Presupuesto público por sectores-Estructura. 1995-2007", Quito.
- _____ (2007), Subsecretaría de Tesorería de la Nación, "Información presupuestaria transferida a entidades del sector social, período 2001-2007", Oficio No. MEF-STN 2007-5454, Quito, noviembre.
- _____ Subsecretaría de Crédito Público, Boletín Estadístico N° 150.
- _____ (2007). Subsecretaría de Presupuestos. "Proforma Presupuestaria 2007". Quito.
- MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda), (2009), Programa Habitacional para estratos de menores ingresos.
- _____ (2009), Subsecretaría de vivienda. UFEPLAV. "Gestión MIDUVI 2007-2008". Bajado del Webzine: www.miduvi.gov.ec. Quito, marzo.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, (2013), Presupuesto por programas vigentes, 2010-2012, Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de marzo
- _____ (2013), Cobertura e inversión por programas a nivel de parroquias 2010-2012 Oficio No. MIES-CGP-2012-0007-OF de marzo.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, (2007), "Información histórica Operación Rescate Infantil: 2000 – 2007 base de datos interna", Programación, octubre.
- _____ Programa de Protección Social, Estadísticas para Enero del 2007 y Agosto del 2009.
- Ministerio de Agricultura, Acuerdo Ministerial, 11 de Julio del 2008, Registro Oficial 379.
- Ministerio de Bienestar Social, (2007), Programa de Protección Social (MBS/PPS), "Base de datos interna de la unidad de planificación", Quito, noviembre.
- _____ "Agenda Social 2008".
- _____ (2009). Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales "Capacitación de metodología del operativo del Registro Social 2009". Presentación PPT. Quito. Abril.
- _____ (2009), Subsecretaría de Gestión de Políticas y Seguimiento Social. Archivo "Cobertura Programas". Quito, febrero.
- _____ (2013), Gasto Social por institución y por programa/proyecto 2009-2012, Oficio No. MCDS-2012-0599-OF, marzo.
- _____ Beneficiarios de programas sociales por institución y programa/proyecto 2000-2011.
- _____ (2013), Agenda Sectorial 2012-2013, Oficio MCDS-CGPPS-2013-0032-OF, febrero.
- _____ (2013), programas y proyectos del sector social, Oficio MCDS-CGPPS-2013-0032-OF, febrero.
- _____ (2013), información presupuestaria por sector, institución y grupo de gasto 2012, Oficio MCDS-CGPPS-2013-0032-OF, febrero
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2009), Subsecretaría de agua potable, saneamiento y residuos sólidos. "Programación de proyectos de inversión". Base interna depto. de planificación. Quito, marzo.

- Ministerio de Educación del Ecuador, “Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006 – 2015”.
- _____ Rendición de Cuentas – Año 2008.
- _____ Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE).
- _____ (2013), Políticas en marcha, programas y proyectos, estadísticas presupuestarias al 2012, Oficio No. MINIDUC-CGP-2013-00046-OF, febrero.
- Ministerio de Industrias y Productividad, (2009), Noticias: Apoyo a la academia en procesos de producción de cárnicos y derivados lácteos, tomado de la página Web, del 1 de septiembre .
- Ministerio de Relaciones Laborales, (2013), Políticas, programas y proyectos, Oficio No. MRL-DPI-2013-0008, febrero.
- Ministerio de Trabajo y Empleo, Código de Trabajo vigente a Enero de 2008.
- _____ Acuerdo 189, R.O. No.242, 29 de diciembre del 2007.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador. (2009), Subsecretaría de Aseguramiento de la calidad. Oficio n.-SAC- 12-2009. Quito, marzo.
- _____ (2007), "Aseguramiento universal en salud", Subsecretaría de Extensión de Protección Social en Salud, noviembre.
- _____ (2007), "Programa nacional de prevención y control de ITS- VIH/SIDA", Quito, noviembre.
- _____ (2007), "Base de datos interna Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000", Quito, octubre.
- _____ (2007), "Programa nacional de control de tuberculosis. Informe interno". Quito, octubre.
- _____ (2007), “Base de Datos Interna”, Proceso de Gestión Financiera Oficio SGF-10-0142-2007, noviembre.
- _____ (2006), Ley Orgánica de Salud, Ley 67, Registro Oficial Suplemento 423 de 22 de Diciembre
- _____ (2007), Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (MSP), "Prestaciones reportadas años 2001-2007. Base de datos interna", agosto.
- _____ (2007), Programa de Aliméntate Ecuador, “Base de datos interna”, Quito, octubre.
- _____ (2012), Gasto programado y ejecutado 2010-2012, Oficio No. CGP.001262, marzo.
- _____ (2012), Gasto en salud por programas y número de beneficiarios de cada uno de los programas de salud, Oficio No. CGP.001262, marzo.
- Naranjo Mariana, (2008), “Ecuador análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del milenio”. Noviembre.
- ONU HABITAT, (2012), “Perfil del Sector Vivienda en Ecuador”. Quito, Abril de Organización Panamericana de la Salud, (2008), “Perfil de los Sistemas de Salud en Ecuador”, Octubre
- Presidencia de la República, (2009), Decreto Ejecutivo N° 1791, Publicado: Registro Oficial N° 626, 3 de Julio.
- _____ (2007), Decreto Ejecutivo N° 451-A, Tarifa Dignidad, publicado el 12 de julio.
- _____ (2008), Decreto Ejecutivo N° 1059, el 20 de Mayo.
- _____ (2009), Decreto Ejecutivo N° 1585, 18 de febrero.
- _____ (2009), Decreto Ejecutivo N° 1626, 18 de marzo
- _____ (2009), Decreto Ejecutivo N° 1669, 7 de abril.
- _____ (2009), Decreto Ejecutivo N° 1838, 20 de julio.
- _____ (2009), Decreto Ejecutivo, N° 10, Publicado en Registro Oficial el 24 de Agosto.
- _____ Medidas Económicas Anticrisis del 28 de agosto de 2009, publicado en la página de la Presidencia, www.presidencia.gov.ec.
- _____ (2011), Decreto Ejecutivo N° 821, 14 de julio.
- _____ (2013), Decreto Ejecutivo N° 1438, 22 de febrero.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2009), Manual de Políticas Públicas Sectoriales.
- SENRES, (2009), Organigrama del Estado, bajado de la página web: www.senres.gov.ec, el 20 de Septiembre.
- _____ (2008), Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, vigente a Enero
- STFS, Secretaría Técnica del Frente Social "Información presupuestaria y de programas 2004-2007 a partir de información MEF", Quito.
- _____ (2007), -SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social/Unidad de Análisis e Información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales "Información presupuestaria y de programas 2004-2007 a partir de información MEF", noviembre.

Este informe es parte de una serie de estudios de casos nacionales cuyo propósito es difundir el conocimiento sobre la situación actual de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe, así como discutir sus principales desafíos en términos de la realización de los derechos económicos y sociales de la población y el logro de objetivos de desarrollo claves, tales como la superación de la pobreza y el hambre.

La protección social ha surgido en años recientes como un eje conceptual que busca integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos. En particular, la protección social es vista como un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población –a la seguridad social, el trabajo, la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, así como al disfrute del nivel más alto de bienestar físico y mental y a la educación.

Con diferencias que se deben a su historia y nivel de desarrollo, varios países de América Latina y el Caribe han adoptado medidas innovadoras para establecer estas garantías, mediante la implementación de diferentes tipos de transferencias –que incluyen los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales– y la extensión de la protección en salud. Sin embargo, uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países de la región es integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, permitiendo lograr impactos positivos sobre las condiciones de vida de la población.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



dds.cepal.org/proteccionsocial