Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Facultad de Economía

Disertación previa para la obtención del título de economista

Análisis de la implementación de la recomendación 202 de la OIT en el Ecuador a 2019

Carlos Andrés Daza Feijoó
cdaza399@puce.edu.ec
Director: Dr. Andrés Mideros
andresmideros@gmail.com

Quito

Resumen

La alta pobreza, informalidad, desigualdad, aumento de desempleo, y bajos niveles de cobertura de los instrumentos de protección social, inducen a la vulnerabilidad e inestabilidad económica y social. Bajo los parámetros de la recomendación 202 de la OIT, la cual detalla principios, garantías y prestaciones mínimas, aterriza a los países miembros de la OIT a establecer mejoras en los instrumentos de protección social, a nivel normativo y efectivo. Desde el esquema contributivo, el Ecuador, cumple con cinco de los veinte principios analizados (adecuación, previsibilidad, diversidad, tripartismo y coherencia entre instituciones). Desde el no contributivo, solo cumple cuatro (previsibilidad, disponibilidad, eficacia en acceso a reclamos, y coherencia entre instituciones) principios. Finalmente, desde la regulación del mercado laboral, solo cumple con dos de los cuatro principios correspondientes (realización progresiva y evaluación del perfil de las personas que no tienen ninguna cobertura de protección social). Es así como se concluye que el Ecuador no ha logrado implementar un piso de protección social, en el marco de la recomendación de la OIT, lo cual evidencia la debilidad del Estado para brindar garantías mínimas de ingresos y derechos.

Agradecimientos

A mi madre, por todo su amor, dedicación y alegría; quien me ha acompañado en todo momento, gracias por siempre creer en mí. Esta disertación te pertenece.

A mi padre, por darlo todo por sus hijos y nunca rendirse ante las adversidades. Mis logros también son tuyos.

A mis hermanos y hermana, por acompañarme y apoyarme en este largo proceso.

A mis amigas, en especial a María Belén y María Augusta, por cada sonrisa que tuvimos hasta en los momentos más difíciles.

A Domenika, por todo su amor, cariño, paciencia y compromiso; aprendo de ti cada día, gracias por ser mi mayor motivación.

Profundamente agradecido con Andrés Mideros, por su compromiso y ser un guía tan importante.

A los privilegios, que me permitieron acercarme a un privilegio más. Trabajar para reconvertir los privilegios a lo que son; derechos.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 7

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN 9

PREGUNTA GENERAL 9

PREGUNTAS ESPECÍFICAS 9

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN 9

GENERAL 9

ESPECÍFICOS 10

METODOLOGÍA DEL TRABAJO 10

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA 11

ESTADO DE BIENESTAR 11

DESMERCANTILIZACIÓN Y ESTRATIFICACIÓN 14

ESTADO DE BIENESTAR EN LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO 15

PROTECCIÓN SOCIAL 17

PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL 20

ESTADO DE BIENESTAR EN LA R202 21

CAPÍTULO I. NORMATIVA ECUATORIANA DE PROTECCIÓN SOCIAL CON RELACIÓN A LA RECOMENDACIÓN 202 23

Derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional *23*

Universalidad *24*

No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales *26*

Inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal *32*

Pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores *34*

1.2 RESPUESTA DE LA NORMATIVA ECUATORIANA A LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE LA RECOMENDACIÓN 202 36

CAPÍTULO II. GRADO DE ASIMILACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 202 DE LA OIT EN LA GESTIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ECUADOR 39

2.1 PRINCIPIOS ANALIZADOS DESDE LOS INSTRUMENTOS CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS 39

Adecuación y previsibilidad de las prestaciones *39*

Respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social *42*

Solidaridad en la financiación *46*

Consideración de la diversidad de métodos de prestaciones, con inclusión de los mecanismos de financiación *49*

Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes *52*

Sostenibilidad financiera y económica *54*

Sostenibilidad Fiscal *56*

Servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social *59*

Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso *61*

Participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como también la celebración de consultas con organizaciones pertinentes. *62*

Coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social *64*

Sobre el Convenio 102 de la OIT *65*
2.2 PRINCIPIOS ANALIZADOS DESDE EL INSTRUMENTO DE REGULACIÓN DE MERCADOS LABORALES 66
Realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos *66*
Coherencia con las políticas sociales, económicas y empleo *68*
Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica *72*
2.3 RESPUESTA DE LA ASIMILACIÓN DE GESTIÓN DE INSTRUMENTOS DE LA R202 76

CAPÍTULO III. NIVELES DE COBERTURA DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL ECUATORIANOS DESDE LA MIRADA DE LA RECOMENDACIÓN 202 DE LA OIT 81

3.1 SOBRE LAS GARANTÍAS BÁSICAS DE SEGURIDAD SOCIAL 81
Seguridad básica del ingreso para niños y niñas *82*
Seguridad básica del ingreso para personas en edad activa *84*
Seguridad básica del ingreso para personas de edad *86*
3.2 SOBRE PERSONAS DE ATENCIÓN DE SALUD ESENCIAL, ATENCIÓN MÉDICA PRENATAL Y PUERPERAL .. 92
PRESTACIONES Y REGÍMENES 96
Prestaciones R202 vs Prestaciones IESS y asistencias sociales del MIES *96*
3.3 PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PRODUCTIVA Y DE EMPLEO FORMAL 99
Políticas que fomentan la generación de ingresos, alfabetización, educación y formación personal *104*
Políticas que fomentan la iniciativa empresarial y empresas sostenibles *107*
Medidas para prevenir fraude y evasión fiscal *108*

CONCLUSIONES 111

RECOMENDACIONES 114

ANEXOS 115

BIBLIOGRAFÍA 117

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: COBERTURA TOTAL DE ASISTENCIAS SOCIALES DE MIES. PERIODO 2016 A 2019 25
TABLA 2: COMPARACIÓN ENTRE ASEGURADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y POBLACIÓN TOTAL, POR GÉNERO. PERIODO 2016-2019 30
TABLA 3: EVOLUCIÓN DE INCLUSIÓN LABORAL, CRÉDITOS, CURSOS Y NÚMERO DE CERTIFICADOS A INTÉRPRETES DE SEÑAS. PERIODO 2016-2019. 30
TABLA 4: EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS EN RELACIÓN A COBERTURA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PERIODO 2016-2019. 31
TABLA 5: COBERTURA DE INCLUSIÓN SOCIAL DE MIES. PERIODO 2016 A 2019 33
TABLA 6: RESPUESTA DE LA NORMATIVA ECUATORIANA A LOS PRINCIPIOS DE LA R202. 37
TABLA 7: TASAS DE REEMPLAZO DE PRESTACIONES DEL IESS Y OIT 40
TABLA 8: VALOR PROMEDIO DE LAS PRESTACIONES DEL IESS, 2019 44
TABLA 9: INDICADORES DE SALUD, A NIVEL NACIONAL, URBANO Y RURAL. 44
TABLA 10: COMPARACIÓN ENTRE SUBSIDIOS A LA INCLUSIÓN ECONÓMICA Y AL GASTO TRIBUTARIO A SOCIEDADES. AÑO 2017 47
TABLA 11: COMPARACIÓN ENTRE SUBSIDIOS A LA INCLUSIÓN ECONÓMICA Y AL GASTO TRIBUTARIO A LA SOCIEDAD. AÑO 2018 48
TABLA 12: COMPARACIÓN ENTRE SUBSIDIOS A LA INCLUSIÓN ECONÓMICA Y AL GASTO TRIBUTARIO A LA SOCIEDAD. AÑO 2019 48

TABLA 13: FINANCIACIÓN DE SEGUROS Y BENEFICIOS DE IESS....49
TABLA 14: PRESUPUESTO Y OBJETIVOS DE INCLUSIÓN SOCIAL....50
TABLA 15 PRESUPUESTO Y OBJETIVOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA....51
TABLA 16: CRITERIO DE AJUSTE DEL INDICADO DE BLANCHARD. PERIODO 2015-2019....58
TABLA 17: COMPARACIÓN DE LAS CONTINGENCIAS DEL CONVENIO 102 Y LAS CONTINGENCIAS OFRECIDAS POR IESS....65
TABLA 18: PROYECTOS, PLANES, LEYES, OBJETIVOS Y ALCANCE SOBRE MATERIA DE DERECHOS....67
TABLA 19: RESPUESTA DE LA GESTIÓN DE INSTRUMENTOS A LA R202 EN BASE A LOS PRINCIPIOS RELACIONADOS CON LOS INSTRUMENTOS CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS....76
TABLA 20: RESPUESTA DE LA GESTIÓN DE INSTRUMENTOS A LA R202 EN BASE A LOS PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL INSTRUMENTO DE REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL....77
TABLA 21: COBERTURA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES HASTA LOS 17 AÑOS QUE ACCEDEN A ALGÚN BENEFICIO DEL INSTRUMENTO NO CONTRIBUTIVO....83
TABLA 22: PRESTACIONES REALIZADAS Y NIVEL DE COBERTURA RELACIONADOS A MENORES DE 17 AÑOS....83
TABLA 23: COMPARACIÓN ENTRE VALORES PROMEDIO PAGADOS DE LAS PRESTACIONES DE PERSONAS EN EDAD ACTIVA (18 A 64 AÑOS) Y LA CANASTA BÁSICA....84
TABLA 24: PORCENTAJE DE COBERTURA DE PERSONAS EN EDAD ACTIVA QUE ACCEDEN A ALGÚN BENEFICIO DEL INSTRUMENTO CONTRIBUTIVO....85
TABLA 25: COBERTURA DE PERSONAS EN EDAD ACTIVA QUE ACCEDEN A ALGUNA ASISTENCIA SOCIAL DEL INSTRUMENTO NO CONTRIBUTIVO....85
TABLA 26: PRESTACIONES REALIZADAS Y NIVEL DE COBERTURA RELACIONADOS A PERSONAS DE EDAD DESDE EL INSTRUMENTO CONTRIBUTIVO....86
TABLA 27: COMPARACIÓN ENTRE VALORES PROMEDIO PAGADOS DE LAS PRESTACIONES DE PERSONAS DE EDAD Y LA CANASTA BÁSICA....87
TABLA 28: ASISTENCIAS SOCIALES Y NIVEL DE COBERTURA PARA PERSONAS DE EDAD....88
TABLA 29: NIVELES DE COBERTURA DE USUARIOS EN PROGRAMAS DE INCLUSIÓN SOCIAL....89
TABLA 30: PRESUPUESTO DEL ESTADO PARA EL SECTOR DE SALUD EN RELACIÓN AL PIB. PERIODO 2016-2019.93
TABLA 31: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A EMPLEO ADECUADO. PERIODO 2016 A 2019....96
TABLA 32: COMPARACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE LA R202 Y PRESTACIONES DE IESS Y COBERTURA DE BENEFICIARIOS....97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL SECTOR INFORMAL. PERIODO 2015-2019....24
GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE SEGURO SOCIAL POR AUTOIDENTIFICACIÓN ÉTNICA DEL JEFE DEL HOGAR EN EL ECUADOR (2016-2019)....27
GRÁFICO 3: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN DEL TRABAJO NO REMUNERADO, SEGÚN SEXO Y POR QUINTILES DE INGRESO. PERIODO 2016-2017....28
GRÁFICO 4: GASTO CORRIENTE TRIMESTRAL DEL GOBIERNO CENTRAL. PERIODO 2015-2019....56
GRÁFICO 5: DEUDA PÚBLICA TRIMESTRAL EN RELACIÓN AL PIB. 2015-2019....57
GRÁFICO 6: HOGARES CON PERCEPCIÓN POSITIVA EN RELACIÓN A LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA. PERÍODO 2017-2019....59
GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA SALIDA DE DIVISAS. PERIODO 2008-2017....70
GRÁFICO 8: GASTO DE BOLSILLO EN SALUD DE LOS HOGARES EN ECUADOR. PERIODO 2012 A 2019....74
GRÁFICO 9: ESTRUCTURA DEL GASTO EN SALUD POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO. PERIODO 2012 A 2019....74

Introducción

En Ecuador, los niveles de cobertura de protección social son bajos. Según el Programa para la Promoción de un Piso de Protección Social en la Región Andina (2016), en el año 2014, el 55% de la población ecuatoriana no estaba cubierta bajo los parámetros de la protección social (es decir, alrededor de 8,9 millones de personas) (Organización Internacional del Trabajo, 2016). El objetivo de la protección social es facilitar el acceso a servicios sociales para garantizar un mínimo de bienestar en la vida de las personas. Con esto, se pretende crear un país más justo e inclusivo, mediante el fortalecimiento de la cobertura y calidad de la protección social, ante la importancia actual del rol del Estado para garantizar el mínimo de bienestar para los ecuatorianos (Cecchini et al, 2014). Para este fin, es indispensable establecer como base la recomendación 202 (R202) de la OIT, cuya información establece principios y garantías mínimas para el establecimiento de pisos de protección social.

Ecuador cuenta con un sistema de protección social mixto: por un lado, se le atribuye un tipo de seguridad social contributiva basada en el empleo formal[1], lo que da paso al acceso a mecanismos de protección a los trabajadores formales ante situaciones de desempleo, enfermedad o accidentes laborales, así como también en casos de invalidez, viudez y vejez, encargado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Por otro lado, existe un modelo no contributivo, basado en una lógica de inclusión económica de sectores pobres y vulnerables, a través de programas sociales, como el Bono de Desarrollo Humano (BDH), gestionado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Dentro del mismo modelo se encuentran otros programas como: el bono de desarrollo humano variable, pensión para adultos mayores, pensión mis mejores años, pensión para personas con discapacidad, bono Joaquín Gallegos Lara. Estos programas de transferencias monetarias no contributivas tienen como objetivo aumentar el capital humano y generar protección social a personas en situación de pobreza. Además, el MIES ofrece inclusión social a través de los siguientes programas: Atención Integral a Personas Adultas Mayores, Atención Integral a Personas con

[1] Véase, *Seguros especializados. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. https://www.iess.gob.ec

Discapacidad, Protección Especial y Desarrollo Infantil Integral (Centros de Desarrollo Infantil, Creciendo Con Nuestros Hijos, Círculos de Cuidado Recreación y Aprendizaje)[2].

A pesar de los instrumentos de protección social, existentes en Ecuador, todavía existe gran parte de la población que no ha podido gozar de este derecho. Por lo tanto, queda expuesta a situación de vulnerabilidad e inestabilidad económica y social. Es por esto, pues, la importancia de tomar en cuenta recomendaciones internacionales para hacer frente al problema mencionado al inicio de este párrafo.

Por otro lado, la OIT hace un llamado a la implementación de pisos de protección social, haciendo énfasis en que el Estado sea el encargado de realizar las respectivas mejoras y seguimientos. Como también lo hace la ONU, en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030; específicamente en el objetivo 1.3, donde menciona en que los países deben implementar sistemas de protección social con el fin de lograr mayor cobertura para el sector pobre y vulnerable.

En este sentido, OIT destaca la R202 para dar a conocer diversos parámetros que un país miembro debería establecer, con el objetivo de fomentar pisos de protección social, aplicando principios, garantías y prestaciones mínimas, según dicte la R202. La R202 de la OIT, surge debido a declaraciones, normas y pactos previos provenientes de diferentes instituciones para reconocer derechos humanos, económicos, sociales y culturales. En un inicio, fue establecido oficialmente en la ciudad de Ginebra a través del Consejo de Administración de la OIT. Además, en la centésima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en el año 2011, se reconoció la necesidad de brindar una recomendación general que abarque las normativas existentes hasta ese entonces, de la OIT, sujetas a la protección social (Organización Internacional del Trabajo, 2012). En otras palabras, el objetivo de la recomendación es guiar a los países miembros a establecer, mediante mecanismos y parámetros difundidos por la OIT, pisos de protección social.

En este marco, la presente investigación analiza la implementación de la R202 de la OIT, en el Ecuador y así aportar a la consecución de la meta 1.3 de los ODS, sobre la implementación de pisos de protección social en el país. El análisis se realiza con corte al año

[2] Véase, *Transferencias monetarias no contributivas.* Ministerio de Inclusión Económica y Social. https://info.inclusion.gob.ec/index.php/informacion

2019, previo a la pandemia de COVID-19, para evitar sesgos, tales como: acceso a entrevistas, aumento de gastos inesperados por parte del Estado, condiciones económicas poco favorables, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

Es importante mencionar que esta investigación abarca temas referentes a los pisos de protección social de la R202. Esto quiere decir que, se analizarán los artículos del 3 al 12 de la recomendación mencionada. El artículo 1 y 2 de la recomendación detallan el objetivo de orientar a los países miembros y explican el objetivo de la protección social en general, respectivamente. Es por esto que, el análisis de esta investigación empieza desde el artículo 3, pues desde dicho artículo se puede empezar a medir el grado de implementación de la recomendación en el Ecuador. Además, el análisis de esta investigación llega hasta el artículo 12 porque hasta este punto será suficiente para determinar la implementación de pisos de protección social en el Ecuador, el resto de artículos definen estrategias y seguimientos de los pisos de protección social, que están por fuera del alcance del estudio.

Preguntas de investigación

Pregunta general

- ¿Cuál es el grado de implementación de la Recomendación 202 de la OIT en el Ecuador, en lo referente a los pisos de protección social?

Preguntas específicas

- ¿De qué manera la normativa ecuatoriana de protección social responde a los principios y directrices de la recomendación 202 de la OIT?
- ¿Cuál es el grado de asimilación de la recomendación 202 de la OIT en la gestión de los instrumentos de protección social ecuatorianos?
- ¿En qué medida los niveles de cobertura de los instrumentos de protección social ecuatorianos cumplen con la recomendación 202 de la OIT?

Objetivos de investigación

General

Analizar el grado de implementación de la Recomendación 202 de la OIT en el Ecuador, a 2019.

Específicos

- Describir en qué medida la normativa ecuatoriana de protección social responde a los principios y directrices de la recomendación 202 de la OIT.
- Explorar el grado de asimilación de la recomendación 202 de la OIT en la gestión de los instrumentos de protección social ecuatorianos.
- Determinar en qué medida los niveles de cobertura de los instrumentos de protección social ecuatorianos cumplen con la recomendación 202 de la OIT.

Metodología del Trabajo

El método de investigación es deductivo, pues parte de un enfoque teórico basado en objetivos, principios e implementación de pisos de protección social de la OIT hasta caer en la realidad ecuatoriana. Se parte de una recomendación general para los países miembro de la OIT para analizarlo en un caso particular, que es Ecuador. El tipo de inferencia es descriptiva, pues se realizará una explicación de la información encontrada para recolectar datos que sirven para describir la situación de la protección social.

Para responder a la primera pregunta específica, se utilizará un método cualitativo, mediante recopilación de información de registros administrativos sobre la legislación ecuatoriana. Se analizarán documentos como: Constitución, Ley de seguridad social, entre otros documentos normativos. Además, se analizará si es que el principio se cumple en la práctica. En caso de que sí cumpla con los parámetros de la recomendación se lo identificará con un "sí cumple", en caso de que no lo haga, un "no cumple" y en caso de que un parámetro se cumple, pero de manera incompleta, se lo identificará con un "cumple parcialmente". También se detallará la razón de la respuesta. Estos valores asignados son suficientes, porque se ajustan a responder si el marco normativo ecuatoriano cumple con los principios de la R202. En este sentido, los principios y directrices que son considerados para analizar la manera en la que la normativa ecuatoriana responde a la R202 son: universalidad, derecho a prestaciones, no discriminación, igualdad de género, necesidades especiales, inclusión social, realización progresiva, respeto de la negociación colectiva y libertad sindical y participación tripartita. Estos principios son correspondientes a este capítulo, debido a que se los pueden evidenciar a un nivel normativo y efectivo (cumplimiento).

A su vez, para contestar la segunda pregunta específica, se utilizará el método cualitativo. Mediante entrevistas se evaluará que tanto se ha asimilado y como el Ecuador está respondiendo por a la R202. Las entrevistas se realizan a informantes clave calificados. El objetivo de las entrevistas es entender de qué forma se ha incorporado el resto de los principios de la R202 (adecuación y previsibilidad, respeto de los derechos, solidaridad en la financiación, diversidad de métodos de financiación, gestión financiera sana, sostenibilidad, coherencia con las políticas, coherencia entre las instituciones, servicios públicos de alta calidad, eficacia y accesibilidad a los procedimientos de reclamo, seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica) en el Ecuador. A partir de este capítulo, es necesario hacer la diferenciación entre los instrumentos (contributivo, no contributivo y regulación del mercado laboral) de la protección social. Para esto, el análisis se concentra en las instituciones encargadas de ejercer estos instrumentos, las cuales son: IESS y MIES. Por otro lado, en el instrumento de regulación del mercado laboral, para su análisis, se toma en cuenta cualquier política enfocada a este sector, más no una sola institución o ministerio del país. A continuación, se señalan los informantes calificados a entrevistar, así como también su función por la cual fueron seleccionados: Marco Cazco (Ex viceministro de Inclusión Económica), Berenice Cordero (ex ministra de MIES), Vicky Rivas (ex viceministra de inclusión social), David Jaramillo (Coordinador Nacional de Proyecto) y José Martínez (ex Director General y actual Director del Sistema de Pensiones del IESS).

Por último, para responder la tercera pregunta específica, se utiliza el método cuantitativo, a través de la revisión de distintos informes, boletines, libros, con el objetivo de obtener datos y estadísticas que sirvan para entender la medida en que se han implementado los niveles de cobertura, según la R202. De igual forma, las instituciones examinadas principalmente son el IESS y MIES, además, las políticas sujetas a análisis se las tomará en cuenta según la R202 lo demande, al igual que en el análisis para el Capítulo 2.

Fundamentación Teórica

Estado de bienestar

Para Max Weber, la definición de Estado está estrechamente ligado "a aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima". (Weber, 2009, págs. 83-84). En otras palabras, para el autor el uso de la violencia se vuelve

completamente legítimo cuando se da por medio del Estado. Actualmente, el Estado, intenta deslegitimar el uso de la violencia ajena a sí mismo, pero bajo ninguna circunstancia deja de hacer uso de la violencia para auto sustentarse. Desde esta lógica, el Estado se piensa como una comunidad política cuyo poder y las funciones alrededor de este dependen directamente de lo que este mismo considera legitimidad.

Adicionalmente, Weber considera que el Estado ha ayudado a promover el desarrollo de la economía capitalista, pues es quien delega instituciones encargadas de los sistemas de tributación, así como también de las fuerzas militares, entre otras. Weber también considera que el Estado está completamente al servicio de los mercados, por lo que ha desarrollado una empresa económica capitalista que apoya la acumulación por medio de la coherencia burocrática que debería encargarse del coherente funcionamiento de los mercados y de su desarrollo. Además de la burocratización, el Estado como institución, utiliza la fuerza como mecanismo legítimo para precautelar la vida en sociedad, y para asegurarse de proteger la fuerza de trabajo de sus ciudadanos, pues son ellos quienes permiten el crecimiento de la riqueza del mismo Estado y el territorio que tiene asignado. En este sentido, surge la necesidad de implementar un tipo de Estado enfocado en facilitar –de alguna forma- el Estado Social, cuyo objetivo principal fue la creación de sistemas o mecanismos que giran en torno a lo que se conoce como Estado de Bienestar.

El concepto de Estado de bienestar (EB) aparece en el Reino Unido en la Segunda Guerra Mundial en un contexto en el cual se evidenciaba la necesidad de generar políticas sociales (inexistentes en las economías capitalistas de ese tiempo) para ofrecer servicios básicos de salud y garantías de empleo (Farge Collazos, 2007). En este sentido, el Estado pasa a ser responsable de generar progreso y desarrollo social para su población. Autores como Andrade (2008) y Gracia (2017) llegan a similares conclusiones sobre el origen del Estado de Bienestar, añadiendo que su aparición se puede distinguir en tres periodos distintos: 1) desde finales del siglo XIX hasta inicios de la Primera Guerra Mundial (caracterizado por un comportamiento asistencial del Estado pero sin reconocer derechos sociales), 2) periodo de entreguerra de la Primera Guerra Mundial hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial (caracterizado por normativizar derechos sociales y formar bases teóricas sobre el Estado de

Bienestar) , 3) desde 1945 hasta la década de los 60s, este se caracteriza por la generalización del Estado de Bienestar en los países industrializados.

Gosta Esping-Andersen (1990, pág.19) critica los conceptos tradicionales de su época sobre Estado de Bienestar, aludiendo a que son limitados, pues decir que un Estado de Bienestar únicamente se da cuando se asegura un mínimo de bienestar para sus ciudadanos y no tomar en cuenta las movilizaciones de la clase trabajadora, da como resultado un concepto limitado:

> ¨Cuando Cutright (1965) o Wilensky (1975) encuentran que el nivel económico, con sus correlatos demográficos y burocráticos, explica la mayoría de las variaciones del estado de bienestar en los "países ricos", no se incluyen medidas relevantes de movilización de la clase trabajadora o apertura económica. Sus conclusiones a favor de una visión de la "lógica del industrialismo" están, por lo tanto, en duda (…). La mayoría de estos estudios pretenden explicar el estado del bienestar. Sin embargo, su enfoque (…) puede ser engañoso. (Esping-Andersen, pag.19, 1990) ¨

Esping-Andersen (1990), menciona que, como mínimo, un Estado de Bienestar se encarga, en la mayoría de sus actividades, de satisfacer las necesidades básicas de los hogares. Otro concepto se refiere a la distinción entre Estado de Bienestar residuales (el Estado asume la responsabilidad o el mercado falla y limita sus servicios a grupos marginales) e institucionales (para toda la población). A partir de esto, el autor menciona que un Estado de Bienestar tiene dos conceptos base: desmercantilizar y estratificar, pues:

> ¨Pocos pueden estar en desacuerdo con la proposición de T. H. Marshall (1950) de que la ciudadanía social constituye la idea central de un estado de bienestar. Pero el concepto debe ser desarrollado. Sobre todo, debe implicar la concesión de derechos sociales. Si se otorga a los derechos sociales el estatus legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables y si se otorgan sobre la base de la ciudadanía y no del desempeño, implicarán una desmercantilización del estatus de los individuos frente al mercado. Pero el concepto de ciudadanía social también involucra la estratificación social: el estatus de uno como ciudadano competirá con, o incluso reemplazará, la posición de clase de uno (Esping-Andersen, pag.21, 1990) ¨.

Gosta Esping-Andersen (1990), adiciona que el Estado de Bienestar es una transición de un Estado prácticamente inexistente en brindar derechos hacia uno que sí lo hace (de diferentes maneras). Dicho autor, caracteriza tres regímenes distintos de Estado de Bienestar:

1) Liberal: En este régimen predomina la asistencia o ayudas a base de pruebas de recursos, planes de transferencias o de seguro social. Como consecuencia, se suaviza el efecto de la mercantilización de los trabajadores y produce una relativa igualdad de pobreza entre los acreedores de los servicios asistenciales.

2) Corporativista: En este caso predomina una fuerte conservación de las diferencias de las clases sociales, lo que produce que las políticas sociales no tengan un efecto redistributivo. Por lo general, los seguros sociales solo son para los jefes de familia y están atados al mercado laboral y el Estado interviene cuando la familia no puede proveerse por sí misma de servicios básicos.
3) Socialdemócrata: En este régimen se busca la igualdad en servicios básicos, pero con estándares más altos (provocado por las exigencias de las clases medias). Aquí, la clase trabajadora tiene más capacidad a nivel político. Además, la solidaridad y el universalismo son las bases de este régimen.

Desmercantilización y estratificación

Gosta Esping-Andersen (1990), afirma que uno de los objetivos de la protección social, teóricamente hablando, es la desmercantilización del mercado laboral y la estratificación de la sociedad. El concepto de desmercantilización proviene de un contexto en el que el ser humano se convierte en una mercancía, y en el que su bienestar se transforma en supervivencia. Bajo estos parámetros, la satisfacción de los deseos humanos se traduce en consumo de mercancías, donde la libertad pasa a ser algo ficticio. Por otro lado, la estratificación de la sociedad se refiere a la estructuración de clases y al orden social, en donde el Estado de bienestar es quien determina el nivel de solidaridad social, división de clases y diferenciaciones de estatus. Pero el Estado puede comportarse de dos formas diferentes: dando políticas de bienestar para dar calma social y legitimar a la sociedad capitalista o puede trabajar a favor de la eliminación de la lucha de clases (Esping- Andersen, 1990, p.56). En este sentido, los Estados de bienestar participan en un proceso de estratificación social, pero de diferente manera, dando como resultado distintos regímenes de Estado de bienestar en el mundo (liberal, corporativista, socialdemócrata).

O'Connor (1993) añade que existen dos corrientes al momento de estudiar un Estado de bienestar: convencional (ignora el género como una dimensión de la estructura de la desigualdad) y feminista (da prioridad al género). Cabe aclarar que existen distintas visiones del feminismo relacionadas con el Estado de bienestar (feminismo liberal, feminismo radical, feminismo socialista). Gracias al reconocimiento del género en este tema, se logra comprender la organización social de las sociedades contemporáneas y abordar al género como un eje fundamental.

Un ejemplo de análisis de género, es cuando se incluye temas sobre: cuidadoras comunitarias no remuneradas, la centralidad del estado de bienestar para las mujeres como clientes, consumidoras de servicios y ciudadanas políticas, cuestiones del patriarcado, reproducción social, control social y dependencia y la relación entre los roles de las mujeres como cuidadoras no remuneradas. Además, recalcan que incluir al género no es suficiente para identificar patrones comunes entre países, también se debería agregar temas relacionados a la clase y a la etnia.

Sin embargo, si se desea hacer un análisis allegado a la realidad Latinoamericana[3] (más informalidad, Estado débil, entre otros), Martínez Franzoni (2007), propone una re conceptualización de los conceptos de Estado de Bienestar.

Dicha autora propone analizar tres dimensiones:

- Grado de mercantilización de la fuerza del trabajo: Refleja la capacidad del mercado laboral para proveer de trabajo, así como también su calidad, la cual, se encuentra en función de la estabilidad, protección social y garantías laborales.
- Grado de desmercantilización del bienestar: refleja el grado en que las políticas estatales han disminuido la dependencia al mercado en la reasignación de recursos
- Grado de familiarización: refleja la situación de trabajo no remunerado, servicio doméstico, licencias por maternidad, con el objetivo de proponer un punto de vista desde el género.

Estado de bienestar en la economía del sector público

Según Atkinson (2015), al hablar de la economía del sector público, es inevitable chocarse con el siguiente debate: ¿A cuanta eficiencia se está dispuesto a renunciar para reducir la desigualdad? Es decir, existe una disyuntiva entre eficiencia y equidad: ¿Se debería hacer más grande el pastel o dividir el pastel[4]?

[3] Martinez Franzoni comenta: ¨En países que se encuentran en la región más desigual del globo, ¿no es un eufemismo hablar de bienestar?¨

[4] El autor mencionado hace una metáfora entre pastel y los recursos a redistribuir

En primer lugar, esta proposición tiene sus raíces en la economía del bienestar clásica. Uno de sus principales conceptos es la "eficiencia de Pareto", en el cual, bajo ciertas condiciones (mercado competitivo, baja intervención del gobierno, información perfecta, equilibrio de mercados) nadie puede mejorar su bienestar sin empeorar el bienestar de alguien más. Difícilmente estas condiciones se aplican a la vida cotidiana (Atkinson, 2015).

Según Stiglitz (2007), al usar el término "eficiencia" en el sentido de Pareto, solo se preocupa del bienestar a nivel individual, mas no a un nivel colectivo, es decir, no se preocupa explícitamente por la desigualdad. Por ejemplo: una política pública enfocada en mejorar la situación económica de los ricos, pero que no afecte a la situación económica de los pobres, se considera eficiente en el sentido de Pareto.

Volviendo a Atkinson (2015), al considerar las características del mundo real, no se puede suponer que una economía de mercado sea eficiente, naturalmente. Además, las medidas para reducir la desigualdad, necesariamente considera al Estado para su intervención. Adicionalmente, dicho autor indica que, no necesariamente hay esta disyuntiva entre equidad y eficiencia, también puede darse el caso en el que, aplicando políticas para mejorar la equidad, se pueda aumentar el tamaño del pastel[5]. Para Atkinson (2015), la eficiencia se refiera a la capacidad del Estado de reducir sus costos (de eficiencia) al momento de querer reducir la desigualdad:

> En algunos casos, las propuestas de medidas para reducir la desigualdad tienen costos de eficiencia. Las personas que pagan impuestos más altos con el impuesto progresivo sobre la renta pueden responder reduciendo su esfuerzo laboral por debajo del nivel que elegirían si recibieran el salario completo (el costo de eficiencia surge de la distorsión de su elección). (Atkinson, pág. 247, 2015).

En cambio, la equidad de la política salarial, por ejemplo, debe indagar cuestiones de género, etnia y edad. Es decir, igualdad para mejorar el bienestar de los sujetos económicos. Para Atkinson, la equidad, en la mayoría de los casos, funciona cuando el Estado interviene.

Para entender mejor la relación entre equidad y eficiencia, Atkinson (2015) propone el siguiente ejemplo: la crítica típica de una propuesta a subir los salarios es que provocará una reducción de mano de obra en la medida de que los trabajadores se vuelvan "más caros". Atkinson propone que, esto no es una ley universal, ni si quiera una generalidad. Se puede dar

[5] "Las intervenciones que mejoran la igualdad en realidad podrían ayudar al crecimiento". (Ostry, Berg y Tsangarides, s.f., como se citó en Atkinson (2015).

el caso en que a oferta de mano de obra dependa de la duración de la vida laboral, por ejemplo, el caso de jubilados. Si se ofrece un salario más alto a personas que están por jubilarse, se puede dar el caso en que estas, por conveniencia, decidan quedarse más tiempo a medida que el salario ofrecido aumente. Es decir, el salario es más alto y no hay desempleo (eficiencia y equidad). De igual forma, también se puede dar una relación positiva entre salarios y productividad: la propuesta es que, al trabajador mejor pagado, será más productivo, pues su alto salario ayuda a que mejore su salud, energía, vitalidad y esfuerzo. Es decir, el tema central es que, con un salario eficiente, también se puede dar el caso de una ganancia para el empleador.

Adicionalmente, el autor mencionado en el anterior párrafo, menciona que el Estado de Bienestar es el vehículo por el cual se produce reducción de la desigualdad. Su enfoque se basa en tres principales formas de protección social: seguro social, asistencia social y renta básica.

Complementando, Pavone (1987), menciona que el principal indicador de la eficacia de la seguridad social, es la capacidad que se tiene para expandir su cobertura (Pavone, 1987). De igual forma, para medir su eficiencia es necesario revisar la calidad de la cobertura ya establecida, es decir, se debe evaluar que tan adecuado es el beneficio de la prestación o transferencia (Honotari, 2013).

Protección social

Existen diferentes visiones sobre las definiciones de lo que es un sistema de protección social. La CEPAL, menciona que la protección social es un mecanismo cuyo objetivo es que la población pueda acceder a seguridad social, mercado laboral, niveles de vida adecuados, etc. En otras palabras, contribuye al acceso de derechos económicos y sociales (CEPAL, s.f.).

La (FAO) declara que un sistema de protección social es un conjunto de intervenciones para reducir riesgos socioeconómicos y para aliviar la pobreza. Además, resalta tres tipos de programas que se encuentran en la protección social: asistencia social, seguridad social y protección laboral (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015).

El Banco Mundial lo define como una ayuda a las familias pobres y vulnerables, con el objetivo de "encontrar empleo, mejorar la productividad, invertir en la salud y la educación

de sus hijos y proteger a la población de edad avanzada" (Banco Mundial, 2019). Por otro lado, UNICEF (2019) tiene un enfoque más cercano a niños y familias en situación de pobreza y vulnerabilidad para que están puedan "romper el ciclo de desventajas que se prolonga a través de las generaciones y, en última instancia, transformar la vida de los niños y las familias" (p. 2).

Barrientos y Hulme (2009) agregan que, en los países en desarrollo, a diferencia de los países industrializados donde la protección social está constituida por la seguridad social, protección y promoción del empleo; tienen un enfoque más directo asociado a la reducción de la pobreza. Además, en estos países existen diferentes financiamientos de la protección social (gobierno, organizaciones multilaterales y ONG internacionales).

La Organización Internacional del Trabajo agrega que la protección social es un derecho universal, cuyo fin, es reducir la pobreza, vulnerabilidad, desigualdad y exclusión social, por ende, estos derechos deben estar establecidos en políticas y leyes nacionales. Es por esto que se requiere un enfoque bidimensional para brindar garantías básicas de seguridad social. Esto se logra generando pisos de protección social: acceso universal a salud y seguridad del ingreso (dimensión horizontal) y a la gradual mejora de niveles de protección (dimensión vertical) (Organización Internacional del Trabajo, s.f.).

Según Cecchini y Martínez (2011), existen dos enfoques de política social en América Latina: competitividad sistémica (relacionado con conceptos de capital humano y transmisión intergeneracional) y, derechos y garantías (sustentado en pactos y tratados internacionales). Entonces, la protección social tiene tres componentes: protección social contributiva (directamente relacionado con la seguridad social), no contributiva (asistencia social basados en universalidad o focalización) y regulación de los mercados laborales. Estos tres componentes han sido dominantes en el desarrollo histórico de la protección social.

La protección social contributiva se basa en distintos modelos, entre ellos: reparto (solidaridad entre los aportantes), capitalización parcial colectiva y capitalización plena. Estos esquemas sólo abarcan a trabajadores sujetos al mercado formal. Lastimosamente estos esquemas no toman en cuenta aspectos como la tasa de natalidad y los mayores niveles de esperanza de vida. Lo que provoca que el sistema de reparto sea insostenible a largo plazo (mayor número de beneficiarios). Una posible solución a esto podría ser que se incrementen

de forma progresiva los aportes de los trabajadores activos, o a su vez aumentar la inversión social. Por el lado de la capitalización individual, el problema es que la variación de los aportes de los trabajadores limita sus jubilaciones, provocando una compensación por parte del Estado. Además, este esquema no tiene una perspectiva de género, pues no toma en cuenta la baja inserción laboral de las mujeres. Una solución podría ser: incorporar pensiones garantizadas por el Estado o subsidios a aportes provisionales. Pero siguen existiendo problemas relacionados a la exclusión hacía los trabajadores informales. En el caso previsional, se plantea la necesidad de incluir cuatro pilares: políticas anti cíclicas o fondos de estabilización, plantear nuevos modelos de pensiones en función de cada realidad demográfica y financiera, estrategias para fortalecer las recaudaciones fiscales contributivas y, por último, un pilar basado en la solidaridad que asegure la expansión de la cobertura de protección social (Uthoff, 2006, como se citó en OIT 2011).

Ahora bien, según OIT (2011), la protección social no contributiva es el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos bajo el pilar de solidaridad. Este tipo de programas tienden a estar dirigidos a grupos de personas en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad con el objetivo de cubrir sus necesidades básicas a través de ingresos mínimos a este grupo de personas. Este régimen cuenta con los siguientes instrumentos de protección social: transferencias en efectivo, transferencias en especie, subsidios al consumo (gas, agua, energía), programas de empleo de emergencia y mecanismos de promoción de los servicios sociales ya existentes (becas estudiantiles, bonos) con el objetivo de formación de capital humano. Es necesaria la integración de distintos regímenes, pues el régimen contributivo es débil acorde con los objetivos de la protección social. Generalmente, el financiamiento de la protección social no contributiva resulta de un aporte fiscal a cargo del presupuesto nacional, préstamos de organismos financieros internacionales, y de cooperación a nivel internacional. En algunos casos también puede financiarse por el ingreso por explotación de recursos naturales.

Por último, el componente de la regulación de los mercados laborales se refiere a proteger derechos de los trabajadores, ya sean individuales o colectivos, con el objetivo de reducir y mitigar riesgos de desempleo y a la pérdida de trabajo decente (OIT, 2011, como se citó en Barrientos y Hulme, 2008). Este componente considera distintas normativas enfocadas

en la formalización de relaciones contractuales, garantías de derechos, discriminación, empleo, salario mínimo y prohibiciones relacionadas con el trabajo de niños, niña y adolescente.

Piso de protección social

Según OIT (2011), el piso de protección social es un conjunto de políticas que tienen el objetivo de garantizar acceso a ingresos y servicios sociales necesarios dirigido especialmente a los grupos más vulnerables. Se basa en principios de justicia, seguridad social, y derechos universales.

Cicchon, Behrendt, Wodsak (2011), añaden que los pisos de protección social constituyen condiciones necesarias para luchar contra la baja productividad y la informalidad. Las garantías que se encargan de proveer un piso de protección social son: seguridad de ingreso (a través de transferencias monetarias), acceso universal a servicios básicos necesarios (cubre ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, entre otras). Los componentes del piso de protección social son: atención sanitaria, ingreso garantizado a ancianos y personas con discapacidad, prestaciones por hijos a cargo, garantías de empleo para desempleados y trabajadores de bajos recursos. El objetivo de sus componentes y garantías son fomentar la actividad económica y el acceso a oportunidades de trabajo decente.

La OIT (2011), propone ver la actividad del piso de protección social como un desarrollo de un círculo virtuoso, de tal forma que garantice educación de calidad, políticas coherentes con los objetivos de la protección social, esto a su vez produce un crecimiento de la productividad que aumenta los ingresos de las personas, que a su vez produce un crecimiento de la demanda interna (a un bajo nivel de endeudamiento), esto produce niveles estables de empleo y paz social, que a su vez vuelve a estimular una educación de calidad.

A saber, un piso de protección social, a pesar de ser interpretado como un concepto general, su implementación puede variar dependiendo del marco institucional, las políticas, restricciones y aspiraciones que tiene cada país.

He aquí la importancia de la R202, pues destaca y reúne todos los aspectos que un país miembro debería contemplar ante la implementación de pisos de protección social: políticas, leyes, garantías básicas, prestaciones, entre otros.

Cecchini y Martínez (2011), identifican cuatro enfoques de la protección social: empleo formal, situaciones de emergencia, asistencia y acceso a promoción y garantía ciudadana. Cecchini (2014), agrega que los sistemas de protección social ayudan a construir ciudades más justas e inclusivas al garantizar estándares mínimos de bienestar para las personas. La protección social se basa en tres ideas básicas: garantías de bienestar, aseguramiento frente a riesgos y reparación o moderación de daños sociales.

Además, menciona que la protección social es una política fundamental para el desarrollo de derechos económicos y sociales. Dentro de esta investigación se plantea determinar cuál o cuáles son los modelos (conservador o corporativista, universal o socialdemócrata, liberal o residual) que Ecuador ha aplicado en su intento de implementar pisos de protección social. De tal forma, después del análisis de cada artículo se plantea evidenciar de manera más concreta a cuál o cuáles modelos responde el Ecuador.

Estado de Bienestar en la R202

La R202 de la OIT surge por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, la cual fue convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en el año 2012. Esta recomendación es una consecuencia de distintos convenios y normas anteriormente establecidos y dirigidos a los países miembros. Además, la recomendación ayuda a reconocer derechos establecidos en la Declaración de Filadelfia y la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la misma OIT. Gracias a la R202 los países tienen la base teórica para implementar pisos de protección social, a través de los principios, directrices y recomendaciones que se encuentran en la R202.

La R202 reconoce la importancia de derechos, sobre todo, a la seguridad social. Destaca la necesidad de que todos los países miembros desarrollen medidas para que su población acceda a seguridad social, pues este es un eje fundamental para reducir la pobreza, vulnerabilidad, desigualdad, así como también se asegura (la R202) de brindar recomendaciones, a nivel teórico, para que las todas las personas puedan acceder al mercado laboral. De igual manera, la visión de la R202 es, pues, que los países miembros consideren establecer mecanismos mínimos de garantizas básicas de seguridad social y, paralelamente, prestaciones básicas, con el objetivo de establecer pisos de protección social.

En este sentido, la R202 destaca la necesidad de ¨proporcionar las garantías básicas de seguridad social (…) por lo menos a todos los residentes y niños¨. Es decir, todos, sin ningún tipo de discriminación, deberían poder acceder a un conjunto de bienes y servicios mínimos, los cuales deben asegurar una vida digna para todos los ciudadanos. Es claro que la R202 se basa en principios de universalidad y solidaridad, explícitamente, lo cual traza el camino para que los países miembros propongan políticas con tendencias al régimen social demócrata.

Básicamente esta recomendación tiene los siguientes elementos fundamentales: objetivos y principios, donde la recomendación hace un llamado a los países miembro a aplicar principios de universalidad, diversidad de métodos y enfoques, protección de derechos y dignidad, sostenibilidad, participación tripartita, entre otros. Luego continúa con el establecimiento de los pisos de protección social que incluyen garantías, tales como: acceso a atención de salud esencial, seguridad básica para niños, personas en edad activa y personas de edad; establecido por la ley.

Según esta recomendación, las garantías básicas de seguridad social deberían permitir vivir con dignidad y que personas vulnerables no pasen por problemas financieros al momento de acceder a servicios de salud. Además, propone que estas garantías coexistan con prestaciones familiares, por enfermedad, maternidad, desempleo, entre otras. Finalmente menciona que la financiación de las prestaciones sea por recursos nacionales (en algunos casos se puede acceder a ayuda internacional) y que se planteen medidas para prevenir la evasión y el fraude fiscal. Es necesario destacar que esta investigación abarca su análisis basado en los acápites I y II de la R202, donde se hace referencia a los principios y a los pisos nacionales de protección social.

CAPÍTULO I. Normativa ecuatoriana de protección social con relación a la recomendación 202

El tema central dentro del desarrollo de este capítulo es el análisis de siete principios de la R202: derecho a prestaciones prescritos en la legislación nacional, universalidad, , no discriminación, igualdad de género, necesidades especiales, inclusión social, respeto de la negociación colectiva y libertad sindical. Este capítulo identifica si estos principios se cumplen a nivel normativo y práctico utilizando únicamente análisis documental. Además, se define cada principio para que el lector entienda de mejor manera la R202.

Derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional

El objetivo de esta sección es evidenciar en que normativa ecuatoriana se establecen los derechos de las prestaciones del sistema contributivo y no contributivo.

Desde el sistema contributivo, se cuenta con la Ley de Seguridad Social para regular cualquier tema relacionado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad social. En este sentido, las prestaciones identificadas en el marco normativo ecuatoriano son: enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, y muerte (Ley 55 de 2001. Ley de Seguridad Social. 30 de noviembre del 2001). Además, la constitución ecuatoriana define que todas las personas tienen derecho a la seguridad social. Así lo declara el Art. 34, Art. 368, Art. 369 de la constitución del Ecuador (Constitución de la Republica del Ecuador. Art. 24, Art. 268, Art. 369. 20 de octubre de 2008. Ecuador).

Por otro lado, para el sistema no contributivo, existe el decreto ejecutivo número 84 para definir y los diferentes bono y pensiones que ofrece MIES (Decreto número 84 de 2019). Los bonos y pensiones (entendido como prestaciones solo para este apartado) identificados en este decreto de MIES, son: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano Variable, Pensión mis mejores años, Pensión para adultos mayores, Bono Joaquín Gallegos Lara, Pensión Toda Una Vida y Pensión para Personas con Discapacidad.

A continuación, el análisis de los siguientes principios del resto de este capítulo, tiene por objetivo evidenciar si efectivamente los derechos a las prestaciones logran cumplir su objetivo. Es decir, se analizará si es que existe universalidad, no discriminación, igualdad de

género, necesidades especiales, inclusión social y respeto de la negociación colectiva y libertad sindical; con la finalidad de identificar el cumplimiento de dichos principios de la R202 en la realidad ecuatoriana.

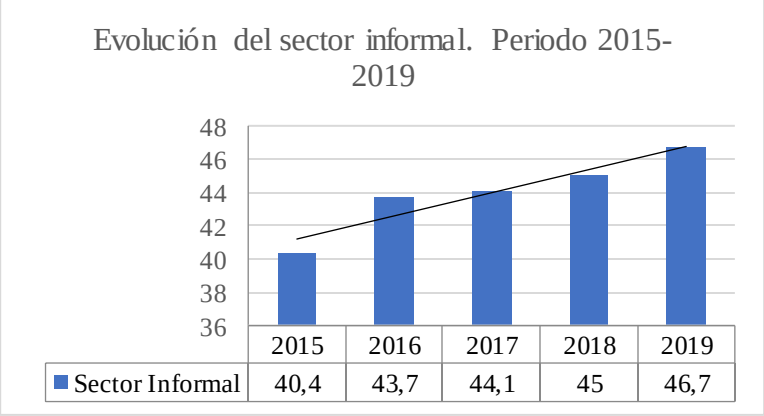
Universalidad

La universalidad conforma el eje principal de la Declaración de Derechos Humanos donde se define como: la capacidad que tienen todos los seres humanos de practicar los mismos derechos solo por el hecho de ser humanos. El primer principio de la OIT declara que debe existir universalidad de la protección social. Por otro lado, uno de los principios rectores de Ley de Seguridad Social del Ecuador, es la universalidad. En este documento normativo se declara que no se puede discriminar a nadie del Seguro General Obligatorio, mediante la garantía de igualdad de oportunidades (Ley 55 de 2001. Ley de Seguridad Social. 30 de noviembre del 2001).

Según Núñez & Rivadeneira (2021), para el caso de Ecuador, mencionan que no existe una universalidad efectiva (no se cumple en la práctica).

Como se observa en el gráfico 1, el porcentaje de informalidad en el Ecuador ha aumentado desde el año 2015; a pesar de que, en dicho año, la informalidad ya era alta (40,4%).

Gráfico 1: Evolución del sector informal. Periodo 2015-2019



*Los datos de 2018 y 2019 corresponden al mes de marzo
Fuente: INEC, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

Según Arias, Carrillo y Torres (2020), las causas de la alta informalidad en Ecuador son: altas migraciones internas, crecimiento de la participación de plataformas digitales de empleo (Uber, Cabify, Glovo, Rappi), tasas negativas de ajuste fiscal (con acompañamiento del FMI) y el incremento de deuda (45,2% del PIB al año 2018). Es necesario resaltar la importancia de pertenecer al mercado laboral para lograr insertarse el sistema contributivo, pero, si no mejoran los aspectos señalados en el anterior párrafo, el país tendría dificultades profundas para acercarse a la universalidad desde el sistema contributivo.

Desde el sistema no contributivo, la cobertura total de los servicios integrales, pensiones y bonos que ofrece MIES disminuyó. Desde el año 2016 a 2019, en total, 140.670 personas han dejado de percibir algún tipo de asistencia social (ver tabla 1). Una razón para dicha disminución de cobertura, es el aumento de gasto corriente del gobierno central desde el año 2015 (ver gráfico 4). Por otro lado, los informes mensuales de MIES no especifican razones para la caída de asistencias sociales (MIES, Informe mensual de gestión de bonos y pensiones y del Estado Situacional de su población objetivo. Año 2018, 2019 y 2020). No obstante, es importante destacar que hay una abrupta caída de cobertura en protección especial, BDH y Pensión Adulto Mayor desde el año 2018, Pensión para Personas con Discapacidad, en el año 2019 (ver ¨Niveles de cobertura¨ en Capitulo 3).

Tabla 1: Cobertura total de asistencias sociales de MIES. Periodo 2016 a 2019

Año	Cobertura total
2016	2.880.138
2017	2.821.454
2018	2.592.587
2019	2.739.468

*Incluye: Atención Integral a Personas Adultas Mayores, Atención Integral a Personas con Discapacidad, Protección especial, Desarrollo Infantil Integral, Bonos y Pensiones
Fuente: MIES, 2016, 2017, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

En el Ecuador no existe la universalidad de protección social, pues existe alta informalidad y las coberturas totales de asistencias sociales han disminuido. Esto conlleva a que no se genere igualdad social, inexistencia de derechos humanos y que los grupos más

vulnerables queden expuestos debido a la falta de un piso de protección social. Es por esto, que es necesario identificar los limitantes y proponer objetivos a corto y largo plazo para aumentar los niveles de cobertura en ambos sistemas de protección social.

Desde la economía del Buen Vivir, que se basa en varios principios; entre ellos, la universalidad, es necesario tomar en cuenta a la población indígena, en cualquier tipo de análisis (ecologista, feminista, histórico, entre otros) (Bernal, 2011). En este sentido, el presente capítulo, pretende abordar un enfoque de etnia y género, con el objetivo de detallar la asimetría en la asignación de recursos (de protección social).

No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales

Sobre las definiciones y marco normativo de discriminación, igualdad de género y necesidades especiales

Según el Convenio sobre la discriminación, de la OIT (1958), discriminación es "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". Asimismo, en el Art. 3 de la constitución ecuatoriana, se declara que se debe garantizar sin discriminación el goce de los derechos establecidos en la constitución, entre ellos: la seguridad social.

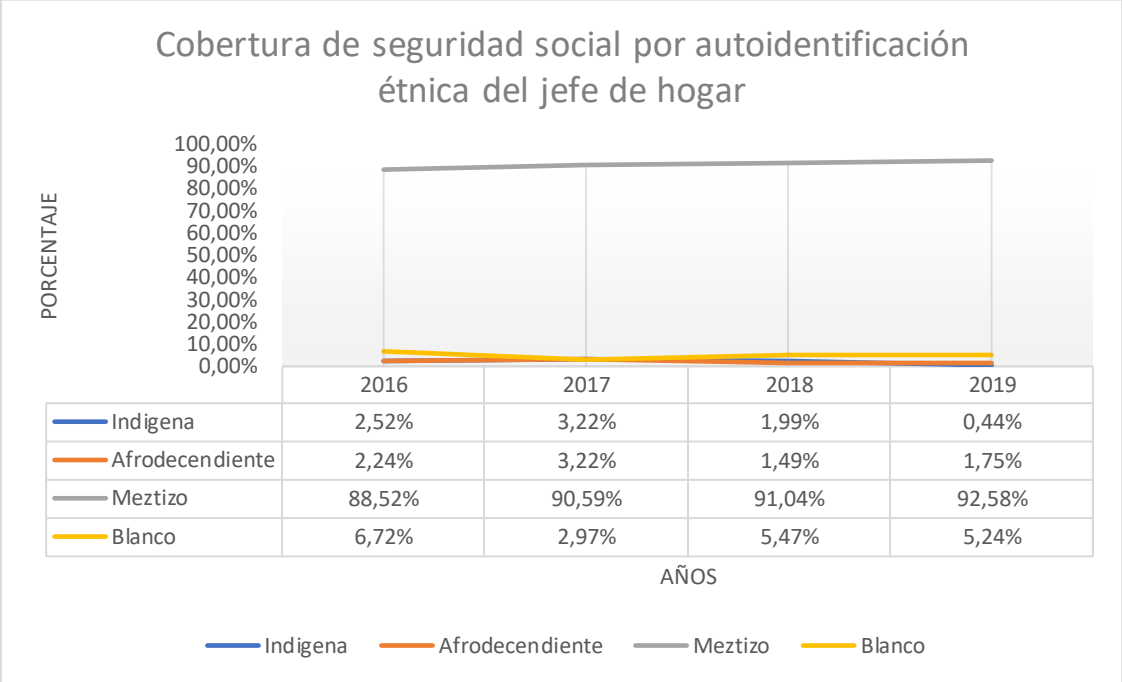
A razón de la misma lógica, la OIT (2017) describe a la igualdad de género como la promoción de "los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear más empleo y oportunidades de ingresos para los hombres y las mujeres". Además, en el Art. 11 de la constitución, se ratifica la igualdad de género para el ejercicio de los derechos establecidos en la misma; uno de ellos es el acceso a la seguridad social.

Asimismo, en la OIT (2009, como se citó en Espinoza y Valderrama, 2014) se menciona que, la discapacidad se entiende desde la lógica donde un individuo cuyas oportunidades relacionadas con el empleo, sean menores debido a una disminución física, intelectual, mental o sensorial. Además, Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Discapacidades, cuyo fin es asegurar la prevención y promoción de los derechos de las personas con necesidades especiales (Ley Numero 796 de 2012. Ley de Discapacidades. 25 de septiembre de 2012).

Sobre el cumplimiento de discriminación

De acuerdo con el gráfico 2, que evidencia la evolución de la cobertura de la seguridad social por auto identificación étnica del jefe de hogar en Ecuador en los años 2016 a 2019, la población menos favorecida en el acceso a la seguridad social fue la afrodescendiente y la indígena. A 2019, solo el 0,44% de los jefes de familia con acceso a la seguridad social, eran indígenas mientras que, los jefes de familia que se auto identifican como mestizo son el grupo más significativo y el único que ha aumentado en el periodo de análisis (88,52% a 92,58%). Es decir, existe una brecha extraordinaria de cobertura de seguridad social por etnia.

Gráfico 2: Evolución de la cobertura de seguro social por autoidentificación étnica del jefe del hogar en el Ecuador (2016-2019)



	2016	2017	2018	2019
Indigena	2,52%	3,22%	1,99%	0,44%
Afrodecendiente	2,24%	3,22%	1,49%	1,75%
Meztizo	88,52%	90,59%	91,04%	92,58%
Blanco	6,72%	2,97%	5,47%	5,24%

Fuente: ENEMDU, 2016, 2017, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

En materia de políticas relacionadas a la no discriminación, Ecuador desarrolló el Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural del Ecuador, 2009).

Por otra parte, debido a que la mayoría de pueblos indígenas viven en zonas rurales (Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas, 2019), se concluye que los planes de gobierno no han sido efectivos en la ejecución de su objetivo sobre la discriminación, pues

el acceso a la seguridad social del jefe de hogar fue mucho menor en el área rural. Por tanto, no se cumple con el principio de no discriminación.

Sobre el cumplimiento de igualdad de género

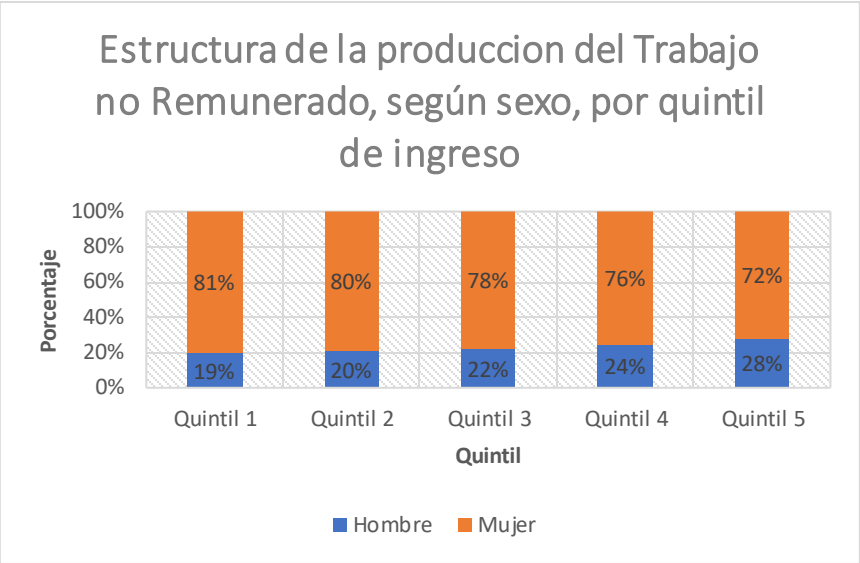
El gobierno ecuatoriano durante años, ha hecho esfuerzos y acciones para reducir la desigualdad, violencia contra la mujer, entre otros. Entre algunos están: Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género contra Mujeres, Niñez y Adolescencia, Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), Secretaría de Derechos Humanos, Subcomisión Técnica de Validación de Femicidio dentro de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad y Justicia, Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la SDH (Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2019).

Otro aspecto importante en materia de género, son las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero, intersexuales y queer (LGBTTTIQ). Problemáticamente, las bases de datos de IESS y MIES no cuentan con este tipo de distinción de género, lo cual dificulta su análisis en el acceso a seguridad o asistencia sociales. Es por es que esta investigación no aborda su análisis a los géneros mencionados anteriormente.

Según el Observatorio de Género (2016), Ecuador casi no tiene brechas entre hombres y mujeres en el indicador de años de escolaridad. El problema recae en el caso de las mujeres indígenas. Este grupo tiene 4 años de escolaridad menos que las mujeres a nivel nacional caracterizadas por ser mestizas, resaltando la problemática que tiene el Ecuador en temas de discriminación, no solo en grupos étnicos, sino también en mujeres nativas de estos grupos.

En el grafico 3 se observa la estructura del trabajo no remunerado, por género y quintil, el cual evidencia que el trabajo no remunerado recae siempre en las mujeres, sin importar su condición de clase.

Gráfico 3: Estructura de la producción del Trabajo no Remunerado, según sexo y por quintiles de ingreso. Periodo 2016-2017



Fuente: INEC, 2018
Elaborado por: Autor

En el mismo sentido, Castillo y Salas (2018), desarrollan una investigación sobre la estabilidad laboral y desigualdad del ingreso, usando data desde el año 2007 a 2017. Estos autores relacionan indicadores de mercado laboral sobre condiciones de trabajo, contratos, vulnerabilidad y estabilidad laboral para evidenciar las diferencias entre *cualificación alta* (profesionales del sector público y privado con educación superior) y *cualificación baja* (empleados tipo obreros, con educación primaria o secundaria y sin educación), y, a su vez, relacionar las diferencias de estos dos grupos con las actividades de trabajo no remunerado del hogar.

Los autores concluyen que las mujeres con baja *cualificación* tienden a tener más dificultades de conseguir un trabajo, y, por lo tanto, son más propensas a recibir salarios más bajos a comparación a los hombres; la brecha es más evidente en caso de hijos o conyugue dentro del hogar, además, la presencia de hijos, aun en los sectores con mayor participación femenina en el mercado laboral, produce una reducción de horas laborales (Castillo & Salas, 2018). Cabe resaltar que la falta de acceso al mercado laboral se traduce como falta de acceso a seguridad social, entonces, las mujeres con empleo tipo obrero, educación secundaria o sin educación, son las más propensas a estar excluidas de la seguridad social.

La exclusión mencionada en el anterior párrafo, también se evidencia en la tabla 2. A pesar de que la población a nivel nacional de mujeres es mayor a la de hombres, los hombres

tienen mayor participación como asegurados de la seguridad social, a lo largo de los años 2016 a 2019. Lo cual evidencia brecha de género para el acceso al sistema contributivo.

Tabla 2: Comparación entre asegurados a la seguridad social y población total, por género. Periodo 2016-2019

Año	Población total de asegurados	Población total de aseguradas	Población total hombres	Población mujeres	Porcentaje de asegurados hombres	Porcentaje de asegurados mujeres
2016	2.289.100	2.039.772	8.184.905	8.343.824	27,97	24,45
2017	2.281.816	2.065.799	8.306.494	8.470.484	27,47	24,39
2018	2.301.812	2.081.402	8.427.193	8.596.213	27,31	24,21
2019	2.263.124	2.109.873	8.546.995	8.720.991	26,48	24,19

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Boletines estadísticos (2016 a 2019). Proyecciones poblacionales del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.
Elaborado por: Autor

A consecuencia, más allá de los planes de gobierno en materia de género, aún existen brechas de género. Las mujeres indígenas son las que más problemas tienen para acceder a la seguridad social. La situación es similar con las mujeres que se dedican, especialmente, al trabajo no remunerado, sobre todo en mujeres con hijos en casa y con educación primaria y hasta secundaria. Por tanto, el principio de igualdad de género no se cumple en Ecuador.

Necesidades especiales

En materia de políticas relacionadas a discapacidades, Ecuador desarrolló la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades (2013-2017) (CONADIS, 2013).

Por otro lado, si se observa la tabla 3, se han constatado logros en materia de inclusión laboral, créditos y número de intérpretes para personas con necesidades especiales. Solo resalta la disminución de cursos sobre acceso físico, virtual y sensibilización.

Tabla 3: Evolución de inclusión laboral, créditos, cursos y número de certificados a intérpretes de señas. Periodo 2016-2019.

Año	Inclusión laboral de personas con discapacidad	Créditos otorgados por BAN Ecuador a personas con discapacidad (monto)	*Cursos	Número de certificados a intérpretes de señas
2016	53.905	9.036.721,89	**	**
2017	58.161	14.313.607,61	71.266	22
2018	65.804	14.218.392,44	45.278	44
2019	69.650	28.752.028,56	69.325	55

*Los cursos están conformados por servidores públicos, operadores públicos y sociedad civil con discapacidad. Los cursos tocan temas de accesibilidad a medios físicos, virtuales y sensibilización.
**No existen datos disponibles
Fuente: CONADIS, 2019; MIES, 2019
Elaborado por: Autor

Desde el instrumento contributivo y no contributivo se evidencia un aumento en la cobertura de pensionistas (contributivo), mientras que, desde el instrumento no contributivo, la pensión para personas con discapacidad disminuye, por el contrario, la Atención Integral a Personas con Discapacidad aumenta (tabla 4).

Tabla 4: Evolución de los instrumentos contributivos y no contributivos en relación a cobertura de personas con discapacidad. Periodo 2016-2019.

Año	Pensionistas de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos del Trabajo	Pensión para Personas con Discapacidad	Atención Integral a Personas con Discapacidad
2016	968	149.926	31.904
2017	1.648	121.797	32.124
2018	3.348	111.807	34.776
2019	6.908	25.573	34.614

Fuente: IESS, 2016, 2017, 2018, 2019; MIES, 2016,2017,2018,2019
Elaborado por: Autor

En síntesis, el gobierno tiene variedad de planes en relación al tema de necesidades especiales. Pero aún queda mucho por hacer, específicamente, en la Pensión para Personas con Discapacidad. Para dar un resultado completo, esta pensión no debería disminuir (tan drásticamente). Además, MIES, en sus informes, no especifica la razón de esta caída de beneficiarios. Por lo cual, se considera que, se cumple parcialmente el principio de discapacidades de la R202.

Entonces, las personas pertenecientes a pueblos indígenas, mujeres (sobre todo con menor acceso a educación y con hijos en el hogar) y beneficiarios de la presión de discapacidad, desde el punto de vista de la equidad (como criterio de justicia en la redistribución del ingreso), viven desigualdad económica, social, cultural y política (CEPAL, 2002). Además, se vulneran derechos económicos, sociales y culturales. Entonces, se limita su derecho a una alimentación sana, educación, salud, seguridad social, a tomar parte de la vida cultural, acceso a agua potable o al trabajo. (Organización de Naciones Unidas, 2009).

Inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal

La inclusión social, desde la OIT (2017), se describe como el mejoramiento de la promoción, calidad, y pertinencia en la educación y formación de mujeres, jóvenes, personas con discapacidades, trabajadores de las zonas rurales o economía informal, migrantes y refugiados.

La constitución declara que el Estado debe adoptar medidas para la inclusión social de personas discapacitadas, personas adultas mayores. El Art. 48 menciona que la inclusión social debe fomentar la participación política, social, cultural, educativa y económica. Además, se evidencia la existencia del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad social, en el capítulo titulado ¨Inclusión y Equidad Social¨ (Constitución de la República del Ecuador. Capitulo primero. 20 de octubre de 2008. Ecuador).

Para estimular derechos relacionados a la inclusión social, se plantean estrategias para consolidar una democracia representativa, para promover la participación activa de los ciudadanos. Como se puede evidenciar, en la normativa ecuatoriana, desde la constitución y la SEMPLADES, se intenta recuperar la *perspectiva de activos y oportunidades,* así como la de ciudadanía. Es por esto que inclusión social, desde la normativa ecuatoriana, se entiende como el acceso a capital físico, financiero, humano y social y participar en la creación de políticas públicas. (Rodríguez & Nigrini, Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista, 2017).

Ahora bien, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en su misión, aclara que es el encargado de plantear políticas y acciones para incluir de forma social y económica a grupos prioritarios, en especial a grupos en pobreza y vulnerabilidad[6]. Esta es la crítica que hacen Rodriguez y Nigrini (2017), *"contrariamente a los objetivos de inclusión integral, los programas sociales siguen concentrando la atención en los grupos considerados como pobres o vulnerables (...)".* Más allá del contenido en el Plan del Buen Vivir y la perspectiva de la SEMPLADES, los programas sociales (Programa de Desarrollo Integral, Centros Infantiles del Buen Vivir, Creciendo con Nuestros Hijos, Programas de aseguramiento, promoción y movilidad) *"son de corte asistencialista y están dirigidos*

[6] Véase https://www.inclusion.gob.ec/misionvision/

especialmente a la población en pobreza extrema o vulnerabilidad". Este problema también se puede evidenciar en el PLAN DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS (PPPI), donde el MIES, en conjunto con el Banco Mundial, plantean objetivos relacionados con equidad, integración y sostenibilidad, pero centrados en las personas en estado de pobreza y pobreza extrema (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019).

Pese a los planes que ha realizado el Estado ecuatoriano, a nivel normativo y las acciones, a través de políticas públicas, planes y programas; la falla es que en gran parte se toma en cuenta a los sectores pobres, pobres extremos y vulnerables, rompiendo con el principio de inclusión social de la R202 de la OIT, pues no toma en cuenta el sector informal, que generalmente cubre la mayoría de la población ecuatoriana y no necesariamente incurre en situación de pobreza o pobreza extrema, pero que también necesita estar cubierta por pisos de protección social.

A continuación, se muestra los programas de inclusión social de MIES. Es necesario resaltar que, en este caso, a diferencia del capítulo 3, en el cual se toma en cuenta programas específicos según lo demanda la R202, aquí se toma en cuenta a todos los programas de MIES y a sus usuarios en general (Centros de MIES, convenios, misión ternura, Creciendo con Nuestros Hijos, Círculos de Cuidado, Recreación y Aprendizaje, atenciones familiares, mendicidad). Todos los programas que se presentan en la tabla 5, van dirigidos a los grupos vulnerables, pobres y extremos pobres.

Tabla 5: Cobertura de Inclusión Social de MIES. Periodo 2016 a 2019

	Desarrollo infantil integral	Población adulto mayor	Personas con discapacidad	Protección especial
AÑO	Usuarios			
2016	299.767	49.732	31.904	43.009
2017	286.391	75.398	32.124	13.224
2018	264.257	95.699	34.776	13.131
2019	275.813	118.036	34.614	14.019

Fuente: MIES, 2016, 2017, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

Es evidente, pues, la falta de cobertura a un sector informal y la alarmante disminución de cobertura (desigualdad económica, social y cultural) del programa de Protección especial (43.009 en 2016 a 14.019 a 2019). La alta informalidad conduce directamente al aumento de

pobreza, desigualdad y dificultad para acceder a ocupaciones formales (menor movilidad sectorial). En ese sentido, la restricción presupuestaria de los trabajadores informales, impide contribuciones a la seguridad social, por ende, no obtienen un piso de protección social (prestaciones de vejez, salud) (Freije, s.f.). Entonces, se considera que el Estado ecuatoriano cumple parcialmente con el principio de inclusión social de la R202.

Pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores

En el Art. 326 de la Constitución, se ratifica el derecho de los trabajadores a formar sindicatos, fomentar los diálogos sociales que tengan el objetivo de solucionar conflictos y garantiza la contratación colectiva entre empleadores y trabajadores, entre otras ratificaciones.

Ecuador es parte del convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948 (núm. 87), el cual ratifica que todos los trabajadores tienen derecho a construir organizaciones que les permitan evaluar inconvenientes, así como también tienen derecho de afiliarse libremente a estas organizaciones, sin ningún tipo de distinción (Organización Internacional del Trabajo, 2017). Eso quiere decir que el Estado ecuatoriano tiene la obligación legal de no intervenir y no limitar el ejercicio de este derecho. Lamentablemente, el Estado ecuatoriano ha tenido inconvenientes al garantizar este derecho.

En primer lugar, en el año 2017, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT dio a conocer observaciones realizadas por la Unión Nacional de Educadores (UNE), Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Internacional de la Educación (IE); estas organizaciones denunciaron violencia policial y la detención de 21 personas en una manifestación pacífica realizada el 3 de diciembre del 2015. De igual manera, la Comisión evaluó el Art. 326.9 de la constitución ecuatoriana, el cual menciona que el sector del trabajo será representado por una sola organización. El Estado ecuatoriano, en su defensa, manifestó que el objetivo de dicho artículo es¨evitar la proliferación desordenada de organizaciones laborales¨. La Comisión concluyó que el Gobierno debe tomar medidas para que la Constitución del Ecuador respete los derechos de los trabajadores del sector público para que estos puedan¨construir las organizaciones que estimen conveniente para la defensa

colectiva de sus intereses¨, pues las Comisión señala que el Art. 326.9 choca con el Art.2 del Convenio[7] y que el pluralismo sindical debe ser realizable en todos los casos.

En segundo lugar, en el año 2016, la misma Comisión criticó al decreto núm. 16 del 20 de junio del 2013, el cual, en el Art. 26.7, dicta que será causal de disolución aquellos partidos que se dediquen a la actividad política partidista (para partidos inscritos en el Consejo Nacional Electoral), y otras actividades que afecten a la paz pública. Además, el gobierno ecuatoriano alegó que las asociaciones, como la UNE, que solo fueron registradas en el Ministerio de Educación, y no en el Ministerio de Trabajo; no son organizaciones sujetas al Código del trabajo, por tanto, deben regirse por el decreto núm.16. Esto quiere decir que el gobierno ecuatoriano justificó legalmente la disolución de la UNE basado en el Art. 26., mientras que la Comisión alegaba que dicho artículo va en contra del Convenio mencionado en el segundo párrafo de este apartado y expresó una gran preocupación por este suceso (Organización Internacional del Trabajo, 2017). Así mismo, según una entrevista realizada por CIVICUS (alianza global dedicada a fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil sin fines de lucro), Rosana Palacios (presidenta de UNE) argumenta que las acciones del Estado tenían como objetivo disolver el partido UNE, para así concentrar más poder político (CIVICUS, 2017).

De igual manera, la Comisión reclamó al gobierno por el Art. 346 del Código Orgánico Penal[8], alegando que no se debe imponer ningún tipo de sanción penal debido a participaciones en huelgas pacíficas, además, este tipo de sanciones deben aplicarse sólo en situaciones de violencia contra personas, bienes o infraestructuras. Así mismo, el Comité pidió al gobierno que tome las medidas necesarias para modificar los artículos 443,452 y 458 del Código de trabajo; los cuales mencionan que, para formar organizaciones o asociaciones, se requieren un mínimo de 30 trabajadores. En este caso el Comité alegó que, en un país cuya economía se caracteriza por tener mayoritariamente pequeñas empresas, imponer este mínimo de trabajadores (30) limita la organización de grupos sindicales, lo cual también va en contra del Convenio ya mencionado.

[7] Este artículo señala el derecho de los empleadores y trabajadores para construir organizaciones con el objetivo de resolver cualquier inconveniente.

[8] El Art.346 menciona que: ¨La persona que impida, entorpezca o paralice la normal prestación de un servicio público o se resista violentamente al restablecimiento del mismo; o, se tome por fuerza un edificio o instalación pública, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años¨.

Por último, la Comisión dio a conocer las quejas y reclamos de las organizaciones ISP y UNE, las cuales denunciaron que hubo casos en los que se desarrollaron despidos antisindicales, mediante la compra de renuncia obligatoria; la cual ofrece pagar una indemnización a cambio de cesar de los servicios públicos, sin necesidad de alguna justificación de la terminación de la relación de trabajo. Esto, según la Comisión, da lugar a actos de discriminación antisindical y pide al gobierno a tomar medidas para evitar este tipo de actos al momento de generar compras de renuncia obligatoria.

Dado el conflicto entre el Estado y los sindicatos mencionados anteriormente, nos encontramos ante un juego de suma cero (desde el ámbito político), en donde el primer jugador (Estado) aumenta su utilidad a costa de la utilidad del segundo jugador (sindicatos).

En resumen, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha dado a conocer distintas limitaciones para la formación de sindicatos, lo cual limita cualquier tipo de negociación entre el gobierno y los grupos sindicales, además, estas limitaciones disminuyen la probabilidad de que los trabajadores puedan acceder a mejores salarios, seguro médico decente y a una jubilación digna (Center for economic and policy research, 2019). Adicionalmente, Rodríguez et all (2018), encuentran una relación positiva entre el aumento salarial (salario eficiente) y el crecimiento económico en países latinoamericanos[9], lo cual evidencia las consecuencias de no aplicar este principio de forma efectiva. Todo lo mencionado anteriormente, provoca el incumplimiento de este principio de la R202.

1.2 Respuesta de la normativa ecuatoriana a los principios y directrices de la Recomendación 202

La normativa ecuatoriana responde a todos los principios analizados en este capítulo. Sin embargo, es necesario recalcar que no se cumplen efectivamente en la práctica (Tabla 6).

La alta informalidad que, como consecuencia, genera desigualdad, pobreza y falda de movilidad sectorial; la distinta legislación y beneficios entre las instituciones de seguridad social que genera limitaciones en derechos humanos; la falta de políticas enfocadas en las comunidades más vulnerables que genera discriminación hacia estos sectores (sobre todo los

[9] El limitante de este estudio es cae en el problema de la causalidad, es decir, no se conoce con certeza si el aumento de salario conlleva al crecimiento económico o, el crecimiento económico conlleva a salarios más altos.

indígenas); los problemas generados por la limitación hacia los sindicatos que genera limitantes para que los trabajadores accedan a beneficios mínimos; la disminución de cobertura en asistencias sociales, lo cual produce la negación de derechos para sus beneficiarios (y falta de explicaciones del porque se han disminuido), no han permitido el cumplimiento de los principios analizados en esta capítulo. A consecuencia, la práctica de los principios y directrices establecidos en la normativa ecuatoriana, es ineficiente e ineficaz. Si se considera que el Estado ecuatoriano es el principal garante de los principios establecidos en la R202, este capítulo deja en evidencia que, en la práctica, no se ha garantizado el goce de los mismos.

A nivel normativo es evidente su presencia, pero en la práctica, el Estado ecuatoriano no ha cumplido con sus obligaciones como un Estado proveedor de pisos de protección social,

Los principios analizados en este capítulo son esenciales para las bases de la creación de un piso de protección social, es decir, sin estos principios, los grupos más vulnerables no tienen acceso a ingresos y servicios esenciales, lo cual limita el acceso a oportunidades laborales decentes y a la seguridad social.

Tabla 6: Respuesta de la normativa ecuatoriana a los principios de la R202.

PRINCIPIO	NORMATIVA/PLAN	OBSERVACIONES
Derecho a las prestaciones	Constitución: Art. 34, Art. 368 y Art. 369 / Decreto número 84 de 2019 de MIES	Cumple parcialmente: Si hay derechos establecidos en la ley, pero el análisis de los siguientes principios evidencia el incumplimiento efectivo de estos derechos
Universalidad	Ley de Seguridad Social, principios rectores	No cumple
No discriminación	Constitución: Art. 3	No se cumple
Igualdad de género	Art. 11 de la constitución; Plan de Desarrollo "Toda Una Vida", LOIPEVCM, Subcomisión Técnica de Validación de Femicidio	No se cumple
Necesidades especiales	Ley orgánica de discapacidades/ Plan Nacional de Discapacidades 2017-2021	Cumple parcialmente: disminución de la Pensión para Personas con Discapacidad
Inclusión social	Constitución: Art. 48	Cumple parcialmente: No se toma en cuenta el sector informal

Respeto de la negociación colectiva y libertad sindical	Constitución: Art. 326	No cumple

Elaborado por: Autor

CAPÍTULO II. Grado de asimilación de la recomendación 202 de la OIT en la gestión de los instrumentos de protección social en Ecuador

En esta sección se analiza la forma en la que las instituciones IESS y MIES han asimilado la gestión de los instrumentos contributivos y no contributivos, en base a los principios de la R202. Por el lado contributivo, los principios analizados son: adecuación y previsibilidad de las prestaciones, respeto de los derechos de las garantías de seguridad social, solidaridad en la financiación, diversidad de métodos de financiación, gestión financiera sana, sostenibilidad, servicios públicos de alta calidad, eficacia y accesibilidad a los procedimientos de reclamo y recurso, tripartismo y la celebración de consultas con organizaciones pertinentes y coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios.

Por otro lado, los principios analizados desde el instrumento no contributivo son: previsibilidad, respeto de los derechos de las garantías de seguridad social, solidaridad, diversidad, gestión financiera sana, servicios públicos de alta calidad y eficacia y accesibilidad a los procedimientos de reclamo y recurso y cogerencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios.

Además, el instrumento de regulación del mercado laboral, se lo analizará conforme los principios de la R202 lo demanden (realización progresiva, coherencia de las políticas sociales, económicas y de empleo, y seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica).

De esta manera, el capítulo II está dividido en dos partes: la primera, el análisis del instrumento contributivo y no contributivo, y la segunda, relacionada al análisis de políticas, según lo dicte la R202.

2.1 Principios analizados desde los instrumentos contributivos y no contributivos

Adecuación y previsibilidad de las prestaciones

La adecuación, hace referencia a:

> Tiene que ver con que, en el plano nacional, cada país, puede identificar que la prestación que está recibiendo sea suficiente para suplir la contingencia social que está viviendo una persona. Por ejemplo, los convenios de la OIT establecen tasas mínimas de reemplazo o de sustitución, por ejemplo, en el caso de desempleo donde se establece que la prestación económica debería suplir al menos el 50% de la persona que venía ganando. Entonces, si tu salario era de 400 dólares, el nivel de adecuación mínimo

> es que las prestaciones sean de al menos 200 dólares (..). A eso se refiere la adecuación y también la suficiencia. (David Jaramillo, entrevista académica, 27 de enero 2022)

Esto quiere decir que, se puede medir el nivel de adecuación (o suficiencia) mediante los porcentajes de las tasas de reemplazo (grado en que se sustituye los ingresos que por alguna contingencia el trabajador dejó de recibir) que los convenios establecen para cada prestación.

La OIT (2021), hace un análisis profundo a los niveles de suficiencia de cada seguro del IESS (Ver Tabla 7). Es decir, la OIT toma como base al Salario Básico Unificado (SBU)[10] para medir el nivel de suficiencia, mediante la tasa de reemplazo. Como se puede observar, las tasas de reemplazo establecidas por IESS, superan las tasas de reemplazo mínimas establecidas en distintos Convenios de la OIT, a excepción del Seguro Riesgos de trabajo, en caso de incapacidad permanente parcial. En este caso en particular, la tasa de reemplazo es del 34%, la cual es inferior al que establece la OIT (50%). Además, cada prestación y su respectivo nivel de sustitución, queda evidenciado en la normativa ecuatoriana (Casalí et al., 2021).

Tabla 7: Tasas de reemplazo de prestaciones del IESS y OIT

PRESTACIONES	TASA DE REEMPLAZO IESS	TASA DE REEMPLAZO OIT	NORMATIVA
Seguro General Obligatorio	89,50%		Disposición Reformatoria Vigésima Séptima de la Resolución CD 554, del 4 de agosto de 2017:
Riesgos de trabajo*			Resolución C.D. 513 (2016)
Incapacidad permanente parcial	34%	50%	
Pensión por incapacidad permanente total	77%	50%	
Pensión por incapacidad permanente absoluta	74%	50%	
Pensiones de viudez y orfandad	62%	40%	

[10] Además del SBU, OIT usa la Canasta Mínima Vital y la Canasta Básica Familiar. Pero para este análisis solo se exponen las consideraciones del SBU.

Seguro desempleo y cesantía	70% tercer mes de cesante y 50% en el séptimo mes de cesante	45%	Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19
Seguro General de Salud Individual y Familiar			Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS)
Seguro Social Campesino	115%	Caso particular	Reglamento de entrega de prestaciones del seguro social campesino

*Nota: Para riesgos de trabajo, OIT define el 50% a corto plazo. La normativa tomada es la regulación más actual
Fuente: OIT, 2021
Elaborado por: Autor

Asimismo, se vuelve pertinente hacer un análisis particular del Seguro General de Salud Individual y Familiar (SGSIF). Pues, la OIT (2021), menciona que es necesario analizar la suficiencia de este seguro mediante la revisión de la calidad, oportunidad de atención y cobertura que genere impacto económico positivo[11], considerando los siguientes aspectos:

- Satisfacción de los usuarios: El 60% de los aspectos negativos de las prestaciones provinieron del sector de salud, resaltando aspectos como: demora en prestaciones y servicios, cancelación de citas de forma deliberada, falta de medicamentos, usuarios sin atención y atención que generó inconformidad. Además, la proporción de usuarios que no ha podido conseguir cita a través del agendamiento vía telefónica del IESS entre paréntesis (demandas insatisfechas) muestra que una de cada cuatro personas no consigue la atención necesaria (OIT, 2021).
- Protección financiera en salud: en el documento citado anteriormente, se considera el valor promedio de las prestaciones realizadas por contingencia de enfermedad brindados por el SGSIF, el cual es 313,05 dólares en el año 2017, mientras que el promedio en enfermedades catastróficas y maternidad fue de USD 1142,03 y USD 416,37, respectivamente.
- Suficiencia: la suficiencia en atención de salud se garantiza hasta llegar al límite de los recursos de las instituciones encargadas, pues gracias al Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) se garantiza una cobertura integral sin límites (incluso atención fuera del país, si es necesario) (Casalí, Vallejo, Jaramillo, & Lucio Ruth, 2021).

[11] OIT también menciona el acceso, pero este tema será analizado en el apartado ¨Servicios públicos de alta calidad´´

Es así que, casi todas las prestaciones del IESS cumplen con el criterio de adecuación, a excepción de los riesgos de trabajo en casos de incapacidad permanente parcial. Además, el SGSIF también tiene inconvenientes, pues en el año 2017 la contingencia promedio de enfermedad no alcanzó el SBU. Aun así, se considera que el Estado ecuatoriano cumple con el principio de adecuación.

Por otro lado, la previsibilidad se refiere a:

> Las personas deben saber perfectamente cuál va a ser su beneficio o su derecho adquirido en el futuro (...). El caso más clásico sería las prestaciones de vejez, donde puedes ver desde ahora, con tu salario y con una proyección esperada de los años de aportación; cuánto podrías prever de tener de prestación económica o de pensión de jubilación. (David Jaramillo, entrevista académica, 27 de enero 2022).

La ciudadanía en general, puede acceder a la página oficial del IESS, donde puede encontrar boletines estadísticos en los cuales se detallan a profundidad temas como: aspectos legales, financiamiento, cobertura, beneficiarios y riesgos cubiertos. Esto quiere decir que, las personas pueden libremente informarse sobre los beneficios que pueden obtener a futuro, antes de afiliarse a cualquier seguro que esta institución ofrece.

De la misma forma, los beneficiarios de las asistencias sociales del MIES pueden conocer cuál es el monto o servicio de atención que se supone que van a recibir, mediante la página oficial de MIES.

En este apartado se considera que el principio de previsibilidad se cumple, pues la ciudadanía tiene acceso a la información sobre beneficios o adquisición de derechos en el marco de la información que ofrece la página oficial del IESS.

Es importante mencionar que, para esta investigación no se toman en cuenta aspectos que podrían interrumpir en el cumplimiento del principio de previsibilidad, tales como: cambio de gobierno, aumento de años de aportación, sostenibilidad, entre otros, pues los mismos requerirían un análisis a profundidad de este principio.

Respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social

Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2008), se debe considerar varios aspectos fundamentales al establecer los elementos del derecho a la

seguridad social, tales como: disponibilidad, nivel suficiente, accesibilidad, entre otros[12] (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 2008). Eso quiere decir que, al cumplir esos elementos, se está respetando y cumpliendo los derechos de los beneficiarios de la seguridad social.

Disponibilidad: se basa en que los derechos consten en la normativa nacional y que sean sostenibles, para garantizar que se cumplan en las generaciones presentes y se sigan cumpliendo para las futuras. Como se evidenció en el principio de derechos de las prestaciones y, próximamente, en el principio de sostenibilidad, se trae a colación la conclusión de dichos principios, los cuales dictan que el principio de disponibilidad se cumple parcialmente; pues los derechos están establecidos en la normativa ecuatoriana, pero la seguridad social no es sostenible. Lo mencionado anteriormente, hace referencia al instrumento contributivo. Desde el instrumento no contributivo no se hace un análisis específico sobre su sostenibilidad, pues la naturaleza del principio no genera la necesidad de un análisis hacia este instrumento. Como consecuencia, el reconocimiento de derechos ante la ley significa un acuerdo entre el estado y sus ciudadanos, pero la insostenibilidad de la seguridad social afecta a estos derechos.

Nivel suficiente: hace referencia a que las prestaciones deben alcanzar un mínimo de ingresos, los cuales deben ser suficientes para satisfacer los derechos y las necesidades de los beneficiarios. En este caso se tomará en cuenta la canasta básica del Ecuador, pues se considera que este conjunto de bienes y servicios es vital para satisfacer las necesidades de las personas.

Desde un análisis estático, en el año 2019, la canasta básica se ubicó en 719,88 dólares, esto quiere decir que una familia de 4 miembros con 1,60 perceptores; que ganan el salario básico unificado, necesitan esta cantidad de dinero para cumplir con las necesidades de sus familias. Sin embargo, el valor promedio de varias de las prestaciones de IESS, no alcanzan a cubrir la canasta básica, como se evidencia en la tabla 8. Por ejemplo, en el año 2019 las prestaciones a familiares: de salud, vejez y muerte no alcanzaron a cubrir los 719,88 dólares de la canasta básica de ese mismo año, así como también la prestación de montepío por viudez. Esto quiere decir que, de las ocho prestaciones que hace esta institución, cuatro no logran

[12] También se consideran riesgos sociales (salud, maternidad, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, y demás), pero estos aspectos ya son analizados en otros apartados de la investigación.

satisfacer las necesidades de sus beneficiarios, lo cual produce el cumplimiento parcial del nivel de suficiencia para el instrumento contributivo. En el capítulo 3 se hace un análisis más profundo sobre el valor promedio de las prestaciones en distintos periodos.

Tabla 8: Valor promedio de las prestaciones del IESS, 2019.

PRESTACIONES IESS	VALOR PROMEDIO (EN DÓLARES)
Prestaciones familiares	Montepío por orfandad: 113,65 Montepío por Viudez: 330,49
Prestaciones de enfermedad y atención de salud	Enfermedad: 541,05
Prestaciones de maternidad	Maternidad: 959,74
Prestaciones de invalidez	Invalidez: 1.310,39
Prestaciones de vejez	Jubilación por Vejez: 463,47
Prestaciones de sobrevivientes	Muerte (auxilios de funerales y montepío): 595,68
Prestaciones de desempleo y garantías de empleo	Cesantía: 1.602,26
Prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Riesgos del Trabajo: 1.238,72

Fuente: IESS, 2019
Elaborado por: Autor

Accesibilidad: este elemento especifica la necesidad de que los beneficiarios puedan acceder a los servicios de seguridad social. Según la revista Pan American Journal of Public Health (1997), "demuestra la persistencia y aun la acentuación de las desigualdades de las poblaciones indígenas en relación con otros grupos sociales homólogos" (pág. 283). Para el caso específico de Ecuador, esto se explica claramente en la tabla 9, donde se evidencia que la mayoría de los problemas de salud (relacionados con lactancia, fecundidad, desnutrición crónica, enfermedades agudas) son más profundos en el área rural. Es decir, no existe acceso de toda la población a los servicios de seguridad social, dejando en evidencia que existe una brecha de acceso a servicios entre el campo y la ciudad.

Tabla 9: Indicadores de salud, a nivel nacional, urbano y rural.

Indicadores	Nacional	Urbano	Rural
Porcentaje de menores de 5 años cuyas madres recibieron al menos 5 controles prenatales	83,28	86,95	75,72
Porcentaje de niños menores de 2 años que recibieron leche materna en su primera hora de vida, área de residencia	72,7	71,2	75,6
Tasas Específicas de Fecundidad (TEF) (de 20 a 24 años) (En cantidad, por cada mil mujeres)	113	105	134

Tasa Global de Fecundidad (Promedio en cantidad)	2,2	2,1	2,5
Desnutrición crónica en menores de cinco años.	23	20,1	28,7
Desnutrición Crónica en menores de 2 años	27,2	25,4	30,5
Porcentaje de prevalencia de Enfermedades Diarreicas Agudas en menores de 5 años.	10,80	9,80	12,80

Fuente: ENSANUT, 2018
Elaborado por: Autor

Además, otro factor importante que impide el acceso a servicios de salud en las zonas rurales, más específico, de las comunidades indígenas; es el idioma. En el año 2016, Awa (miembro del pueblo Wao, comunidad de Shiripuno, ubicado en el Yasuní), tuvo la necesidad de acceder a servicios de salud debido a una artrosis que no le permitía caminar. Sus familiares lo ayudaron a salir de su comunidad. Tuvo que pasar meses en casa de una de sus familiares wuaorani, en un barrio marginal. El día de su turno para ser atendido, el personal médico dejó esperando sentado en el consultorio a Awa desde las 9am hasta las 2pm, pues Awa no sabe nada de español y no tenía la posibilidad de comunicarse con el personal médico que simplemente ignoró su existencia. Al final del día, el doctor encargado le da un papel para que Awa acceda a su carnet de discapacidad. Para la enfermedad de Awa, no hay una cura, pero puedo hacer rehabilitación. Pese a esto, sus familiares temían que Awa pase lo mismo que otros ancianos de su comunidad, como Babe, quien murió en un hospital de Quito, lejos de su familia, luego de haber sido trasladado de forma apresurada desde el Coca. Además, por la dificultad que tiene el personal sanitario en escribir los nombres de los miembros de las comunidades indígenas, estas suelen ser escritas con nombre¨n/n¨ (Aguirre, 2016). Además de ser un ejemplo claro del poco o ningún acceso que las comunidades ancestrales tiene a servicios básicos, *a posteriori,* tampoco tienen la tranquilidad y la dignidad con la que un ser humano merece morir.

El principio de accesibilidad, examinado anteriormente, hace referencia a un análisis a nivel nacional, por lo que abarca a ambos instrumentos de protección social; Ecuador no cumple con este principio, pues el sector rural tiene menor acceso a salud que el sector urbano. Por otro lado, el nivel de suficiencia de los bonos y pensiones del MIES se los evidencia en la tabla 28, donde se hace referencia a los montos de cada prestación. Es así que, desde el instrumento no contributivo, no se cumple el nivel de suficiencia, pues el monto entregado en

todas las pensiones y bonos es inferior al salario básico unificado y al monto de la canasta básica

> El problema de la protección social no solamente son las transferencias sino también la cantidad de la transferencia. Me parece que en el año 2018 (con Banco Mundial) ya estimamos que el Bono de Desarrollo Humano tiene que ser aproximadamente de 80 dólares. (Berenice Cordero, ex Ministra de MIES, 2022).

En conclusión, desde el instrumento contributivo se cumple principio de disponibilidad (que hace referencia a los derechos) pero no el de sostenibilidad. Desde el nivel de suficiencia, cuatro prestaciones no alcanzan la canasta básica (orfandad, viudez, enfermedad y vejez). Por ende, el nivel suficiente de las prestaciones se cumple parcialmente. Desde el instrumento no contributivo, solo cumple el principio de disponibilidad (derechos establecidos en la normativa), pero no cumple con el principio de nivel de suficiencia en ningún bono o prestación. Como ya se mencionó anteriormente, la accesibilidad no se cumple a nivel nacional, por lo que se concluye que ninguno de los instrumentos cumple con este principio.

Solidaridad en la financiación

Coraggio (2011), entiende por solidaridad a reglas previamente aceptadas sobre distribución, en donde "recibir obliga a retribuir de algún modo (…), a quien dio o al grupo al que pertenece el dador o a algún otro miembro de la comunidad" (pág. 103). Es decir, la solidaridad no está asociada al concepto comúnmente conocido (dar sin recibir algo a cambio) más bien, está asociada a retribuir, de alguna manera al grupo o miembros de quién se recibe algo.

Desde el instrumento contributivo, el Seguro de Salud, Seguro de Pensiones y el Seguro Social Campesino, al tener un alcance a menores de 18 y cónyuges (Instituto ecuatoriano de seguridad social, 2020) se considera que hay cierta solidaridad, además:

> Por lo menos en los Seguros de Salud y pensiones, existe cierto nivel de solidaridad, la solidaridad se ve en que los que más aportan financian a los que menos aportación tienen (...) los que menos aportaron tienen acceso a una pensión mínima y las personas que aportaron 5000, el máximo que pueden recibir es 2200. En este sentido, si existe solidaridad. Además, existe solidaridad intergeneracional; las pensiones se cubren con el aporte de los activos. Entonces se requiere que los activos paguen su contribución al IESS para que con ese dinero pagar los pasivos. (José Martínez, entrevista académica, 27 de enero de 2022)

Además, la OIT (2021), menciona que la solidaridad del Seguro IVM fue lo que sostuvo la suficiencia de este fondo, desde la dolarización del Ecuador hasta la actualidad. Es importante recordar que la financiación es diferente dependiendo del instituto de seguridad social, por lo cual, choca con el principio de solidaridad, pues, se supone que para que la financiación se considere solidaria, debe serla con todos los asegurados. Cabe mencionar, ISSFA e ISSPOL tienen mejor financiación, tiempo de aportación y beneficios, lo cual choco con el principio de solidaridad. Caicedo (2017), hace un análisis profundo sobre los regímenes especiales (ISSFA, ISSPOL). Desde el marco legal y administrativo, concluye, estas instituciones violan el principio de igualdad, en materia de derechos. Según Caicedo (2017), el aporte, cobertura, tiempo de aportación, beneficios de ISSFA e ISSPOL; son muy desiguales a comparación de IESS[13]. Además, alerta de la necesidad de cambiar la estructura de la seguridad social del Ecuador y propone eliminar la existencia de estos grupos especiales, pues, por su naturaleza, discrimina a los ciudadanos que no sean parte de ISSFA e ISSPOL.

De igual manera, OIT (2019), menciona, que la seguridad social en el Ecuador está fragmentada y estratificada. En este sentido, la fragmentación se evidencia en las diferentes instituciones existentes para distintos grupos afiliados a la seguridad social (IESS, ISSFA ISSPOL), mientras que la estratificación se refleja en la legislación para cada grupo, específicamente en materia de requisitos de acceso, financiamiento y administración.

Por otro lado, para evidenciar la solidaridad en el régimen no contributivo, para fines de esta investigación se realizará un análisis a la proforma presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de comparar el gasto tributario a sociedades y los subsidios (desarrollo social).

En las tablas 10, 11 y 12 se muestran los datos de los subsidios y gasto tributario a sociedades en los años 2017, 2018 y 2019, respectivamente. Se puede evidenciar que el gasto que hace el gobierno a sociedades es mucho mayor a cada bono y pensión que el gobierno está comprometido a brindar.

Tabla 10: Comparación entre subsidios a la inclusión económica y al gasto tributario a sociedades. Año 2017

[13] Por ejemplo, ISSPOL establece que la pensión de retiro será de acuerdo al último mes de su baja, la edad de retiro se considera luego de solo 20 años de servicio. Por parte de ISSFA, el asegurado que decida prestar servicio pasivo, su pensión mejora 3.33% por cada año de servicio.

INCLUSIÓN ECONÓMICA	SUBSIDIO	AÑO	GASTO TRIBUTARIO A SOCIEDADES
BDH	294,14	2017	1.339,0
Pensión adulto mayores	274,38		
Pensión para personas con discapacidad	58,5		
Bono Joaquín G.L.	62,24		
Total	**689,26**		

Fuente: Proforma presupuestaria, 2017 (en millones de dólares)
Elaborado por: Autor

Tabla 11: Comparación entre subsidios a la inclusión económica y al gasto tributario a la sociedad. Año 2018

DESARROLLO SOCIAL	SUBSIDIO	AÑO	GASTO TRIBUTARIO A SOCIEDADES
BDH	383,05	2018	2.181,9
Pensión adulto mayores	290,34		
Pensión para personas con discapacidad	75,66		
Bono Joaquín G.L.	66,24		
Total	**815,29**		

Fuente: Proforma presupuestaria, 2018 (en millones de dólares)
Elaborado por: Autor

Tabla 12: Comparación entre subsidios a la inclusión económica y al gasto tributario a la sociedad. Año 2019

INCLUSIÓN ECONÓMICA	SUBSIDIO	AÑO	GASTO TRIBUTARIO A SOCIEDADES
BDH	251,22	2019	1.857,4
Pensión adulto mayores	312,51		
Pensión para personas con discapacidad	84,9		
Bono Joaquín G.L.	93,28		
Total	**741,91**		

Fuente: Proforma presupuestaria, 2019 (en millones de dólares)
Elaborado por: Autor

En todos los años de análisis, el gasto a sociedades es mucho mayor que a las pensiones y bonos mencionados. El Estado debería tener prioridades si lo que busca es la disminución de la pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidades. Es evidente que, el Estado tiene preferencia al gasto a sociedades que a la asistencia social.

> Nunca se ha cumplido la meta de lo que debería otorgar el Estado para cubrir el tema de transferencias monetarias. Solidaridad, en esto, debería ser que yo, por ejemplo, pueda cubrir todas las necesidades de una familia (...). Hicimos estudios y el monto mínimo que debería haber tenido un bono era de 80 dólares y se paga 50. Entonces, el Estado no está cumpliendo porque no tiene los recursos. Las brechas que se van generando entre los que más tienen y los que menos tienen, cada día son mayores (...). El bono debería ser un rubro más de toda una cobertura de protección que el Estado debería dar a las familias en la medida que eso no ocurra, en la medida que se va incrementando la pobreza y extrema pobreza, nunca va a ser ni solidario ni suficiente la transferencia monetaria (...). Si nosotros leemos la constitución los temas de salud, educación y protección, deberían tener unos presupuestos que ya lo señala la constitución y eso no se ha cumplido. Es decir, el Estado no ha puesto los recursos necesarios para disminuir la pobreza y extrema pobreza y la desnutrición; siempre se destinan a otros rubros del Estado. No podemos entender que, en este país, todavía tengamos más del 30% de desnutrición crónica infantil. (Marco Cazco, ex viceministro de Inclusión Económica, 2022).

En conclusión, la solidaridad se evidencia desde el instrumento contributivo, pero tiene matices: la solidaridad en la financiación es más notoria para ISPPOL e ISSFA, lo cual se considera que se cumple parcialmente el principio de solidaridad desde el instrumento contributivo. Al analizar el instrumento no contributivo, es notorio que se podría aumentar el gasto en desarrollo social, disminuyendo el gasto tributario a sociedades. Es necesario resaltar que se requiere un análisis más profundo para determinar el costo de oportunidad entre el subsidio al desarrollo social y el gasto tributario a sociedades. Por lo tanto, se cumple parcialmente el principio de solidaridad desde el instrumento no contributivo.

Consideración de la diversidad de métodos de prestaciones, con inclusión de los mecanismos de financiación

En este apartado se detallan los distintos seguros que ofrece el IESS, que beneficios tiene cada seguro y cómo se financia cada uno de ellos. También, se hace el mismo detalle con las prestaciones que ofrece el MIES. En la tabla 13 se resumen los seis seguros que ofrece el IESS con el objetivo de evidenciar los diversos métodos de prestaciones y distintos métodos de financiación.

Tabla 13: Financiación de seguros y beneficios de IESS

SEGUROS	CÓMO SE FINANCIAN	QUÉ OFRECE
IVM	Contribución del empleado, empleador y gobierno	Jubilación: ordinaria de vez, invalidez o subsidio por incapacidad, especial de vez por la Ley orgánica de Discapacidades, Montepío (Viudedad y Orfandad) y auxilios funerarios
General de salud individual y familiar	Con imposiciones mensuales (mínimo seis)	Contingencias antes enfermedad y maternidad. Para el cónyuge o hijos menores hasta 18 años de edad, dependientes menores y jubilados, son beneficiarios de acciones de fomento y promoción de salud.
General de riesgos del trabajo	Contribución del empleado, empleador y gobierno	Cubre toda lesión corporal y todo estado mórbido por ocasión o por consecuencia de trabajo (si es que sucede en el transcurso del transporte del hogar al trabajo, también lo cubre)

Cesantía	Aporte mensual del 2% del trabajador	Crear una cuenta individual para el afiliado y en caso de ser cesante, poder retirar el dinero acumulado
Desempleo	Con el 1% de la remuneración del trabajador	Entrega mensual al desempleado despedido durante 5 meses
Seguro social campesino	Aporte solidario de empleadores, afiliados al Seguro General Obligatorio, seguros públicos y privados, Estado y afiliados voluntarios	Salud y protección contra contingencias de invalidez, vejez, muerte y discapacidad

Fuente: IESS, Boletín Estadístico Número 25, 2020
Elaborado por: Autor

Es claro que IESS es un sistema de seguros diverso, el cual ofrece distintos beneficios para variedad de causalidades.

> El problema de IESS es que ofrece muchos seguros en una sola entidad, esto no pasa en todos los países. El Seguro Social Campesino es totalmente atípico, es un tema del Ecuador. Desde este punto de vista, es muy diverso en este sentido. Te ofrece unas prestaciones desde que naces hasta que mueres con una prestación de auxilios funerarios y montepío para tu cónyuge e hijos menores de edad. Desde este punto de vista es muy diverso porque cubre todos los aspectos de la vida. (José Martínez, entrevista académica, 26 de enero de 2022)

Ahora bien, en la tabla 14 y 15 se observa las asistencias sociales, presupuesto y objetivos del MIES. Cabe destacar que no se ha encontrado información del año 2017, lo cual rompe con el Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública donde se ratifica que todas las instituciones del Estado están obligadas a difundir a través de un portal web, información sobre temas de estructura, presupuesto, entre otros. Del mismo modo, en las mismas tablas mencionadas en este párrafo, se muestran las prestaciones que realiza esta institución.

Tabla 14: Presupuesto y objetivos de Inclusión Social

Inclusión Social	Presupuesto a 2018	Presupuesto a 2019	Objetivo de los servicios
Desarrollo Infantil Integral	184.658.020,00	183.841.396,90	Garantizar el ejercicio de los derechos de los/las menores de 3 años incidiendo en la calidad de vida de sus familias y las comunidades.
Atención Integral a Personas Adultas Mayores	25.747.589,43	55.708.672,07	Garantizar la calidad de la prestación de los servicios de atención integral, para adultos mayores
Atención Integral a Personas con Discapacidad	20.792.907,42	20.260.803,86	Busca desarrollar, mantener y potenciar las habilidades, capacidades y destrezas de los usuarios del servicio (personas con discapacidad intelectual y física moderada y grave, discapacidad sensorial moderada, grave y muy grave
Protección Especial	21.192.044,09	20.483.593,05	Prevención de vulneración de derechos (...) de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, que se encuentran en situación de pobreza, extrema pobreza, vulnerabilidad, y grupos de atención prioritaria

Fuente: MIES, Rendición de Cuentas, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

Tabla 15 Presupuesto y objetivos de Inclusión Económica

Prestaciones Inclusión Económica	Presupuesto a 2018	Presupuesto a 2019	Objetivo de las prestaciones
Bono de Desarrollo Humano	170.364.305,44	179.937.822,78	Ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas
Bono de Desarrollo Humano Variable	77.332.006,44	90.113.744,05	Dirigido a las familias bajo la línea de pobreza con hijos menores a 18 años de edad.
Pensión Adulto Mayor	25.747.589,43	97.104.243,69	Garantizar la calidad de la prestación de los servicios de atención integral
Pensión mis Mejores Años	63.964.368,20	218.000.433,59	Brindar una atención integral por medio de los servicios de alojamiento y cuidado.
Pensión Personas con Discapacidad	64.466.967,86	34.165.668,94	¨Dar atención integral a personas con discapacidad¨
Bono Joaquín Gallegos Lara	74.601.170,00	93.977.821,50	El cuidador de la persona con discapacidad debe gestionar esta transferencia económica en los controles médicos, medicina, alimentación y cuidados básicos.
Crédito de Desarrollo Humano	54.744.638,05	59.397.058,63	Promover líneas de financiamiento para establecer mecanismos y estímulos de apoyo a programas de carácter productivo

Fuente: MIES, Rendición de Cuentas, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

Es importante recordar que, a pesar de los esfuerzos del Estado ecuatoriano por brindar asistencia social a los grupos más pobres, pobres extremos y vulnerables; el MIES no se enfoca en la población informal del país, y como ya se ha mencionado anteriormente. Además, se considera que, a pesar de tener variedad de métodos de prestaciones, se debe mejorar las condiciones y montos de las prestaciones y bonos.

> Desde la perspectiva de los derechos, el concepto es abordar tanto la vulnerabilidad y el riesgo que se produce en el sitio de vida (...). Claro (afirmando la diversidad), pero hay que considerar las barreras de información, llegar a comunas remotas (sobre todo indígenas) o la concentración en ciertas ciudades. (Berenice Cordero, entrevista académica, 17 de febrero de 2022).

Complementando:

> La idea era tener un paquete de servicios, no solamente la pensión no contributiva. La incapacidad del Estado, hasta la fecha, no permite tener eso. Nosotros encontramos que el 60% de los que asistían a los

> Centros de Desarrollo Infantil del MIES, no eran de pobreza y extrema pobreza; les dejaban en carro a los niños y había caso que los niños en esta condición no tenían acceso a esos servicios. (Marco Cazco, entrevista académica, 18 de febrero de 2022).

En consecuencia, se evidencia claramente los diversos tipos de prestaciones, seguros y servicios que ofrecen las instituciones encargadas de generar pisos de protección social en el Ecuador. Entonces, se cumple con el principio de diversidad de las prestaciones, el instrumento contributivo, pues la variedad de prestaciones que ofrece el IESS cumbre todos los aspectos de la vida. En el instrumento no contributivo, se cumple el principio de diversidad, pues se lo evidencia en las pensiones y bonos que se enfocan en la vulnerabilidad y pobreza de sus beneficiarios, aun así, hay aspectos que se deben mejorar (cobertura, mejor administración).

Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) menciona que existe un vínculo directo entre la corrupción y las instituciones que son irresponsables e ineficaces. Además, el objetivo 16 de los ODS ratifica que se deben crear instituciones transparentes para disminuir todas las formas de corrupción (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019). Esto quiere decir que, analizando los casos de corrupción, al mismo tiempo, se analiza el grado de responsabilidad y transparencia de una institución.

Una investigación realizada por la OIT con ayuda del IESS, a través de encuestas de percepción a funcionarios de esta institución, da a conocer que 6 de cada 10 encuestados percibe que existe corrupción en el IESS. Además, este es el factor que más impacto tiene en la imagen de esta institución (Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020). Cabe mencionar que esta institución ha pasado por varios escándalos públicos de corrupción, como el caso Daniel Salcedo y su vinculación con la venta ilegal de insumos médicos del IESS (Redacción Primicias, 2020). De igual manera, la Contraloría General del Estado (2019), informó que entre el año 2013 y 2018, se han perdido 2.891,070 dólares en glosas (revisión legal y contable de las cuentas de la institución), así como también la parte administrativa fue la responsable de perder 410,071 dólares, debido a una mala administración y corrupción. Estos casos demuestran cierta irresponsabilidad por parte de IESS, lo cual afecta al cumplimiento del principio analizado.

> Cuando hablas de la corrupción de IESS, generalmente se refiere a medicamentos, insumos y pago a prestadores internos. Entonces, es una cuestión que también pasa en la red pública del Ministerio de Salud y entran en juego tanto los que ofrecen estos medicamentos e insumos médicos como los que lo demandan (...). No es normal que se pague un 5% extra por medicamentos para que se le asigna a determinado laboratorio, que se pague un porcentaje para que deriven a los afiliados a determinada unidad médica. En general en las compras públicas, para comprar cierto equipamiento, no es normal que le beneficie a cierta empresa porque ha otorgado un porcentaje adicional a ciertos funcionarios. Se han hecho esfuerzos importantes para reducir temas de corrupción, pero esto requiere de una estrategia mucho más integral, no solamente la normativa o controles, también es un tema de la conciencia ciudadana (José Martínez, Director del Sistema de Pensiones, 2022).

Por otro lado, el MIES en el año 2018 emitió el Acuerdo Ministerial 013 ¨Cero tolerancia a la corrupción¨ con el objetivo de que todos los funcionarios públicos de esta institución mantengan sus obligaciones bajo criterios éticos y transparentes, a través de capacitaciones permanentes sobre la aplicación de la normativa ecuatoriana y sus objetivos institucionales (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2018). A pesar de esta acción la institución también enfrentó casos de corrupción. En el año 2020 se hizo pública la información de que algunos falsos beneficiarios han sustraído 2 millones de dólares entre los años 2018 y 2020, esto afecta directamente a los beneficiarios de los bonos y pensiones que ofrece la institución. El problema de los falsos beneficiarios es muy común, lo cual afecta directamente a quienes realmente son los beneficiarios.

> Nosotros tenemos un control, más o menos periódico, sobre los puntos de pago porque detectamos algunas irregularidades en el punto de pago de parte del personal del MIES (...). Los puntos de pago deben estar súper controlados y la acción inmediata de MIES es el reporte a la fiscalía (en caso de evidenciar corrupción) (Berenice Cordero, ex Ministra de Finanzas, 2022).

Complementando:

> Nosotros teníamos denuncias casi semanales de fraude (...) porque se suplantaban identidades o los mismos puntos de pago tienen eso. El mismo Estado no pierde, porque el sistema financiero nacional cobra al Estado no pagado. Es decir, nos presta la plata y nosotros compensamos una vez que nos demuestre que se ha pagado con el ticket; es decir, nosotros no le pasamos la plata y que paguen, nosotros les damos el listado para que paguen, pero ustedes (Estado) me comprueban que pagaron para yo reembolsables. Entonces la corrupción hace que no le llegue al beneficiario. Siempre manejar 900 mil beneficiarios va a traer problemas (Marco Cazco, ex viceministro de Inclusión Económica, 2022).

Estos actos de corrupción evidencian la irresponsabilidad y falta de transparencia de las instituciones encargadas de generar pisos de protección social en el Ecuador. Además, generan externalidades negativas al resto de la sociedad. Entonces, se provoca el incumplimiento del principio de gestión y administración sana, desde ambos instrumentos.

Sostenibilidad financiera y económica

En este apartado se analiza la sostenibilidad del IESS. En este caso, se hace un análisis documental de investigaciones realizadas por la OIT y el Banco Mundial, así como también se recurre a entrevistas realizadas a expertos en la materia, con el objetivo de generar debates en este tema coyuntural. En este caso, no se tomará en cuenta al MIES, pues debido a que la financiación de las asistencias sociales que ofrece esta institución proviene únicamente del Estado, no es necesario un análisis sobre su sostenibilidad.

Para el análisis de la sostenibilidad, es necesario diferenciar cada seguro que dispone el IESS.

IVM: Según Casalí et al (2021), el Fondo del Seguro IVM tiene algunas complicaciones. Por ejemplo, su patrimonio ha disminuido relevantemente desde el año 2014, con solo una pequeña recuperación en el año 2019 (6500 millones de dólares en activos, aproximadamente para ese año). Además, en 2018, las pensiones de vejez representaron un 82% del gasto total de las pensiones. De igual manera, se estima que disminuirá la carga pensional, siendo en 2020, 6,38 activos por cada pensionado a 2,11 activos por persona en 2058. Por otro lado, Lucero (2021), menciona que existe un déficit de caja desde el 2014 (aportes son menores que los pagos de prestaciones de los jubilados). De la misma forma, las reservas de este fondo ya fueron utilizadas para cubrir este déficit, lo que ocasionó que se estima que en el año 2025 el déficit aumente a 2.784 millones de dólares. Es importante mencionar que, pese al aporte del 40% de contribución fiscal, la autora señala que no es suficiente para cubrir el déficit de este fondo. Además, concluye que las reservas tampoco serán suficientes y estas quedarán agotadas en los próximos años.

Seguro General de Salud Individual y Familiar: En este caso, tomando en cuenta los ingresos, estos han disminuido hasta la actualidad, pues la tasa de aportación disminuyó a 5,71% (previamente era 5,94%). En el caso del Fondo de Salud, a pesar de haber tenido un superávit en el 2019, se prevé un déficit de 36 millones de dólares y desinversión de más o menos 200 millones de dólares, en los próximos años. Además, este fondo también es afectado por el envejecimiento de la población, por el aumento de la demanda de personas con enfermedades crónicas, inexistencia de un organismo que logre desarrollar un seguimiento de los pacientes atendidos a nivel nacional y la confusión de cobros entre seguros. Dicho esto,

OIT (2021), concluye que esta situación empeorará en los siguientes años y mencionan que la sostenibilidad del seguro podría estar comprometida.

> Siempre en temas de salud vas a tener una dificultad de sostenibilidad, porque la salud es, lastimosamente, una necesidad con millón de demandas insatisfechas (...) y necesitas también tener acceso a medicamentos absolutamente costosos en situaciones de una enfermedad crónica, grave o terminal. (José Martínez, entrevista académica, 26 de enero de 2022)

Complementando:

> El seguro que más problemas tiene financieramente hablando en el presente es el Seguro de Salud, por decisiones financieras, se amplió la cobertura desde el 15, se cambió las tasas de cotización para poder financiar algunas construcciones vitales (...). La tasa de salud es bastante baja, por tanto los ingresos del Seguro de Salud son reducidos comparados con el gasto prestacional. (David Jaramillo, entrevista académica, 27 de enero de 2022)

Seguro General Riesgos de Trabajo: desde el año 2016, los recursos de este seguro son insuficientes para cubrir las prestaciones, pues los aportes se redujeron a menos de la mitad desde dicho año. Además, los ingresos que provienen de las aportaciones sólo cubren el 66% de los egresos presupuestados. Es importante mencionar que no se encuentran disponibles los informes actuariales de este seguro y del Seguro de Desempleo y Cesantía, lo cual limita su análisis en materia de sostenibilidad.

Seguro de Desempleo y Cesantía: En el caso del Fondo de Cesantía, por la naturaleza de capitalización de este fondo, los recursos disponibles para el año 2017 eran solo el 1% del monto total (47 millones de dólares), el resto de recursos se encontraba en operaciones de crédito he invertido en el sector público. Por otro lado, los pagos del Seguro de Desempleo han aumentado desde el año 2016, lo cual provocó que en el año 2020 sea el único seguro que, en su Fondo de reserva, tenga un margen importante y beneficioso para el mismo.

Seguro Social Campesino: a pesar de las limitaciones por parte de información disponible, OIT (2021), menciona que un actor clave para sostener este seguro, aparte de la solidaridad de los distintos aportantes y el Estado, fueron las aportaciones provenientes del capital, es decir, de la recuperación de inversiones. Por otro lado, este seguro se ve afectado por los altos gastos de inversión, capital, proyectos, factores de envejecimiento de la población y la transición epidemiológica.

A manera de conclusión, los seguros IVM, SGSIF son los más afectados son el tema de sostenibilidad; pues, para el caso de IVM, su patrimonio ha disminuido y su déficit de caja ha aumentado; mientras que, para el seguro SGSIF, ha disminuido la tasa de aportación y la demanda de este seguro está en aumento. En el caso del Seguro General de Riesgos de Trabajo no se tiene suficiente información para analizar su sostenibilidad, pero hay evidencia de que sus recursos son insuficientes para cubrir las prestaciones, desde el año 2016. Por parte de los seguros Social Campesino, Desempleo y Cesantía, se considera que son sostenibles a medida que se consideran herramientas para mejorar su gestión y financiación en los próximos años. Debido a la problemática de cada seguro, se considera que no se cumple con el principio de sostenibilidad financiera y económica.

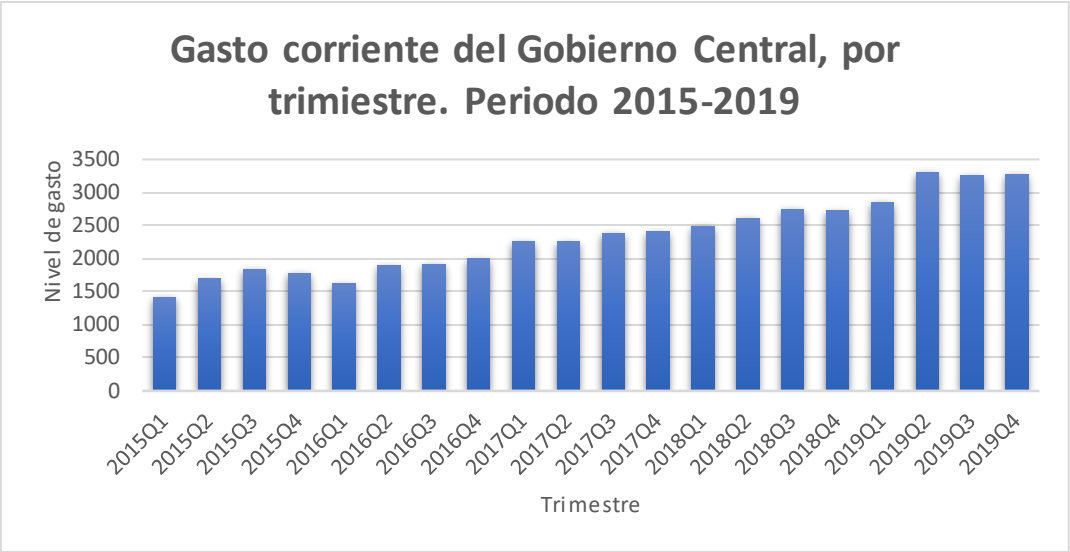
Adicionalmente, se considera que toda la población debería tener algún tipo de garantía de seguridad social, entonces, es indispensable analizar la sostenibilidad fiscal del Estado ecuatoriano, pues es el responsable de generar pisos de protección social.

Sostenibilidad Fiscal

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, al hablar sobre sostenibilidad fiscal, se hace referencia al equilibrio o desequilibrio entre los recursos actuales frente a los recursos futuros y el nivel de endeudamiento. El indicador de Blanchard cumple con el objetivo de medir el nivel de sostenibilidad. Este indicador permite evidenciar el comportamiento de la deuda en relación al PIB, el cual muestra la diferencia entre los ingresos totales y gastos totales del sector público (balance primario). Además, mide el ajuste en el balance fiscal, con el fin de garantizar sostenibilidad de la política pública

Según Reporte de Consistencia Macroeconómica (2020), desde el año 2016 al 2018 la política fiscal fue insostenible. Esto se debe al aumento de gastos del gobierno central gráfico 4 y el aumento de la deuda en relación al PIB gráfico 5 (*Índice De Blanchard ¿Qué es la Sostenibilidad Fiscal?*, 2020).

Gráfico 4: Gasto corriente trimestral del Gobierno Central. Periodo 2015-2019

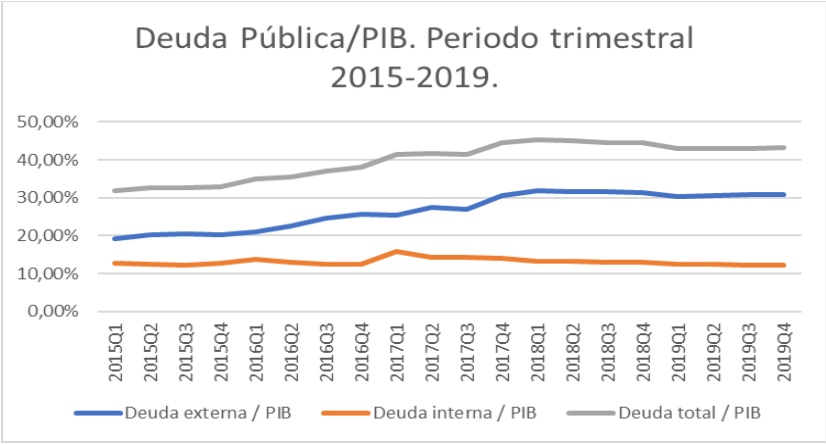


*Se toma en cuenta: intereses, sueldos, compras de bienes y servicios, formación bruta de capital fijo y trasferencias
Fuente: Banco Central, 2019
Elaborado por: Autor

Como se puede evidenciar, el gasto del gobierno central ha aumentado en todo el periodo de análisis. Es importante mencionar que una de las causas del aumento, fueron las obligaciones crediticias y la dependencia que tiene Ecuador hacia los ingresos petroleros.

Para desarrollar de forma amplia el Indicador de Blanchard, es importante conocer el nivel de deuda del país. De igual forma, a partir del año 2015, se observa un incremento de la deuda externa, mientras que, en el año 2017, no tiene variaciones considerables. De igual manera, la deuda interna no tiene grandes variaciones en el periodo analizado.

Gráfico 5: Deuda Pública trimestral en relación al PIB. 2015-2019



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2019
Elaborado por: Autor

Según se explica en el Reporte de Consistencia Macroeconómica (2020), el aumento de deuda se debe a la necesidad de cubrir el gasto corriente del Gobierno Central. Lo cual produce insostenibilidad, pues el Indicador de Blanchard, a partir del año 2016, es positivo; es decir, la política fiscal era insostenible (Reporte de Consistencia Macroeconómica, 2020).

Luego de haber evidenciado los niveles de deuda y gasto (objetivo del Indicador de Blanchard), en la Tabla 15, se evidencia el criterio de ajuste, el cual muestra el nivel de sostenibilidad: en caso de que este sea negativo, la política fiscal es insostenible. Es así, como el indicador de Blanchard muestra la sostenibilidad o insostenibilidad.

Tabla 16: Criterio de Ajuste del Indicado de Blanchard. Periodo 2015-2019

AÑO	CRITERIO DE AJUSTE
2015	-0,059
2016	-0,081
2017	-0,055
2018	-0,053
2019	-0,042

Fuente: Adaptado de Reporte de Consistencia Macroeconómica, 2020
Elaborado por: Autor

Otro indicador importante para analizar la sostenibilidad fiscal es el Indicador de Sostenibilidad de Brecha Déficit Fiscal-Crecimiento económico, el cual hace referencia a la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones de pago, tanto actuales como futuras. Dicho indicador tiene dos supuestos: la deuda pública total/ PIB es constante y el déficit fiscal es igual a la variación de la deuda pública. El indicador busca encontrar la relación deuda pública/PIB, con el objetivo de analizar la sostenibilidad de la política fiscal; el criterio de ajuste sirve para medir el resultado del esfuerzo de la política fiscal para reducir la relación entre el déficit fiscal y la tasa de crecimiento de la economía. Este criterio de ajuste resulta negativo desde el año 2010 hasta el 2020, lo que da como resultado insostenibilidad en toda la década pasada (Reporte de Consistencia Macroeconómica, 2021). El indicador muestra que la política fiscal debe enfocarse en reducir gastos y aumentar ingresos, para que, en un futuro, la política fiscal sea sostenible.

En resumen, tanto como el Indicador de Blanchard y el Indicador de Sostenibilidad Fiscal-Crecimiento Económico, evidencian insostenibilidad fiscal. Por ende, se considera que el IESS y el Estado ecuatoriano no logran cumplir con el principio de sostenibilidad de la R202. Debido a que la insostenibilidad del Estado también afecta a los recursos financieros de MIES, se considera el incumplimiento de este principio en base a la R202.

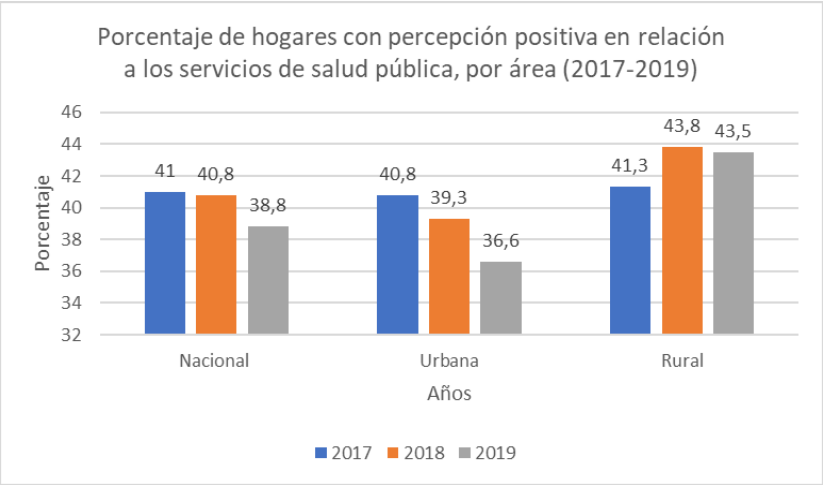
Servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social

Para el análisis de esta sección se tomará en cuenta a los servicios de salud, pues se consideran primordiales para los beneficiarios de la seguridad social. Es necesario mencionar que, los servicios de salud son analizados a nivel nacional en el ámbito urbano y rural. Es decir, va más allá de que el usuario sea beneficiario de un instrumento contributivo o no contributivo. Además, ya que el centro de esta investigación no es la calidad de los servicios de salud pública, solo se utilizará dos índices para el análisis: índice de hogares con percepción positiva en relación a los servicios de salud pública y el índice de percepción de atención y calidad del servidor público.

El INEC, a través de la Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares, ofrece información sobre indicadores que ayudan a dar seguimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021). En el boletín técnico de resultados del año 2020 se evidencia el indicador sobre la percepción ciudadana de la calidad de los servicios de salud. Es importante aclarar que el hecho de tener contacto entre el proveedor de salud y el usuario, no significa que se garantice satisfacción por parte del usuario.

En el gráfico 6, se muestra la percepción de los hogares con una perspectiva positiva sobre los servicios de salud pública, entre los años 2017 a 2019. Se resalta que, en el año 2019, la perspectiva positiva de las familias disminuyó considerablemente en el área urbana, por el contrario, aumentó en el área rural. A grandes rasgos, la perspectiva positiva es cercana al 40% a nivel nacional en todos los años, lo que se considera no suficiente, pues más de la mitad de la población tendría una percepción negativa a los servicios de salud pública.

Gráfico 6: Hogares con percepción positiva en relación a los servicios de salud pública. Período 2017-2019



Fuente: INEC, Boletín Técnico de Resultados, 2020
Elaborado por: Autor

Además, en términos de amabilidad, agilidad en respuesta y capacidad profesional, el índice de percepción de atención y calidad del servidor público disminuyó de 6,90 (2018) a 6,80 (2019) a nivel nacional (Encuesta nacional multipropósito de hogares, 2021).

La perspectiva de las familias permite evidenciar la calidad de los servicios de salud pública, considerando que son los principales usuarios y precisamente quienes pueden verificar el nivel de calidad. En conclusión, los índices nos indican que la calidad de los servicios públicos, y en salud, no es del todo mala pero tampoco es la mejor. En este apartado se considera que se cumple parcialmente con el principio de calidad en los servicios.

Adicionalmente, en este apartado, se considera que no es suficiente analizar la calidad de los servicios de salud, también se debería analizar el nivel de cobertura, pues ¿De qué sirve tener la mejor calidad en servicios de salud si la gente no puede acceder a estos? El caso cubano y estadounidense[14] sobre los servicios de salud, posiblemente, sean los mejores ejemplos de la relación que debe existir entre cobertura y calidad. Es decir, la cobertura importa tanto como la calidad al momento de acceder a los servicios de salud, y cualquier servicio en general.

[14] Ver Anexo A: Caso cubano y estadunidense.

Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso

En la página web del IESS se puede acceder a un formulario donde se pueden llenar información sobre preguntas, felicitaciones, quejas y reclamos para la institución, además, también se pueden adjuntar documentos como anexo, en caso de ser necesario. Pero este procedimiento de reclamo deja mucho que desear. En primer lugar, no da un aproximado de cuánto tiempo se demora el proceso de reclamación, lo que puede provocar que un proceso de esta índole lleve días, semanas, incluso meses. Otro problema se presenta cuando una persona quiere hacer algún reclamo o queja, pero esta no tiene acceso a internet, pues Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Cifras (2021), desde el 2015 a 2020 las cifras del porcentaje de hogares con acceso a internet ha aumentado (32,80% a 53,21%), además, la zona rural sigue siendo la más afectada, pues a pesar de que también ha aumentado el porcentaje de hogares con acceso a internet (34,68% en el año 2020), es mucho menor a comparación de la zona urbana (61,70%), lo que demuestra desigualdad profunda en el acceso a este servicio esencial, por tanto, también hay desigualdad en el acceso a llenar formularios de queja y reclamo por vía internet.

Por otro lado, esta institución cuenta con el mecanismo denominado "teléfonos rojos", situados en varias unidades médicas, para atender quejas, reclamos, consultas y preguntas de sus afiliados. Según Diario La Hora (2017), el director del IESS de la provincia de Tungurahua anunció que la implementación de los teléfonos rojos sirvió para atender de mejor manera las denuncias de la ciudadanía y que esta reconoció de forma positiva este nuevo mecanismo.

Por otro lado, MIES cuenta con la Norma Técnica de Gestión de Denuncias Administrativas por el no Cobro de las Transferencias Monetarias del Ministerio de Inclusión Económica y Social para establecer procedimiento sobre atención de denuncias administrativas, específicamente para denuncias del no cobro de transferencias monetarias (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019). Ahora bien, para hacer el reclamo o denuncia, este ministerio cuenta con un número telefónico y formularios vía internet. Lamentablemente, al momento de realizar esta investigación, no existen los formularios en página del MIES, lo cual limita la capacidad de los beneficiarios para realizar cualquier tipo de queja, por ende, no es eficaz el proceso de reclamo.

> Yo seguía casos individuales. Cuando alguien decía ¨yo tengo derecho al bono y no me han dado¨, entonces seguía el caso, hasta explicarle qué ha sucedido. Hay un sistema de alertas, pero no sé cómo está funcionando el *call center*, en donde la gente puede llamar (...) pero lo interesante de MIES es que tiene relación con las comunidades, a través de distintos mecanismos de los propios servicios de cuidado, entonces he visto cómo la gente va, habla, se revisa. Hay una unidad que trabaja en esto (reclamos), dentro de MIES y que atiende tanto las inclusiones o las exclusiones o los reclamos (...). Me parece que debe mejorar mucho más. Todavía tenemos problemas de integración, pero eso te lleva a un problema político de dimensiones enormes. (Berenice Cordero, entrevista académica, 17 de febrero de 2022).

Complementando:

> Es eficiente, pero hay que mejorar. Manejar una base de datos de miles de beneficiarios y tener integrado todo un sistema de pagos es eficiente. Podríamos mejorar en bancarizar. Solo el 30% de los beneficiarios cobra en libreta de ahorros. Al cobrar en libreta de ahorros se tiene dos ventajas: incrementar la bancarización y estás seguro que te llega a tu cuenta, que nadie te da cobrando, esto no se llega a hacerlo; no se hizo porque no hay quien asuma el costo de abrir la libreta de ahorros y mantener la libreta de ahorros. (Marco Cazco, entrevista académica, 15 de marzo de 2022).

Es decir, los procesos de reclamo que ofrecen las instituciones son importantes, así como también los diferentes canales para el proceso de reclamo. Desde el lado del instrumento contributivo, no ha sido eficiente, por el hecho de enfocarse en facilitar los reclamos en línea. Desde el instrumento no contributivo, es factible la comunicación directa con las comunidades, lo cual mejora el acceso al reclamo, entonces, es eficiente. Por tanto, se podría decir que se cumple parcialmente los procesos de reclamo del nivel contributivo y se cumple desde el nivel no contributivo.

Participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como también la celebración de consultas con organizaciones pertinentes.

La OIT define al tripartismo como todos los tratos entre el Estado, empleadores y trabajadores que conlleven hacia la formulación de políticas sociales y económicas[15].En el 2018, el IESS y la OIT firmaron un convenio de cooperación interinstitucional con el objetivo de fortalecer la seguridad social a través del Programa de Asistencia Técnica (Boletín de Prensa Nro. 146, 2018). En base a este acuerdo, se desarrolló un documento donde, gracias a la investigación de la OIT en conjunto con el IESS, se presentan los nudos críticos de esta institución. A pesar de que en la Ley de Seguridad Social (Art. 28) se establece que el Consejo Directivo debe estar conformado de forma tripartita (un representante de la función Ejecutiva,

[15] Véase: https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/tri.htm#def

un representante de los asegurados y un representante de los empleadores), se reveló que los actores sociales de la misma, manifiestan que el Consejo Directivo del IESS necesita una reestructuración, pues el 65% de estos actores (afiliados, jubilados y empleadores) afirmaron que su Consejo Directivo no beneficiaba al IESS, además el 80% de los especialistas entrevistados, mencionaron que no se tiene un modelo de tripartismo estable. Esto se puede evidenciar al momento en que el Consejo Directivo funcionó solo con dos de sus tres miembros, pues en el año 2018 el representante de los asegurados fue destituido (Casalí, Jaramillo, Vallejo, & Maldonado, 2020). De acuerdo al testimonio de David Jaramillo, entrevista académica, (27 de enero de 2022):

> En la situación actual del Consejo Directivo, efectivamente se cumple con esta conformación. No obstante (...) en el 2016 la corte constitucional emitió un dictamen de inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 28, que dicta la conformación del Consejo Directivo (...). La inconstitucionalidad se basó en que estos párrafos limitan la participación de otras personas que hacen parte de los empleadores y los trabajadores. Por ejemplo, en el caso de los empleadores, la ley decía que desde las cámaras asociadas de empresarios se iba a escoger el representante y la Corte Constitucional dijo que los patronos, dueños de empresas también son empleadores y no están pensados como parte del Consejo Directivo. Donde se establece que los trabajadores eran los gremios o las organizaciones de trabajadores registradas en el Ministerio del Trabajo, que comúnmente en el Ecuador está relacionado a la relación de dependencia puramente, pero los trabajadores del Seguro Social Campesino también son trabajadores pero que no están considerados en el proceso de elección (...) Entonces la respuesta a tu pregunta de ¿La conformación es tripartita? La respuesta, con la legislación actual, es sí, pero hay consideraciones (David Jaramillo, entrevista académica, 27 de enero de 2022).

Complementando:

> Desde el punto de vista de ¿Quién asume esa presidencia? Se ha dejado cierto nivel de injerencia al delegado del ejecutivo porque él decide qué puntos se tratan y qué puntos no, cuando se convoca al consejo directivo y con qué temas, entonces por ahí podría haber un nivel de mayor influencia. (José Martínez, entrevista académica, 26 de enero de 2022)

En resumen, existe el tripartismo entre los representantes del ejecutivo, empleadores y trabajadores, pero hay puntos a observar. Además, hay consideraciones necesarias para mantener el tripartismo (integración del resto de sector de empleadores y trabajadores, establecer un modelo estable). Más allá de las acciones para mejorar el tripartismo, este apartado considera que si cumple con el principio del tripartismo de la R202.

Por otro lado, la celebración de consultas se refiere a algún tipo de registro o formas de rendición de cuentas universales.

> La rendición de cuentas anual que, el representante de los empleadores o trabajadores, tienen que hacer por la Ley de Participación Ciudadana no es lo mismo que la realización de cuentas que pudiera realizar

> para con sus representados y las organizaciones base a las que representan o una serie de consultas que puede hacer sobre distintos temas. (David Jaramillo, entrevista académica, 27 de enero de 2022)

Actualmente ni el Estado ecuatoriano ni el IESS tienen algún tipo de consultas o registros universales el cual ayuden a mejorar la participación entre el gobierno y los representantes del Consejo Directivo para poder generar mecanismos de consulta a la sociedad en general en temas relacionados a políticas, gestión y administración; mediante observaciones, comentarios y opiniones. En otras palabras, Ecuador no cumple con la celebración de consultas que dicta la R202.

Coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social

El objetivo de este apartado es evidenciar la coherencia de los servicios que ofrecen las instituciones ecuatorianas de protección social. Se usará, como base teórica, el Convenio sobre seguridad social C102, para identificar la coherencia del IESS como proveedor de los servicios de seguridad social del C102, pues este convenio contiene normas mínimas que deben aplicar los Estados miembro sobre los servicios de seguridad social.

Las principales instituciones encargadas de los servicios de protección social en el Ecuador son el IESS y MIES. Cada institución se encarga de brindar prestaciones contributivas y no contributivas, respectivamente. A continuación, se detallará los servicios ofrecidos por cada institución.

El IESS es una gran compañía de seguros, mediante la cual ofrece seguros especializados a sus beneficiarios. Los seguros que cubre el Seguro Universal Obligatorio son: cubre riesgos de Enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte, y cesantía; como lo dicta el Art. 3 de la Ley de Seguridad Social. Así como también lo dicta la constitución del Ecuador:

> El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud (Art. 369).

Asimismo, el Art. 373 de este mismo documento aclara que el Seguro Social Campesino es el encargado de brindar las prestaciones relacionadas con salud, invalidez, vejez y muerte.

Por otro lado, el MIES es el encargado de desarrollar programas, políticas y acciones para alcanzar una mejora en la inclusión económica y social del Ecuador. Por el lado de la inclusión social, en el año 2019, el MIES brindó diferentes políticas para mejorar el bienestar de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, por ejemplo: Desarrollo Infantil Integral, Mis Mejores Años, Personas con Discapacidad, Protección Especial. Por el lado económico el MIES ofrece diferentes bonos dependiendo de la población objetivo, entre ellos están: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano Variable, Pensión Adulto Mayor, Pensión Mis Mejores Años, Pensión Personas con Discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara y Pensión Toda una Vida (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2020).

Sobre el Convenio 102 de la OIT

En este convenio se redactan, en 15 partes, normas mínimas que deben aplicar los Estados miembros. Para este análisis se utilizará de la parte 2 a la parte 10, pues estas partes son suficientes para compararlo con los servicios del IESS. Además, según el Art. 2 de este convenio, los países miembros deben aplicar como mínimo tres partes, hasta la parte 10.

La tabla 16 muestra las contingencias que se deben cubrir en base a la norma mínima del C102. Los seguros del IESS cumplen con todas las contingencias establecidas por el C102, podemos concluir que, gracias a los servicios que tiene el IESS, es coherente que esta institución cumpla con los servicios establecidos en el C102 de la OIT. Cabe recalcar que el cuadro no demuestra el cumplimiento de todo el convenio, pues no se ha tomado en cuenta la información establecida en cada contingencia (tipo de beneficiarios, porcentaje de las prestaciones). El objetivo de este apartado es demostrar la coherencia de los servicios que ofrece el IESS.

Tabla 17: Comparación de las contingencias del Convenio 102 y las contingencias ofrecidas por IESS

PARTES	CONTINGENCIAS C102	CONTINGENCIAS QUE OFRECE EL IESS
III	Enfermedad	Seguro de Enfermedad

IV	Desempleo	Seguro de Desempleo
V	Vejez	Seguro de jubilación ordinaria por vejez
VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:	Seguro riesgos de trabajo
	Incapacidad para trabajar	En caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional
	Invalidez	En caso de accidente de trabajo que provoque incapacidad
	Sobrevivientes	En caso de accidente de trabajo que provoque la muerte inmediata o posterior
VIII	Maternidad	Servicio de Maternidad
IX	Invalidez	Toda lesión corporal y todo estado mórbido
X	Sobrevivientes	Montepío (seguro de muerte)

Fuente: OIT, s.f.
Elaborado por: Autor

Como se puede evidenciar, el Ecuador tiene una institución para ejercer los servicios de prestaciones contributivas y otra para las no contributivas, dejando claro la coherencia que tiene las acciones de estas instituciones al momento de fomentar la protección social en el país.

2.2 Principios analizados desde el instrumento de regulación de mercados laborales

Realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos

Para las Naciones Unidas, este término (realización progresiva) describe la obligación de los Estados en adoptar medidas para lograr efectividad en los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando el máximo de recursos disponibles. Sin embargo, el no tener recursos no exime de responsabilidad a los Estado. En otras palabras, el Estado, tiene la obligación de hacer que toda persona posea derechos mínimos; así como también se le atribuye la obligación de socializar distintos programas de protección para las *personas pobres, marginadas y desfavorecidas*. Por ejemplo, en el año 2003, el Parlamento de Escocia aprobó la Ley de falta de vivienda. Esto fue un paso importante en la realización de derechos asociados a esta temática, pues de manera progresiva se introdujo el derecho a la vivienda en este país. En esta ley también se propuso ampliar el acceso a vivienda a las personas que la necesiten en el periodo 2003 hasta el 2012 (Naciones Unidas, 2017).

Algunos ejemplos de acciones inmediatas que deben implementar los Estados son: eliminación a todas las formas de discriminación, derecho a fomentar sindicatos, derecho a la huelga. Asimismo, entre las obligaciones que requieren recursos directos por parte del Estado están: la garantía universal de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, garantía del derecho de acceso al empleo, acceso a alimentación mínima nutritiva, garantizar el acceso a una vivienda, acceso a agua apta para el consumo, abastecer con medicamentos esenciales, y, por último, garantizar acceso a niveles de prestaciones mínimos de seguridad social.

A continuación, se expondrán los planes, acciones y políticas que ha implementado el Estado ecuatoriano para adoptar medidas en relación de los derechos mencionados anteriormente. El Estado cuenta con el Plan de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 para hacer efectivo el implemento de políticas que incentiven el acceso a derechos básicos (vivienda, educación, salud, seguridad social) de cada persona.

Tabla 18: Proyectos, planes, leyes, objetivos y alcance sobre materia de derechos

Derechos	Proyecto / Plan	Objetivo	Alcance
Eliminación de la discriminación	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021	Erradicar la discriminación	Erradicar el porcentaje de mujeres, personas LGBTTTIQ, indígenas, afros y montubios que han vivido algún tipo de discriminación de género a 2021.
Derecho a fomentar sindicatos	Solo en Constitución (Art. 326)	Fomentar sindicatos	Sin alcance específico
Derecho a la huelga	Solo en Constitución (Art. 326)	Fomentar el derecho a la huelga	Sin alcance específico
Garantía universal de la enseñanza primaria o superior obligatoria y gratuita	Bachillerato Acelerado Rural	Garantizar la educación gratuita hasta tercer nivel	Porcentaje de personas entre 15 y 49 años con educación general básica completa alcanzará el 71% y porcentaje de personas entre 18 a 49 años con bachillerato completo alcanzará el 58% hasta finales del 2021
Garantía del derecho de acceso al empleo	Impulso joven	Generar más oportunidades para que jóvenes puedan introducirse al sistema productivo	No se evidencia

Acceso a alimentación nutritiva	Misión ternura	Atender a más de 8.000 de niños y niñas en 15 provincias donde se presentan mayores niveles de desnutrición, mediante una cultura de nutrición adecuada.	Reducir en 10 puntos la desnutrición crónica en menores de dos años hasta el 2021
Garantía del acceso a una vivienda	Casa para todos	Mejorar condiciones de vida de las familias en situación de vulnerabilidad y de extrema pobreza	Disminuir el déficit habitacional de hogares de 12,3% a diciembre del 2016 al 9,9% al 2021. Incrementar de 53% a 95% el número de hogares que se encuentran en pobreza extrema, a una vivienda propia
Acceso a agua apta para el consumo	Misión "Agua Segura y Saneamiento para Todos"	Garantizar un acceso universal y equitativo de agua segura	Avanzar hacia un país libre de desnutrición, y pobreza, con agua y vivienda para todos
Medicamentos esenciales	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021	Reducir los tiempos de asignación de citas médicas, disponibilidad y provisión de medicamentos oportunos	No se evidencia
Garantizar acceso a niveles de prestaciones mínimos de seguridad social	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021	"Implementar políticas que protejan a quienes requieren atención prioritaria –población en situación de pobreza y adultos mayores–, asegurando el acceso a mecanismos de seguridad social no contributiva"	Incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva del 47% al 51,2% a 2021.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021; Constitución del Ecuador 2008
Elaborado por: Autor

En resumen, basado en el folleto informativo No. 33 de las Naciones Unidas (2017), donde se exponen ejemplos de derechos mínimos que debe dar el Estado, a través de sus políticas, planes o reformas; se evidencia que el Estado ecuatoriano, a través del Plan Toda una Vida, principalmente, expone varias políticas y planes donde se presenta la necesidad de plantear estos derechos mínimos a toda la población, sobre todo a las personas en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Coherencia con las políticas sociales, económicas y empleo

A continuación, se realizará un breve análisis sobre el Plan Toda una Vida (2017-2021), el Plan de prosperidad (2018-2019), y el documento del acuerdo de Ecuador con el

FMI (2019). Todo, con el objetivo de evidenciar las incoherencias que presentan las políticas mencionadas.

El Plan Toda una Vida (PTV), está creado para ser de sostén en el desarrollo de políticas, programas y proyectos de carácter público. Además, para asignar recursos públicos y coordinar las acciones entre el Estado y los distintos gobiernos autónomos centralizados. Bajo esta lógica, cada objetivo del PTV pretende cubrir todas las áreas de la vida en sociedad para que el país esté orientado "hacia un nuevo régimen de desarrollo que sea inclusivo, equitativo y solidario." Sin embargo, en el objetivo 1 donde se pretende *garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades para todas las personas.* De dicho objetivo, hay un literal, el 1.5 que busca fortalecer el sistema de inclusión y equidad social. Es decir, proteger de manera integral a todas las personas en el ciclo de vida, con énfasis en los grupos vulnerables o de atención prioritaria.

Del mismo modo, en el Plan de Prosperidad, literal c, numeral 4; se propone: brindar una línea de crédito para el desarrollo de emprendimientos, dirigido a los beneficiarios del Bono de desarrollo humano (BDH). En otras palabras, garantizar la igualdad de oportunidades para todos y todas determinadas en el PTV desde la apertura a créditos de emprendimientos. Pero según Global Entrepreneurship Monitor (GEM), en el Índice NECI (National Entrepreneurship Context Index), Ecuador tiene un contexto medianamente favorable para emprender, ubicándose en el puesto 39 de 54 países. Además, casi el 80% de los emprendimientos fracasan en su etapa inicial.

Entonces, podemos decir que, dar crédito, bajo la lógica señalada, no es suficiente y no tiene sentido abrir líneas de crédito sin antes resolver otros problemas de estos beneficiarios, pues como lo menciona (Martínez, Borja, Medellín, & Cueva, 2017) en el 2014 el Bono de Desarrollo Humano sufrió un ajuste donde su población objetivo pasó de abarcar a personas en situación de pobreza a únicamente a personas en situación de pobreza extrema, dejando a casi el 60% de la población beneficiaria sin el BDH, lo cual rompe con el objetivo 1.5 del PTV, acerca de proteger de manera integral a todas las personas en su ciclo de vida.

Asimismo, en el Plan de Prosperidad, una de las decisiones políticas a tomar (numeral 8) se evidencia la reproducción de dependencia económica en el petróleo. Esto quiere decir que no se tiene intenciones de cuidar y proteger a la naturaleza si es que esta puede generar

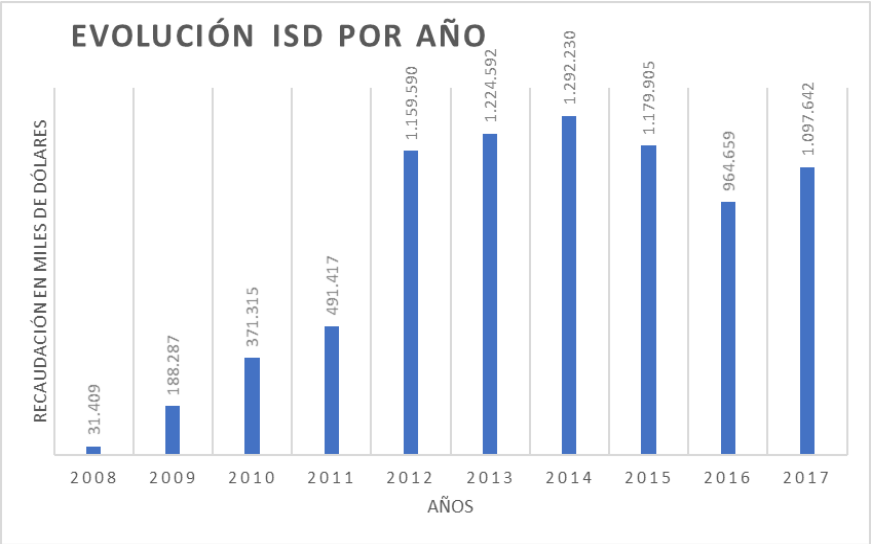
ingresos económicos para el país. Georgescu (1975), menciona que no se puede emplear la misma cantidad de energía una y otra vez, haciendo referencia al mito del movimiento perpetuo.

En otras palabras, cualquier cambio de la naturaleza, por más mínima que sea; como quemar un pedazo de carbón, produce una alteración en la misma (alta entropía). Alteración que es consecuentemente, irreversible. Es aquí donde aparece la incoherencia con el Objetivo 3 del PTV, numeral 3.1. Donde se menciona que, la intención del gobierno en preservar y cuidar el patrimonio natural. Además, Georgescu (2020), menciona ocho puntos que debe incluir un programa bioeconómico. Dentro de ellos, el quinto punto menciona que todas las personas debemos reducir el consumo innecesario, mientras que el sexto punto habla sobre el desperdicio material guiado por la moda. El gobierno no toma en cuenta estos aspectos en su plan político, por lo que tampoco lo hace en los literales 3.5 y 3.7 del PTV, que tratan sobre el tema de la bioeconomía. El Plan de Prosperidad (2018-2021) va en contra de los puntos del Plan Toda una Vida, específicamente en los literales sobre protección del espacio natural.

Por otro lado, en el acuerdo del FMI del 2019 con Ecuador, en el cual se aprueban 4.2000 millones de dólares para préstamos, entre los planes del documento del FMI, se encuentran: la eliminación progresiva del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), el aumento de las reservas del Banco Central (BC), desregularización laboral, privatización y liberación del comercio. A continuación, se pretende discutir sobre cada plan del documento anteriormente mencionado.

Según Pavón (2019), este tipo de impuestos son reguladores y tienen el objetivo de evitar un desequilibrio en la balanza de pagos. También sirven para desincentivar la fuga de capitales que, en un país dolarizado, es contraproducente. Aquí se vuelve importante mencionar que, el documento no aclara de donde se van a sacar los recursos para reemplazar los ingresos obtenidos por este impuesto (Gráfico 1). En resumen, no es lógico intentar eliminar este impuesto si la intención del Estado es hacer un reajuste fiscal.

Gráfico 7: Evolución del Impuesto a la Salida de Divisas. Periodo 2008-2017



Fuente: SRI, 2018
Elaborado por: Autor

Dentro del mismo documento, se halla otra problemática: el programa pretende que aumente las reservas internacionales oficiales mediante la acumulación de depósitos en el BC. El acuerdo menciona que el Gobierno debe aumentar los depósitos en el BC con el objetivo de aumentar las reservas. Pero comúnmente, las reservas internacionales del Ecuador no varían ante un cambio en los depósitos del Gobierno (Weisbrot & Arauz, 2019).

En la misma línea, en el acuerdo del Ecuador con el FMI, también se pretende una desregularización laboral, concesiones (aerolíneas, servicios públicos, entre otras entidades públicas) y liberación del comercio. Aquí el primer problema radica en que los informes del FMI no tienen estimaciones, tampoco se tiene claro el grado en que este tipo de medidas ayudarán a aumentar la productividad (que es el objetivo principal del FMI). El segundo problema es que una desregularización laboral (contratos flexibles, aumentar el tiempo de prueba) no genera bienestar para los trabajadores. Entonces, si el objetivo es aumentar la productividad, se debería empezar por mejorar el bienestar de dichos trabajadores, como concluyen Grisales, Meneses y Pérez (2018), el bienestar laboral fomenta el rendimiento personal y anímico de los trabajadores de forma positiva, que, a su vez, este rendimiento se ve reflejado en sus obligaciones. A una conclusión similar llegan Rossignoli y Menéndez (2019), añadiendo que, a nivel macro, podría haber inconsistencias en la búsqueda de relación entre bienestar laboral y productividad, es por esto que plantean que se tendrá información más concisa dentro de cada empresa. En la parte de la liberalización del comercio, debemos

tomar en cuenta a Joseph Stiglitz (2015), quien menciona que un régimen de libre comercio controlado, la OMC, por ejemplo, sirven para los intereses de los grupos de poder que controlan la política comercial en Occidente. Todo lo mencionado anteriormente, aclara que las intenciones del FMI con el Ecuador, pueden ser contraproducentes para este país.

El Parque Nacional Yasuní (PNY), es una reserva natural que fue reconocida por la UNESCO en 1989 ubicada en el Ecuador, donde podemos encontrar una gran biodiversidad de flora y fauna, la misma que cuenta con una invaluable riqueza ambiental y ecológica a esto se suman las condiciones únicas que son necesarias para el desarrollo de un gran número de especies de animales y plantas exóticas. En esta reserva ecológica habitan pueblos indígenas contactados como los Waorani y poblaciones que se encuentran en aislamiento. Esta zona es un sector activo de hidrocarburos, por lo que el Estado ha permitido la extracción del petróleo a partir de 1972, generando un impacto positivo económico para el país, pero a causa de la explotación de este recurso no renovable se está acabando con el buen vivir de las comunidades, causando problemas graves en su salud, y además generando impactos sociales, culturales, políticos y ambientales considerándose como impactos negativos. Dicho lo anterior, se evidencia la falta de coherencia de la política 2.6, del objetivo 2, del PTV, pues continuar explotando estos territorios y exponiendo a daños a las poblaciones que allí habitan es faltar contra el propósito de salvaguardar los territorios ancestrales y el patrimonio intangible.

Las políticas mencionadas anteriormente demuestran que en el periodo 2017-2019 no existe coherencia en aspectos económicos, sociales y de empleo.

Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica

Esta sección abarca a los instrumentos contributivos y no contributivos, pues se trata de seguimientos de políticas de protección social, lo cual requiere un análisis más allá de las instituciones encargadas de estos instrumentos.

Dentro del marco de desarrollo de la Recomendación 202, se reconoce “la necesidad de construir sistemas de coordinación de políticas, estableciéndose también sistemas de supervisión y evaluación” (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Es decir, el Estado ecuatoriano debe cumplir con procesos de evaluación y seguimiento a los principios de los

pisos de protección social. Asimismo, la OIT prevé diferentes acciones para asegurar la construcción a mediano y largo plazo de las políticas de protección social que desarrolla cada Miembro; en base a esto es prescindible un:

> mecanismo de supervisión y evaluación sistemática de las políticas de protección social del país, especialmente de los programas vinculados con el concepto de Piso de Protección Social, lo que igualmente requiere un sólido desarrollo de los sistemas estadísticos incluyendo la desagregación por sexo, edad, localización geográfica y otras variables que sean de relevancia¨ (Organización Internacional del Trabajo , 2014).

Para dar seguimiento regular de la aplicación de estas políticas, en el 2016 se realizó la Evaluación de la Estructura Organizacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para la Gestión de la Afiliación y Recaudación; tuvo como objetivo evaluar la "estructura organizacional para la gestión de la afiliación y recaudación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), tanto a nivel nacional como provincial" (Oficina Internacional del Trabajo, 2016).

Esta evaluación tuvo como objetivo analizar las bases de las estrategias jurídicas y la puesta en práctica del papel que juegan los pisos de protección social. Dentro de la misma, se determinó que la iniciativa de los pisos de protección social referidos a la salud, podrían hacerse a través de 2 categorías:

> i) La medición del gasto de bolsillo dedicado a la salud (de conformidad con recomendaciones de la OMS, que este tipo de gasto no debe exceder del 15-20 por ciento del gasto sanitario total) y ii) la evaluación del perfil de las personas que no tienen cobertura de salud ya sea por medio de mecanismos de seguridad privada o pública, o social (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

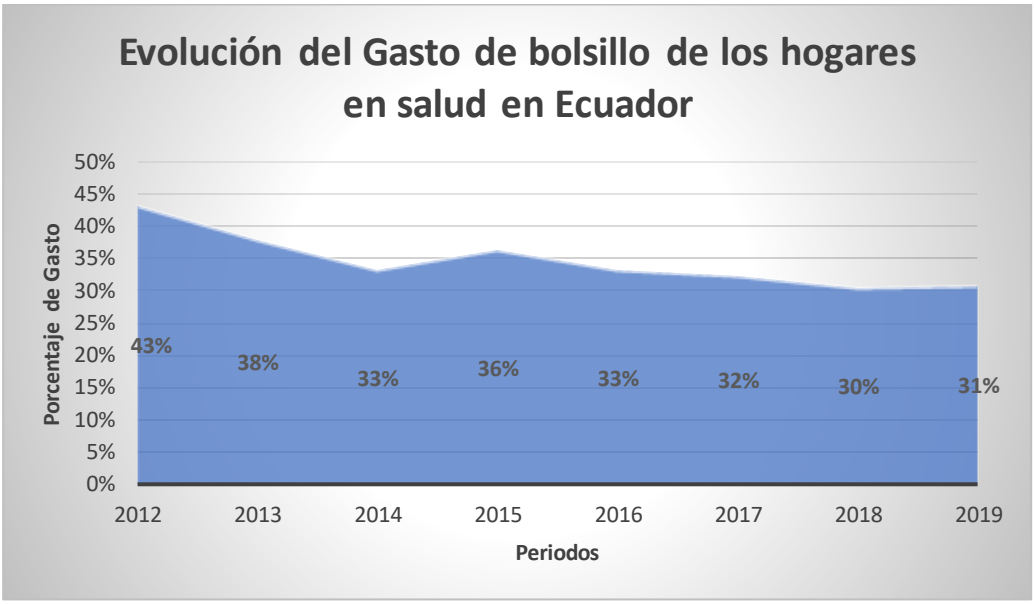
Lo mencionado anteriormente indica que, para realizar evaluaciones y seguimientos periódicos acerca de los pisos de protección social deberá tomarse en cuenta la medición del gasto de bolsillo[16] y la evaluación de perfiles que no acceden a algún tipo de cobertura de salud. Para esta investigación se tomará en cuenta la existencia o no de algún tipo de evaluación del perfil de personas que no acceden a ningún tipo de seguro social, con el objetivo de replicar la metodología del seguimiento regular en el párrafo anterior.

En el primer caso, el gasto de bolsillo ha disminuido desde el año 2012 al 2019 (gráfico 8), pero esta variación no ha sido suficiente para considerarse un gasto de bolsillo decente,

[16] Se entiende como gasto de bolsillo en la salud a todos los gastos que los hogares como pagos directos a los proveedores de atención médica (Todas las Mujeres Todos los Niños América Latina y el Caribe, s.f)

pues este gasto sigue superando el 20% que dicta la OMS para cumplir con la puesta en práctica de la medición del gasto de bolsillo. Este factor limita el acceso a los servicios de salud y al mismo tiempo, limita el acceso universal a servicios básicos de esta índole (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

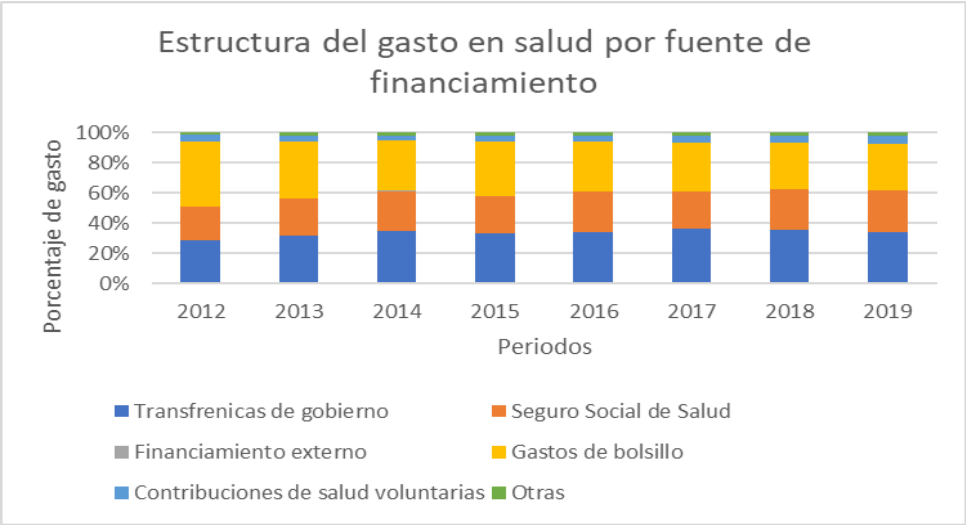
Gráfico 8: Gasto de bolsillo en salud de los hogares en Ecuador. Periodo 2012 a 2019



Fuente: Global Health Expenditure Database, s.f.
Elaborado por: Autor

Es importante mencionar que el gasto de bolsillo ha sido la mayor fuente de financiamiento del gasto total en salud (gráfico 9), lo cual afecta directamente a toda la población ecuatoriana, pues es un limitante para el acceso de atención médica, capacidad de pago; afecta a los hogares más pobres que buscan acceso a salud.

Gráfico 9: Estructura del gasto en salud por fuente de financiamiento. Periodo 2012 a 2019



Fuente: Global Health Expenditure Database, s.f.
Elaborado por: Autor

En materia de evaluación de perfiles de personas que no logran acceder a ningún tipo protección social, de acuerdo al testimonio de David Jaramillo (2022), se menciona que:

> Sí (existe). Estamos (en colaboración con OIT) sacando características específicas de los trabajadores autónomos, independientes que no están afiliados a la seguridad social, es donde las brechas (de cobertura) son más grandes. Tenemos una caracterización cuantitativa (cuáles son sus ingresos, ciudad en la que viven, si son pobres o no son pobres) y también hay una caracterización cualitativa (entrevistas sobre sus percepciones, barreras, aspiraciones).

Por otro lado, existe el Registro Social (encuesta), cuyo objetivo es establecer una base de datos para identificar a posibles beneficiarios de transferencias condicionadas (BDH). El problema con el Registro social no es un evaluador de perfiles como tal, además, tiene muchos problemas, entre ellos; la falta de información actual.

> El Registro Social es un mecanismo de levantamiento de información que se hace a través de encuestas en sectores previamente identificados como una muestra representativa. Desde esa base, MIES define que prestación se recibe. Entonces esa base te podría permitir tener el complemento. De todas maneras, el Registro social tiene una debilidad (…). Tienes la información a una fecha específica (cuando se levanta los datos) pero las personas en condiciones de vulnerabilidad tienen una vulnerabilidad altísima (…). Pero la base de información te puede servir como un complemento para conocer la situación de las familias (Vicky Rivas, entrevista académica, 15 de marzo de 2022).

Como resultado, el principio del seguimiento regular y evaluación periódica, se cumple parcialmente, pues existe un mecanismo de evaluación de las personas que no acceden al seguro social pero no se cumple el requisito de un gasto de bolsillo eficiente. Además, el hecho de que el gasto de bolsillo sea ineficiente, produce perdidas (de eficiencia) en la asignación de recursos para la salud. Eficiencia en sentido de que la elasticidad de precio-

demanda de los sectores más pobres para la salud es mayor (Reunión regional tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS, 1999), pero no variaría tanto, si existiera menos gasto de bolsillo en salud (aumento de subsidio del gobierno en salud, por ejemplo).

En el análisis de la evaluación de perfiles, el hecho de que en el mercado no se encuentre este tipo de información (falla de mercado), justifica la intervención del Estado, además, al producir este bien (la información); con el objetivo de producir conocimiento científico y con ética de actuación, se lo considera como bien público (Universidad Complutense de Madrid, 2018), es decir, un bien que esté al alcance de todos y todas y que el consumo de ese bien no afecte al consumo de otro individuo; produce que el Estado regule de mejor manera las fallas del mercado, para este caso, el mercado por sí solo no puede abastecer con información sobre el perfil de las personas que no acceden a la protección social, lo cual produce menor eficiencia (Vargas, 2014).

2.3 Respuesta de la asimilación de gestión de instrumentos de la R202

Las tablas 18 y 19 resumen todo el análisis del Capítulo II de esa investigación. Cabe resaltar que se comenta el criterio ¨cumple parcialmente¨, con el objetivo de dar un mayor entendimiento al lector.

Tabla 19: Respuesta de la gestión de instrumentos a la R202 en base a los principios relacionados con los instrumentos contributivos y no contributivos

Principio	IESS	MIES
Adecuación	Cumple, a excepción Riesgos de trabajo en casos de incapacidad permanente parcial.	No es parte del análisis
Previsibilidad	Cumple	Cumple
Respeto de los derechos	Disponibilidad: cumple parcialmente. El establecimiento de los derechos a nivel normativo, pero no cumple el criterio de sostenibilidad	Disponibilidad: Cumple el establecimiento de los derechos a nivel normativo. No se analiza sostenibilidad del instrumento no contributivo
	Nivel suficiente: Cumple parcialmente. Solo cuatro de las ocho prestaciones logran cubrir la canasta básica	Nivel suficiente: No cumple
	Accesibilidad: no cumple	Accesibilidad: No cumple

Solidaridad	Cumple parcialmente: Hay más solidaridad entre instituciones encargadas de la seguridad social	Cumple parcialmente: el gasto a desarrollo social es insuficiente
Diversidad de métodos de prestaciones	Cumple	Cumple parcialmente: no toma en cuenta al sector informal
Gestión financiera y administración sanas	No cumple	No cumple
Sostenibilidad financiera y económica	No cumple	No es parte del análisis
Sostenibilidad fiscal	No cumple	
Servicios públicos de alta calidad	Cumple parcialmente: La calidad de los servicios públicos no es alta ni baja	
Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación	Cumple parcialmente: no es eficiente, por el hecho de enfocarse en facilitar los reclamos en línea	Cumple
Participación tripartita	Cumple	No es parte del análisis
Celebración de Consultas	No cumple	
Coherencia entre las instituciones	Cumple	Cumple

Elaborado por: Autor

Tabla 20: Respuesta de la gestión de instrumentos a la R202 en base a los principios relacionados con el instrumento de regulación del mercado laboral

Principios relacionados a la regulación del mercado laboral	**Criterio**
Realización progresiva	Cumple
Coherencia con las políticas sociales, económicas y empleo	No cumple
Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica	Gasto de bolsillo: No cumple Evaluación del perfil: Cumple

Elaborado por: Autor

A modo de resumen, desde el análisis contributivo, solo cinco de los principios analizados (adecuación, previsibilidad, diversidad, tripartismo, coherencia entre las instituciones) logra cumplir completamente con los principios de la R202.

En el principio de adecuación se observa que las tasas de reemplazo son suficientes para que los beneficiarios de las prestaciones no pasen por mayor necesidad al presentarse un acontecimiento que los impida seguir trabajando; el cumplimiento del principio de previsibilidad es debido a que las personas pueden conocer sus beneficios de prestaciones y asistencias; la diversidad se logra, puesto que IESS ofrece variedad de prestaciones, por lo que hay garantía de protección para el asegurado y sus familiares; el tripartismo genera dialogo social; de forma orgánica, es decir, interacciones entre actores sociales pero dichos actores están representados (Uriarte, 2005). Consecuentemente, al tener participación activa entre trabajadores, empleadores y el gobierno; se logra términos equitativos de empleo, condiciones laborales decentes y desarrollo para el beneficio de todos; finalmente, las acciones de las instituciones encargadas de la protección social en el Ecuador, logran una perspectiva de desarrollo de protección social.

De igual manera, los principios que se cumplen de forma parcial son: disponibilidad, nivel suficiente, solidaridad, servicios públicos de alta calidad y procedimientos de reclamo. El cumplimiento parcial de disponibilidad significa que existe un acuerdo entre el estado y sus ciudadanos en materia de reconocimiento de derechos ante la ley, pero la insostenibilidad de la seguridad social, a futuro, puede afectar el ejercicio de los derechos; el nivel de suficiencia detalla que las familias, al momento de tener un accidente (montepío por viudez, salud, vejez, muerte para caso del IESS) no lograrán cubrir un monto equiparado a la canasta básica, lo cual conlleva a vulnerabilidad, y al mismo tiempo, limita los logros actuales en materia de desarrollo humano (Ramos, 2019); la desigual solidaridad provoca fragmentación (distintas instituciones de seguridad social) y estratificación de la seguridad social (distinto marco legal para la seguridad social); la calidad media de los servicios públicos genera costos económicas al Estado, y al mismo tiempo, genera ineficiencia económica (García, Quispe, Raez, 2002); y, por último, las deficiencias de los centros de servicios del instrumento contributivo no logran ser identificadas en su totalidad, pues los reclamos no son completamente eficientes.

Por el contrario, los principios considerados que no cumplen con los criterios mínimos son: accesibilidad desde el principio del respeto de los derechos, gestión financiera sana, sostenibilidad, sostenibilidad fiscal, y celebración de consultas.

Es decir, la falta de accesibilidad, sobre todo en el área rural, perpetua la desigualdad, vulnerabilidad, pobreza y falta de oportunidades, además, los trabajadores del área rural, y sus familias, de por sí, ya pasan por condiciones precarias en salud, nutrición, poco acceso a agua potable, educación, salarios bajos, entre otros; hay perdidas e ineficiencias económicas debido a los casos de corrupción (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019) desde ambas instituciones que manejan los instrumentos de protección social; con respecto a la sostenibilidad, el Estado ecuatoriano deberá seguir financiación a la seguridad social, y en el futuro, tendrá que aumentar esa financiación. Además, las personas tendrán incertidumbre acerca de su acceso a la seguridad social; desde la sostenibilidad fiscal, el Estado no cuenta con recursos para aumentar el gasto en seguridad social, lo cual limita el manejo de la sostenibilidad del IESS por parte del Estado; la celebración consultas ayudarían a mejorar la participación entre el gobierno y los representantes del consejo directivo, así como también, habría más información, comentarios y opiniones sobre políticas, gestión y administración.

Desde el instrumento no contributivo el cumplimiento se observa en los principios de previsibilidad, disponibilidad, eficacia de reclamo y coherencia entre las instituciones.

Continuando, los principios que cumplen parcialmente los dictámenes de la R202 son: diversidad, solidaridad y servicios públicos de calidad. Es decir, en el caso de la diversidad de los servicios asistenciales que ofrece MIES, no llega al objetivo de la R202, el cual es abarcar al sector informal, entonces, desde el instrumento no contributivo, no hay garantías de ingresos o de derechos para el sector informal. Desde el principio de solidaridad, el gasto del Estado hacia el desarrollo social es insuficiente. Dicho esto, se concluye que la política fiscal, cuyo rol es asignar eficientemente los recursos (Podestá, 2020), no logra asignar de forma eficiente los recursos para intervenir en las fallas de mercado. Por último, en el principio de servicios públicos de calidad, se trae a colación la misma conclusión mencionada en el párrafo del instrumento contributivo: ineficiencia económica generada por los costos del Estado, al no contar con servicios públicos de calidad alta.

Por otra parte, los principios que no cumplen son los siguientes: nivel suficiente (ninguna de las pensiones y bonos alcanza el nivel de suficiencia. Como consecuencia, se produce vulnerabilidad e inestabilidad en las familias, que, a su vez, se traduce como menor acceso a alimentación de calidad, educación, mercado laboral; lo que al mismo tiempo se traduce como menor acceso a la seguridad social); los siguientes principios son analizados en las conclusiones del instrumento contributivo, puesto que, el instrumento contributivo y no contributivo comparten los mismos resultados en estos principios: accesibilidad desde el criterio del principio de respeto de los derechos; gestión sana, y celebración de consultas. Es necesario mencionar que existen principios que, para el análisis no contributivo, no son sujetos a un análisis debido a la naturalidad del principio, como lo son: adecuación y tripartismo.

Por último, desde el instrumento de regulación del mercado laboral, dos principios logran cumplir con el dictamen de la R202: realización progresiva, evaluación del perfil. Aquí es necesario volver a plantear la conclusión de los principios del capítulo 1: derecho a las prestaciones, no discriminación, igual de género, necesidades especiales; los cuales, en resumen, detallan limitaciones de derechos económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, el principio de realización progresiva concluye con políticas que se supondría que ayudaría al ejercicio de dichos derechos. Es decir, existe variedad de políticas para el ejercicio de derechos, pero, en el resto de los análisis se pudo concluir que las políticas no han logrado ese objetivo. Aun así, se considera el cumplimiento de la realización progresiva, ya que este principio solo detalla la existencia de políticas o leyes relacionados al tema. Por otro lado, en el principio de evaluación del perfil, el Estado cumple con el rol como intervencionista ante una falla de mercado, en este caso, el mercado en si mismo no puedo abastecer información sobre el perfil de las personas que no logra acceder a la seguridad social.

Mientras que los otros dos principios restantes (coherencia con las políticas y gasto de bolsillo), no cumplen con la R202. Es decir, la acción gubernamental no logra la integración de una perspectiva de desarrollo y existen perdidas de eficiencia en la asignación de recursos para la salud.

Capítulo III. Niveles de cobertura de los instrumentos de protección social ecuatorianos desde la mirada de la recomendación 202 de la OIT

En este capítulo, se muestra un análisis sobre lo referente a la cobertura de los instrumentos de protección social en el Ecuador. Además, detalla otros dictámenes de la R202. En este sentido, este capítulo está dividido en tres partes.

En primer lugar, se examinará la cobertura de garantías básicas de seguridad social que plantean esta recomendación, desde el uso de los instrumentos contributivos y no contributivos, y se analiza si Ecuador cuenta con alguna de estas garantías.

En segundo lugar, la siguiente parte del capítulo trata sobre dictámenes generales sobre protección mínima que declara la R202: salud esencial, atención prenatal y puerpal, dignidad, y prestaciones que, en conjunto con las garantías básicas, ayudan a crear y promover pisos de protección social.

En la tercera parte del capítulo, se dispone información sobre combinación de medidas preventivas, promoción de actividad económica, empleo formal, ingresos, educación, alfabetización, competencias que reducen la precariedad, trabajo estable y empresas sostenibles. Además, sobre la parte de financiación de la R202, se mencionan medidas que ha implementado el Servicio de Rentas Internas (SRI) para disminuir la evasión y fraude fiscal y el impago de cotizaciones. Es decir, se trae a colación el instrumento de regulación del mercado laboral, pues este apartado analiza distintas políticas según lo dicte la R202. Por último, se menciona la financiación de los pisos de protección social.

3.1 Sobre las garantías básicas de seguridad social

Las garantías básicas de seguridad social de la R202, establecen que, a los niños y niñas, personas en edad activa y personas de edad, tengan acceso a salud esencial y seguridad básica del ingreso durante todo el ciclo de vida, correspondiente a un conjunto de bienes y servicios necesarios (se considera a la canasta básica para este análisis), para que este grupo de personas pueda vivir con dignidad. A continuación, se presentará un análisis sobre la existencia de garantías básicas de seguridad social en el Ecuador, con el objetivo de evidenciar el cumplimiento de estas garantías, bajo los parámetros de la R202.

Seguridad básica del ingreso para niños y niñas

Desde el lado del instrumento no contributivo, el BDH es un bono condicionado que se entrega a familias en situación de pobreza extrema. Este bono equivale a 50 dólares mensuales y no depende del número de niños integrantes del hogar. En el caso del componente variable (Bono de Desarrollo Humano Variable), se complementa ingresos mensuales de 30 dólares por cada hijo o hija menor de 5 años y 10 dólares por cada hijo o hija mayor o igual a 5 años y solo hasta los 18 años, con un máximo de 3 hijos o hijas, esto quiere decir que el valor máximo del BDHV es de 150 dólares mensuales (Boletín informativo de Desarrollo Humano, 2019). Sin embargo, hay familias que viven en condiciones tan precarias que el monto puede alcanzar a 300 dólares mensuales; hay que tomar en cuenta que este monto no llega ni al salario mínimo (394 dólares para el año 2019) y tampoco cubre el valor de una canasta básica (719,88 dólares). Lamentablemente, en la base de datos de MIES, para el BJGL, BDH, y BDHV, solo se encuentran datos por edades a partir del año 2019, lo cual dificulta el análisis.

Por otro lado, MIES promueve el programa de desarrollo infantil integral a través de Centro de Desarrollo Infantil (CDI), Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) y Círculos de cuidado, aprendizaje y recreación (CCRA), con el objetivo de ayudar a niños y niñas menores de tres años. Además, estos programas cuentan con beneficiarios del BDH y se encargan de brindar educación y nutrición saludable, mas no de brindar un ingreso básico a niños y niñas de toda la población, como lo dicta la R202. Debido a la dificultad de cuantificar los servicios que ofrece MIES (cuidados, visitas, entre otros), no se los toma en cuenta en el análisis del monto (ingresos correspondientes a un conjunto de bienes y servicios necesarios).

La tabla 20 resume las asistencias de MIES para niños y niñas y adolescentes. Tomando en cuenta que esta población a 2019 fue de 5.993.789, en Ecuador solo se cubrió al 9,59% de todos los niños, niñas y adolescentes del país en el año 2019, desde el instrumento no contributivo. Además, los montos de las pensiones y bonos que ofrece esta institución son inferiores al salario básico unificado y, por ende, a la canasta básica (ver tabla 26). Es decir, no hay seguridad básica del ingreso correspondiente a un conjunto de bienes y servicios necesarios. Entonces, no existe un piso de protección social para este grupo etario, desde el instrumento no contributivo.

Tabla 21: Cobertura de niños, niñas y adolescentes hasta los 17 años que acceden a algún beneficio del instrumento no contributivo

Año	Protección especial	Desarrollo infantil Integral	Personas con discapacidad	**Pensión toda una vida	Cobertura de beneficiarios	Población total de niños, niñas y adolescentes	Porcentaje
2016	37.304	299.767	3.346		340.417	**5.954.329**	5,72%
2017	13.091	286.391	1.743		301.225	**5.971.827**	5,04%
2018	13.076	264.257	1.014		278.347	**5.984.862**	4,65%
2019	13.961	275.813	780	171673	575.016	**5.993.789**	9,59%
Monto (en dólares)	Servicios	Servicios	50 USD	100 USD			

*Desarrollo infantil integral incluye los Centros de Desarrollo Infantil, Creciendo con Nuestros hijos y Círculos de Cuidado de Recreación Aprendizaje.
**Pensión toda una vida se implementó en el año 2019
Fuente: MIES, 2019; INEC, proyecciones poblacionales, 2021
Elaborado por: Autor

Por el lado del instrumento contributivo, el IESS ofrece ciertas garantías de derechos a acceso a salud, riesgo de trabajo, (montepío y auxilio de funerales) y muerte. En la tabla 21, se resumen los beneficios que ofrecen esta institución y el nivel de cobertura de menores de 17 años. Además, se muestra los valores promedio de estas contingencias.

Tabla 22: Prestaciones realizadas y nivel de cobertura relacionados a menores de 17 años

Año	Enfermedad	Maternidad	Riesgos de trabajo	Muerte	Total de cobertura de beneficiarios	Población total de niños, niñas y adolescentes	Porcentaje
2016	529.358	179	150	1.331	531.018	5.954.329	8,92%
Valor promedio	181,56	253,34	99,27	89,92			
2017	1.088.070	150	186	2.878	1.091.284	5.971.827	18,27%
Valor promedio	146,85	347,055	**1236,81**	**2482,27**			
2018	1.484.414	3.570	142	3.219	1.491.345	5.984.862	24,92%
Valor promedio	189,71	166,57	107,60	200,78			
2019	1.436.283	3.434	116	2.579	1.442.412	5.993.789	24,07%
Valor promedio	183,06	427,71	127,47	219,39			

Fuente: IESS, 2016, 2017, 2019
Elaborado por: Autor

En resumen, la tabla mencionada anteriormente, evidencia que a 2019, el instrumento contributivo para niños, niñas y adolescentes cubrió al 24,07% de la población total de este grupo etario. Además, los valores promedio superan a la canasta básica, del año 2019 (719,88), solo en las contingencias de riesgos de trabajo (1236,81) y muerte (2482,27) del año 2017; para ese año la canasta básica fue de 701,93. Es decir, además de la ineficaz cobertura desde el instrumento contributivo, existe ineficacia (bajos valores promedio) en las prestaciones para el grupo etario de 0 a 17 años.

En definitiva, los instrumentos de protección social muestran bajos niveles de cobertura (ineficaz) y bajos valores de pensiones y prestaciones (no alcanzan la canasta básica ni el salario básico unificado), por lo que se considera que los instrumentos de protección social también son ineficientes.

Seguridad básica del ingreso para personas en edad activa

Desde el instrumento contributivo, se analiza las mismas prestaciones mencionadas en la sección anterior. Como se observa en la tabla 22, resaltan los valores promedio de enfermedad y vejez; pues en ningún periodo de análisis supera la canasta básica (subrayados en rojo). Conjuntamente, la prestación de maternidad ha disminuido su cobertura, provocando que no supere a la canasta básica desde el año 2018.

Tabla 23: Comparación entre valores promedio pagados de las prestaciones de personas en edad activa (18 a 64 años) y la canasta básica

Año	Enfermedad	Maternidad	Riesgo de trabajo	Cesantía	invalidez	vejez	muerte	Canasta básica
2016	506,28	791,94	721,57	1329,19	421,45	391,06	833,28	681,00
2017	640,21	734,76	827,27	1640,04	954,44	535,02	977,55	701,93
2018	533,40	554,88	1389,93	1628,10	994,59	425,64	634,01	712,03
2019	504,01	631,34	771,74	1814,96	1005,55	448,36	673,54	719,88

Fuente: IESS, 2016, 2017, 2019; INEC, proyecciones poblacionales
Elaborado por: Autor

En la tabla 23, se muestra el total de beneficiarios del instrumento contributivo y la población total de personas en edad actica (18 a 64 años), además, se evidencia el porcentaje de cobertura del instrumento contributivo. A 2019, la cobertura total, desde el instrumento contributivo fue de 26,57%. Adicionalmente, el total de beneficiarios han aumentado en todo

el periodo de análisis, pero en el año 2018 a 2019, el aumento es menor que el de los anteriores periodos.

Tabla 24: Porcentaje de cobertura de personas en edad activa que acceden a algún beneficio del instrumento contributivo.

Año	Total de beneficiarios	Población total	Porcentaje
2016	2.569.607	10.378.360	24,76%
2017	2.679.305	10.582.067	25,32%
2018	2.862.462	10.784.673	26,54%
2019	2.919.079	10.985.929	26,57%

Fuente: IESS, 2016, 2017, 2019; INEC, proyecciones poblacionales
Elaborado por: Autor

A pesar de que este grupo etario tenga, levemente, mayor cobertura que los niños, niñas y adolescentes, en el instrumento contributivo, sigue incumpliendo la R202, pues esta dicta cobertura para toda la población, además, se considera que la cobertura de enfermedad y vejez son ineficaces.

Desde el instrumento no contributivo, existe el bono para personas con discapacidad, protección especial y la pensión toda una vida para este grupo etaria (18 a 64 años de edad). Como se mencionó anteriormente, no se encuentran disponibles datos etarios del BDH, BDHV y el BJGL, hasta antes del año 2019. En la tabla 24, se observa que existe cobertura ineficaz (5,72% a 2019) y cobertura ineficiente (los montos de las prestaciones y bonos no alcanzan la canasta básica, ni el salario mínimo unificado).

Tabla 25: Cobertura de personas en edad activa que acceden a alguna asistencia social del instrumento no contributivo.

Año	Protección especial	Personas con discapacidad	Pensión toda una vida	BGJL	BDH	BDHV	Cobertura total	Población total	Porcentaje
2016	4.170	24.541					28.711	10.378.360	0,28%
2017	109	27.561					27.670	10.582.067	0,26%
2018	55	32.577					32.632	10.784.673	0,30%
2019	58	22.599	54.117	20.637	419.271	111.455	628.137	10.985.929	5,72%
Monto (en dólares)	Servicio	50	100	240	50	Máximo de 300			

Fuente: MIES, 2019
Elaborado por: Autor

Desde el instrumento contributivo, las prestaciones de enfermedad y vejez no alcanzan un monto correspondiente a la canasta básica en todos los periodos analizados (2016 a 2019). Mientras que la prestación de maternidad, desde el año 2018, disminuyó su valor promedio, provocando que esté por debajo de la canasta básica. Además, a 2019, la cobertura fue de 26,57%. Por otro lado, desde el instrumento no contributivo, las pensiones y bonos no alcanzan ni si quiera el salario mínimo y solo se cubrió al 5,72% de las personas de edad activa.

Seguridad básica del ingreso para personas de edad

El Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, con la cual se creó el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, el cual tiene el objetivo de promover y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultos mayores ecuatorianas y extranjeras que residen en el Ecuador (mayores a 65 años de edad) (Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, 2019). Esta ley permitió aumentar la responsabilidad que tiene el Estado hacia este grupo etario.

Ahora bien, el IESS cuenta con distintas prestaciones para este grupo etario, las cuales son: Vejez (proviene del Seguro de Salud y Seguro de Pensiones), enfermedad y desempleo. La tabla 25 muestra a los distintos beneficios que pueden acceder las personas mayores de 65 años, consideradas personas de edad, así como también la cantidad de personas que efectivamente acceden a estos beneficios.

Entonces, en los años 2018 y 2019, la población de personas mayores a 65 años que acceden a prestaciones contributivas fueron de 47,60% y 47,58%, respectivamente. Entonces, no existe una cobertura total, desde el instrumento contributivo, hacia las personas de edad, lo cual rompe con el dictamen de la R202.

Tabla 26: Prestaciones realizadas y nivel de cobertura relacionados a personas de edad desde el instrumento contributivo

Años	Enfermedad	Riesgo de trabajo	Cesantía	Invalidez	Vejez	Muerte	Total de beneficiarios	Total de adultos mayores a nivel nacional	Porcentaje
2016	414.732	166	20.090	569	21.290	13.822	470.669	1.143.494	41,16%
2017	456.183	120	16.699	262	27.380	14.973	515.617	1.180.944	43,66%
2018	518.618	114	16.839	217	30.569	14.956	581.313	1.221.286	47,60%
2019	534.589	78	18.809	268	31.684	16.193	601.621	1.264.423	47,58%

Fuente: IESS, boletines estadísticos, 2016, 2017, 2019; INEC, proyecciones poblacionales.
Elaborado por: Autor

Tabla 27: Comparación entre valores promedio pagados de las prestaciones de personas de edad y la canasta básica

Año	Enfermedad	Riesgo de trabajo	Cesantía	invalidez	vejez	muerte	Canasta básica
2016	1351,40	1064,00	2020,42	207,79	240,79	1025,62	681,00
2017	2250,90	2247,39	1932,45	421,19	362,91	1181,38	701,93
2018	911,31	527,29	2002,94	356,93	216,78	740,74	712,03
2019	736,48	374,73	2195,45	338,93	236,26	753,89	719,88

Según se detalla en la tabla 26, las prestaciones de invalidez y vejez no cobren la canasta básica, así como también, la prestación de riesgo de trabajo no cubre dicha canasta desde el año 2018. Es decir, las prestaciones de invalidez, vejez y riesgos de trabajo fueron ineficaces y, sumando el resto de las prestaciones, fueron ineficaces, pues no alcanzan una cobertura satisfactoria, en base a la R202.

Por otro lado, desde el instrumento no contributivo, con el objetivo de complementar la ayuda hacia este grupo de personas que no pudieron acceder a la seguridad social se implementó la Pensión para Adultos Mayores (pensión no contributiva de 50 dólares), como complemento, también hay la Pensión Mis Mejores Años, pero en este caso, el beneficio es para las personas adultos mayores en estado de pobreza extrema, esto podría ayudar a cumplir el principio de Universalidad[17].

[17] Véase: https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/

Para esta sección, se utilizan todos los bonos y pensiones que ofrece MIES, con el objetivo de tener un análisis completo, pues la información tomada de la página oficial de este ministerio no cuenta con diferenciación de grupos etarios, lo cual dificulta su análisis requerido para este apartado. Es por esto que son sujetos a análisis los siguientes bonos y pensiones: BDH, Pensión Adulto Mayor (PAM), Pensión para personas con Discapacidad (PCD), Bono Joaquín Gallegos Lara (BJGL), Pensión Mis Mejores Años (MMA) y Pensión Toda Una Vida (TUV).

En la tabla 26, se resume los bonos y pensiones no contributivas que ofrece el MIES, así como también el monto en efectivo que corresponde a cada bono y pensión.

Tabla 28: Asistencias sociales y nivel de cobertura para personas de edad

Año	Pensión Adulto Mayor	Pensión para Personas con Discapacidad	Pensión Toda una vida	BDH	BDHV	Cobertura total	Total de adultos mayores	Porcentaje
2016	48.872	4.017				52.889	1.143.494	4,63%
2017	75.148	2.820				77.968	1.180.944	6,60%
2018	95.624	1.185				96.809	1.221.286	7,93%
2019	117.664	999	85	291	6	119.045	1.264.423	9,41%
Monto en dólares	**50**	50	**50**	**50**	Depende de la cantidad de hijos			

Fuente: Base de Datos de MIES
Elaborado por: Autor

Hasta el año 2019, la cobertura no contributiva fue de 9,41%. Además, ninguna pensión o bono llega a ser igual o mayor al salario básico unificado, lo cual se considera que no hay una seguridad básica mínima del ingreso para este sector poblacional.

Además, MIES también ofrece inclusión social a través de los programas Atención Integral a Personas Adultas Mayores, Atención Integral a Personas con Discapacidad, y Protección especial[18]. El primer programa se encarga de dar atención a adultos mayores en centros públicos y privados con el objetivo de brindar apoyo en su día a día mediante cuatro modalidades: centros gerontológicos residenciales, centros gerontológicos de atención diurna,

[18] El programa Desarrollo Infantil Integral también está considerado como parte de la inclusión social. Para esta investigación dicho programa es analizado en el acápite ¨seguridad básica del ingreso para niños y niñas

espacios alternativos y atención domiciliaria. El segundo programa se enfoca en dar atención especializada a personas con discapacidad mediante tres modalidades: centros diurnos, centros de referencia y acogida, y atención en el hogar y la comunidad, dirigidos a personas con discapacidad superior al 30%. Por último, el programa Protección especial ayuda a personas cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados, dirigido a niños, niñas jóvenes y adultos mayores en situación de vulnerabilidad, abuso sexual, maltrato y mendicidad. En la tabla 27 se resume el nivel de cobertura del instrumento no contributivo para la inclusión social. Es necesario recalcar que para estos servicios, es complicado medirlo en un sentido monetario.

Tabla 29: Niveles de cobertura de usuarios en programas de inclusión social

Año	Atención Integral a Personas Adultas Mayores	Atención Integral a Personas con Discapacidad	Total de beneficiarios	Total de adultos mayores a nivel nacional	Porcentaje
2016	49.732	31.904	81.636	1.143.494	7,14%
2017	75.398	32.124	107.522	1.180.944	9,10%
2018	95.699	34.776	130.475	1.221.286	10,68%
2019	118.036	34.614	152.650	1.264.423	12,07%

Nota: no existe protección especial para este grupo etario.
Fuente: MIES, 2019
Elaborado por: Autor

En resumen, desde el instrumento contributivo, a 2019, se cubrió al 47,58% de las personas de edad. Adicionalmente, las prestaciones de invalidez, vejez y riesgo de trabajo (desde el año 2018), son ineficaces al dar prestaciones equivalentes a la canasta básica. Para el instrumento no contributivo, nuevamente, lo montos de las pensiones y bonos son insuficientes, es decir, ineficaz, además, las coberturas son mayores al grupo etario de personas en edad activa, pero, aun así, no se considera una cobertura eficaz.

A manera de conclusión de la primera parte de este capítulo, el objetivo del mismo es evidenciar los niveles de cobertura de los instrumentos de protección social, en relación a las garantías definidas en la R202. Gracias a la información proporcionada, se evidenció escasas coberturas desde ambos instrumentos. A 2019, el porcentaje de cobertura desde el instrumento no contributivo fue de 9,59% y desde el instrumento contributivo fue de 24,07% en el mismo año para el grupo de niños, niñas y adolescentes. Es decir, a falta de garantías mínimas, los

niños, niñas y adolescentes están expuestos a vulnerabilidades ente cualquier experiencia exógena (cambio climático, conflictos políticos, entre otros) y endógena (carencia de medicinas, falta de acceso a educación, falta de acceso a agua potable y alimentación sana, entre otros). Además, las personas en situación de pobreza que ya está expuesta a estos problemas sociales, económicos y políticos; pasa por problemas como: migración, desintegración familiar, delincuencia, desigualdad, entre otros. Pero principalmente, se afecta al futuro de los niños, niñas y adolescentes al tener menos o casi ninguna oportunidad para acceder a educación, salud, mercadlo laboral y seguridad social.

De igual manera, en el año 2019, el porcentaje de personas que no percibieron ingresos iguales o mayores al salario básico unificado fue de 44,56%, es decir, casi la mitad de la población ecuatoriana no percibe algún ingreso mínimo decente o básico. En consecuencia, desde la teoría de los salarios de eficiencia, la cual menciona que las empresas no quieren disminuir los salarios de sus trabajadores, pues esto reduciría su productividad; para el caso de Ecuador, al tener el 44,56% de trabajadores con sueldos menores al salario de equilibrio, se puede concluir que la productividad de los trabajadores es menor, y, por ende, la eficiencia. Además, según esta teoría, los trabajadores no son capaces de encontrar empleo, aunque estén dispuestos a aceptar un salario menor al del mercado (Caraballo, 1996). Desde el instrumento no contributivo, las bajas coberturas se traducen en fala de derechos económicos, sociales y culturales. Además, evidencian la falta de un piso de protección social en materia de garantías básicas de ingreso.

Asimismo, para el grupo etario de edad; en el año 2019, desde el instrumento contributivo, el porcentaje de cobertura fue del 47, 58%. Desde el instrumento no contributivo, fue de 9,41% en inclusión económica y 12,07% en inclusión social. Este es el grupo etario con mayores niveles de cobertura, en comparación a los otros grupos etarios analizados, desde el instrumento contributivo y no contributivo. Aun así, se considera baja la cobertura desde el instrumento no contributivo.

A manera de conclusión de la primera parte de este capítulo, el objetivo del mismo es evidenciar los niveles de cobertura de los instrumentos de protección social, en relación a las garantías definidas en la R202. Gracias a la información proporcionada, se evidenció escasas coberturas desde ambos instrumentos. A 2019, el porcentaje de cobertura desde el instrumento

no contributivo fue de 9,59% y desde el instrumento contributivo fue de 24,07% en el mismo año para el grupo de niños, niñas y adolescentes. Es decir, a falta de garantías mínimas, los niños, niñas y adolescentes están expuestos a vulnerabilidades ente cualquier experiencia exógena (cambio climático, conflictos políticos, entre otros) y endógena (carencia de medicinas, falta de acceso a educación, falta de acceso a agua potable y alimentación sana, entre otros). Además, las personas en situación de pobreza que ya está expuesta a estos problemas sociales, económicos y políticos; pasa por problemas como: migración, desintegración familiar, delincuencia, desigualdad, entre otros. Pero principalmente, se afecta al futuro de los niños, niñas y adolescentes al tener menos o casi ninguna oportunidad para acceder a educación, salud, mercadlo laboral y seguridad social.

De igual manera, en el año 2019, el porcentaje de personas que no percibieron ingresos iguales o mayores al salario básico unificado fue de 44,56%, es decir, casi la mitad de la población ecuatoriana no percibe algún ingreso mínimo decente o básico. En consecuencia, desde la teoría de los salarios de eficiencia, la cual menciona que las empresas no quieren disminuir los salarios de sus trabajadores, pues esto reduciría su productividad; para el caso de Ecuador, al tener el 44,56% de trabajadores con sueldos menores al salario de equilibrio, se puede concluir que la productividad de los trabajadores es menor, y, por ende, la eficiencia. Además, según esta teoría, los trabajadores no son capaces de encontrar empleo, aunque estén dispuestos a aceptar un salario menor al del mercado (Caraballo, 1996). Desde el instrumento no contributivo, las bajas coberturas se traducen en fala de derechos económicos, sociales y culturales. Además, evidencian la falta de un piso de protección social en materia de garantías básicas de ingreso.

Asimismo, para el grupo etario de edad; en el año 2019, desde el instrumento contributivo, el porcentaje de cobertura fue del 47, 58%. Desde el instrumento no contributivo, fue de 9,41% en inclusión económica y 12,07% en inclusión social. Este es el grupo etario con mayores niveles de cobertura, en comparación a los otros grupos etarios analizados, desde el instrumento contributivo y no contributivo. Aun así, se considera baja la cobertura desde el instrumento no contributivo.

Para seguir desarrollando la investigación, en la segunda parte de este capitulo, se tomará en cuenta las prestaciones y asistencias sociales mencionadas anteriormente, para

analizar el resto de la R202, pues en el literal 8 se pide a los Estados miembro que se considere que, al definir las garantías básicas de seguridad social, tomen en cuenta atenciones médicas (prenatal y puerpal) gratuitas para personas vulnerables. Por otro lado, también se menciona que la seguridad básica del ingreso debería permitir a sus beneficiarios, vivir con dignidad y, finalmente, se detalla que tipo de régimen pertenece cada instrumento de la protección social, como lo dicta la R202.

3.2 Sobre personas de atención de salud esencial, atención médica prenatal y puerperal

El Estado es el responsable de mejorar el bienestar del entorno de sus ciudadanos, es decir, asignar los recursos de la mejor manera para asegurar el acceso a alimentación, educación, salud, entre otros derechos básicos, todo esto, con el fin de proteger la vida misma (Sen, 2000 como se citó en Guarderas, Raza, González, 2020). Es decir, el Estado tiene la responsabilidad de que los recursos en salud, entre otros, sean eficientes (recursos adecuados) y eficaz (acceso para toda la población)

La OMS indica que todas las comunidades y personas deberían recibir servicios de salud esenciales, tales como: promoción y prevención de salud, con el objetivo de brindar a la ciudadanía una cobertura sanitaria básica (Organización Mundial de la Salud, 2021). Dicho esto, este apartado analiza si es que el Estado ecuatoriano ofrece cobertura sanitaria básica, para verificar su cumplimiento del numeral 8, literal a de la R202.

El concepto de promoción es dinámico y la Organización Mundial de la Salud ha adoptado distintas definiciones con el pasar de los años. Para resumir, las prioridades que debe dar el Estado son: construir políticas públicas en torno al ámbito de salud y aumentar la inversión a este sector (Ministerio de Salud Pública, 2019).

El ente gubernamental encargado de la salud pública del Ecuador es el Ministerio de Salud Pública (MSP). Este ministerio cuenta con el Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021 con el objetivo de garantizar, a todos los ecuatorianos y ecuatorianas, atención integral y de calidad, al mismo tiempo, contribuye con el objetivo 3 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; esta trata sobre garantías de acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud Pública, 2017). Para lo promoción de salud, el MSP cuenta con planes como: Lactancia Materna Si, Reconocimiento de Responsabilidad Nutricional a restaurantes y cafeterías a nivel Nacional, Estrategia Agita tu Mundo y además,

el Ministerio de Salud ofrece programas para el control de deficiencia de yodo, prevención y control del VIH-SIDA-ITS, encuestas, controles sobre el consumo de drogas, entre otros[19].

Como se mencionó en el tercer párrafo de este apartado, es necesario analizar la inversión del Estado en el sector de salud para evidenciar si es que el Estado brinda una cobertura de salud básica. Para evidenciar si la inversión es adecuada y eficiente, se toma como base la disposición constitucional transitoria del 2008, la cual menciona que el Estado debe gastar un mínimo del 4% respecto al PIB[20] (Torres, 2018).

En la tabla 30, se muestra la evolución de la proforma del presupuesto general del Estado para el sector de salud y la comparación respecto al PIB. Como resultado, se obtiene que el gasto en salud como porcentaje del PIB no alcanza ni al 1% en todos los periodos analizados, es decir, los recursos en salud no son eficientes, pues no alcanza un porcentaje mínimo de inversión. Además, no se cumple con la promoción y prevención que demanda la Organización Mundial de la Salud, debido a que solo existen políticas públicas en torno al tema, pero no hay una inversión adecuada.

Tabla 30: Presupuesto del Estado para el sector de salud en relación al PIB. Periodo 2016-2019.

Año	Ingresos Sector Salud	PIB	Gasto en salud como % del PIB
2016	435.325.356,77	99.937.696.000	0,0044
2017	339.341.687,88	104.295.862.000	0,0033
2018	673.170.097,53	107.562.008.000	0,0063
2019	437.105.548,00	108.108.009.000	0,0040

Fuente: Banco Central, 2020; Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, 2017, 2018, 2019
Elaborado por: Autor

En materia de atención medica prenatal y puerpal, el IESS ofrece un subsidio de maternidad, desde el Seguro de Salud y el Seguro Social Campesino, el cual cubre contingencias de embarazo, parto y puerperio. Lamentablemente, para acceder a este subsidio, previamente se debe registrar aportaciones durante 12 meses previos al parto.

[19] Véase: https://www.salud.gob.ec/programas-del-ministerio-de-salud-publica/
[20] Adicionalmente, la OMS (2019), recomienda invertir en atención primaria, mínimo el 1% respecto al PIB de cada país.

En el año 2019 se atendieron a 79.139 pacientes por maternidad (Ver tabla 22). Pero los datos indican que esta prestación no es suficiente. Según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (2020), la tasa de mortalidad neonatal ha aumentado desde el año 2014 (4,6% por cada 1000 nacidos vivos) hasta el año 2019 (6,1% por cada 1000 nacidos vivos).

Es necesario mencionar que, desde el instrumento no contributivo, se hizo un intento por brindar un bono a mujeres embarazadas en situación de pobreza. Lamentablemente, por temas de especulación, no se logró desarrollar esta asistencia social.

> Me acuerdo que en el 2012 o 2014 se implementó un bono para mujeres embarazadas en situación de pobreza. No funcionó, por la creencia popular de que las mujeres se iban a embarazar para cobrar el bono. Creo que nadie se embaraza por tener un bono, que, además, era temporal; desde el embarazo hasta que él bebé tenga una cierta edad. (Marco Cazco, ex viceministro de inclusión económica, 2022).

En resumen, el Estado ecuatoriano no cuenta con prevención y promoción de salud adecuada (más allá de las políticas implementadas), pues la inversión en salud por parte del Estado ecuatoriano, no alcanza ni a 1% del PIB desde el año 2016 a 2019. Además, las prestaciones de maternidad (que incluye atención prenatal y puerpal) no son suficientes para reducir la tasa de mortalidad neonatal, debido a que el porcentaje de dicha tasa a aumentado ido aumentado desde el año 2014 a 2019. Adicionalmente, desde el instrumento no contributivo no se cuenta con un servicio relacionado a la maternidad, lo cual dificulta el acceso universal y básico para la contingencia en maternidad.

Continuando, la R202 también menciona que las personas con garantías básicas deben vivir con dignidad. A pesar de que anteriormente se utilizó el salario digno, este apartado hace un análisis más profundo acerca de las personas de la población ecuatoriana que viven con dignidad, desde un punto de vista de ingresos económicos.

Vivir con Dignidad

El concepto de dignidad tiene muchas interpretaciones, tan variadas que en esta investigación no hace un análisis tan profundo sobre los debates que rodean a este concepto. Según la R202 de la OIT, considerar un nivel mínimo de ingresos, como el salario básico, es suficiente para que una persona viva con dignidad. Esta investigación considera que es necesario una consideración teórica del porqué la dignidad puede estar equiparada a un nivel de ingreso básico. Además, el objetivo de este apartado es identificar qué parte de la población ecuatoriana vive con dignidad.

Según Kant (2007):

> Lo que se refiere a las inclinaciones y necesidades del hombre tiene un precio comercial, lo que, sin suponer una necesidad, se conforma a cierto gusto, es decir, a una satisfacción producida por el simple juego, sin fin alguno, de nuestras facultades, tiene un precio de afecto; pero aquello que constituye la condición para que algo sea fin en sí mismo, eso no tiene meramente valor relativo o precio, sino un valor interno, esto es, dignidad. La moralidad es la condición bajo la cual un ser racional puede ser fin en sí mismo; porque sólo por ella es posible ser miembro legislador en el reino de los fines. Así, pues, la moralidad y la humanidad, en cuanto que ésta es capaz de moralidad, es lo único que posee dignidad (Kant, pág. 48, 2007)

Esto quiere decir que la dignidad no tiene un equivalente, pues esta se halla por encima de cualquier precio y algo que tiene un precio, puede ser suplantado por su equivalente. Este autor difiere entre dos conceptos: precio comercial y precio de afecto. El primer concepto alude a las mercancías que el ser humano consume por necesitas y el segundo concepto, por sus gustos. Todo lo demás, que sea considerado un fin en sí mismo, es pues, dignidad. Es decir, la dignidad no tiene un precio. Se puede considerar una dicotomía entre precio y la dignidad, si algo tiene precio, no tiene dignidad, Es decir, toda mercancía no tiene dignidad

Dicho esto, se considera que toda la población dependiente del mercado laboral, no tiene dignidad. Cabe tomar en cuenta el contexto histórico que Kant produjo ese pensamiento y que este autor era una persona privilegiada, por ende, podía escoger entre trabajar y no hacerlo.

Por otro lado, el trabajo para Marx (1974):

> Podemos distinguir al hombre de los animales por la conciencia, por la religión o por lo que se quiera. Pero el hombre mismo se diferencia de los animales a partir del momento en que comienza a producir sus medios de vida, paso éste que se halla condicionado por su organización corporal. Al producir sus medios de vida, el hombre produce indirectamente su propia vida material (pág.19)

Es decir, para Marx el trabajo es un medio para acceder a bienes materiales dentro del sistema capitalista que son necesarios para que las personas puedan satisfacer sus necesidades. Dado que la dignidad es un elemento intrínseco de la persona moral que no tiene valor como mercancía (como lo menciona Kant) es necesario precisar que, considerando, solo dentro del sistema capitalista, el trabajo es necesario para poder adquirir los medios necesarios de subsistencia, el trabajo se vuelve esencial y la dignidad, el fin último. En otras palabras, el nuevo elemento esencial de las personas dentro del sistema capitalista es el trabajo digno, que

se traduce como trabajo formal o adecuado, que, a su vez, se traduce como el trabajo que le permite a la persona tener un ingreso mínimo y estable.

La población trabajadora que más se acerca a esta concepción del trabajo digno o formal, son las personas pertenecientes al empleo adecuado. En esta categoría se evidencia al grupo poblacional que trabaja 40 horas a la semana y obtiene un ingreso igual o mayor al salario mínimo. Como se observa en la tabla 28, el porcentaje de la población con dignidad, desde un punto de vista correspondiente a un acceso de ingreso económico, es del 18,22% para el año 2019. Esto quiere decir que menos de una quinta parte del Ecuador logra acceder a este privilegio, que es, pues, vivir con dignidad.

Tabla 31: Porcentaje de la población con acceso a empleo adecuado. Periodo 2016 a 2019

Año	Empleo adecuado	Población	Porcentaje
2016	3.243.293	16.528.729	19,62
2017	3.417.483	16.776.978	20,37
2018	3.262.079	17.023.406	19,16
2019	3.146.297	17.267.986	18,22

Fuente: INEC, Proyecciones poblacionales, s.f.; ENEMDU, 2019
Elaborado por: Autor

Prestaciones y regímenes

En literal 9 de la R202 se menciona que, además de las garantías básicas de seguridad social, los países miembros deberían implementar prestaciones y regímenes que ayuden a promover pisos de protección social. En el segundo párrafo de este mismo literal se evidencia las prestaciones que el país miembro debería ofrecer a su ciudadanía, mientras que en el numeral 3 se especifica el tipo de régimen por las cuales las prestaciones pueden ser suministradas.

Prestaciones R202 vs Prestaciones IESS y asistencias sociales del MIES

La R202, desde el literal 9 al 10 menciona que la seguridad básica debe estar complementada con prestaciones dependiendo del contexto nacional. En el Cuadro 25 se hace una comparación entre las prestaciones que menciona la R202 y las prestaciones que realiza

el IESS. Como se puede evidenciar, el IESS cumple con cada prestación que la recomendación señala. En este caso, se trata de un régimen de seguro social.

Tabla 32: Comparación de las prestaciones de la R202 y prestaciones de IESS y cobertura de beneficiarios

Prestaciones de la R202	Prestaciones de IESS	Cobertura de beneficiarios 2016	Cobertura de beneficiarios 2017	Cobertura de beneficiarios 2018	Cobertura de beneficiarios 2019
Prestaciones familiares y por hijos a cargo	Seguro Social Campesino*	679.291	750.785	713.494	679.291
Prestaciones de enfermedad y atención de salud	Seguro General de Salud Individual y Familiar	3,513,630	3.865.577	3.701.093	3.755.439
Prestaciones de maternidad		66,052	73.088	74.776	79.139
Prestaciones de invalidez	**Seguro IVM	430.638	455.964	484.864	520.186
Prestaciones de vejez					
Prestaciones de sobrevivientes					
Prestaciones de desempleo y garantías de empleo	Cesantía y Desempleo	264,064	217.363	184.599	206.387
Prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Riesgos del Trabajo	14.359	14.352	14.193	13.960

Fuente: IESS, 2016, 2017, 2019
Elaborado por: Autor

Por otro lado, la R202 también menciona el régimen tipo asistencia social. Este régimen se basa en el libre mercado, en donde los grupos sociales excluidos por la formalidad fueron los incapaces de mantenerse en el mercado. Para estos grupos sociales (pobres y

vulnerables) se brindará apoyo financiero o en especie con una perspectiva de caridad o educadora (caso del BDH). Estas características encajan en las obligaciones que tiene el MIES con su población objetivo, como se ha mencionado anteriormente (ver tabla 26).

En resumen, desde el instrumento contributivo, el IESS cumple con todos los dictámenes de la R202 con respecto a prestaciones. Desde el instrumento no contributivo, se trata en un régimen de asistencia social, pues MIES se comporta como un mecanismo que dirige sus servicios a la población más débil del país y, además, la financiación está a cargo del Estado (Franco y Mejía, 2007).

A manera de conclusión, la segunda parte de este capítulo, detalla otro tipo de garantías mínimas que las personas deberían acceder para fomentar pisos de protección social.

Por el lado de la promoción y prevención en salud, existen políticas relacionadas con la materia, pero la inversión en salud no llega ni al 1% del PIB, es decir, la salud es ineficiente, pues se recomienda que el porcentaje de gasto en salud respecto al PIB sea mínimo del 4%.

Adicionalmente, la falta de garantías mínimas que complementen las prestaciones de maternidad, dificulta el acceso universal y básico para la contingencia en maternidad, es decir, la atención en salud no es equitativa.

En materia de la dignidad, para Marx y Engels: las personas ``comienzan a distinguirse de los animales cuando estos empiezan a desarrollar sus medios de vida (…), el hombre produce indirectamente su propia vida material`` (Marx y Engels, 1974). Entonces, se infiere que solo el 22% de los ecuatorianos logran la metamorfosis desde lo animal a lo humano, desde lo natural al ser social.

Desde las prestaciones y regímenes, el IESS cumple con todos los dictámenes de la R202 con respecto a prestaciones, tratándose de un régimen de seguro social. Desde el instrumento no contributivo, no se cumple con garantías mínimas de ingresos detalladas en la primera parte de este capítulo. Además, se trata de un régimen asistencialista[21], es decir, para quienes acceden a los servicios asistenciales (específicamente el BDH) de MIES, en términos de eficacia y eficiencia, a largo plazo fomenta la movilidad social, es decir, mejora las

[21] La asistencia social, desde la psicología, puede producir que, a las personas beneficiarias de los servicios asistenciales, se las vea y se auto perciban como un sujeto empobrecido e incapaz de ejercer sus propias facultades; sujetos que se ven a ellos mismo como una cosa empobrecida y dependiente del otro (Contreras, 2014).

diferentes condiciones de pobreza estructural y de desarrollo humano, y al mismo tiempo, mejora el bienestar de las personas (Gassmann y Mideros, 2017).

A continuación, las directrices analizadas de la R202, se enfocan en el instrumento de regulación del mercado laboral y otras políticas relacionadas, según lo dicte la R202. Antes de empezar con el análisis de las siguientes políticas, es necesario aclarar que analizar completamente la complejidad de cada política, requeriría una investigación específica a cada política, ley o plan del gobierno y, es por esto, que, en cada política, ley o plan, solo se explica la existencia y datos relacionados a dichas políticas, leyes o planes de 2017 a 2019. En este sentido, se hace un análisis descriptivo ex ante.

3.3 Promoción de la actividad económica productiva y de empleo formal

En Ecuador, según información de INEC, la estructura económica productiva se compone por seis sectores principales: la agricultura, silvicultura y pesca; la Banca, seguros, estadísticas financieras; el sector energético, donde se desarrolla la exploración, explotación y trata de hidrocarburos y sus derivados; la minería, manufactura y construcción; el transporte; y el turismo. Al último trimestre del 2019, en base al Índice de la Actividad Económica Coyuntural (IDEAC), el cual es un indicador de ciclo de tendencia del volumen de la actividad económica en el país:

> Las actividades que registraron decrecimientos en el trimestre de análisis (comparado con el anterior) fueron: la producción y exportación de pescado (22%), manufactura (8%), la producción petrolera bajó en 5%, mientras que las industrias generadoras de la mayoría de plazas de trabajo en el país disminuyeron en este trimestre, como son: construcción (4%), comercio y transporte en 3% cada una. (Banco Central del Ecuador, 2019)

En cuanto a la promoción de estas actividades en Ecuador, el Estado se ha encargado de otorgar corresponsabilidad a los Ministerios para que cada uno se enfoque en diseñar políticas públicas que permitan el fortalecimiento y reactivación de estos sectores.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, ha promovido el Proyecto Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola (PITPPA) que está vigente desde el 2016, y tiene como objetivo "promover la reactivación del agro, a través de la optimización de procesos de asistencia técnica y extensionismo" (Ministerio de Agricultura y Ganadería, s.f.). El proyecto está enfocado en elevar la productividad nacional relacionada al banano, arroz, papa, café, cacao, entre otros. Se ha ejecutado en 24 provincias de todo el país y los principales beneficiarios son pequeños productores que poseen de 0 a 10

hectáreas de terreno dedicado a esta actividad. Todo con el objetivo de mejorar el rendimiento agro productivo, a través de la innovación tecnológica.

A 2019, el sector agro aportó con 8.368,3 millones a la producción total anual del país. (Banco Central, 2020). Además, durante el primer semestre de ese año este sector generó aproximadamente 2.2 millones de empleos, entre el sector urbano y rural. (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2019)

En cuanto al sector energético, es preciso mencionar que el Ecuador todavía depende del petróleo. "Según el último Balance Energético Nacional, que presentó el Gobierno en el 2017, un 88% de la energía provino del petróleo, mientras que la que se obtuvo de recursos renovables como: agua, sol o viento representó un 6%" (Pacheco, 2019). Dentro de los cuales, los principales sectores de consumo son: "sector Transporte, correspondiente a 42% del total del consumo energético nacional; sector Industrial (18%) y sector Residencial (12%), sector Comercial (5,68%), Agropesca y Minería (0,94%), Construcción y otros (16,47%). Finalmente, el autoconsumo (consumo propio) del sector energético representó 5%" (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, 2017). El sector correspondiente al transporte demanda alrededor de 45 millones de barriles de petróleo al año 2017, y alcanzó los 46 millones en 2019 según los datos del Balance Energético Nacional (2020).

Además, esta actividad productiva representa cerca del 40% del total de exportaciones del Ecuador a 2019 (Banco Central, 2020). Este sector comprende un eje fundamental en la cadena económica del país; es fuente de divisas, contribuye al presupuesto del Estado y equilibra la balanza comercial. La actividad petrolera permite generar también, cerca de 40 mil plazas de empleo, "lo que representa el 0,5% del empleo total en el país" (Pastor, 2020).

El Estado es el encargado de promover que este recurso no renovable incremente su valor agregado a nivel nacional y generar fuentes de empleo. Por ello, implementar políticas públicas como parte de la matriz energética que garanticen no solo su promoción como actividad económica, sino también desarrollar estrategias que sean amigables con medio ambiente y generen responsabilidad social. Para esto, la Secretaria de Hidrocarburos, creó el Banco de Información Petrolera del Ecuador (BIPE, 2018); cuya función principal ha sido:

> Buscar, recuperar, estandarizar, integrar, administrar y preservar el patrimonio de información hidrocarburífera del país, mediante la organización, mantenimiento y provisión de información técnica generada durante las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, siendo la ÚNICA fuente oficial de información técnica hidrocarburífera del país. (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018)

Además, considerando que este sector es de suma importancia para la productividad económica del país, a través de este Banco de Información se atienden las principales necesidades y requerimientos de los sectores y socios estratégicos, centros de investigación, potenciales inversionistas y organismos del Estado. Asimismo, para el desarrollo hidrocarburífero, es importante mencionar el fuerte impacto socio ambiental que provoca. Estos factores son fundamentales cuando se habla de la promoción de esta actividad económica productiva.

Para promover la actividad económica dedicada al sector de la minería, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ha implementado a 2019 varios Proyectos Estratégicos entre los que figuran: Fruta del Norte, Mirador, Río Blanco, Loma Larga, San Carlos Panantza. En general, estos proyectos son a gran escala para la extracción de oro, cobre y plata. Estos Proyectos Mineros han permitido que se generen 6,363 plazas de empleo directo y 18,800 plazas de empleo indirecto (Banco Central del Ecuador, 2019). En palabras del Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables (2019), el objetivo principal de promover proyectos públicos de este tipo son fomentar "una minería responsable y necesaria que respete el ambiente bajo estándares de calidad y formal, no apoyamos las actividades que están fuera de la Ley por los problemas sociales y legales que esta genera" (Briones, 2019).

Además, de promover a través de estos Proyectos la actividad económica en el país, han permitido a 2019 generar 30 millones de dólares en regalías. (Agencia de Regulación y Control Minero, 2019).

El Ministerio de Industrias y Productividad, en aura de promover las actividades económicas manufactureras, que aportan al PIB 13.962,6 millones de dólares a 2019, ha generado la Política Industrial del Ecuador (2016-2025). La importancia de la creación de estas políticas radica en la necesidad de generar desarrollo económico desde el sector industrial y diversificar la estructura productiva del país que se ha enfocado principalmente en el sector agrícola. El objetivo de la Política Industrial entonces es, potencializar y fortalecer

la industria ecuatoriana generando condiciones y entornos adecuados. “Toda política industrial apunta al mejoramiento de la estructura productiva” (Ministerio de Industrias y Productividad, 2016).

Asimismo, este sector a 2019 ha generado el 11% del empleo total en Ecuador, según datos del INEC (2019). La Política Industrial se ha enfatizado en propiciar la transformación productiva mediante la incorporación de conocimiento y valor agregado dinamizando otros sectores productivos. Asimismo, impulsa la innovación constante de los procesos productivos.

Por otro lado, quien promueve las actividades productivas del sector de la construcción es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Este sector, ha experimentado una recesión desde el 2015 pues, “la dificultad del Estado para mantener el gasto e inversión pública y la desaceleración económica que ha mermado el poder adquisitivo de los hogares” (Zabala, 2019). En el año 2019, este sector generó 11.690,8 millones de dólares, cifras menores a lo generado en 2017 donde las cifras alcanzaron 12.087,4; y en 2018 donde las cifras fueron de 12.125,1 millones de dólares. A pesar de esto, este sector representó en 2019 el 11% del total de la producción de la economía y generó el 6,1% de empleo en el país.

Este sector contribuye potencialmente a la generación de empleo en Ecuador, por lo que la recesión en este sector productivo significa directamente una reducción considerable en las plazas de empleo. Bajo este contexto, “en 2018 más de $1.900 millones se inyectaron en la industria de la construcción mediante préstamos de diversas entidades” (Lucero, 2020). A pesar de catalogarse como generador importante de empleo y ser un sector con alto financiamiento de diversas entidades, para fines de esta investigación no se ha logrado encontrar políticas públicas a 2019 que promuevan las actividades económicas de este sector como tal, a diferencia de otros sectores, donde sí se ha encontrado políticas enfocadas en la promoción de la actividad económica productiva.

Sobre el sector referido al transporte, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ha implementado en su plan estratégico institucional y acorde a los lineamientos planteados en las políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir una Planificación Estratégica Institucional (2015-2017). La cual tiene como objetivos principales promover e incrementar la calidad del servicio de transporte, así como también ampliar la cobertura y garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables que cumplan con estándares

nacionales e internacionales (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2015). Y con esto consecutivamente, promover las actividades productivas económicas de este sector. En el año 2017 este sector generó 5.387,4 millones de dólares para el país y aumentó a 5.620,1 millones en 2019.

Del mismo modo, el Ministerio de Turismo, encargado de promover las actividades productivas relacionadas a este sector, ha generado distintas políticas públicas. Como el Programa para el Desarrollo Turístico de Localidades Pueblos Mágicos Ecuador- 4 mundos, creado en 2019; cuyo objetivo principal era:

> Promover el desarrollo turístico de poblaciones que cuentan con atributos culturales y naturales singulares que cumplan con las condiciones básicas necesarias para el desarrollo de la actividad turística, mediante un programa de fortalecimiento que facilite la implantación de un modelo de desarrollo turístico local. (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019)

Para lograr los objetivos se planteó abordar este sector desde tres ejes. El primero relacionado a fortalecer la oferta turística; el segundo relacionado al mejoramiento de las capacidades técnicas; y el tercero fomentando el emprendimiento turístico.

Este sector aporta con cerca de 477.382 plazas de empleo en el país. En 2018, este sector representó el 5.30% del total de empleos generados, y en 2019 esta cifra incrementó cerca del 3,0% en comparación con el año anterior (Ministerio de Turismo, 2020).

Además, en el año 2019 se realizó un Plan Nacional de Turismo 2030. Esta herramienta pretende brindar los lineamientos necesarios para realizar toda la gestión turística en el país. Y debe ser aplicada en el diseño de otras políticas públicas que desarrolle el Ministerio. Asimismo, las acciones realizadas deben encaminar a promover un turismo sostenible, y accesible, donde la gestión debe ser eficaz.

En cuanto a la promoción de empleo formal, a marzo de 2019 se registró que el 37,9% de la población cuenta con empleo adecuado (INEC, 2019). De acuerdo a lo establecido en los objetivos del Plan Nacional Toda un Vida, las políticas públicas deben generar y promover el empleo formal. Se comprende al empleo formal como aquel donde la persona gana al menos un salario básico, y labora 40 horas a la semana.

El Ministerio del Trabajo ha desarrollado varias políticas públicas relacionadas a la contratación pública, la formación profesional, las competencias productivas y la

empleabilidad. Entre las cuales figuran el Programa Mi Primer Empleo cuyo objetivo es "la ubicación de jóvenes estudiantes en pasantías en el Sector Privado y prácticas preprofesionales en el Sector Público, a escala nacional" (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2018). De esta forma se busca garantizar que las y los jóvenes alcancen un nivel de formación profesional que les ayude a insertarse en el mercado laboral.

Del mismo modo, ocurre con políticas como Empleo Joven cuyos objetivos principales son:

1. Promover la contratación juvenil, mediante un esquema de incentivos económicos por parte del Estado al sector privado para contribuir a la reducción del desempleo juvenil.
2. Fortalecer las capacidades y conocimientos de las y los jóvenes vinculados al proyecto a través de la formación en habilidades blandas, Código Laboral, los deberes y derechos del trabajador en la empresa.

Y que busca beneficiar a aproximadamente 60 mil jóvenes. Además, se han desarrollado políticas que promueven la seguridad, la buena salud en el trabajo y la gestión integral de riesgos, en coordinación con los objetivos de *empleo digno* tipificados en el Plan Nacional Toda una Vida.

En definitiva, desde los distintos ministerios del Ecuador, se ha desarrollado variedad de planes y políticas públicas para fomentar y optimizar las actividades económicas del país en materia de la promoción de la actividad económica productiva (sector agrícola, energético, minero, manufacturero, construcción, transporte, turismo) y el empleo formal. Cabe destacar que las actividades que decrecieron en su producción física (IDEAC), fueron: pesca, manufactura, petróleo, construcción, comercio y transporte.

Políticas que fomentan la generación de ingresos, alfabetización, educación y formación personal

Para el Estado ecuatoriano, las principales fuentes de ingresos son: venta de petróleo y recaudación tributaria (Heredia, 2017). Entonces, para evidenciar políticas que fomenten la generación de ingresos es necesario analizar políticas enfocadas a la recaudación tributaria y venta de petróleo.

El plan de Prosperidad (2018-2021), analizado anteriormente en esta investigación, fomenta un ¨aprovechamiento responsable de recursos naturales¨. Además, su intención era incrementar la producción petrolera a 700.000 barriles diarios hasta el 2021, así como

también, se quería incrementar la producción minera. En el año 2018 y 2019 el total de ingresos petroleros fue de 2.076,46 y 2.371,67, respectivamente; teniendo así, una participación del 2,21% en el PIB a 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Por otro lado, más allá de aplicación de políticas, Ecuador cuenta con La Ley de Regímenes Tributario Interno, la cual, logró incrementar de 3.051.713,293 (año 2000) a 10.758.797,706 (año 2018) dólares, en términos de recaudación, lo cual implica un aumento del 263,39% en el periodo desde el año 2000 a 2018 (Flores et al, 2019). Además, según el Ministerio de Economía y Finanzas (2020), los impuestos[22] generaron ingresos de 13.676,49 millones de dólares en el año 2018 y 13.063,96 millones para el año 2019, para el presupuesto general del Estado, teniendo una participación del 12,17% de participación en el PIB a 2019.

En materia de políticas de educación, formación personal y alfabetización, antes de iniciar con el análisis, es necesario entender que la educación y la formación personal van de la mano. En este sentido, la educación sirve como formación personal para la libertad socialmente responsable (Daros, 2012). Dicho esto, a continuación, se pretende evidenciar políticas enfocadas en la educación (la cual abarca formación personal) y alfabetización, la cual también esta ligada con la educación.

El Estado ecuatoriano cuenta con variedad de programas y sistemas, con el fin de desarrollar capacidades en materia de aprendizaje, conocimientos, técnicas, arte y cultura, entre los cuales están: Sistema Nacional de educación, Programa Todos ABC (proceso educativo desde alfabetización hasta bachillerato intensivo), Bachillerato Virtual, Programa ¨Nuestras propias historias¨, Programa de acompañamiento Pedagógico, Servicio de atención familiar en la primera infancia (SAFPI), Servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica (NAP), Atención en educación ordinaria y extraordinaria, entre otros (Ministerio de Educación, 2017, 2018, 2019).

Desde el (SAFPI), se evidencia un aumento de beneficiarios de 16.813 (2018) a 19.975 (a enero del año 2020), lo cual es de vital importancia para que más niños y niñas, de 3 y 4 años de edad, logren acceder a educación básica en sus hogares. Adicionalmente, el NAP, ayuda a estudiantes con rezago escolar de dos o más años. Desde el 2018 a 2019 se registró

[22] Se consideran: IVA, renta, salida de divisas, arancelarios, importación, operaciones de crédito.

un incremento de 12% de beneficiarios. Por otro lado, se evidencia una cantidad mayor de estudiantes (3.345.437), instituciones (8.595) y docentes (157.980) a nivel urbano, en comparación al rural (1.048.573 de estudiantes; 7.462 de instituciones; 56.815 de docentes) (Ministerio de Educación, 2019), demostrando así, una falta de cobertura en materia de calidad de educación hacia el sector rural.

También hay que tomar en cuenta que las personas necesitan distintas condiciones materiales necesarias, para luego, poder educarse de una forma adecuada y puedan tener un buen rendimiento en su proceso escolar. El llamado ciclo de vida, según Sachs, es base fundamental para el desarrollo humano: ¨Las capacidades, salud y la productividad de una persona en cada uno de los estadios de su vida dependen de las decisiones que se han tomado en las etapas previas de ese mismo ciclo vital (…). La mala salud y mala alimentación puede transmitirse también de generación en generación¨. (Sachs, 2014). Este autor argumenta que se ha dejado a un lado la importancia que tiene el Desarrollo en la Primera Infancia (DPI) y se ha dado mucho peso a la educación formal, como base para desarrollar capital humano, a través de la educación. Factores como un entorno familiar violento, inseguridad, estrés, malnutrición, falta de estímulos cognitivos; provocan que el niño o la niña tengan muchos inconvenientes además de dificultar la superación del periodo escolar.

En materia de venta de petróleo y recaudación tributaria, se evidencia políticas y una ley enfocada en aumentar los ingresos provenientes de estos sectores, los cuales muestran en el PIB. Por otro lado, nuevamente, se observa menor preocupación por el área rural, pues el número de estudiantes, instituciones y profesores es mucho menor a comparación del área urbana. Además, es muy importante también tomar en cuenta el DPI lo cual permite conllevar de mejor manera el periodo escolar.

En conclusión, la recaudación tributaria y la venta de petróleo cuenta con políticas enfocadas a dichos sectores y se refleja ingresos estables en el año 2018 y 2019. Al ser estos las principales fuentes de ingresos del Estado ecuatoriano, se considera que se cumple el dictamen de políticas que fomenten la generación de ingresos. Este apartado no considera que tan sostenible son estos ingresos, puesto que hay un principio dedicado al análisis de la sostenibilidad. En este caso, solo se pretende evidenciar la existencia de políticas, como lo dicha la R202.

Por otro lado, la calidad de educación en el área rural deja mucho que desear, puesto que no hay suficientes políticas y planes efectivos para mejorar la educación. Según Villares y Salcines (2007), la educación aumenta la cohesión social y, al mismo tiempo, genera una sociedad con mejor organización y más democrática. En este sentido, el sector rural tiene aún más limitantes para una integración social, lo cual conlleva a una sociedad más fragmentada y una democracia más disfuncional.

Políticas que fomentan la iniciativa empresarial y empresas sostenibles

Al hablar de iniciativa empresarial y empresas sostenible, OIT (s.f.) hace referencia al emprendimiento, situación del sector privado y a la adopción de medidas y tecnologías enfocadas en el medio ambiente[23].

Desde el marco normativo, Ecuador cuenta con la Ley orgánica de emprendimientos e innovación, la cual fue presentada en el año 2019 a la Asamblea Nacional y en febrero de 2020 entró en vigor (Ley No. 151 de 2020). La Tasa de actividad emprendedora (TEA) ayuda a medir la cantidad de personas adultas (18 a 64 años de edad) que están por iniciar un negocio o que se encuentran en los primeros 42 meses de emprendimiento. Para Ecuador, la TEA fue de 29,62% en el año 2017 y 36,2% para el año 2019. Asimismo, los negocios establecidos (son aquellos que sobrepasan los 42 meses de estar establecidos) llegaron al 15,4% al año 2017, disminuyendo, a comparación del año 2010 (14,7%) (Organización Internacional del Trabajo, 2021). Cabe adicionar, que a pesar de que la TEA haya aumentado en los periodos mencionados, mas de la mitad de los emprendimientos logran sobrevivir hasta los tres años, debido a falta de innovación, dificultad de acceder a créditos y poca rentabilidad (Pesantes, 2019).

Adicionalmente, visualizando los valores por sexo, se evidencia que el porcentaje de hombres en la TEA, es mayor en el año 2019 (53,50% de hombres y 46,50% de mujeres, respectivamente). Además, los negocios establecidos tienen una brecha mas grande en el mismo periodo: 62% de hombres y 38% de mujeres, lo cual evidencia una brecha de género al momento de iniciar una empresa y establecer la empresa. De igual manera, la TEA y los negocios establecidos son mayores en el área urbana a comparación del área rural a 2019

[23] Véase: https://www.ilo.org/empent/areas/entrepreneurship-and-enterprise-development/lang--es/index.htm#:~:text=%E2%80%9CLas%20empresas%20sostenibles%20deber%C3%ADan%20innovar,mercados%20nacionales%20e%20internacionales".

(65,5% y 33,1%, respectivamente). Cabe resaltar, que la motivación más importante para el emprendiendo en Ecuador, es la escasez de empleo, con un 82.7% del total de personas encuestadas, afirmando este tema (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

Por otro lado, OIT y la Federación Nacional de Cámaras de Industrias (2021) en su investigación ¨Evaluación del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles en Ecuador¨ valoran las limitaciones y oportunidades que el sector privado debe enfrentar en el Ecuador, con relación a la sostenibilidad empresarial. Entre los aspectos más destacados, se encuentran: bajos niveles de inversión extranjera directa; mal desempeño de la transformación digital y uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC); mejorar la competitividad interna y las relaciones públicas y privadas; fomentar el crecimiento de sectores vulnerables dentro de cadenas productivas, mejorar el entorno político y generar propuestas sobre sostenibilidad empresarial. Además, la investigación mencionada en este párrafo, concluye que Ecuador tiene mucho que hacer con respecto al impulso de políticas que estén a favor del medio ambiente dentro y fuera de la gestión empresarial (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

En resumen, Ecuador es un país que, además de tener brechas de género en el emprendimiento, tiene un ambiente poco amigable para los emprendedores. Además, no cuenta con políticas enfocadas a la sostenibilidad empresarial, lo cual produce otro ambiente poco amigable, para que el sector privado pueda desarrollarse de mejor manera y reinventarse en relación a productividad, tecnología, competitividad y sostenibilidad ambiental.

Medidas para prevenir fraude y evasión fiscal

En el Ecuador, el Servicio de Rentas Internas (SRI) es la institución gubernamental encargada de asegurar la recaudación tributaria, con el objetivo de fomentar la cohesión social. Desde el año 2017, Ecuador es miembro del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información, así como también el país ha presentado una carta de adhesión a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, con esto Ecuador busca fortalecer mecanismos para la transparencia fiscal y combatir la evasión en base a estándares internacionales (Servicio de Rentas Internas, 2021).

Entre sus acciones para prevenir la evasión fiscal, se destaca el fortalecimiento del Modelo de Gestión de Riesgos Tributarios, pues este modelo es la base de todos los procesos

de control tributario. Otra de sus acciones es la innovación y transparencia, mediante la implementación de una Plataforma de Análisis del Comportamiento Tributario y publicaciones con información sobre control, acciones y cobros, respectivamente[24].

Por otro lado, existen herramientas que permiten un mejor conocimiento sobre las operaciones de cada contribuyente, un ejemplo es la facturación electrónica digital. Gracias a esta herramienta se puede mejorar la fiscalización de cada contribuyente, lo a que su vez, ayuda a aumentar la recaudación tributaria. En Ecuador, el proceso de facturación digital electrónica inició en el año 2012, pero desde el año 2015 la facturación electrónica pasó a ser obligatoria (Sabaini & Morán, 2020). Un estudio realizado en 2018 por Hernández y Robalino, de cinco países latinoamericanos, entre ellos Ecuador, demostró que, gracias a la implementación de facturación electrónica, aumentó las venteas y utilidades reportadas, así como también la recaudación de impuestos (Hernández y Robalino 2018, como se citó en Sabaini & Morán, 2020). Otra acción para aumentar el cumplimiento tributario, es la automatización de las operaciones de registro, declaraciones y pagos, en lugar de las de registro en papel. En Ecuador, alrededor del 80% del total del valor de los pagos recibidos, son automatizados.

Lamentablemente, la evasión tributaria es de 7.000 millones de dólares, es decir, dicha evasión alcanza el 7,7% del PIB al año 2020. Es importante mencionar que la infracción tributaria se pronuncia más en el impuesto a la renta de sociedades (4,4% sobre el PIB), mientras que, el impuesto a la renta de personas naturales llega al 1,1% del PIB (CEPAL, 2020, como se citó en Torres, 2021).

Adicionalmente, Flores et all (2019), en su riguroso análisis sobre la evasión fiscal del Ecuador, mediante el uso de indicadores relacionados con la materia (ingresos tributarios reales como porcentaje del PIB, recaudación tributaria, ingreso fiscal real y presión fiscal, entre otros) concluyen que se debe mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria, pues en los periodos 2000 a 2018, el déficit fiscal fue de 2, 43%, en promedio. Igualmente, mencionan que el impuesto al valor agregado demuestra un coeficiente de elasticidad frente al ingreso tributario real, es decir, se debe mantener y maximizar la recaudación desde dicho impuesto

[24] Véase: https://www.sri.gob.ec/plan-de-control-y-lucha-contra-el-fraude-fiscal

para aumentar la recaudación tributaria, pues esto mejoraría la eficiencia de dicha recaudación.

A manera de resumen, las acciones enfocadas en la evasión fiscal han tenido una mejora en el proceso de fiscalización tributaria y facturación digital. Pero es necesario tomar más acciones para disminuir la evasión fiscal, sobre todo al impuesto a la renta de sociedades. Además, se debe tomar medidas para mejorar la eficiencia tributaria, pues estos recursos son esenciales para garantizar el desarrollo de políticas sociales y económicas.

Conclusiones

Esta investigación desarrolla un análisis sobre la protección social en el Ecuador y sus instrumentos (contributivo, no contributivo y regulación del mercado laboral) en base a los dictámenes de la R202. Los análisis desarrollados en esta investigación, permiten concientizar al lector, sobre la importancia de la existencia de un Estado de bienestar, el cual asegure a sus ciudadanos, a través de un piso de protección social, bienestar en todas las etapas de su vida. Cada principio y directriz de la R202 es esencial para entender las bases de un piso de protección social, en este sentido, esta investigación desarrolla abarca análisis concretos para brindar información sobre la situación de Ecuador en materia de pisos de protección social y, por ende, de la existencia de un Estado de bienestar.

Además, esta investigación resalta la importancia de tomar en cuenta recomendaciones internacionales para, al momento de aterrizar en nuestra realidad, proponer acciones coherentes en función de quienes más las necesiten.

El capítulo 1 muestra que los derechos económicos (acceso a los instrumentos de protección social, al trabajo decente) y sociales (remuneraciones justas, libre sindicalización) se ven afectados, debido a: la falta de cobertura universal (desde ambos instrumentos), discriminación de acceso a la seguridad social hacia los sectores más vulnerables, brechas de genero para acceder a la seguridad social, la falta de inclusión del sector informal, y las limitaciones hacia los sindicatos. Es decir, no se evidencia un piso de protección social, sobre todo para los sectores más vulnerables y para mujeres que no logran acceder al trabajo formal y, a su vez, a la seguridad social.

Continuando, al limitar la participación activa de sindicatos por parte del mismo Estado, se trae a colación el criterio de que el Estado reproduce y monopoliza violencia legítima para sustentarse así mismo. Además, disminuye la probabilidad de que los trabajadores puedan acceder a un seguro médico decente, a una jubilación digna, entre otros beneficios.

Además, las mujeres siguen siendo quienes más horas dedican al cuidado del hogar. Las mujeres con menor nivel de instrucción y/o con hijos o hijas en el hogar, son más propensas a quedar excluidas del mercado laboral, y, al mismo tiempo, a la seguridad social.

Lo cual, evidencia un Estado que promueve la familiarización (brechas de género en ámbitos económicos y sociales).

En el capítulo 2, mayoritariamente en base de entrevistas a informantes calificados, los principios analizados desde los instrumentos de protección social, nuevamente, detallan inconvenientes en relación a la protección social.

Al analizar principios generales de la R202, se concluye que, desde el instrumento contributivo, los principios que cumplen con los dictámenes de la R202, son: adecuación, previsibilidad, diversidad de métodos de prestaciones, coherencia entre instituciones y participación tripartita. Desde el instrumento no contributivo, los principios que también cumplen con dichos dictámenes, son: previsibilidad, disponibilidad, eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y coherencia entre las instituciones. Finalmente, desde el análisis del instrumento de regulación del mercado laboral, se determinó que no hay coherencia entre las políticas sociales, económicas y de empleo. Por otro lado, la asignación de recursos de las políticas estatales en salud, es ineficiente, debido al alto gasto de bolsillo de los hogares en salud. Además, el presupuesto del Estado para el desarrollo social, es bajo comparado a otros sectores (gasto tributario a sociedades). Adicionalmente, el acceso a la seguridad social para las personas que se auto identifican como indígenas, es muy baja a comparación de las personas que se identifican como mestizos. Es decir, no existe desmercantilización del bienestar (el bienestar de los sectores más vulnerables está sujeto al mercado). También se evidenció diferente legislación para las instituciones que ofrecen seguridad social, lo cual es considerado como estratificación de la seguridad social.

Desde el capítulo 3, se concluye que la responsabilidad del cuidado de primera infancia recaiga en las familias, sobre todo a las mujeres, debido a la baja cobertura del servicio de Desarrollo Infantil Integral.

Continuando, desde la eficiencia (calidad de cobertura) y eficacia (niveles de cobertura), los instrumentos de protección social (contributivo y no contributivo) no logran satisfacer las necesidades de las personas que acceden y que deberían acceder a los mismos.

Los ineficiencia e ineficacia de los bonos y pensiones del MIES son las más alarmantes. Además de la falta de información sobre el género y etnia de sus beneficiarios,

esta rama del Estado; encargada de promover un piso de protección social para las personas en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, no logra cumplir con su obligación como un Estado para generar un piso de protección social y, al mismo tiempo, bienestar para los sectores más vulnerables.

Desde el IESS, existe mayor cobertura, a comparación del instrumento no contributivo; aun así, es ineficaz. Además, en cada grupo etario, hay prestaciones que no satisfacen un monto igual a la canasta básica. Es decir, no todas las prestaciones son eficientes. En este sentido, las personas, al presentarse problemas contingentes (prestaciones de muerte para menores de edad; enfermedad y vejez para personas en edad activa; invalidez y vejez para personas de edad, por ejemplo) no cuentan con un piso de protección social.

Recomendaciones

La R202 abarca diversos temas en relación con lo que debería hacer un país miembro, cuyo objetivo sea implementar un piso de protección social. Es por esto que es necesario una investigación para cada principio y política. Por ejemplo, no se ha encontrado información suficiente para un análisis profundo sobre la sostenibilidad de algunas prestaciones del IESS, de tal forma que está abierto las puertas para una investigación de dicho tema.

Adicionalmente, es importante mencionar que la falta de información de las edades y género de los beneficiarios de MIES, con respecto a periodos anteriores, es una fuerte limitante para analizar a detalle la situación etaria y étnica de esta institución.

Continuando, OIT no define explícitamente algunos principios establecidos en la R202, por lo que fue necesario usar definiciones de otras instituciones, lo cual podría no estar alineada con la visión de la OIT.

Un aspecto importante sobre esta investigación es la desfamiliarzacion y mercantilización del bienestar. Debido a que estos conceptos no son el tema central de esta investigación, es necesario profundizarlo en futuras investigación, pues según Frazoni (2007), existe variedad de indicadores para su análisis respectivo y lograr reconocer, a profundidad, los puntos débiles de la familiarización y mercantilización.

Anexos

Anexo A: Caso cubano y estadounidense

Luego del triunfo de la revolución cubana de 1959, los servicios de salud pública pasaron a ser eje fundamental de las obligaciones del gobierno. Por consiguiente, el objetivo fue alcanzar un sistema de salud para todos. El gobierno amplió los servicios de salud en áreas rurales, creó redes de atención primaria y capacitó a muchos trabajadores en esta área. En 1984, con el "Programa del médico y enfermera de la familia", se logró establecer redes nacionales de clínicas para medicina familiar, que, a su vez, mejoró el estado y la atención de salud en la población. Acompañado con el implemento de tecnología, se perfeccionó la calidad de la atención primaria. Acciones como: la creación de sistemas policlínicos (basados en brindar servicios, exámenes, promoción de salud, prevenciones, diagnósticos, tratamientos y rehabilitaciones), Grupo Básico de Trabajo (formado por el médico y la enfermera de la familia, especialistas, un supervisor social, estadístico, técnico de higiene y epidemiología) ayudaron a cubrir al 100% de la población desde el año 2000 (Di Fabio, Gofin, & Gofin, 2020). Los resultados de las acciones del gobierno cubano son: reducción de la mortalidad infantil y del menor de 5 años, más de 10 controles prenatales por parto, casi el 100% de partos institucionales. Además, se proclamó como el primer país en eliminar la transmisión vertical del VIH-SIDA y la sífilis congénita (Espinosa, y otros, 2018).

Por otro lado, el caso estadounidense, que a pesar de ser un país ¨desarrollado¨, no cuenta con un sistema universal de cobertura sanitaria. Para empezar, este país, no menciona en ninguna de sus normativas o su constitución temas relacionados a la salud pública. El sistema sanitario es una estructura compleja entre el sector público y privado; para su funcionamiento, este sistema se basa en cuatro infraestructuras: gobierno, seguros privados, reguladores y proveedores. Desde 1930, el sector líder de la creación de los sistemas de seguros de salud y de programas federales, es el sector privado. Al año 2011, el 77% de la población total estaba cubierta por los tres tipos de servicio de salud: programas financiados con impuestos, seguro proveniente del empleador (éste no tiene la obligación de pagar la

sanidad del empleado) o se puede comprar un seguro individual (normalmente se lo adquiere cuando el empleador no ofrece cobertura en tema de salud a su empleado). La cobertura pública varía según sus estados, pero en general cubre a niños y niñas, mujeres embarazadas, discapacitados, personas de edad y padres de hijos dependientes. La intervención del estado en el tema de salud solo es indispensable en la gestión de los recursos económicos. Todo esto ha producido que Estado Unidos se encuentre lejos de una atención sanitaria universal (López, Bruna, Giménez, Zapater, & Aguilar, 2021).

Sobre su calidad, resalta que, en base al Índice HAQ (traducido como Calidad y Acceso a la Atención Médica), este país tiene un puntaje de 81 sobre 100 (Cuba tiene 74 sobre 100) (Murray, 2017). En resumen, Cuba cuenta con una atención universal en servicios de salud son una calidad que supera a países como Argentina, Brasil y Ecuador, mientras que Estados Unidos, a pesar de tener muchos más recursos económicos, no logra brindar servicios universales de este tipo, más allá de que tenga una mejor calidad en estos servicios. Se recuerda que Ecuador tuvo 4.328.872 personas cubiertas por algún tipo de seguro social al año 2016 (26,19% de la población total) (Muños, Nuñes, Valencia, & Morales, 2019). Entonces, es evidente que hay que definir prioridades antes de aumentar la calidad de los servicios de salud. Además, como se concluye en la sección ¨Tipo de Estado de bienestar¨ los servicios públicos no pueden competir contra los privados, en materia de calidad.

En conclusión, antes de reformar la calidad de un servicio de salud, es muy importante definir la prioridad de amentar la cobertura al mismo tiempo. En esta sección se considera que se no se cumple el principio de calidad en los servicios públicos, pues la percepción positiva de los hogares ha disminuido y la cobertura no es suficiente.

Bibliografía

Agencia de Regulación y Control Minero. (2019). Entrevista: José Augusto Briones, Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables. *ARCOM INFORMA Revista Digital*, 4-24.

Aguirre, M. (2016). Límites de la salud intercultural. Estudio de Caso en la provincia de Orellana. 2-6.

Andrade, O. (2008). Sobre el Estado de Bienestar y el Estado Populista. *PERSPECTIVAS*, 63-92.

Arias, k., Carrillo, P., Torres, J. Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Balance Estratégico Nacional. (2020). *Consumos de energía por sector y fuente Capítulo 4*. Obtenido de https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/04

Banco Central. (2020). *Información Estadística mensual No. 2019- mayo 2020*. Obtenido de https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/Mensual.jsp

Banco Central del Ecuador. (2019). *ÍNDICE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA CONYUNTURAL (IDEAC)*. Obtenido de https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/313-indice-de-actividad-econ%C3%B3mica-coyuntural-ideac

Banco Central del Ecuador. (Julio de 2019). *Reporte de Minería*. Obtenido de Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero072019pdf

Bernal, F. (2011). Universalidad del Buen Vivir y Economía por la Vida. *Historia Actual Online*, 4-7.

Briones, J. (2019). Entrevista a José Augusto Briones Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables. *ARCOM INFORMA Revista Digital*, 4-24.

Boletín de Prensa Nro. 146. (12 de Octubre de 2018). *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Obtenido de https://www.iess.gob.ec/es/web/mobile/home/-

/asset_publisher/0hbG/content/la-oit-y-el-iess-firman-convenio-de-cooperacion-para-fortalecimiento-de-la-seguridad-social/

Casalí, P., Jaramillo, D., Vallejo, F., & Maldonado, R. (6 de Julio de 2020). *Organización Internacional del Trabajo.* Obtenido de https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/

Civicus. (12 de Abril de 2017). *La disolución de la Unión Nacional de Educadores del Ecuador, parte de una estrategia coordinada para silenciar el disenso*. Obtenido de https://www.civicus.org/index.php/es/medios-y-recursos/noticias/entrevistas/2811-la-disolucion-de-la-union-nacional-de-educadores-del-ecuador-parte-de-una-estrategia-coordinada-para-silenciar-el-disenso#

Comité de derechos económicos, sociales y culturales. (4 de Febrero de 2008). *El derecho a la seguridad social.* Obtenido de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (2015). *estadistica_conadis.* Obtenido de https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/estadistica_conadis.pdf

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (2017-2021). *Gobierno del Encuentro.* Obtenido de Gobierno del Encuentro: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Agenda-Nacional-para-Discapacidades.pdf

Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018). *Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI.* Quito.

Contraloria General del Estado. (26 de Febrero de 2019). IESS: Fondos y seguros en riesgo.

Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria.* Quito: Abya-Yala.

Daros, W. (2012). La educación entendida como formación humana y social. Red de revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 1-7.

Di Fabio, J. L., Gofin, R., & Gofin, J. (2020). Análisis del sistema de salud cubano y del modelo atención primaria orientada a la comunidad. *Revista Cubana de Salud Pública*, 1-6.

Diario La Hora. (21 de Noviembre de 2017). 'Teléfono rojo' recibe denuncias por mal servicio en el IESS. *Noticias Tungurahua*.

Espinosa, M. C., Lauzurique, M., Herrera, V., Castro, B., Machado, M., Cintra, D., Marcheco, B. (2018). Maternal and child health care in Cuba: achievements and challenges. *Pan American Journal of Public Health*.

Farge Collazos, C. (2007). El Estado de bienestar. *Enfoques*, 45-54.

Flores, O; Pino, R; Parrales, C. (2019). Políticas tributarias y evasión fiscal en la República del Ecuador. *Revista Venezolana de Gerencia*.

Gracia, J. (2017). *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal.* Ciudad de México: DR.

Heredia, A. (2017). Análisis de la importancia de las principales fuentes de ingresos para el gobierno del Ecuador. [Tesis de pregrado, Universidad de Machala]. Repositorio Institucional – Universidad de Machala.

INEC. (Abril de 2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), marzo 2019.* Obtenido de Boletín Técnico Mercado laboral: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/Boletin_mar2019.pdf

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (Junio de 2020). *Registro Estadístico de Defunciones Generales.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2020/boletin_tecnico_edg_2020_v1.pdf

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2020). *Boletín Estadístico Número 24.* Obtenido de https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/11_BOLETIN_ESTADISTICO_24_2018+2019?version=1.2

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2020). *Boletín Estadístico Número 25.* Quito. Obtenido de https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/10_BOLETIN_ESTADISTICO_25_2020?version=1.2

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (Febrero de 2021). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Febrero-2021/202102_Mercado_Laboral.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). *INEC.* Obtenido de INEC: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/inec-publica-resultados-de-la-encuesta-multiproposito/

Instituto Nacional de Estadísticas y Cifras. (Marzo de 2021). *Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares 2020.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Multiproposito/2020/202012

Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana,* 19-37.

Kant, M. (2007). *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres.* (P. M. Rosario, Ed.) San Juan: Creative Commons.

López, A., Bruna, I., Giménez, L., Zapater, B., & Aguilar, R. (16 de Febrero de 2021). Análisis del sistema sanitario de Estados Unidos de América, salud y negocio. *Revista Sanitaria de Investigación*.

Lucero, K. (2020). APORTE DE LA CONSTRUCCIÓN A LA ECONOMÍA DEL ECUADOR. *Revista Gestión Digital*.

Martinez, D., Borja, T., Medellín, N., & Cueva, P. (Diciembre de 2017). *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/

Marx, K. (1974). *La ideología Alemana*. Montevideo: Pueblos Unidos.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (9 de septiembre de 2019). *Gobierno del Encuentro*. Obtenido de Agricultura, la base de la economía y la alimentación: https://www.agricultura.gob.ec/agricultura-la-base-de-la-economia-y-la-alimentacion/

Ministerio de Economia y Finanzas. (2020). Presupuesto General del Estado. Obtenido de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf

Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2017). *Plan Nacional de Eficiencia Energética 2016-2035*. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/

Ministerio de Industrias y Productividad. (2016). *Política Industrial del Ecuador 2016-2025*. Obtenido de http://servicios.produccion.gob.ec/siipro/downloads/temporales/

Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (2015). *Planificacion estrategica institucional 2015-2017*. Obtenido de https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/

Ministerio de Turismo. (Septiembre de 2019). *Programa para el desarrollo turístico de localidades Pueblos Mágicos Ecuador- 4 mundos*. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/

Ministerio de Turismo. (febrero de 2020). *Informe de Rendición de Cuentas 2019*. Obtenido de https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/

Ministerio del Trabajo. (2018). Obtenido de https://www.trabajo.gob.ec/perfil-del-joven/

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2018). *MIES emite Acuerdo Ministerial "Cero tolerancia a la corrupción"*. Obtenido de https://www.inclusion.gob.ec/mies-emite-acuerdo-ministerial-cero-tolerancia-a-la-corrupcion/

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (26 de Febrero de 2019). *Gobierno del Encuentro*. Obtenido de Gobierno del Encuentro: https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/2

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019). *Norma-Técnica-Denuncias*. Obtenido de https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/

Ministerio de Salud Pública. (2017). *Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021*. Obtenido de https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/

Ministerio de Salud Pública. (2018). *Atención integral a la niñez.* Quito.

Ministerio de Salud Pública. (2019). *Manual de educación y comunicación para promoción de la salud.*

Ministerio del Trabajo. (s.f.). *Mi Primer Empleo.* Obtenido de https://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo/

MREMH. (Febrero de 2018). *Cancillería del Ecuador*. Obtenido de Cancillería del Ecuador: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/

Muños, V., Nuñes, L., Valencia, J., & Morales, L. (2019). Seguridad social y sistema de pensiones en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*.

Murray, C. (18 de Mayo de 2017). *Healthcare Access and Quality Index.* Obtenido de https://www.thelancet.com/action/

Núñez, M., & Rivadeneira, L. (2021). El principio de universalidad desde una perspectiva legal y efectiva en la seguridad social ecuatoriana. *in FORO, Revista de Derecho*.

O´Connor, J. (1993). Understanding Women in Walare States. En J. O´Connor.

Oficina de la OIT para los Países Andinos. (Mayo de 2020). *Organización Internacional del Trabajo.* Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (10 de 2019). *La declaración de Doha: Promover una cultura de legalidad*. Obtenido de https://www.unodc.org/

Organización Internacional del Trabajo y Organización Panamericana de la Salud. (1 de diciembre de 1999). *El gasto de bolsillo en salud en América latina y el caribe*. Obtenido de https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/42719/elgastotexfinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oficina Internacional del Trabajo . (2016). *Evaluación de la Estructura Organizacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para la Gestión de la Afiliación y Recaudación.* Obtenido de https://ilo.org/wcmsp5/

Oficina Internacional del Trabajo. (sf). *Organización Internacional del Trabajo.* Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe.* Obtenido de https://www.social-protection.org/gimi/

Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.* Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*. Obtenido de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.* Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. (30 de Noviembre de 2017). *Sector empresarial ecuatoriano abre un nuevo camino hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Evaluación del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles en Ecuador 2020-2021*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823707.pdf

Organización Mundial de la Salud. (01 de abril de 2021). *Cobertura sanitaria universal*. Obtenido de https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)

Ortiz, G. (10 de Junio de 2019). *Plan V*. Obtenido de https://www.planv.com.ec/historias/economia/ecuador-un-pais-con-mano-obra-joven-sin-trabajo

Pacheco, M. (8 de mayo de 2019). *El Comercio.* Obtenido de La matriz energética del Ecuador todavía depende del petróleo: https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/matriz-energetica-petroleo-ecuador-negocios.html

Pastor, S. (Junio de 2020). *Perspectivas petroleras y su impacto en el Ecuador y en los GAD.* Obtenido de http://www.congope.gob.ec/

Presidencia de la República del Ecuador. (2017). *Rendicion-cuentas-2017*. Obtenido de https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/Rendicion-cuentas-2017.pdf

Presidencia de la República del Ecuador. (s.f.). *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Obtenido de https://www.iess.gob.ec/

Redacción Primicias. (26 de Agosto de 2020). *Corrupción en el IESS: acusados desviaron dinero a tres paraísos fiscales.*

Rodríguez, C., & Nigrini, G. (2017). Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista. *Polis. Revista Latinoamericana*, 46.

Rodríguez, C., & Nigrini, G. (2017). *OpenEdition Journals.* Obtenido de OpenEdition Journals: https://journals.openedition.org/polis/12319

Rodriguez et all (2018). Salario eficiente y crecimiento económico para el caso de America Latina. *Revista de Economía*.

Sabaini, J. C., & Morán, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe.* Obtenido de https://repositorio.cepal.org/

Sachs, J. (2014). *La era de Desarrollo Sostenible.* Barcelona: Centro Libros.

Sánchez, P., Aguirre, P., & Jaramillo, F. (Diciembre de 2021). *Revista Científica y Tecnológica UPSE.* Obtenido de Revista Científica y Tecnológica UPSE: https://incyt.upse.edu.ec/ciencia/revistas/

Secretaria de Hidrocarburos . (2 de junio de 2018). *Banco de Informacion Petrolera del Ecuador.* Obtenido de https://www.ariae.org/servicio-documental/banco-de-informacion-petrolera-del-ecuador

Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. (2018). *Intervención Emblemática Misión Ternura.* Quito: Secretaría Técnica Plan Toda una Vida.

Secretaría Técnica Plan Toda una Vida. (2020). *Rendición de cuentas 2019.* Obtenido de https://www.todaunavida.gob.ec/

Servicio de Rentas Internas. (2021). *Foro Global.* Obtenido de https://www.sri.gob.ec/foro-global

Tamayo, C. (2020). *Boletín Estadístico Número 24.* Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Quito. Recuperado el Noviembre de 2020, de https://www.iess.gob.ec/documents/

Torres, Tanya. (2018). El presupuesto público para la protección del derecho a la salud. [Maestría de Investigación en Derecho]. Universidad Andina Simón Bolivar.

UNICEF. (s.f.). *Salud Materno Infantil.* Obtenido de https://www.unicef.org/ecuador/salud-materno-infantil

Vargas, D. (2014). Fallos de mercado y regulación económica en los servicios públicos domiciliarios. Revista digital d derecho administrativo, pág. 53.

Velasco, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. *Revista de Derecho, No. 24*, 16-17.

Weber, M. (2009). *La política como vocación.* Alianza Editorial.

Weisbrot, M., & Arauz, A. (07 de 2019). *Center for economic and policy research.* Obtenido de https://clif.in/wp-content/

Zabala, V. (Mayo de 2019). *Las cifras 2019 del sector de la construcción.* Obtenido de https://www.mundoconstructor.com.ec/

Zonalegal. (Agosto de 2019). *Boletín informativo de Desarrollo Humano.* Obtenido de https://www.zonalegal.com/