



PUCE Economics

# Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980 - 2021

Editores:

H. Xavier Jara

Andrés Mideros-Mora

María Gabriela Palacio

edi  
PUCE

# **Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021**



# **Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021**

**Editores**

H. Xavier Jara

Andrés Mideros-Mora

María Gabriela Palacio

**edi|PUCE**

*Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021*

H. Xavier Jara

Andrés Mideros-Mora

María Gabriela Palacio

Primera edición

© 2024 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

EdiPUCE

[www.edipuce.edu.ec](http://www.edipuce.edu.ec)

Quito, Av. 12 de Octubre y Roca

Apartado n.º 17-01-2184

Telf.: (5932) 2991 700 ext. 2060

e-mail: [publicaciones@puce.edu.ec](mailto:publicaciones@puce.edu.ec)

Diagramación: Mattias Tello

Corrección: Editorial PUCE

ISBN: 978-9978-77-707-7

Impresión:

Tiraje: 100 ejemplares

Quito, febrero de 2024

El formato de citación de este libro es:

H. Xavier Jara, Andrés Mideros-Mora y María Gabriela Palacio (editores). 2024. *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021*. Centro de publicaciones PUCE. Quito, Ecuador.

Impreso en Ecuador. Queda prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio, sin previa autorización por escrito de los propietarios del Copyright.

Este libro contó con la revisión de pares en modalidades de doble ciego.

# Cuarenta años de política social en el Ecuador: una breve introducción

*H. Xavier Jara<sup>1</sup>  
Andrés Mideros-Mora<sup>2</sup>  
María Gabriela Palacio<sup>3</sup>*

Ecuador ha sufrido transformaciones profundas en su política social en las últimas cuatro décadas, mismas que se ven reflejadas en la vida y el bienestar de la población. El presente libro analizará estos cambios a través de una exploración de las influencias – o incluso limitaciones – que han tenido, tanto las relaciones sociales como los sistemas institucionales en el concepto del bienestar en el país. Tomando como área de estudio una perspectiva amplia de la política social, las siguientes páginas presentan los diversos procesos que afectan la vida humana y sus condiciones; los sistemas de política social generalmente se asocian con lo público (el Estado) y sus instituciones, pero también involucran a otros actores como grupos sociales y religiosos, organizaciones de base, comunidades y familias. La política social es, por tanto, producto de las maneras específicas en que las sociedades reconocen y dan expresión a la interdependencia de sus miembros para satisfacer necesidades humanas.

En el marco de este libro, la política social se referirá al conjunto de servicios, programas e intervenciones de provisión social; ya sea pública o colectivamente provista, financiada y/o regulada, siendo sus componentes principales la educación, salud y protección social. La protección social involucra asistencia social –a veces denotada como transferencia “no contributiva”–, seguridad social –o aseguramiento contributivo– y normativa laboral. Una

---

1 International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science. Londres, Reino Unido

2 Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador

3 Institute for History at Leiden University. Leiden, Países Bajos

visión más amplia de la política social involucra otras áreas como vivienda, protección de la niñez, planificación familiar y cuidado infantil; ya que estos tienen consecuencias en variables sociales como aprendizaje, salud o acceso a medios de subsistencia y/o ingresos. Los sectores de educación y salud tienen impactos inmediatos en cuanto a la reproducción de desigualdades, movilidad social, transmisión intergeneracional de la pobreza, estratificación social y otros procesos que determinan las oportunidades y trayectorias de individuos, familias y comunidades. Por dicha razón, las políticas sociales capturan diferentes visiones del rol del Estado en la provisión social, redistribución de riqueza, mecanismos de expansión –o quiebre– de garantías y derechos sociales; y a pesar de que se ha presenciado un auge en el diseño de políticas públicas apalancado en el empirismo y enfoque técnico, las decisiones sobre su alcance, generosidad, equidad, entre otros valores que la guían, continúan siendo inherentemente políticas.

El libro también pondrá énfasis en la política social como un tema central en las finanzas públicas, destacando la relación entre el gasto público y las prioridades del Estado en cuanto a las poblaciones beneficiarias, las fuentes de financiamiento y la capacidad fiscal para sostener estas políticas. En Ecuador, como en muchos otros países, la política social se encuentra en el centro de un debate altamente politizado, reflejando las necesidades del electorado y poblaciones contribuyentes, pero también dependiendo de factores como los ciclos económicos, el financiamiento externo, los cambios demográficos y otros determinantes de índole ideológica e incluso geopolítica.

Se buscará también, entender los cambios de dirección en la política social ecuatoriana a lo largo de cuatro décadas; estudiando no solo los procesos sociales y políticos, sino también los económicos que han configurado su evolución. Mediante este ejercicio, se revela cómo las decisiones políticas sociales, aunque enmarcadas en un discurso técnico y empírico, siguen siendo políticas; reflejando diversas visiones sobre el rol del Estado en la provisión social, la redistribución de riqueza y los mecanismos de expansión o limitación de garantías y derechos sociales. Este libro, por tanto, no solo ofrece una visión detallada de la política social en Ecuador, sino que también proporciona un marco para comprender su complejidad y las múltiples capas que la conforman.

En este sentido, se pretende revisar los principales cambios en política social y sus efectos en el nivel de pobreza y desigualdad en Ecuador en las últimas cuatro décadas (1980-2021). De manera específica, esta obra intentará responder a las siguientes preguntas. ¿Cómo ha evolucionado la política social en el Ecuador en el marco de tres constituciones y catorce gobiernos en cuarenta y un años? ¿Qué efectos ha tenido la política social para reducir la pobreza y la desigualdad? ¿Cuáles son los avances, tensiones y desafíos de la política social? Este libro abarca las principales dimensiones de la política social con el fin de resaltar la importancia de considerar los diferentes programas, instituciones e intervenciones en su conjunto. Una contribución clave de este libro yace en la determinación de cómo las reformas a la política social en Ecuador han mejorado las condiciones de vida de la población, después de una identificación de los elementos necesarios para asegurar la sostenibilidad y el fortalecimiento de los instrumentos de política social en el país.

El primer capítulo centra su análisis en la estructura y el desempeño del sistema tributario ecuatoriano dentro de las últimas cuatro décadas, evaluando la presión tributaria, el gasto

tributario y la evasión de impuestos. Los resultados muestran que, a pesar de más de veinte reformas importantes en el sistema tributario, la presión tributaria en Ecuador sigue siendo inferior a la de otros países de la región. El gasto tributario ha aumentado significativamente y se concentra en grandes empresas y grupos sociales acomodados, lo que genera regresividad. La evasión de impuestos también plantea desafíos, con estimaciones que sugieren altos niveles de evasión del impuesto a la renta en comparación con otros países de la región. Sin embargo, también rescata que los impuestos han sido una fuente fundamental de financiamiento del gasto público, compitiendo estrechamente con los ingresos provenientes de la exportación de petróleo en el presupuesto del Estado. Ramírez-Álvarez, et al. (2024) destacan en su capítulo la utilización de los impuestos como herramientas para lograr objetivos de política económica, como el estímulo del ahorro y la promoción del empleo. No obstante, la concesión de beneficios fiscales a las empresas, conocida como gasto tributario, puede generar problemas cuando las empresas beneficiadas no contribuyen al crecimiento económico ni al empleo. La evasión de impuestos, que implica el incumplimiento deliberado de las obligaciones fiscales, socava la recaudación y perjudica la equidad en la distribución de la carga fiscal, afectando principalmente a las personas de menores recursos. Ambos fenómenos, el gasto tributario y la evasión de impuestos, representan desafíos significativos para la suficiencia de los recursos fiscales y la cohesión social en Ecuador. En este contexto, se destaca la importancia de políticas tributarias que promuevan la suficiencia, la simplicidad y la equidad en los impuestos en Ecuador.

El segundo capítulo del libro se enfoca en los programas de asistencia social como parte del sistema de protección social, cuyo objetivo es colectivizar los riesgos y proteger a hogares o individuos en las etapas del ciclo de vida. Estos programas están diseñados para salvaguardar los ingresos y el consumo de las personas frente a la volatilidad y los riesgos relacionados con factores sistémicos, etapas del ciclo de vida y la trayectoria laboral. Se dividen en tres categorías principales: asistencia social, seguridad social y regulación laboral. La asistencia social, financiada por el Estado, busca extender la protección a través de transferencias monetarias y otros tipos de ayuda. Por otro lado, los programas de seguridad social son contributivos y tienen como objetivo garantizar el bienestar de sus contribuyentes independientemente de la volatilidad y el riesgo. Los programas de regulación laboral pueden ser contributivos o no y buscan mejorar las oportunidades y condiciones de empleo e ingresos. Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en una estrategia popular para reducir la pobreza y ampliar la protección social a poblaciones históricamente excluidas. Estos programas involucran a madres en situación de pobreza y les otorgan transferencias con la condición de que mantengan a sus hijos en la escuela y cumplan con chequeos médicos periódicos, entre otros requisitos. Izurieta y Palacio (2024) destacan el marcado enfoque de los programas de asistencia social en la formación de capital humano y su creciente dependencia de sistemas de información detallada sobre familias y hogares, esto es, registros sociales. La evidencia indica que los programas de asistencia social han tenido un impacto positivo en la protección del consumo de los hogares beneficiarios, esto se puede observar en áreas como la asistencia escolar, la salud y la reducción del trabajo infantil. Pero a pesar de su implementación generalizada en la región, surgen preguntas sobre su capacidad para generar cambios sustanciales en la transmisión intergeneracional de la pobreza y cerrar brechas en salud, educación y empleo.

El tercer capítulo examina la evolución de la seguridad social en Ecuador, enmarcándolo primero en el contexto de América Latina, resaltando la pionera introducción de los sistemas

de pensiones en Uruguay y Chile a principios del siglo XX. Velín Fárez et al. (2024) detallan el desarrollo de la seguridad social en Ecuador, desde la Caja de Pensiones en 1928 hasta la formación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en 1970. Se hace especial énfasis en el sistema de pensiones del IESS, que incluye el Seguro General Obligatorio, el Seguro Voluntario y el Seguro Social Campesino; aquí se discuten las diferencias entre los regímenes contributivos y no contributivos. El texto aborda también los desafíos contemporáneos, como la alta informalidad laboral y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en el contexto del envejecimiento de la población y las implicaciones políticas y sociales; con un análisis de cómo estos factores afectan la cobertura y eficacia de los sistemas de pensiones en Ecuador y en América Latina en general. El capítulo concluye con un análisis integral del sistema de pensiones ecuatoriano, evaluando su sostenibilidad financiera y otras dimensiones críticas como el mercado laboral, la demografía, la pobreza, la desigualdad y la economía política; destacando la importancia de las reformas paramétricas o estructurales para enfrentar los desafíos identificados y mejorar la cobertura y eficiencia del sistema.

El cuarto capítulo se enfoca en el análisis del sistema de salud en Ecuador, subrayando su historia de fragmentación y los esfuerzos para superar las limitaciones inherentes a este modelo. Villacrés y Jalkh (2024) examinan cómo la segmentación del sistema ha resultado en ineficiencias y desigualdades, con múltiples subsistemas que operan de manera descoordinada; cada uno con su propio financiamiento e infraestructura, y ofreciendo servicios a segmentos específicos de la población según su estatus laboral y económico. Se realiza un recuento histórico del sistema de salud ecuatoriano, describiendo la evolución desde un estado de descoordinación y ausencia estatal hasta la creación de un ministerio y un sistema nacional de salud. El capítulo presenta datos sobre la demanda y oferta de atención sanitaria a lo largo del tiempo, mostrando cómo las políticas públicas han impactado, tanto positiva como negativamente, en el acceso a salud en el Ecuador. Se destaca que, a pesar de los avances, aún persiste una brecha entre las necesidades de la población y el funcionamiento del sistema nacional. Se propone un análisis mixto del sistema de salud ecuatoriano, combinando revisión bibliográfica y análisis cuantitativo de datos, enfocándose en la importancia de entender la historia y estructura del sistema para afrontar los retos actuales, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19.

El quinto capítulo ofrece un análisis detallado de la evolución de la educación en Ecuador entre 1980 y 2021, examinando las políticas educativas, cambios, avances y reformas del sistema. Ponce e Intriago (2024) ofrecen un panorama completo sobre la escolaridad, el acceso a la educación, el rezago escolar y la calidad educativa, midiendo estos aspectos a través de logros académicos y comparando los avances o retrocesos en el período estudiado. El análisis comienza con una revisión de las bases de datos nacionales y regionales, incluyendo el Censo Poblacional, la Encuesta de Empleo y Desempleo, y estadísticas de la Unesco, el BID, el Banco Mundial y la CEPAL. Se consideran múltiples perspectivas para comprender el sistema educativo ecuatoriano: desde la escolaridad y el acceso a la educación hasta la calidad de la enseñanza. Se identifica que Ecuador ha logrado el acceso universal a la educación primaria, pero persisten problemas en la escolarización de niños de 5 años y jóvenes a partir de los 12 años, especialmente en el nivel de bachillerato. Se resalta la preocupación por la escolaridad inconclusa y el rezago escolar, particularmente entre personas de 18 a 30 años que no han finalizado la secundaria y estudiantes de 7 a 18 años que no están en el grado

correspondiente. En términos de calidad educativa, se observan mejoras en los resultados de las pruebas regionales SERCE y TERCE; pero también indicios de un deterioro continuo en los logros académicos a nivel nacional, basado en las pruebas *Aprendo y Ser Estudiante*. Entre las lecciones aprendidas, se sugiere que la política educativa debe enfocarse en los extremos del sistema educativo: los niños en el primer año de básica y los jóvenes de bachillerato. Además, se destacan las grandes diferencias en la cobertura educativa según etnia, zona, género y nivel de ingresos, con un abandono escolar preocupante a partir de los 12 años entre las poblaciones más vulnerables.

El sexto capítulo se dedica al análisis de las reformas en el sistema de protección social para la niñez y adolescencia en Ecuador desde la década de 1980 hasta 2020. Cordero y Reyes Morales (2024) examinan cómo las políticas públicas, normativas e instituciones han evolucionado para garantizar los derechos y la protección integral de niños y adolescentes, considerando el contexto histórico, económico, político y social del país. Inicialmente se analiza el cambio de paradigma en la atención a la niñez y adolescencia, pasando del enfoque de “minoridad” y “tutelaje” a un enfoque basado en derechos y el reconocimiento de la subjetividad de este grupo etario. Se resalta la importancia de la Convención por los Derechos del Niño y su impacto en la normativa ecuatoriana desde principios de los años 90. Posteriormente, se examinan las transformaciones institucionales clave en el ámbito de la protección de la niñez y adolescencia y la transición hacia el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el INFA público. Se discuten también los programas y fondos dirigidos a niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad. El capítulo finaliza con reflexiones acerca de las lecciones aprendidas y recomendaciones para fortalecer las políticas públicas de protección a la niñez y adolescencia en Ecuador. Se enfatiza la necesidad de políticas activas de inclusión educativa para niños y adolescentes excluidos del sistema educativo, así como mejorar la calidad educativa para garantizar su permanencia; se abordan temas como el trabajo infantil, la movilidad humana, discapacidades, adolescentes embarazadas y enfermedades catastróficas, proponiendo mejoras en aspectos como la relación docente-estudiante, la alimentación escolar y el apoyo socioemocional. Además, se destaca la crisis de aprendizaje en Ecuador, evidenciada en las habilidades de lectura, matemáticas y socioemocionales; lo que subraya la importancia de implementar estrategias de recuperación y nivelación de aprendizajes en todos los niveles educativos. El capítulo señala la importancia de una política pública integral y efectiva que no solo se centre en la inclusión, sino también en la calidad de la educación para garantizar el desarrollo integral de la niñez y adolescencia en Ecuador.

El séptimo capítulo se concentra en analizar en qué medida las reformas de impuestos directos y transferencias monetarias de las últimas décadas han contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad en Ecuador. Con este objetivo, primero se describe la evolución de la pobreza y la desigualdad desde el momento en que se vuelve permanente el levantamiento de encuestas de hogares en el país. Jara et al. (2024) destacan cuatro periodos importantes entre 1988 y 2021. En el primer periodo, entre 1988 y 2001, se evidencia un aumento de la pobreza y desigualdad como resultado de la crisis financiera de finales del siglo XX. En el segundo periodo, de 2001 a 2014, se observa una fuerte caída de la pobreza y desigualdad que coincide con la expansión de programas de protección social y reformas al impuesto a la renta. El tercer periodo, entre 2014 y 2019, se caracteriza por un estancamiento de la reducción de pobreza y desigualdad. Finalmente, el último periodo refleja el grave impacto de la pandemia COVID-19. En base a este panorama, se cuantifica la contribución de las mayores reformas a impuestos directos y

transferencias monetarias sobre los cambios en pobreza y desigualdad de ingresos de las dos últimas décadas. El análisis muestra que las reformas sociofiscales introducidas entre 2003 y 2019 han contribuido a la reducción de la pobreza y desigualdad en Ecuador, reforzando el efecto positivo de cambios en el ingreso de mercado y otros factores poblacionales de 2003 a 2014, y mitigando el efecto negativo de estos cambios entre 2014 y 2019. Sin embargo, el efecto de las mencionadas reformas ha sido limitado, contribuyendo, en promedio, menos del 20% del cambio total en pobreza y desigualdad. El efecto que los impuestos y transferencias han tenido en mitigar el aumento de la pobreza y la desigualdad fue particularmente limitado durante la pandemia COVID-19, resaltando la necesidad de repensar la función y el diseño de las políticas de impuestos y transferencias monetarias.

El capítulo final analiza la conceptualización y evolución del bienestar en Ecuador desde la perspectiva de las políticas públicas, con especial atención a la pobreza multidimensional entre 1980 y 2022. Mideros-Mora y Sánchez (2024) evalúan cómo la noción de bienestar se ha reflejado en la realidad ecuatoriana y qué impacto tuvo en la creación de un régimen de bienestar efectivo. Los autores observan que cada administración gubernamental ha establecido su propia visión de bienestar y enfoque en políticas públicas, adaptándolas a su contexto económico e institucional. Esto ha resultado en acciones a corto plazo y ausencia de un régimen de bienestar efectivo en el país. Se destaca el periodo de 2007-2017 como una excepción, donde se sostuvo un continuo de políticas y programas basados en la planificación del desarrollo. Se discute la ausencia de un régimen de bienestar en Ecuador, condicionando el bienestar de las personas al ciclo económico y a la voluntad del gobierno de turno. Se subraya la necesidad de un proyecto de sociedad, como lo propone la Constitución vigente, que se enfoque en la (des)mercantilización del bienestar y la recuperación del rol social del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos. Se termina el capítulo resaltando la importancia de fortalecer la construcción de un régimen de bienestar en Ecuador, con un enfoque en aumentar el gasto público social, mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, y fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Se sugiere que el futuro del bienestar en Ecuador dependerá de un enfoque universalista en derechos, con la recuperación y fortalecimiento del Estado, pero también desde la democratización y la participación activa de la ciudadanía.

Cada capítulo ofrece una reflexión sobre la política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador, además de un análisis descriptivo y crítico de los cambios en la política social, así como también se ofrecen consideraciones sobre la dirección que la política social debería tomar para mejorar las condiciones de vida de la población. De tal modo, este libro espera funcionar como una guía para la discusión de posibles reformas a diferentes instrumentos, programas e instituciones que forman parte del sistema de política social en el país. A pesar del esfuerzo en abordar varios componentes de la política social, han quedado fuera del marco de este libro importantes temas que deben considerarse dentro de la discusión del futuro de la política social en el Ecuador. Por ejemplo, se debe resaltar la importancia que tiene la interacción entre la política social y la protección del medio ambiente; en este sentido, la discusión de alternativas a las políticas de subsidios a los combustibles y la transición a energías renovables debe ser promovida. De igual manera, se debe considerar a la política social nacional dentro del contexto de cambios demográficos en la actualidad; abordar las desigualdades desde una mirada interseccional y reflexionar acerca de cómo adaptar la política social para integrar y proteger a poblaciones migrantes.

## Referencias

- Cordero, B. y Reyes Morales, N. (2024). Protección social enfocada en la niñez y adolescencia en Ecuador (1980-2020). En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 221-285). Centro de publicaciones PUCE.
- Izurieta, G. y Palacio, M. G. (2024). Transformaciones y desafíos de la asistencia social en Ecuador: 1980-2021. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 60-93). Centro de publicaciones PUCE.
- Jara, H. X., Montesdeoca, L., Colmenarez, M. G. y Moreno, L. (2024). El efecto de los impuestos directos y las transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad en Ecuador. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 286-325). Centro de publicaciones PUCE.
- Mideros-Mora, A. y Sánchez Pilco, C. (2024). El bienestar y la pobreza multidimensional en el Ecuador entre 1980 y 2021. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 326-382). Centro de publicaciones PUCE.
- Ponce, J. e Intriago, R. (2024). Educación en Ecuador: escolaridad, acceso y calidad educativa en el período 1980-2021. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 186-220). Centro de publicaciones PUCE.
- Ramírez-Álvarez, J., Carrillo-Maldonado, P. y Andino, M. (2024). Cronología, hallazgos y desafíos del Sistema Tributario Ecuatoriano en el periodo 1980-2021. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 12-59). Centro de publicaciones PUCE.
- Velín Fárez, M., Landy Soria, W. y Palán Buenaño, D. (2024). Sistema de seguridad social y pensiones en Ecuador: Evolución en el período 1980-2021 y análisis de sostenibilidad. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 94-161). Centro de publicaciones PUCE.
- Villacrés, T. y Jalkh, N. (2024). Evolución del sistema de salud ecuatoriano. En H. X. Jara, A. Mideros & M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 162-185). Centro de publicaciones PUCE.

# Cronología, hallazgos y desafíos del Sistema Tributario Ecuatoriano en el periodo 1980-2022<sup>1</sup>

*José Ramírez-Álvarez<sup>2</sup>  
Paul Carrillo-Maldonado<sup>3</sup>  
Mauro Andino-Alarcón<sup>4</sup>*

## Resumen

El presente artículo analiza la estructura y desempeño del sistema tributario ecuatoriano en los últimos cuarenta años. Para ello, se hace una breve recopilación de las reformas y políticas tributarias en los últimos años y se estudia principalmente la evolución de tres indicadores macro-tributarios: presión tributaria, gasto tributario y evasión de impuestos. Estos indicadores son construidos a partir de fuentes oficiales en Ecuador, suministradas principalmente por el Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas. Los resultados muestran que el sistema tributario ecuatoriano ha estado expuesto a un ambiente constante de reforma. En esta coyuntura, la presión tributaria ha crecido de manera sostenida hasta la actualidad, pero con una desaceleración producto de beneficios e incentivos tributarios desproporcionados y pérdida de recursos por evasión de impuestos.

**Código J.E.L.:** H20, H26, N46

**Palabras Clave:** Ecuador, presión tributaria, gasto tributario, evasión de impuestos

---

1 Los autores agradecemos los comentarios del editor y los revisores. Además, agradecemos los comentarios de Susana Herrero-Olarte y Jeaneth Torres, y la asistencia de Zoe Cruz.

2 Departamento de Economía Cuantitativa. Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador

3 Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad de Las Américas. Quito, Ecuador

4 CEO. NEO- PLAN. Empresa dedicada a Proyectos de Desarrollo Territoriales y Locales. Consultor BID. Quito, Ecuador

## 1. Introducción

En Ecuador, los impuestos han representado una de las principales fuentes de financiamiento del gasto público, siguiendo muy de cerca a los ingresos provenientes de la exportación de petróleo en el presupuesto estatal ecuatoriano. Hoy por hoy, en el marco de la Constitución de 2008, los impuestos continúan guardando esa lógica, siendo un elemento indiscutible para obtener los recursos monetarios indispensables y satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad ecuatoriana<sup>5</sup>.

La relevancia de los ingresos tributarios en Ecuador hace imperativa la articulación de sistemas tributarios fuertes, con medidas de fiscalización que buscan el control efectivo de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. De este modo, es fundamental que se procuren políticas planteadas en torno a principios de eficiencia, suficiencia, simplicidad y equidad (Musgrave y Musgrave, 1992; Stiglitz, 2000): la eficiencia se vincula con el hecho de que los impuestos deben ser recaudados interfiriendo lo menos posible con las decisiones de las personas. La suficiencia hace referencia a la capacidad que tiene el sistema tributario para recaudar los recursos necesarios para que el Estado pueda garantizar bienes y servicios básicos, además de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. La simplicidad se enfoca en establecer una estructura técnica ágil que permita recaudar de forma efectiva la carga impositiva, disminuyendo los costos asociados relacionados con la declaración y el cumplimiento de los impuestos. La equidad se entiende en un doble sentido: horizontal y vertical. Por un lado, los impuestos deben afectar de manera equivalente a personas de igual capacidad contributiva (horizontal); por otro lado, las personas de mayor capacidad contributiva tienen que pagar proporcionalmente más impuestos (vertical).

Con frecuencia, los gobiernos plantean el uso los sistemas tributarios como principios adicionales para promover ciertos objetivos de política económica, tales como: incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria nacional. Es un hecho que la intervención del Estado vía impuestos tiene un efecto distorsionante en el sistema económico al aumentar el precio real de un producto, bien o servicio. Como consecuencia, la demanda disminuye y la oferta se contrae, por lo que los ingresos de las empresas se reducen. Para tal efecto, el Estado decide renunciar a parte de la recaudación de impuestos, mediante deducciones y beneficios tributarios, con el objetivo de que las empresas continúen creciendo y tengan más oportunidades de inversión. Esta especie de subvención es lo que se conoce como gasto tributario.

No obstante, el problema detrás de esta subvención tributaria surge cuando las empresas beneficiadas fallan en su aporte a la cadena productiva, no ofrecen nuevas oportunidades laborales ni contribuyen con el pago de sus impuestos. En otras palabras, su supuesto sacrificio fiscal se queda simplemente dentro de su vector de ganancias o utilidades. Es aquí donde cobran relevancia las maniobras de elusión y planificación fiscal y, en casos extremos, la evasión de impuestos.

---

<sup>5</sup> En palabras del jurista Oliver Wendell Holmes, representan el costo de vivir en una sociedad civilizada, por lo que constituyen un elemento imprescindible para el desarrollo social.

La evasión de impuestos puede entenderse como el incumplimiento parcial o total de las obligaciones tributarias que sortea los mecanismos de control y los procesos sancionatorios establecidos por la administración tributaria, para pagar deliberadamente un menor impuesto. Este comportamiento transgrede de forma integral los principios idóneos para un buen sistema tributario, en los siguientes términos. Primero, es un fenómeno que erosiona los ingresos fiscales y vulnera el principio de suficiencia en materia de financiamiento del gasto social. Segundo, debilita la progresividad de los impuestos e impide la consecución del principio de equidad vertical, ocasionando que la carga tributaria se concentre en los estratos sociales de menores recursos que no pueden costear mecanismos de evasión ni las posibles sanciones detrás de ello.

Ambos fenómenos: el gasto tributario y la evasión de impuestos, son problemas que dificultan la suficiencia de recursos fiscales, el pacto fiscal y, por lo tanto, la cohesión social. Con ello, se deslegitima la concepción que deben tener los tributos como el precio que pagan los individuos por vivir en una sociedad ordenada, justa, incluyente y participativa (Ramírez y Carrasco, 2012).

Ecuador observa de cerca ambos problemas. Por un lado, de acuerdo con datos del *Latinobarómetro*, el porcentaje de encuestados que buscó pagar menos impuestos utilizando posibles técnicas de elusión y evasión aumentó de 5.1% en 2010 a 27.9% en 2020. Por otro lado, el gasto tributario incrementó de 8.81% de la recaudación total en 2010 a 13.16% en 2019. Esta coyuntura vulnera poco a poco las finanzas públicas del Estado ecuatoriano y pone en riesgo la provisión de bienes y servicios públicos garantizados constitucionalmente.

Desde la década de 1980 ha existido un proceso de reforma constante del sistema tributario ecuatoriano que genera una estructura impositiva compleja. Asimismo, los beneficios tributarios creados a raíz de excepciones e incentivos en dichas reformas y el uso de técnicas de evasión fiscal cada vez más sofisticadas para sortear el pago de impuestos han restringido gradualmente el crecimiento de la recaudación de impuestos directos e indirectos en el país. Todo esto ocurre en una coyuntura fiscal que vulnera el cumplimiento de objetivos sociales. ¿Cuál es el peso de estos impuestos en la economía ecuatoriana durante los últimos cuarenta años? ¿Cuáles son los principios de los beneficios tributarios y cómo se encuentran distribuidos? ¿Cuáles son las implicaciones de la evasión de impuestos y su magnitud? ¿Cuál es el costo de oportunidad que ejercen el gasto tributario y la evasión de impuestos sobre la economía ecuatoriana? Son las preguntas que se responderán en este documento.

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar la estructura y desempeño del sistema tributario ecuatoriano en los últimos cuarenta años mediante estadísticas descriptivas de carácter longitudinal. Para ello, se presenta una breve recopilación de las reformas y políticas tributarias en los últimos años y se estudia principalmente la evolución de tres indicadores macro-tributarios: presión tributaria, gasto tributario y evasión de impuestos. La presión tributaria fue estimada a partir de información del Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas y el Servicio de Rentas Internas. Debido a su regulación en el Código de Finanzas Públicas, el gasto tributario se analizó desde el primer reporte en 2007 del Servicio

de Rentas Internas. La estructura de la evasión de impuestos se examinó utilizando su única estimación disponible en 2005 del Servicio de Rentas Internas, mientras que su evolución se analizó de manera aproximada mediante el índice de eficiencia tributaria construido por Longinotti Peláez (2022) desde 1993.

Los resultados del análisis muestran que en los últimos cuarenta años han existido más de veinte procesos de reforma significativos al sistema tributario ecuatoriano. En esta coyuntura, la presión tributaria ha crecido sostenidamente hasta la actualidad; sin embargo, aún se mantiene por debajo de los porcentajes recaudados en otros países de la región. Paralelamente, el gasto tributario generado por beneficios e incentivos al sistema económico ha quintuplicado de su valor, acentuando cada vez más el peso de esta transferencia indirecta dentro de las finanzas públicas y erosionando los ingresos tributarios. Además de su incremento, este gasto tributario es regresivo, pues se encuentra concentrado en las grandes empresas o los grupos sociales con mayores recursos. Por otro lado, si bien no existen cifras oficiales de la brecha de evasión de impuestos que permitan evaluar la fiscalización de estos en un periodo largo, las estimaciones de 2005 señalan que Ecuador posee altos niveles de evasión del impuesto a la renta y bajos niveles de evasión del impuesto al valor agregado en comparación a otros países de la región. Para subsanar el análisis temporal, se utilizó el índice de eficiencia tributaria, el cual muestra un mejor desempeño de la administración tributaria en cuanto al cierre conjunto de las brechas tributarias en la recaudación del impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado, ubicándose por encima del promedio regional en los últimos años.

El presente artículo se encuentra estructurado de la siguiente forma: en primer lugar, se puntualizan las reformas más trascendentales en el sistema tributario ecuatoriano durante el periodo 1980-2022. En segundo lugar, se analiza la evolución de la presión tributaria, la asignación y distribución del gasto tributario, y las dimensiones de la evasión de impuestos en Ecuador con las estadísticas más recientes. En tercer lugar, se explican ciertos ejes de política tributaria para una mayor suficiencia, simplicidad y equidad de los impuestos en Ecuador. Finalmente, se muestran las conclusiones del estudio.

## **2. Breve reseña de las principales reformas al sistema tributario: 1980-2022**

Desde el retorno a la democracia en 1980, los impuestos se han convertido de manera gradual en una fuente de financiamiento importante dentro del presupuesto del Estado ecuatoriano. Dicha relevancia para la sostenibilidad fiscal de Ecuador se comparte con los ingresos provenientes de la exportación de petróleo, rol que se ha vuelto fundamental después del proceso de dolarización en 2000; a partir del cual la economía dejó de tener política monetaria y con ella la posibilidad de financiar el gasto público mediante la emisión de dinero. En esta época, los impuestos llegaron a redireccionarse a otros principios más allá de la suficiencia, preponderando elementos de equidad, redistribución, eficiencia y productividad. De esta manera, los impuestos se han posicionado en el marco de decisiones de la política pública para el cumplimiento no solo de objetivos fiscales sino también sociales y estratégicos (Ver Anexo).

En la década de 1980 existió una priorización e incremento de los impuestos indirectos debido a los desequilibrios fiscales, producto del excesivo gasto corriente, el poco financiamiento externo y la alta emisión monetaria, lo cual produjo altas tasas de inflación e inestabilidad del tipo de cambio (Arias et al., 2008). En este escenario sobresale el impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios; impuesto que existía desde inicios de la década anterior y gravaba el valor de toda transacción comercial de bienes y servicios. En 1981, la tarifa de este impuesto se normalizó a 5% para dos años más tarde, incrementar al 6%, y, llegar hasta el 10% en 1986. Otra reforma fue la creación en 1983, del impuesto a los consumos selectivos (ICS), que buscaba gravar bienes suntuarios como armas de fuego, caballos de raza y bisutería, entre otros, pero fue eliminada 6 años después. En 1989 se amplió su base imponible con Ley de Control Tributario y Financiero y se transformó en el impuesto al valor agregado. Esta reforma fue la más importante de la época, pues con ella se estructuró al sistema tributario ecuatoriano en torno a tres impuestos centrales: el impuesto al valor agregado, el impuesto a la renta y el impuesto a los consumos especiales, mediante la expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno; instrumento normativo que sigue vigente hasta estos años. Además, se endureció el régimen de sanciones y multas con valores mayores a las tasas de interés del mercado financiero y comenzó a regir la defraudación al fisco como delito penal (Arias et al, 2008).

La Ley de Control Tributario y Financiero, también conocida como la *gran reforma*, unificó las distintas tarifas del impuesto a la renta para personas jurídicas, que existían hasta ese entonces en una sola tasa del 25%. Además, estableció un pago ordenado del impuesto a la renta para personas naturales mediante un sistema de alícuotas progresivas del 10% al 25%, dotando de simplicidad a la imposición directa. De modo consecuente, se creó el sistema de retenciones en la fuente y el pago del anticipo para estos impuestos como mecanismos para dotar de liquidez al gobierno central, y reducir la evasión de impuestos. Paralelamente, esta ley eliminó todos los impuestos a los consumos selectivos sobre la producción y consumo de bienes y planteó una nueva figura tributaria conocida como el impuesto a los consumos especiales.

La década de 1990 se caracterizó por varias reformas tributarias en un escenario de inestabilidad política (seis presidentes, tres de ellos derrocados), el conflicto bélico con Perú, el feriado bancario y la devaluación acelerada de la moneda local hasta la adopción del dólar (Acosta, 2006). A grandes rasgos, existieron ocho reformas que impulsaron cambios trascendentales en el marco administrativo y político. En el ámbito administrativo, se encuentra la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, la cual transformó institucionalmente la Dirección General de Rentas en el actual Servicio de Rentas Internas; esto con el objetivo principal de transformar y modernizar la administración y reducir la evasión tributaria, así como incrementar los niveles de cultura fiscal en el país.

En el ámbito político, el cambio tributario más significativo fue la eliminación del impuesto a la renta con la Ley de Ordenamiento en Materia Económica en 1998 y su reemplazo por el impuesto a la circulación de capitales. Este impuesto inició con una tarifa del 1% sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realizaban a través de las instituciones del sistema financiero. Posteriormente, la tarifa

de este impuesto se redujo al 0.8% en enero de 2000, para finalmente suprimirse en agosto del mismo año y retomar el impuesto a la renta. Otro cambio importante fue el incremento de la tarifa del impuesto al valor agregado del 10% a 12% con Ley de Racionalización Tributaria en 1999; impuesto que representaría la principal fuente de recaudación tributaria para la década.

A partir de 2000, la economía ecuatoriana tuvo relativa estabilidad tras el proceso de dolarización, lo que implicó niveles bajos de inflación y un moderado crecimiento de su producto interno bruto. En este contexto, el sistema tributario no tuvo mayores modificaciones. Los grandes cambios, de cierta manera estructurales, se presentarían desde 2007 con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (Paz y Miño, 2015). Esta ley tomó protagonismo junto con la aprobación de una nueva Constitución en 2008, la cual esbozó los principios de progresividad y redistribución en el marco de la política tributaria del país. Esta ley, conocida por simplicidad como *Ley de Equidad*, priorizó la imposición directa: otorgó mayor progresividad al impuesto a la renta de personas naturales con tasas del 5% al 35%, planteó la deducibilidad de gastos personales en bienes esenciales —como salud, alimentación, educación—, estableció el anticipo mínimo del impuesto a la renta de las sociedades para reducir la evasión de impuestos e instauró el régimen impositivo simplificado ecuatoriano para pequeños contribuyentes y el sector informal. Adicionalmente, esta ley creó nuevos impuestos con un enfoque heterodoxo — es decir, por fuera de la clasificación clásica entre impuestos directos e indirectos—, como el impuesto a la salida de divisas, a las tierras rurales y a los ingresos extraordinarios.

La Ley de Equidad y la nueva Constitución suministraron las directrices para la realización de posteriores reformas al sistema tributario ecuatoriano. Por ejemplo, se revisó el impuesto a los consumos especiales de varios artículos y servicios, se creó el impuesto a los activos en el exterior, se incrementó gradualmente el impuesto a la salida de divisas y se regularizó el régimen tributario para empresas públicas de hidrocarburos. Esta sucesión de cambios proporcionó mayores recursos al Estado y reconfiguró un sistema tributario con mayor capacidad redistributiva, ordenado y preocupado por corregir el efecto de externalidades. En 2010, con la finalidad de incentivar el proceso productivo e inversiones, se emitió el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual planteó una serie de beneficios tributarios a los empresarios para reducir el efecto de la crisis financiera internacional de 2007-2009. Los cambios más significativos tras este Código fueron la reducción en tres puntos porcentuales de la tarifa del impuesto a la renta para sociedades y el 100% de deducción adicional de varios gastos para el cálculo de su base imponible.

El periodo 2011-2020 puede ser catalogado como el más álgido en política tributaria, pues se realizaron alrededor de diez reformas tributarias dentro una economía abatida por las fluctuaciones del precio del barril de petróleo, el terremoto en la costa ecuatoriana y la pandemia por COVID-19. Un paso importante que se dio en tributación para evitar la degradación del medioambiente, fue la aprobación de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado en 2011. Esta ley particularmente creó dos impuestos: el impuesto redimible a las botellas plásticas y el impuesto ambiental a la contaminación vehicular; este último basado en principios de progresividad ambiental y progresividad económica. Para proteger la dolarización, se incrementó la alícuota del

impuesto a la salida de capitales de 2% a 5% con el afán de reducir la salida de capitales que buscan rendimiento de corto plazo —conocidos como capitales golondrina—. El pago de este impuesto se imputaría luego —en el año siguiente— como crédito tributario para el impuesto a la renta. Así también, se fortaleció el impuesto a los activos en el exterior con una tarifa especial para los empresarios que tengan sus activos en paraísos fiscales (Paz y Miño, 2015; SRI, 2012).

En 2016, a raíz de las repercusiones económicas que trajo el terremoto, se aprobó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación con el objeto de recaudar los fondos suficientes para financiar la reparación de los daños y asistir a las familias afectadas por este desastre natural. Esta ley incrementó en dos puntos porcentuales la tarifa del impuesto al valor agregado durante un año, además de establecer una contribución temporal para sociedades y persona naturales. En los siguientes años, debido al incremento del déficit público, el gobierno erogó varias reformas adicionales para incrementar los ingresos tributarios. Entre los principales puntos, se retomó la tarifa del impuesto a la renta para sociedades del 25%, la cual se había reducido al 22% con el Código Orgánico de 2010, y se estableció una remisión tributaria para la recaudación de obligaciones tributarias atrasadas mediante la condonación de interés y multas. En materia de fomento productivo, se eliminó el anticipo mínimo del impuesto a la renta que se había establecido con la *Ley de Equidad*; respecto a la simplificación, se suprimió el impuesto a las tierras rurales y el impuesto ambiental a la contaminación vehicular. En materia de equidad tributaria, se introdujeron nuevas restricciones a la deducción de gastos personales y regímenes especiales para microempresas.

En 2020, la pandemia por COVID-19 golpeó el sector de salud ecuatoriano, obligando a tomar medidas de confinamiento y aislamiento a nivel nacional, mismas que paralizaron varias actividades del aparato productivo. A nivel mundial, los precios del barril de petróleo disminuyeron hasta alcanzar valores negativos ante el exceso de producción y la drástica reducción de la demanda energética; esto acentuó los desequilibrios macrofiscales del país, incluso antes de que existiesen casos con virus del SARS COV-2 en el territorio nacional. En este complejo ambiente económico, se aprobó la Ley de Apoyo Humanitario para mitigar los efectos adversos de la pandemia en el ámbito laboral, créditos, aportaciones y servicios básicos. Si bien esta reforma no es una ley que crea impuestos ni cambia la ley tributaria, contiene ciertas disposiciones que regulan especialmente el tratamiento tributario del sector de turismo, el cual resultó severamente afectado por la pandemia. Adicionalmente, se estableció el anticipo voluntario del impuesto a la renta, mismo que meses después, fue dispuesto como obligatorio mediante decreto ejecutivo durante el ejercicio fiscal en curso.

Ante la necesidad imperiosa de aumentar aún más los recursos fiscales para subsanar el alto déficit público tras la pandemia, fue indispensable crear otra reforma que reparara los vacíos de la anterior en el ámbito tributario. De esta manera, en 2021 se erogó la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal. Uno de los principales propósitos de esta ley fue redistribuir el costo de la crisis sanitaria mediante un impuesto a la renta más progresivo para personas naturales y la ampliación de la base imponible con la eliminación de la deducibilidad de gastos

personales. Se establecieron también contribuciones temporales para personas con grandes patrimonios y empresas que generaron utilidad durante la pandemia; además, se unificaron y simplificaron los regímenes tributarios especiales que existían para pequeños contribuyentes.

### **3. Evaluación del sistema tributario en Ecuador**

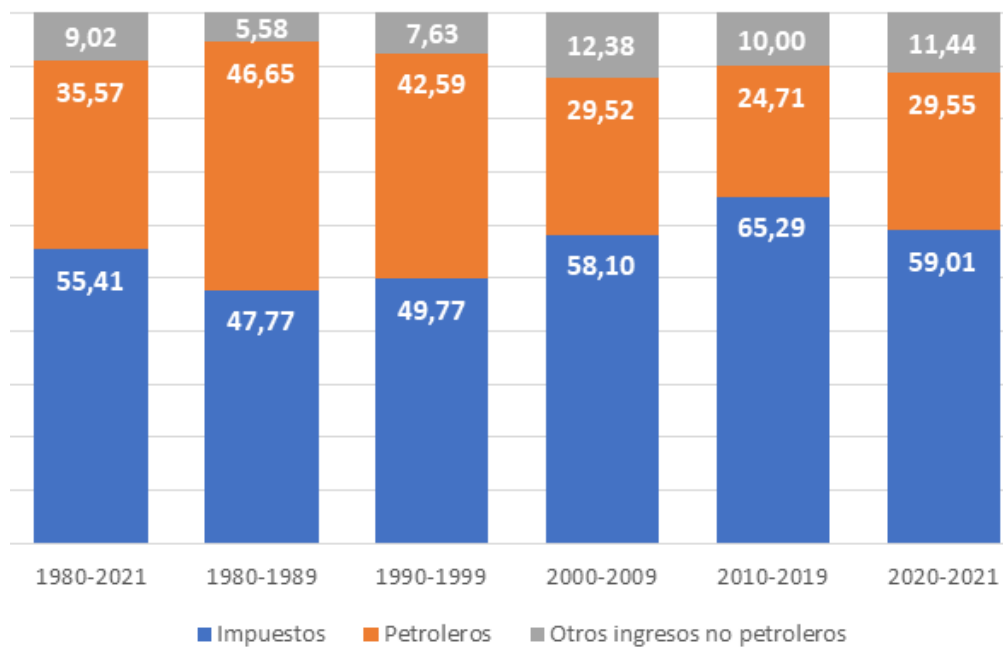
Como se expuso anteriormente, la evolución del país en materia de reformas fiscales ha representado una transformación significativa del sistema tributario. Estos cambios han sido fundamentales para sostener las finanzas públicas a través de los desafíos económicos, políticos y sociales que se han venido suscitando desde 1980. En este contexto, la presente sección analiza cómo desde estas reformas tributarias, se desenvuelven los diferentes indicadores fiscales como: presión tributaria, gasto tributario, y evasión de impuestos.

Las bases de datos provienen de tres fuentes. La presión tributaria se calcula a partir de información disponible del Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas y el Servicio de Rentas Internas desde 1980. El gasto tributario se recoge desde los manuales de gasto tributario presentados anualmente por el Servicio de Rentas Internas desde su regulación en el Código de Finanzas Públicas en 2007. La evasión tributaria se analiza puntualmente para 2005, pues es la única estimación que se tiene de acuerdo con la administración tributaria y organismos. Debido a esta limitante, se complementa el análisis con el estudio del índice de eficiencia tributaria calculado por Longinotti Peláez (2022) desde 1993.

#### **3.1. Presión tributaria y estructura impositiva**

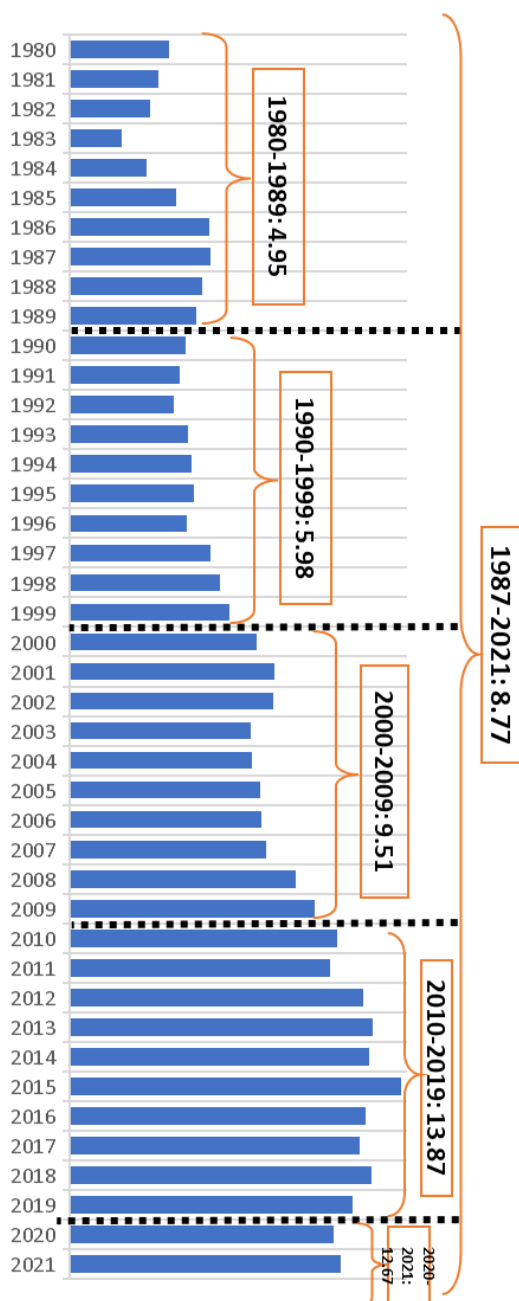
Desde el primer auge petrolero, los ingresos del gobierno central han tenido dos fuentes principales. La primera ha sido el ingreso por las exportaciones de crudo de petróleo y la venta de derivados —gasolina, diésel, fuel oil, etc.—. Esta fuente de financiamiento ha representado 35.57% del gasto público entre 1980 y 2021. La recaudación tributaria es la segunda fuente de ingresos del gobierno, la cual ha tenido una participación de 55.41% en los ingresos totales entre 1980 y 2021 (ver Gráfico N.º 1). Este mayor porcentaje de aporte al Presupuesto General del Estado (PGE) ha conllevado que la presión tributaria —medida como la división de la recaudación tributaria para el producto interno bruto— se mantengan en 8.77% del PIB en el mismo periodo, en promedio (ver Gráfico N.º 2).

**Gráfico N.º 1:** Presión fiscal de Ecuador, América Latina y OCDE



Fuente: Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, y Arias et al. (2008)  
Elaboración propia.

**Gráfico N.º 2:** Presión tributaria entre 1980 y 2021

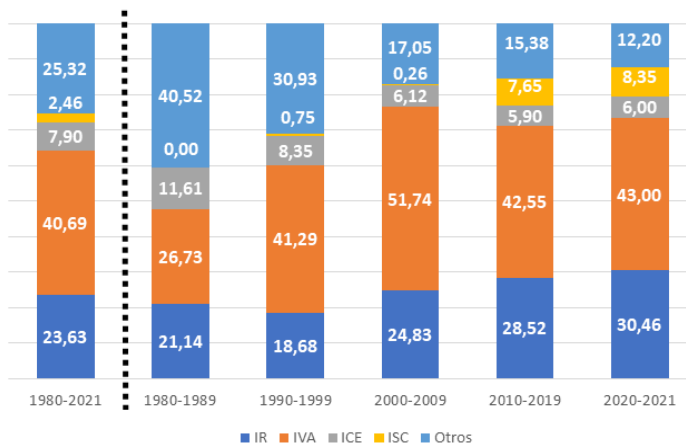


Fuente: Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, y Arias et al. (2008)  
Elaboración propia

La dinámica de la recaudación tributaria en la década de 1980 —primera década perdida— estuvo condicionada a varios acontecimientos económicos, políticos e institucionales (Acosta, 2006). Para el inicio, la economía entraba en un *default* de deuda externa, dado principalmente por el incremento de las tasas de interés internacionales y la caída del precio referencia de crudo (WTI). Este evento se suscitó en toda la región (ver Nicolini y Kehoe, 2021). Con un déficit —gastos mayores a ingresos— que mantenía el gobierno desde la década de 1970, el poder ejecutivo tuvo que tomar ciertas medidas económicas —como incremento del precio de los combustibles y de los servicios básicos (llamados *paquetazos*) — para subsanar el desequilibrio fiscal (Carrillo-Maldonado et al., 2018; Díaz, 2018). A estos problemas fiscales se sumó la sucretización de la deuda externa privada (Arias et al., 2008; Díaz, 2018). En el ámbito político, recientemente se había aprobado una nueva constitución en 1979. Además, los mandatos de Jaime Roldós —fallecido en 1981— y Oswaldo Hurtado dieron inicio al periodo más largo de democracia después de la dictadura militar (Paz y Miño, 2015).

Estos procesos —acompañados de las reformas tributarias mencionadas en la sección dos— hicieron que la presión tributaria de Ecuador fuera 4.95%, en promedio, y logró una participación de 47.77% de los ingresos totales del gobierno central en la década de 1980. Al inicio del periodo, la recaudación de impuestos tuvo una participación de 49.28% del total de ingresos para cerrar con un porcentaje de 47.80%, con una caída de la recaudación de 1.4% a pesar de las reformas tributarias. En esta década, el impuesto a la renta y al valor agregado representaban, en promedio, 21.14% y 26.73% de la recaudación (47.87%, en suma). El resto de los tributos como a las exportaciones, transferencias financieras, transporte y comunicaciones, entre otros, aportaban el 40.52% (ver Gráfico N.º 3). Estudios como Arias et al. (2008); Paz y Miño (2015) resaltan la dispersión e ineficiencia de impuestos en dicho periodo.

**Gráfico N.º 3:** Participación de los principales impuestos en la recaudación tributaria entre 1980 y 2021



Fuente: Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, y Arias et al. (2008)

Elaboración propia.

La década de 1990 —segunda década perdida— estuvo marcada por acontecimientos políticos y varias reformas institucionales y económicas. Entre los primeros podemos resaltar: la destitución de Abdalá Bucaram, en conjunto con el conflicto de poderes entre la vicepresidenta y el Congreso Nacional; el conflicto bélico y la firma de la paz entre Ecuador y Perú; el feriado bancario; y el quiebre de los bancos más importantes del país... entre otras. Por su parte, las reformas cruciales que modificaron la institucionalidad fueron: Ley del Mercado de Valores; Ley de Modernización del Estado; Ley General de Instituciones Financieras; la aprobación y vigencia de la Constitución de 1998 (Arias et al., 2008; Díaz, 2018; Paz y Miño, 2015). A estas reformas, se añadieron planes de estabilidad macroeconómica que conllevaron a eliminar las minidevaluaciones del sucre/dólar y la reducción de subsidios energéticos a través del incremento del precio oficial de los combustibles y de las tarifas eléctricas (Carrillo-Maldonado et al., 2018; Díaz, 2018).

La institucionalidad de la administración tributaria tuvo cambios fundamentales en la década de 1990. A inicios de la década, la reforma de 1989 entró en vigor y, para 1995, la Dirección General de Rentas ya tenía autonomía administrativa y financiera. Sin embargo, no es hasta 1997 que se crea al Servicio de Rentas Internas (SRI) como una entidad técnica con autonomía administrativa, financiera y operativa, con personería jurídica, jurisdicción nacional, fondos propios, provenientes de la recaudación tributaria. Esta reforma institucional conllevó a enfocarse en modernizar la administración tributaria, reducir la evasión fiscal y la sostenibilidad del PGE (Arias et al., 2008; Paz y Miño, 2015).

A pesar de este contexto caótico de la década, la presión tributaria incrementó de 5.47% del PIB en 1990 a 7.55% en 1999, con un promedio de 5.98% del PIB (ver Gráfico N.º 2). Esta mayor recaudación se debe principalmente a las reformas institucionales de la administración tributaria, ya que el país estaba transitando una de las crisis económicas más grandes de su historia que desembocó en la dolarización (Acosta, 2006). Así, el impuesto al valor agregado representó el 41.29% de la recaudación tributaria —en promedio—. Este tributo aumentó su porcentaje de representatividad con respecto a la década de 1980 (26.73%), con gran influencia de las reformas tributarias mencionadas. Por su parte, el impuesto a la renta redujo su recaudación a finales de la década de 1990 a casusa de la reforma a la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera; donde este tributo se eliminó y se sustituyó por el impuesto de 1% a la circulación de capitales. Aquello provocó que el porcentaje promedio de participación pase de 40.52% en la década de 1980 a 30.93% en la década de 1990 (ver Gráfico N.º 3).

A inicios de la década de 2000, Ecuador implementó la dolarización como escape a la crisis social, política y económica (Acosta, 2006). Las principales causas internas de esta crisis fueron la consolidación de la economía social de mercado en la constitución de 1998, los créditos vinculados en la banca privada, el feriado bancario y la débil institucionalidad política. Todos estos aspectos agravaron el panorama económico y social que ya venían afectados por *shocks* externos —como el bajo precio del petróleo y los efectos del fenómeno de El Niño (Acosta, 2006; Paz y Miño, 2015) —. La decisión de dolarización sorprendió tanto a los ciudadanos ecuatorianos como al mundo, debido a que se atravesaba un proceso de hiperinflación, pero sí se tenía a más de la mitad de la

población en la pobreza. La adopción del dólar como reserva, medio de pago y unidad de cuenta, solucionó en principio uno de los problemas que tenía el país (Acosta, 2006): el *trilema* de las economías abiertas, al provocar la eliminación de la política monetaria y cambiaria. No obstante, dejó a los impuestos y gasto público (instrumentos de la política fiscal) como única herramienta de intervención del gobierno (Acosta, 2006; Almeida et al., 2012; Carrillo-Maldonado, 2017; Díaz, 2018).

Con la dolarización en marcha, se implementaron reformas que buscaban la estabilidad macroeconómica, la flexibilidad en el mercado laboral y la sostenibilidad fiscal del país. Se aprobaron la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley Trole) y Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal como las principales de la primera década de 2000 (Díaz, 2018; Paz y Miño, 2015). Estas reformas estuvieron vinculadas con un ajuste fiscal a través de los paquetazos —como el incremento de precio de combustibles o tarifas energéticas y los fondos petroleros, entre otras (Carrillo-Maldonado et al., 2018; Díaz, 2018) —. No obstante, la inestabilidad política aún se mantenía vigente con el derrocamiento de dos presidentes electos (Paz y Miño, 2015). Al finalizar esta década se aprobó y entró en vigor una nueva Constitución (2008) donde se ratifica la dolarización, se implementan los derechos al medioambiente, se elimina la tercerización de los empleados y se elimina la autonomía del banco central, entre otros cambios (SRI, 2012).

Desde la parte tributaria, la primera década del siglo XXI estuvo marcada por un fortalecimiento de la gestión tributaria con una planificación de mediano plazo —La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal—. Además, se implementaron reformas que fortalecieron la institucionalidad del SRI, el proceso sancionatorio, y el sistema tributario en pos de impuestos progresivos (mencionadas en la sección 2). Además, se reformaron los impuestos a la renta, al valor agregado, a las herencias y a los consumos especiales, entre otros. En esta década se implementó el régimen impositivo simplificado ecuatoriano (RISE), con un monto de pago fijo según las ventas de los contribuyentes; este régimen fue un reemplazo para el sistema general de la declaración y pago del IR e IVA para pequeños contribuyentes. En esta misma línea, se añadieron tributos como el impuesto a la salida de divisas (ISD), a las tierras rurales y a los ingresos petroleros extraordinarios o a los activos en el exterior (Arias et al., 2008; SRI, 2012).

Según estas reformas, la administración tributaria logró construir una fuerte institucionalidad. Aquello le llevó de un enfoque de proyecto de la década de 1990 a uno enfocado en el servicio al contribuyente, para luego concentrarse en un modelo de riesgos. Así, el SRI comenzó a utilizar la tecnología de manera intensiva como soporte para sus operaciones administrativas, de servicio al cliente y de control. Toda esta transformación conllevó a enfocarse en la pirámide del cumplimiento tributario: donde se dará todas facilidades administrativas y operativas a los contribuyentes que buscan cumplir con sus obligaciones tributarias, pero el SRI actúa con toda la fortaleza legal con los agentes económicos que quieren evadir y eludir sus deberes tributarios (SRI, 2012). Estos cambios en la administración tributaria ecuatoriana llevaron a incrementar su eficiencia y, por ende, a un crecimiento en la recaudación tributaria (Ramírez-Álvarez y Carrillo Maldonado, 2020).

Tanto las reformas institucionales como legales provocaron que la recaudación tome una mayor relevancia en el PGE. De hecho, la parte tributaria aumentó aproximadamente 10 puntos porcentuales en la participación de los ingresos totales. Aquello generó que la presión tributaria pase de 8.86% del PIB al inicio de la década, a 11.61% en 2009 (ver Gráfico N.º 1). Este comportamiento logró que la contribución de los impuestos en el PIB aumente en 3.5 puntos, llegando a 9.51% del PIB en promedio) en el periodo 2000-2009 (ver Gráfico N.º 2). Este incremento se concentró en su mayoría en los impuestos indirectos —como el IVA o ICE, en esencia—, que aumentaron su participación en 8% de la recaudación. Por su parte, el impuesto a la renta subió su participación en 6% y el resto de los tributos redujeron su aporte en 14% (ver Gráfico N.º 3).

En la segunda década del siglo XXI (2010-2019), el Estado ecuatoriano tuvo una mayor estabilidad política en comparación con las dos anteriores (1990-2009), aunque al cerrar la década se volvieron a presentar protestas sociales por el incremento de la desigualdad y pobreza. Se implementaron reformas que buscaban impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país (Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz, 2018; SRI, 2012). En esta misma línea, se redujo la tasa del impuesto a la renta de las empresas de 25% a 22% para 2011 (SRI, 2012), a consecuencia de la implementación del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones; y, por el contrario, se incrementaron los impuestos a la salida de divisas y se crearon dos impuestos medioambientales (mencionados en la segunda sección).

Con estos cambios legales, la recaudación tributaria incrementó su aporte a los ingresos totales del gobierno central, que pasó de 58.1% en el periodo 2000-2009 a 65.29% entre 2010-2019 (ver Gráfico N.º 1). Esta mejora en los ingresos tributarios estuvo, además, enmarcada en un precio internacional del petróleo cercano a los USD 100 (2012-2014) y valores próximos al costo de producción en 2016 (Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz, 2018). Este ambiente económico, en conjunto con los cambios tributarios, provocó que la contribución de los impuestos en el PIB incremente de 12.66% en 2010 a 15.70% en 2015, a pesar de la crisis petrolera. No obstante, la débil recuperación de la economía ecuatoriana, tras el fin del *boom* de los *commodities*, indujo a que la segunda década del siglo XXI cierre la presión tributaria a la baja en 13.40% del PIB (ver Gráfico N.º 2). Los cambios realizados en esta década para establecer un sistema tributario progresivo y fundamentado en impuestos directos se pueden observar claramente en el Gráfico N.º 3. Aquí, la participación del impuesto a la renta aumentó en 3.7 puntos porcentuales en la recaudación total. Además, el ISD pasó de 0.26% entre 2000-2009 a 7.65% entre 2010-2019. En contraste, el porcentaje de participación del IVA y el ICE cayó en 9.2% y 0.2%, respectivamente.

La tercera década del siglo XXI inició con la declaración de pandemia del virus SARS-CoV-2 por parte de la Organización Mundial de la Salud. Aquello provocó un aislamiento obligatorio de la ciudadanía en la mayor parte del mundo, iniciando en China, Italia, Estados Unidos y otros países industrializados. Este hecho conllevó a que existan consecuencias en la economía ecuatoriana antes de que llegue el primer caso al país, ya que se redujeron las exportaciones e importaciones ecuatorianas (Díaz Cassou et al., 2020).

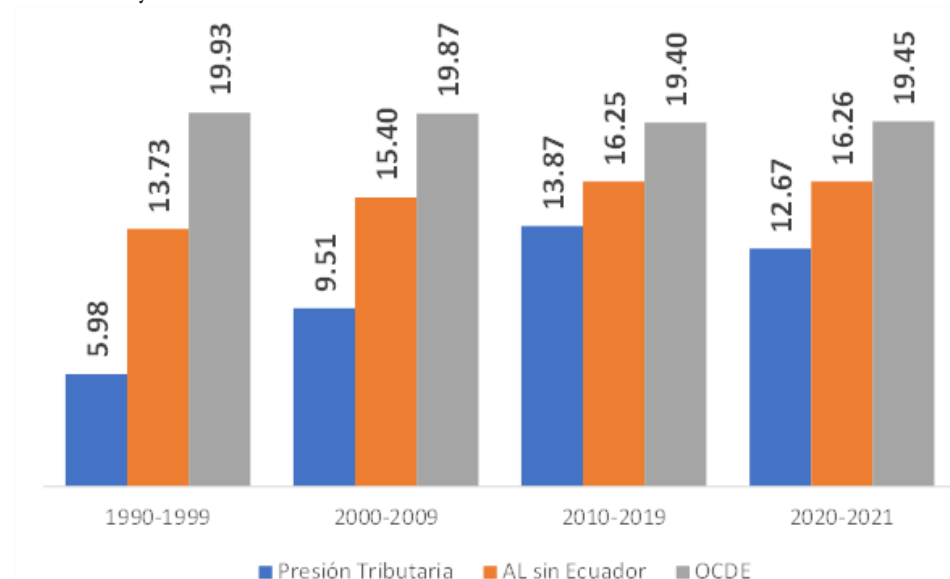
En Ecuador se declaró la cuarentena obligatoria en marzo de 2020, misma que se extendió hasta mayo de 2020; por lo tanto, solamente los sectores de salud, alimentos y estratégicos

—energía, en especial— pudieron seguir trabajando presencialmente, mientras que el resto de la economía se paralizó o recurrió al teletrabajo. En fechas posteriores, se permitió volver a trabajar de manera parcial y con medidas de bioseguridad. Estas disposiciones, junto con los programas de salud —capacidad de hospitalización, número de pruebas, plan de vacunación—, no soportaron el impacto sanitario de la pandemia en Ecuador. Así, dichas políticas cubrieron al 33.6% de la población ecuatoriana, por debajo del promedio regional (Cejudo et al., 2021). Aquello indujo que la economía ecuatoriana no se recupere como otros países de la región (Fondo Monetario Internacional, 2021).

Bajo este contexto, la recaudación tributaria redujo su participación en el PIB hasta 12.7% en el periodo 2020-2021 (ver Gráfico N.º 2). Dicha reducción en la presión tributaria causó que caiga su participación en los ingresos totales del gobierno central a 59% (ver Gráfico N.º 1). En estos dos años de pandemia (2020-2021), los impuestos indirectos (IVA e ICE) concentraron el 49% (43% y 6%) del total de la recaudación; mientras que el impuesto a la renta y a la salida de divisas tuvieron una participación de 30.5% y 8.3%, respectivamente. El resto de la recaudación (12.2%) se concentró en el resto de los tributos (ver Gráfico N.º 3).

Como hemos visto, la recaudación tributaria ha incrementado su participación tanto en los ingresos totales del gobierno central como en la economía ecuatoriana (ver Gráfico N.º 1 y N.º 2). Este comportamiento ha sido influenciado por el estado de la economía, las reformas legales y los cambios institucionales del país. Pero incluso dada una mayor presión fiscal ecuatoriana no ha logrado sobrepasar los niveles promedio de América Latina (AL) y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El Gráfico N.º 4 muestra la contribución de los impuestos (sin seguridad social) en el PIB de Ecuador, AL (sin Ecuador) y OCDE (sin Chile, Colombia, Costa Rica y México) entre 1990 y 2021. Así, la presión de Ecuador fue 5.98% en la década de 1990, que representa menos de la mitad que en América Latina (13.73% del PIB) y menos de la tercera parte de lo recaudado en la OCDE (19.93% del PIB), en promedio. En la década de mayor presión fiscal de Ecuador (2010-2019: 13.87% del PIB), la brecha con estas dos regiones se cerró en 2.38 y 5.53 puntos porcentuales, respectivamente.

**Gráfico N.º 4:** Participación de los principales impuestos en la recaudación tributaria entre 1990 y 2021



Fuente: Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, Arias et al. (2008) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022).

Elaboración propia.

Aquello evidencia que el país aún debe fortalecer los niveles de recaudación para que logre tener los niveles de su misma región en el mediano plazo y los niveles de la OCDE en el largo plazo. Esta mejora se deberá guiar en mayor medida a través de reformas institucionales que provoquen una mayor eficiencia tributaria en favor de un sistema tributario progresivo ante el ingreso y patrimonio en Ecuador. Así es como las siguientes secciones muestran la incidencia distributiva de los principales impuestos, el gasto tributario y la evasión que sacrifica el Estado; además, se proponen reformas para el progreso social del país.

## 3.2. Gasto tributario

### 3.2.1. Principios de las subvenciones tributarias y estadísticas regionales

El gasto tributario es el esfuerzo o ingreso que deja de percibir el gobierno central debido a la creación de incentivos y su uso por parte de hogares y empresas. Se define como “una transferencia de recursos públicos, que es llevado a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia” (Rugel et al., 2017: 4). El Estado deja de percibir los ingresos totales que debería pagar una empresa con el propósito de mitigar el efecto distorsionador de los impuestos.

A pesar de que el Estado busca mecanismos para apoyar a las empresas y sectores productivos, “se reconoce la necesidad de cuantificar y analizar el gasto tributario, como recursos a los que renuncia el Estado para favorecer objetivos que considera importantes” (Rugel et al., 2017: 4). De esta forma, las empresas pueden generar mayor empleo y fomentar la inversión.

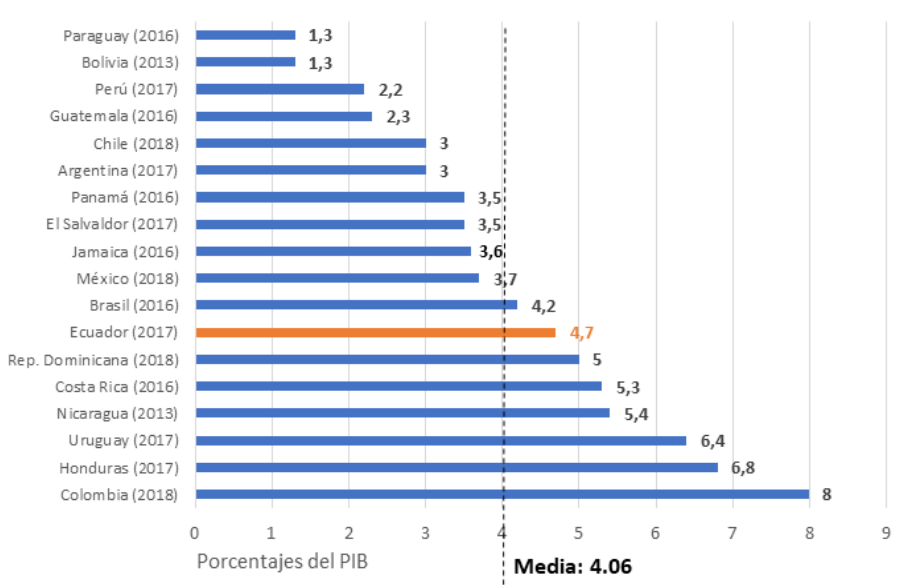
Actualmente, los Estados de todo el mundo reconocen la importancia que tiene la inversión para diversificar la economía y generar mayores beneficios dentro de la cadena productiva. “Se espera que al otorgar tratamientos preferenciales que estimulen la inversión, se obtenga mayor crecimiento económico, mayor competitividad, incremento de fuentes de empleo, aceleración de la transferencia tecnológica, entre otros” (Departamento de Estudios Fiscales, 2019: 57).

El problema radica en que ciertas empresas no buscan incidir de manera positiva a nivel social, pero tampoco aportar con los impuestos. En este caso, el Estado no percibe ingresos que podrían servir para educación, salud, seguridad y acceso a servicios básicos. “El presupuesto del Estado se ve disminuido parcialmente al no poder aplicar un régimen impositivo general en función de atender a un objetivo superior de política económica o social” (Departamento de Estudios Tributarios, 2008: 5).

Ahora bien, idealmente, estas transferencias deben perseguir fundamentalmente tres objetivos: mejorar la progresividad del sistema tributario, otorgar una mayor eficiencia a la estructura tributaria, y estimular el consumo de bienes estimados “meritorios”. En adición a esto, algunos tratamientos especiales se fundamentan en una complejidad apenas manifiesta para aplicar la normativa general; o en la obligatoriedad que se impone a los contribuyentes para realizar determinados actos o consumos. Respecto de si ese tipo de desvíos de la norma deben ser considerados gastos tributarios existe un consenso menor.

A nivel regional, el gasto tributario representa en promedio 4.06% del PIB para los países de Latinoamérica y Caribe, de acuerdo con las últimas estadísticas levantadas por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (Longinotti, 2019). Paraguay y Honduras ocupan los lugares de menor renuncia tributaria por aplicación de deducciones e incentivos con 1.3%, en relación al PIB en tanto que Colombia es el país de la región que tiene un mayor gasto tributario con 8% en relación al PIB (Gráfico N.º 5).

**Gráfico N.º 5:** Gasto tributario en porcentajes del PIB para países de Latinoamérica y el Caribe



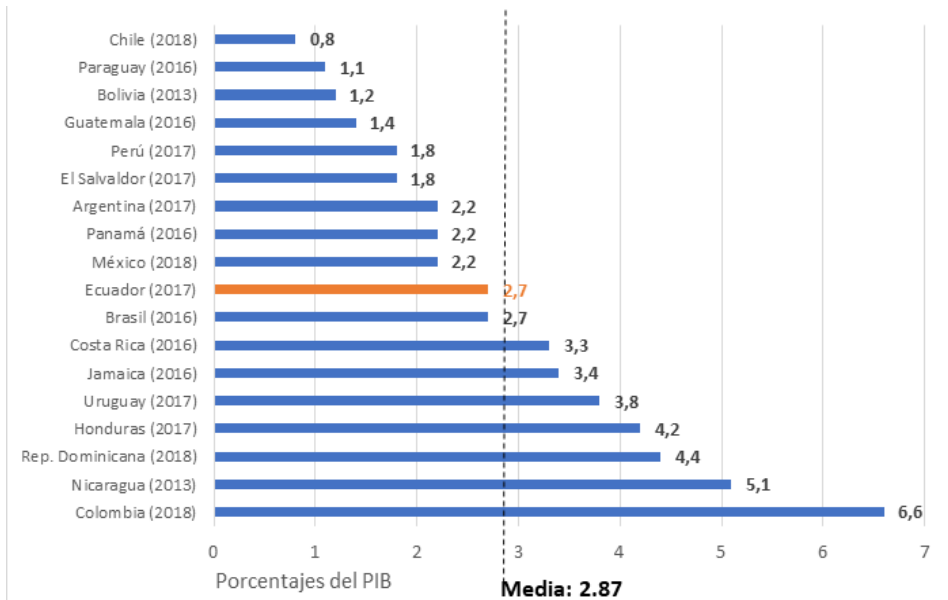
Fuente: Longinotti (2019)  
Elaboración propia.

De acuerdo con las estadísticas, Ecuador ocupa la séptima posición entre los países con mayores pérdidas fiscales por deducciones y beneficios tributarios; lo cual lo ubica por encima de la media regional para un grupo de 17 países que poseen esta estimación.

Considerando solo la recaudación de impuestos indirectos, el gasto tributario representa en promedio el 2.87% del PIB dentro de la región. Chile es el país que otorga menores beneficios con reducciones en las tarifas de IVA con un gasto tributario del 0.8%, mientras que Colombia es el país con mayores beneficios con tipos diferenciados en las tarifas del IVA, alcanzado un gasto tributario del 6.6% (Gráfico N.º 6). Entre ambos extremos, Ecuador tiende se acerca a la media de la región con un 2.7% de su PIB.

Con respecto a los impuestos directos, el gasto tributario alcanza un promedio de 1.28% del PIB. Jamaica se ubica en primer lugar con un 0.8%, el menor porcentaje de gasto tributario por concepto de deducciones y beneficios tributarios. En contraste, Honduras y Uruguay ocupan el último lugar con el mayor porcentaje de gasto tributario, con un valor de estimado de 2.6% (Gráfico N.º 7). Cerca de estos últimos países, se encuentra Ecuador con un gasto tributario de 2.1% de su PIB.

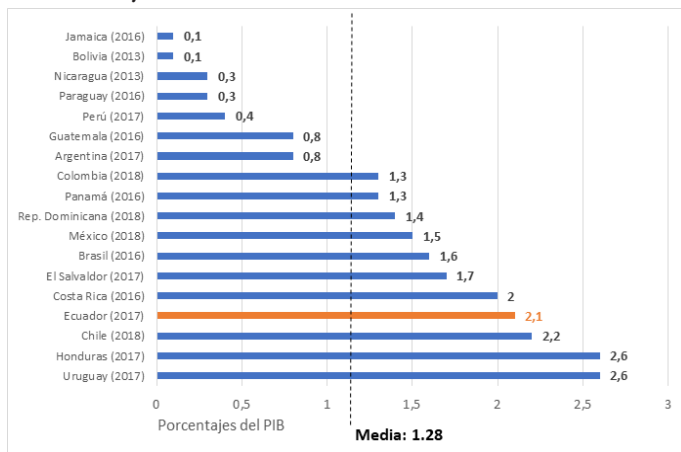
**Gráfico N.º 6:** Gasto tributario de los impuestos indirectos en porcentajes del PIB para países de Latinoamérica y el Caribe



Fuente: Longinotti (2019)

Elaboración propia.

**Gráfico N.º 7:** Gasto tributario de los impuestos indirectos en porcentajes del PIB para países de Latinoamérica y el Caribe



Fuente: Longinotti (2019)

Elaboración propia.

A continuación, analizaremos la situación del gasto tributario en Ecuador detenidamente.

### 3.2.2. Gasto tributario en Ecuador

En Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece los principios que deben seguir las instituciones públicas relacionadas a la planificación y las finanzas; tales como erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la distribución equitativa de recursos y riqueza. En su Art. 94, se entiende al gasto tributario como “el ingreso que el Estado, en todos los niveles de gobierno, deja de percibir debido a la deducción, exención, entre otros mecanismos de tributos directos o indirectos establecidos en la normativa correspondiente”.

La Tabla N.º 1 evidencia los cambios generados a través de los años sobre la recaudación y gasto tributario. En 2007, el gasto tributario llegó a USD 1.71 MM (miles de millones), mientras que la recaudación de impuestos totales alcanzó USD 7.34 MM. Durante 2009, un año después de las reformas del sistema tributario, el gasto aumentó a un 5.5% en su relación frente al PIB del país. En 2019, el gasto tributario alcanzó USD 5.58 MM, lo que representó el 42% de la recaudación total del año.

**Tabla N.º 1:** Evolución del gasto tributario vs. recaudación

Año	Gasto tributario (MM USD)	Gasto tributario/ PIB	Total recaudación	Gasto tributario / recaudación
2007	1.71	3.40%	7.34	23.30%
2008	2.3	4.40%	6.9	37.20%
2009	2.59	5.00%	6.69	38.80%
2010	3.57	5.40%	8.81	40.50%
2011	3.65	5.50%	8.71	41.90%
2012	4.11	4.90%	11.1	37.00%
2013	4.52	4.80%	12.77	35.40%
2014	4.18	4.20%	13.61	30.70%
2015	4.69	4.70%	13.95	33.60%
2016	4.56	4.60%	12.5	36.50%
2017	5.25	5.00%	12.72	41.30%
2018	5.76	5.20%	14.07	40.90%
2019	5.58	5.20%	13.16	42.40%

Fuente: Manual de Gastos Tributarios 2007-2019 (SRI)

Elaboración propia.

El gasto tributario y la recaudación han evolucionado de maneras muy distintas. Por un lado, la recaudación ha tenido fluctuaciones de crecimiento durante los últimos 10 años, mientras que el gasto tributario ha tenido un crecimiento sostenido. En 2017, la recaudación fue de USD 12.72 MM, en 2018 alcanzó USD 14.07 MM, pero en 2019 bajó a USD 13.16 MM. Al contrario, el gasto tributario desde 2007 hasta 2019 creció cinco veces más. Este fenómeno se explica por dos razones: un aumento de las exoneraciones impositivas y una mayor aplicación de los beneficios por parte de los contribuyentes.

Los datos muestran que durante los últimos años se ha generado un aumento significativo en lo que respecta a la recaudación tributaria del país. No obstante, la economía sigue dependiente de los ingresos de las exportaciones de recursos naturales y la recaudación tributaria. Al igual que muchos países en la región, los ingresos fiscales-tributarios son fundamentales para que el Estado pueda suplir tanto las necesidades fundamentales — salud, educación, seguridad, infraestructura— como las políticas públicas que creen las condiciones para un desarrollo con crecimiento económico.

**Gráfico N.º 8:** Proporción del gasto tributario en la recaudación de 2019



Fuente: Manual de Gastos Tributarios 2007-2019 (SRI)

Elaboración propia.

El Gráfico N.º 8 muestra la relación del gasto tributario frente al total de la recaudación tributaria desde 2007 hasta 2019. En términos generales, a partir de 2008, el gasto tributario frente a la recaudación fue del 37.2%, alcanzando en 2019 el 42.4%. Esto nos indica que de cada USD 100 que debería recaudar la administración tributaria, aproximadamente USD 43 no se recaudaron por concepto de beneficios e incentivos tributarios. Si bien existe una tendencia general de crecimiento, también se evidencia un

periodo de disminución del gasto tributario entre 2011 y 2014; alcanzado un porcentaje del 30.7% en relación con la recaudación, como consecuencia de las reformas legales que disminuyeron las exoneraciones y establecieron nuevos requisitos para los incentivos. Esta tendencia se revierte a partir de 2015 hasta retornar en 2019 a los niveles de gasto de 2011.

**Tabla N.º 2:** Gasto tributario por tipo de impuesto 2019

<b>Tipo de gasto</b>	<b>Monto (MM USD)</b>	<b>% recaudación</b>	<b>% PIB</b>
IVA	2 510.90	19.1	2.3
Bienes	1 382.60	10.5	1.3
Servicios	885	6.7	0.8
Devoluciones	243.3	1.8	0.2
Renta	2 671	20.3	2.5
Sociedades	1 857.40	14.1	1.7
Personas Naturales	813.6	6.2	0.8
Otros	399.2	3	0.4
Total	5 581.10	42.4	5.2

Fuente: Manual de Gasto Tributario 2019 (SRI)

Elaboración propia.

La Tabla N.º 2 evidencia el gasto tributario por tipo de impuestos en 2019. En la primera fila se observa que el gasto tributario del impuesto al valor agregado representó un monto de USD 2 510 MM, lo que habría significado el 19.10% de la recaudación tributaria y el 2.30% del PIB. De estos, las exoneraciones por bienes fueron de USD 1 382 MM y por servicios, USD 885 MM. Por su parte, el gasto tributario del impuesto a la renta alcanzó USD 2 671 MM, es decir, el 20.30% de la recaudación tributaria y el 2.50% de PIB, de los cuales los beneficios para empresas fueron de USD 1 857 MM mientras que para personas naturales, fue de USD 813 MM. En este sentido, los mayores beneficiados de las políticas de incentivos mediante las exoneraciones del pago de impuestos son las empresas.

El principal problema que se puede observar de acuerdo con las cifras de gasto tributario a 2019, es que el total del sacrificio fiscal durante ese año fue mucho mayor a lo asignado por parte del Estado a los temas de salud educación y bienestar social para ese mismo año. Tal como se muestra en la tabla 3, con el gasto tributario del 2019 podría haberse cubierto el monto de salud 1.74 veces, el de educación 1.12 veces y el de bienestar social 3.52 veces.

**Tabla 3.** Gasto en bienes y servicios vs. gasto tributario

	<b>Monto (MM USD 2021)</b>	<b>Veces / Gasto Tributario 2019</b>
Salud	3,212.99	1.74
Educación	4,987.68	1.12
Obras Pública	480.58	11.61
Amortización de Deuda Pública	3,657.21	1.53
Transferencias o Donaciones	3,231.67	1.73
Ambiente	185.74	30.05
Defensa	1,593.33	3.5
Finanzas	200.42	27.85
Bienestar Social	1,587.49	3.52
Trabajo	40.24	138.7

Elaboración propia

Fuente: Manual de Gasto Tributario 2019 (SRI)

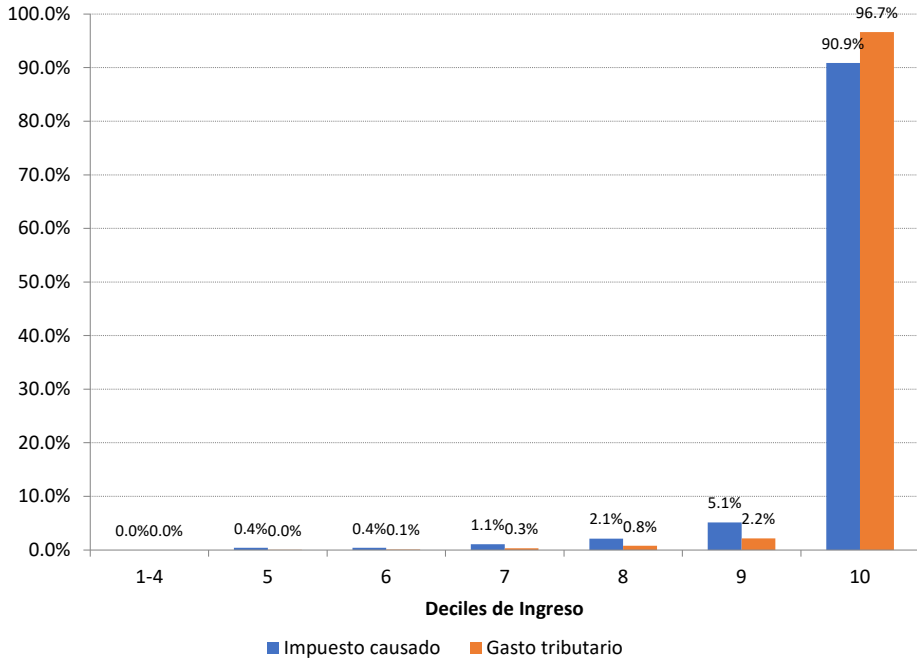
Son precisamente estos datos los que incentivan a reflexionar sobre la efectividad de las exoneraciones o los incentivos tributarios. ¿Quién se queda con el gasto tributario en el país? ¿El gasto tributario está cumpliendo con los objetivos de políticas públicas para los que fueron creados? ¿Es mejor eliminar los incentivos fiscales y generar mayor recaudación para el presupuesto del Estado?

El Gráfico N.º 9 muestra que el gasto tributario en 2012 se concentra principalmente en las empresas grandes. En efecto, aquellas que pertenecen al 10% de las sociedades jurídicas de mayores ingresos poseen el 96.7% del total del gasto tributario, en tanto generan un impuesto a la renta causado del 90.9% sobre el total. Este hecho evidencia que las grandes empresas, con mayor capacidad productiva y generación de utilidades, se benefician de los incentivos fiscales en una mayor proporción de lo que representa su pago de impuestos. Paralelamente, las medianas y pequeñas ubicadas entre el quinto y noveno decil están accediendo a los incentivos en menores proporciones respecto a su pago de impuestos, lo cual podría estar generando una desventaja en el mercado. Cabe subrayar que el 40% de las empresas de menores ingresos no generan impuesto, por lo que no se ven beneficiadas de incentivo tributario alguno.

Una alternativa para corregir estas deficiencias en los incentivos o exoneraciones del gasto tributario consistiría en la creación de mecanismos de seguimiento que permitan evidenciar los beneficios que las empresas se comprometen a generar a cambio de las exoneraciones tributarias, como empleo, mayor inversión y aumento en productividad. De igual manera, no existe una institucionalidad que permita generar los reportes de

evaluación de la política pública del gasto tributario. Son estas limitantes y la falta de información lo que impide realizar un análisis objetivo sobre el gasto tributario.

**Gráfico N.º 9:** Distribución del gasto tributario del impuesto a la renta para sociedades 2012



Fuente: Manual de Gastos Tributarios (SRI)

Elaboración propia.

Las deficiencias en los incentivos podrían estar generando problemas en el sistema tributario, volviéndolo regresivo, es decir, causando que la carga impositiva recaiga en los sectores empresariales que poseen menos recursos. De este modo, se generaría una menor recaudación, que imposibilitaría suplir el presupuesto del Estado para satisfacer las necesidades fundamentales de la población. En ese caso, el sistema tributario estaría incumpliendo el Art. 300 de la Constitución, afectando principalmente a los quintiles más pobres, agravando la desigualdad e inequidad.

### 3.3. Evasión de impuestos

#### 3.3.1. Estructura de la evasión tributaria e implicaciones

La evasión de impuestos tiene gran importancia en un ámbito de gestión y política tributaria. Debido a que, en primer lugar es un fenómeno que a nivel macroeconómico que erosiona los ingresos fiscales y vulnera las finanzas públicas en materia de gasto social;

y en segundo lugar, es un comportamiento dinámico y adaptativo de los contribuyentes que obliga a repensar las acciones de control e innovar los mecanismos de detección de fraude. La evasión tributaria, en sus diversas formas y *modus operandi*<sup>6</sup>, es un problema social de similares características al crimen organizado (Bertazza, 2003). En ella interactúan agentes de distinta clase, entre contribuyentes, contadores, abogados, bancos y multinacionales, a través de una compleja red económica, financiera e institucional, etc. (Murphy y Christensen, 2013), que buscan eludir o evadir el cumplimiento pleno de las obligaciones tributarias para aumentar sus ganancias; beneficiándose así, del desarrollo derivado de la inversión y gasto público, sin contraprestación alguna y a expensas de la contribución del resto de la sociedad.

Sobre la base de varios estudios, The Tax Justice Network (2007) estima que cada año se evaden cerca de USD 200 mil millones en países en vías de desarrollo, por prácticas personales de *offshore*, deslocalización de ganancias e informalidad. Para tener una idea, el costo social de esta pérdida es tan alto que duplica el presupuesto establecido dentro de los Objetivos del Milenio para reducir a la mitad la pobreza del mundo en una década<sup>7</sup>. Esta excesiva pérdida ha obligado a restringir paulatinamente el gasto público en bienes esenciales para el desarrollo o apalancar su financiación a través de una mayor tributación.

Otros estudios más recientes permiten también dimensionar la gravedad de este fenómeno, como lo señala Gómez Sabaini y Morán (2016). Por ejemplo, Bolwijn, Casella y Rigo (2018) estimó que los ingresos tributarios no recaudados por maniobras de traslados de beneficios y erosión de bases imponibles, fueron aproximadamente USD 90 mil millones anuales en 2012 para países en desarrollo. Asimismo, la OECD/G20 (2015) sugiere que esta pérdida recaudatoria se ubicaría entre USD 100 y 240 mil millones para 2014 a nivel global, con una mayor concentración en países en vías de desarrollo debido a su dependencia fiscal del impuesto a la renta corporativo.

Ecuador no es ajeno a esta realidad. A igual que en varios países, la medición de la evasión no es una práctica periódica que se encuentre institucionalizada en la administración tributaria de la nación<sup>8</sup>; por lo tanto, es difícil tener una dimensión de los recursos que se pierden por fraude tributario de manera continua y actual. Sumado a esto, sus métodos de estimación regularmente dependen de información macroeconómica, la

---

6 Prácticas de precios de transferencia, empresas instrumentales, planificación fiscal, paraísos fiscales, subdeclaración de ingresos, abuso de incentivos, emisión de facturas falsas, contrabando, economía informal, etc.

7 El alto costo social que genera la evasión de impuestos se puede observar también a través del informe de Christian (2008), el cual estima que se evaden cada año USD 160 mil millones por prácticas de precios de transferencia y facturación falsa en los países en vías de desarrollo (sin considerar prácticas *offshore* ni informalidad). Según los autores, este dinero podría salvar en un solo año la vida de 350 000 niños de hasta de 5 años.

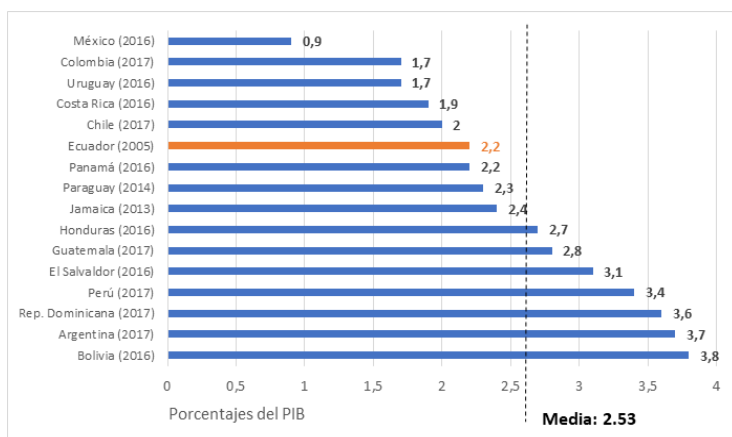
8 De acuerdo con un trabajo comparativo de la OECD (2019), de 58 países que han mantenido constancia en la difusión y producción de este tipo de estadísticas, 30 realizan estimaciones para la evasión del IVA y 17 para la evasión del impuesto a la renta de sociedades. En ningún caso se tiene la medición de la evasión ecuatoriana.

cual casi siempre se construye de manera consistente a partir de las declaraciones de los contribuyentes —es decir, existe circularidad en la realización de las estimaciones<sup>9</sup>—. Pese a estos problemas, existen algunas estadísticas para Ecuador, aunque de una década atrás, por lo que se debe proceder de manera cuidadosa con su comparación respecto a otros países cuyas estimaciones son más actuales.

La brecha de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) fue del 31.8% para 2005 (Andino y Parra, 2007)<sup>10</sup>. En cambio, la evasión del impuesto a la renta de personas físicas y jurídicas alcanzó el 58.1% y 65.3% para 2005 y 2008, respectivamente; siendo una de las más altas en la región latinoamericana (Jiménez et al., 2010).

De acuerdo con Gómez Sabaini y Morán (2020), estas brechas suman en total 7.3% del PIB: 2.2% para IVA, 4.4% para impuesto a la renta de personas físicas, y 1.1% para impuesto a la renta de personas naturales. Con estas estadísticas, Ecuador ocupa la sexta posición entre los países con más bajas pérdidas fiscales por incumplimiento de obligaciones tributarias de IVA en la región latinoamericana y el Caribe, lo que lo ubica por debajo de la media regional para un grupo de 16 países que realizan esta estimación (Gráfico N.º 10).

**Gráfico N.º 10:** Evasión de IVA en porcentajes del PIB para países de Latinoamérica y el Caribe



Fuente: Gómez Sabaini and Morán (2020)

Elaboración propia.

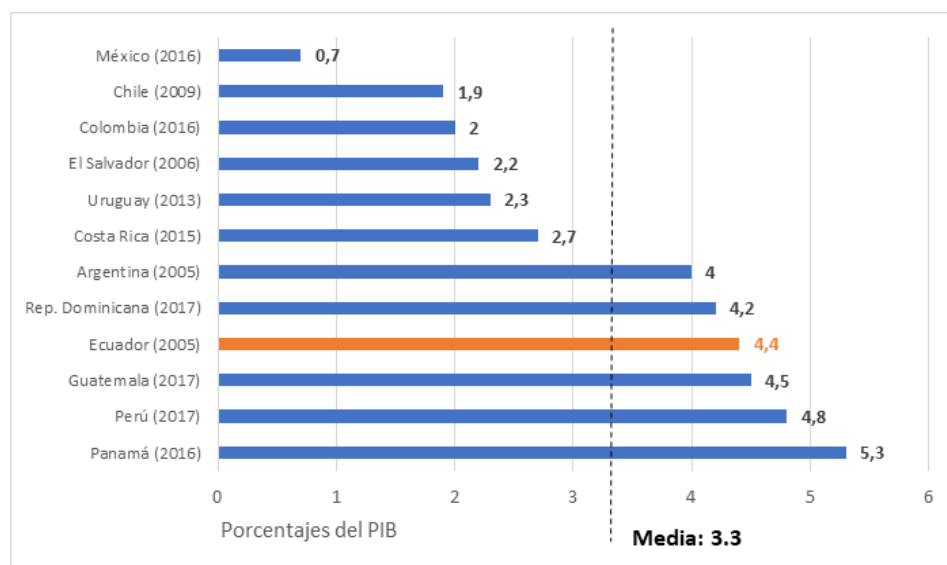
9 Gómez Sabaini y Morán (2020), Warren (2019) y Hutton (2017) realizan un revisión detenida de las metodologías que se utilizan para medir la evasión para el IVA y el Impuesto a la Renta de Sociedades. Entre estas metodologías, se resaltan los métodos indirectos que utilizan información del Sistema de Cuentas Nacionales.

10 Para la estimación de la evasión del impuesto al valor agregado, Andino y Parra (2007) recurren al método del impuesto potencial teórico. Este método estima el impuesto potencial por actividad económica que fuese recaudado si se declarasen las ventas y compras registradas en los balances de la matriz oferta-utilización del sistema de cuentas nacionales. Para este efecto, los totales de ventas y compras son ajustados por factores gravados determinados de acuerdo con las declaraciones de los contribuyentes. La estimación obtenida es, luego, comparada con el impuesto causado declarado por las empresas para obtener la tasa de evasión.

En contraste, en el impuesto a la renta, Ecuador se encuentra en la cuarta posición entre los países con mayor evasión con relación al PIB, tanto para sociedades como para personas naturales. Para las primeras, supera de manera significativa el promedio regional para un grupo de 12 países (Gráfico N.º 11), mientras que, para personas naturales se encuentra alrededor de la media regional para un grupo de 10 países (Gráfico N.º 12).

Si asumimos que estas brechas se mantuvieron constantes (pese a la presencia de choques externos y cambios normativos) y consideramos la recaudación tributaria y PIB de 2019, se tendría una pérdida por ingresos tributarios no recaudados de cerca de USD 8 200 millones<sup>11</sup>. Dicho de otro modo, esta pérdida equivaldría aproximadamente al 65% presupuesto ejecutado para gasto social —gastos en desarrollo urbano, salud, educación y trabajo) o al 14% de la deuda pública en 2019—.

**Gráfico N.º 11:** Evasión del impuesto a la renta de personas físicas en porcentajes del PIB para países de Latinoamérica y el Caribe

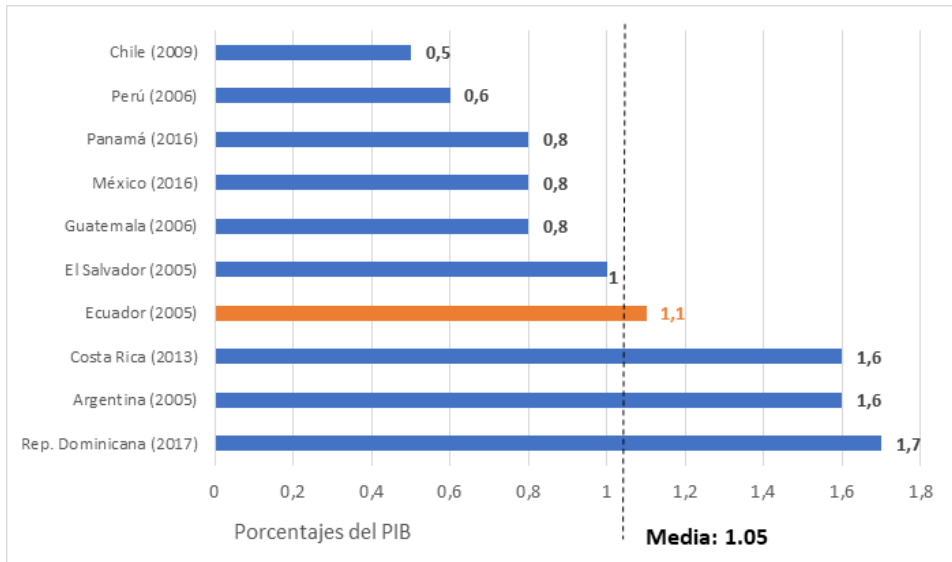


Fuente: Gómez Sabaini y Morán (2020)

Elaboración propia.

<sup>11</sup> Cabe resaltar que este costo de oportunidad sería mucho más alto si se incluyera la pérdida de ingresos tributarios procedentes de la economía informal.

**Gráfico N.º 12:** Evasión del impuesto a la renta de personas físicas en porcentajes del PIB para países de Latinoamérica y el Caribe



Fuente: Gómez Sabaini y Morán (2020)

Elaboración propia.

En este contexto, resulta evidente la controversia que genera la evasión de impuestos para una economía como la ecuatoriana, donde la urgencia de recursos para el financiamiento del desarrollo, gasto e inversión pública pone en predicamento el principio de suficiencia sobre el cual se yergue el sistema tributario y su administración. La erosión fiscal que causa este fenómeno es aún más preocupante cuando se considera su costo en materia de justicia distributiva y equidad, otro principio fundamental de todo sistema tributario.

Si bien no se dispone de estadísticas al respecto por la dificultad que representa observar el fenómeno del fraude fiscal a nivel de microdatos, se pueden inferir ciertas conclusiones. En general, la evasión transgrede la equidad vertical, en el sentido en que personas de alto ingreso tienen mayor capacidad de tributar una menor carga que las de bajo ingreso; esto a causa de que disponen de recursos para costear mecanismos de evasión y planificación fiscal. Este fenómeno distributivo puede extenderse incluso de forma horizontal entre personas de similares condiciones socioeconómicas, pero que debido a cuestiones relativas a su experiencia o planificación tributaria, pueden defraudar al fisco.

Los problemas de suficiencia y equidad que se desprenden de la evasión tributaria debilitan la cohesión social, aspecto crítico en el desarrollo de cualquier economía. Debido a que por un lado, no se consiguen ingresos suficientes para el financiamiento

del gasto e inversión social para beneficio de sectores vulnerables y por otro, se desgasta el efecto redistributivo que deben tener los impuestos con los estratos de altos recursos.

Por ende, se hace indispensable repensar la facultad fiscalizadora a fin de hallar posibilidades de mejora en los programas de control, inducir un mayor cumplimiento voluntario de los contribuyentes y generar mayor percepción de control —por ejemplo, riesgo subjetivo—. Una herramienta esencial para la formulación, seguimiento e implementación de estos programas de control sobre la evasión tributaria ha sido la evaluación<sup>12</sup>.

En Ecuador existen algunos estudios experimentales y pseudo-experimentales de campo que han permitido evaluar la efectividad de determinadas acciones de control sobre el cumplimiento tributario de un segmento de contribuyentes. Por ejemplo, Carrillo, Pomeranz y Singhal (2017) y Ramírez-Álvarez (2022) emplean pruebas controladas aleatorizadas para evaluar la efectividad de notificaciones físicas y electrónicas como medio disuasivo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Asimismo, Sánchez (2021) y Ramírez Álvarez, Oliva y Andino (2022) cuantifican el efecto de mecanismos de control empleando técnicas de regresión discontinua y diferencia en diferencias.

### **3.3.2. Una medición alternativa. La eficiencia tributaria en Ecuador**

Aunque en Ecuador existe una relativa experiencia en la evaluación de los procesos de fiscalización, se debe comprender que los contribuyentes se encuentran en constante movimiento junto con otros actores —abogados, contadores, representantes legales y accionistas, entre otros— en busca de nuevos mecanismos para eludir o incumplir sus obligaciones tributarias. Este hecho exige a la administración tributaria la creación de nuevas estrategias de control o, en su defecto, la innovación de acciones de fiscalización ya incorporadas en los procesos administrativos, para que sean más eficaces.

Hasta la fecha no se dispone de estimaciones oficiales de las brechas de evasión del impuesto a la renta y del IVA en un periodo largo que permitan evaluar la efectividad de las políticas de control y fiscalización de la administración tributaria de manera dinámica, y con ello, mejorar aspectos cruciales para combatir la evasión de impuestos<sup>13</sup>. Sin embargo, se puede tener una aproximación mediante la construcción de índices de eficiencia tributaria. Estos indicadores emplean agregados macroeconómicos del Sistema de Cuentas Nacionales para comparar los ingresos tributarios que se obtendrían si el impuesto se aplicase a una tasa uniforme sobre una base imponible sin exoneraciones, deducciones ni beneficios por ley —por ejemplo, recaudación potencial o teórica— y la recaudación efectiva durante el año (Longinotti Peláez, 2022). Como tal, este indicador recoge información no solo de la brecha de incumplimiento tributario, sino también

---

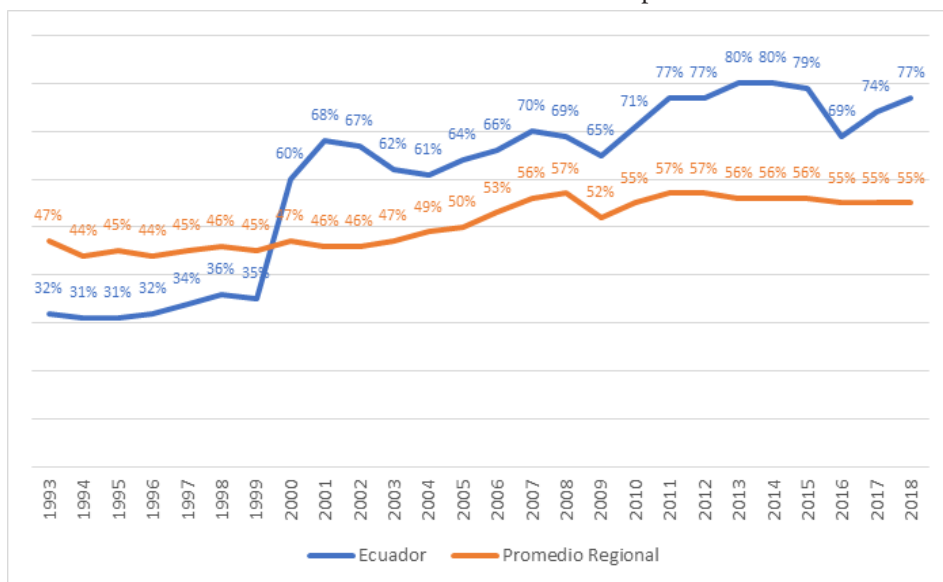
12 En el marco de la intervención y gestión pública, la evaluación consiste en un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, que permite alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias sobre el diseño, puesta en práctica y resultados; a fin de servir al aprendizaje, la mejora gerencial y la decisión de política pública (AEVAL, 2015).

13 Gómez Sabaini y Morán (2020), Warren (2019) y Hutton (2017) realizan una revisión detenida de las diferentes metodologías que se utilizan para medir la evasión para el IVA y el Impuesto a la Renta Sociedades.

de la brecha política —tarifas, base imponible, exenciones, deducciones, etc.— en la recaudación de impuestos; por ello, su análisis debe tener en cuenta ambos factores<sup>14</sup>.

En el Gráfico N.º 13 se muestra la tendencia del indicador de eficiencia tributaria del IVA para Ecuador y el promedio regional en el periodo 1993-2018, de acuerdo con las estimaciones de Longinotti Peláez (2022). Como se observa, la eficiencia recaudatoria de este impuesto se encontraba por debajo del promedio regional hasta 1999, variando entre el 32% y 36%. A partir de 2000, se presentó un incremento ostensible del índice, casi duplicándolo al 60%. Este incremento se puede explicar, en gran parte, por la eliminación de la Dirección General de Impuestos y la creación paralela del Servicio de Rentas Internas; situación que instauró nuevos procesos administrativos para un mayor control y fiscalización en la recaudación de impuestos. Desde entonces, se observa un crecimiento constante y moderado del indicador a razón de 0.94% por año, con declives en los periodos 2009 y 2016 por efectos de la crisis financiera y la reducción del precio de barril de petróleo, respectivamente.

**Gráfico N.º 13:** Indicador de eficiencia tributaria de IVA para Ecuador



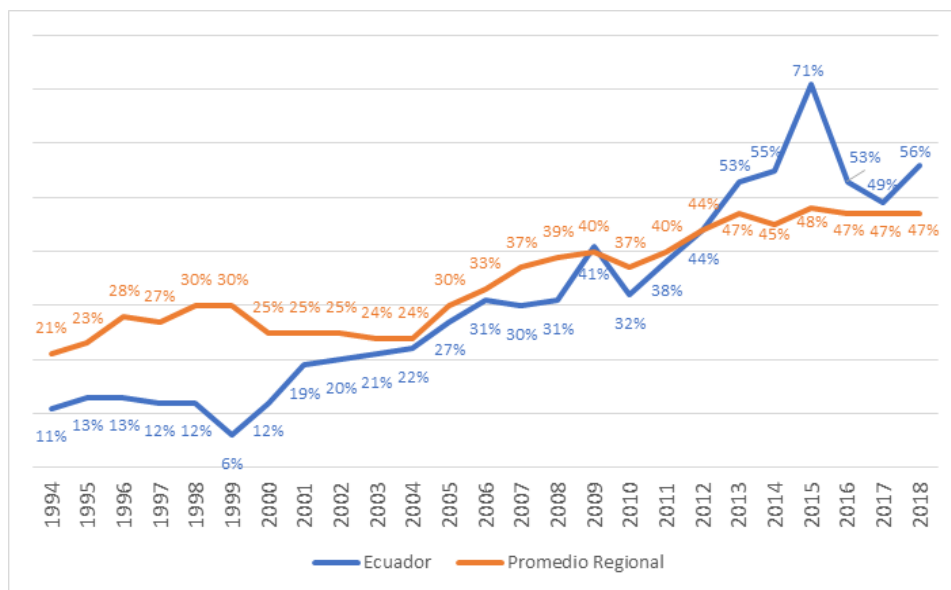
Nota. El promedio regional considera 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Longinotti Peláez (2022). Elaboración propia.

14 El programa del RA-GAP sistematiza de manera bastante entendible el cálculo del índice de eficiencia tributaria para el IVA (Hutton, 2017). Para el Impuesto a la Renta, este cálculo presenta limitaciones debido a la falta de información para ajustar fiscalmente el excedente bruto de explotación y aproximar su base imponible.

El Gráfico N.º 14 muestra la tendencia del indicador de eficiencia tributaria del impuesto a la renta de sociedades para Ecuador y el promedio regional en el periodo 1994-2018. Como se observa, este indicador oscilaba entre 11% y 13% antes de 2000. A partir de entonces, el índice experimentó un crecimiento fuerte y continuo a raíz de la intensificación de los procesos de control con la creación del Servicio de Rentas Internas, como se manifestó anteriormente para el caso del IVA, con una tasa de crecimiento media de 1.88% por año; superando el promedio regional en el 2013 alcanzado un valor del 53%.

**Gráfico N.º 14:** Indicador de eficiencia tributaria del impuesto a la renta para sociedades para Ecuador



Nota. El promedio regional considera 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Longinotti Peláez (2022). Elaboración propia.

De manera sorprendente, contrario al caso del IVA, este indicador tiene crecimientos importantes en los periodos 2009 y 2015. La principal causa de este hecho es la diferencia de los flujos contables que se emplean en su metodología. Aquí, el impuesto potencial teórico se calcula a partir de variables macroeconómicas que se encuentran en base devengada, es decir, en términos corrientes del año en observación. Sin embargo, la recaudación efectiva se tiene en base caja, la cual, en su mayoría, corresponde al ejercicio fiscal del año anterior<sup>15</sup>. Consecuentemente, los repentes en los periodos 2009 y 2015

<sup>15</sup> La recaudación del impuesto a la renta está integrada por tres componentes: declaración del impuesto a la renta, anticipos y retenciones. Para 2019, el impuesto a la renta comprende el 80% de la recaudación del

son datos imprecisos que se producen por el desfase de la declaración del impuesto a la renta, un año antes de la contracción de la economía a raíz de la crisis financiera y la reducción del precio de barril de petróleo<sup>16</sup>.

## **4. Directrices de política tributaria**

La política tributaria debe adaptarse a los cambios constantes de una economía globalizada y las realidades de cada país. El profesor Zains de Bujanda —creador de los estudios de Derecho financiero y tributario en España—, decía que no existe un único sistema tributario, pues este se define en torno a los contextos económicos, sociales, culturales y políticos de cada país. A continuación, se establecen cinco ejes de política para mejorar el sistema tributario ecuatoriano.

### **4.1. Eje 1: Ampliación de la suficiencia fiscal**

El camino recorrido hasta el momento es importante y ubica a Ecuador dentro de los países de tributación media respecto a la región. Si consideramos que tenemos las tarifas de IVA más bajas de los países de América Latina, el país cuenta con un sistema tributario relativamente eficaz para recaudar. Sin embargo, el nivel de presión tributaria, como hemos podido observar, no garantiza alcanzar un modelo de bienestar semejante al de los países de mayor calidad de vida. Por ejemplo, países de Europa han conseguido un sistema sanitario, educativo, así como una infraestructura y condiciones sociales deseables gracias a la consolidación de un sistema fiscal que ha recaudado al menos 35% del PIB<sup>17</sup> por más de 50 años, basado principalmente sobre impuestos a la renta y la riqueza. Por ende, no es posible consolidar la estructura de un Estado integral que logre cubrir los derechos fundamentales establecidos en la Constitución con el nivel de presión fiscal actual; es necesario dar un giro a la política tributaria-fiscal del país, así como realizar una mejora en la institucionalidad de estas herramientas de política pública.

Un pilar importante para la consolidación de una política tributaria eficiente en países democráticos es la transparencia y la aceptación del sistema tributario por parte de la ciudadanía. Las expectativas de consolidación fiscal en el país están dissociadas de las ciudadanas frente a los impuestos. Hay una sensación generalizada de una “excesiva” modificación de la normativa. Este hecho demanda que la consolidación fiscal provenga de la eliminación de la evasión y elusión mediante un moderno sistema de gestión

---

impuesto a la renta, mientras que las retenciones representan el 10%.

16 Para resolver este problema, Ramírez-Álvarez y Carrillo-Maldonado (2020) plantean una nueva metodología donde las series macroeconómicas y tributarias son tratadas de acuerdo con el mismo ejercicio fiscal. Además, proponen extraer el ciclo económico bajo la consideración de que los agentes económicos tienen una aversión al riesgo procíclico (e.d. los contribuyentes evaden más en periodos de recesión, y viceversa, evaden menos en periodos de auge), con la finalidad de tener una medición más precisa de la eficiencia tributaria.

17 Considerando los tributos al gobierno central, subnacional y la seguridad social.

tributaria, el cual posiciona a la administración tributaria como una de las más eficientes de la región. Para ello, deben cumplirse al menos cinco grandes hitos:

- Integración de los procesos y los sistemas tecnológicos en la administración tributaria de Ecuador —SRI, Gobiernos Autónomos Descentralizados, aduanas—.
- Construcción de un sistema patrimonial integral a nivel territorial y nacional.
- Automatización de cruces de información y controles extensivos que permita reducir el tiempo entre la declaración y el control tributario.
- Cambio de la visión de control tributario, consistente en dejar de controlar el hecho económico y, por el contrario, seguir el flujo monetario para complementar la mitigación de riesgos tributarios
- Sistema fiable de declaraciones automatizadas para los contribuyentes, de tal forma que aquellos que quieren cumplir ya no deban presentar su declaración de impuestos; por el contrario, la administración tributaria lo realizará por ellos, lo que se conoce como declaración sugerida.

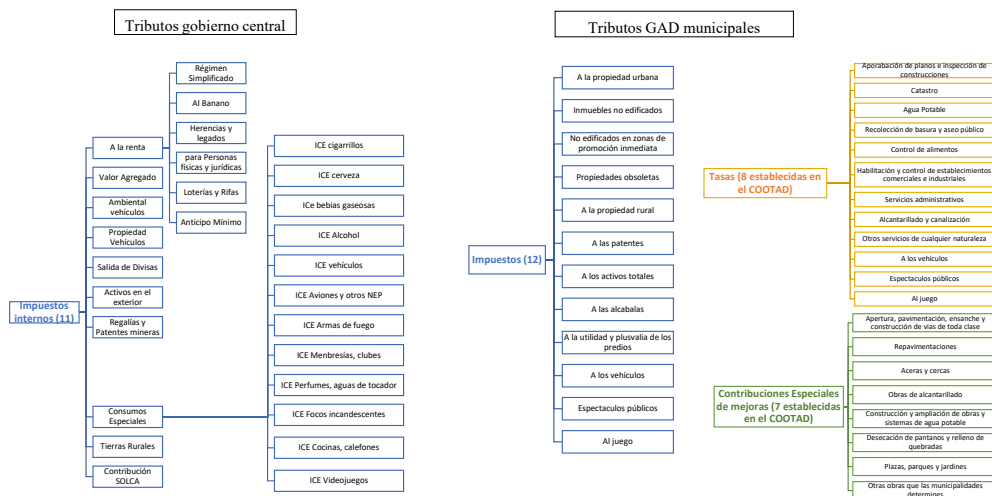
Todas estas acciones deberán incrementar sustancialmente la recaudación y, al mismo tiempo, reducir el costo de cumplimiento para los contribuyentes. De esta forma, en los próximos años, se podrá disminuir la dependencia de los ingresos petroleros y equilibrar las finanzas públicas sin dejar de satisfacer las necesidades fundamentales establecidas en la Constitución.

## **4.2. Eje 2: Reducción y unificación de tributos**

Existen dos principios en la teoría de hacienda pública para determinar los impuestos que debe pagar el ciudadano: el principio del beneficio y el de capacidad de pago. El primero establece que cada individuo debería contribuir a cubrir los gastos del Estado, de acuerdo con los beneficios que obtiene por los bienes y servicios públicos que este le proporciona. El segundo, el principio de la capacidad de pago, establece que cada individuo debería contribuir según su capacidad, independientemente de los beneficios que derive de la acción pública.

Dada la estrecha vinculación entre las instituciones tributarias y la realidad económica, social y política, la gama de impuestos que se pueden diseñar a partir de estos principios es muy amplia. Claro está, el Estado no debe abusar en su implementación porque puede ocasionar una percepción desfavorable por parte de la ciudadanía. En el caso de Ecuador, con más de treinta tributos, el contribuyente aparentemente estaría percibiendo que existe una “asfixia” tributaria, generando incluso desconocimiento respecto a su propósito o estamento del Estado al cual pertenece. El Gráfico N.º 15 muestra un mapa resumido de la tributación en Ecuador, tanto del gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y municipios, donde se puede observar esta realidad.

**Gráfico N.º 15:** Impuestos a nivel de gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados y municipios en Ecuador



Nota: El gráfico muestra los impuestos a nivel de gobierno central y seccional, pero no es extensivo a las tasas, pues no se tiene certeza de toda la cantidad de tasas que se cobran a nivel municipal e incluso central, como las tasas de la función judicial. Tampoco se incluyen las tasas de los gobiernos provinciales.

El Gráfico N.º 15 muestra una gran cantidad de materias gravadas. En primer lugar, existe un desbalance entre los niveles de gobierno: mientras que en el gobierno central se recauda el 16% del PIB con 14 impuestos, a nivel municipal y de gobiernos autónomos descentralizados la presión tributaria llega tan solo al 0.9% del PIB con 27 tributos. En otras palabras, a pesar de contar con más impuestos que en el régimen central, la recaudación a nivel local es altamente deficitaria.

En este sentido, se requiere una gran reforma de consolidación y armonización de la tributación nacional y subnacional. En esta reforma es importante eliminar los tributos cuya recaudación no compensa el sacrificio administrativo y el costo de oportunidad de controlar otros impuestos más importantes. Asimismo, es indispensable suprimir los impuestos que no cumplen la función para la que fueron creados, en especial aquellos que no generan cambios de comportamiento en la ciudadanía respecto al consumo bienes y servicios que producen externalidades negativas.

### 4.3. Eje 3. Consolidación de los impuestos troncales

En Ecuador, si bien el sistema tributario se ha centrado en la creación de impuestos reguladores, aún no se logran consolidar los impuestos troncales a los niveles que demanda el primer eje que hemos descrito anteriormente.

Dada su subordinación a la estructura empresarial en la imposición directa, los ingresos del trabajo han sido históricamente fáciles de identificar y controlar; por el contrario, las rentas del capital son silenciosas e imperceptibles para el sistema tributario. Para transparentar estas rentas y diseñar mecanismos de fiscalización más efectivos, se hace indispensable sistematizar los registros fiscales a nivel internacional, nacional y subnacional; así como consolidar los catastros del patrimonio financiero, inmobiliario y productivo.

En la imposición indirecta, puede ser útil la implementación de una devolución del IVA pagado por nivel de ingreso o estrato social —es decir, un IVA personalizado— para así ganar suficiencia y progresividad en la recaudación del impuesto. Con la generalización de la factura electrónica y similares tecnologías, las administraciones tributarias podrían automatizar la focalización de este tipo de devolución; logrando de manera simultánea, combatir el fraude tanto a nivel del beneficiario como del contribuyente. Asimismo, en términos de economía política, la claridad en el instrumento favorece su control social y presupuestario, promocionando su aceptación entre los sectores que no son beneficiarios directos.

#### **4.4. Eje 4: Depuración de incentivos tributarios ineficaces**

Un sistema tributario —como el que Ecuador ha venido reforzando en los últimos años—basado en principios de progresividad y redistribución no es compatible con incentivos fiscales sin orden, evaluación ni focalización. Se requiere de un cuerpo legal que permita sistematizar y racionalizar los incentivos fiscales y que apunte hacia los grandes objetivos nacionales: empleo, bienestar social y ambiental.

Un incentivo fiscal y el gasto tributario que este conlleva tienen una alta posibilidad de ser regresivos: aquellas personas y empresas de altas rentas son las que más acceden y se benefician del incentivo, pues tienen los recursos suficientes para realizar planificación fiscal. Por ende, es posible que los beneficios fiscales refuercen la concentración del excedente económico más allá de alentar la producción e inversión en el aparato productivo. En otras palabras, el problema se centra en conocer si el incentivo genera inversión y/o empleo o si por el contrario, sirve sencillamente para reducir el pago de impuestos sin estimular ningún cambio en las actividades económicas. De esta manera, la evaluación y diseño de incentivos es también una agenda pendiente en Ecuador.

#### **4.5. Eje 5: Simplificación y armonización de la normativa**

Es necesario que Ecuador cuente con un cuerpo legal integral y armonizado, acorde con los nuevos tiempos. Mas allá de crear o eliminar impuestos, este cuerpo legal debe ser más simple, con técnica legislativa de vanguardia, a fin de que evite ambigüedades y tergiversaciones.

Ecuador cuenta con un Código Tributario de 1975 y una Ley de Régimen Tributario Interno que ha sido modificada varias veces, pero que mantiene lógicas y conceptos de 1989. En este contexto, un nuevo cuerpo legal permitirá simplificar el entendimiento de la norma y sistematizará los incentivos efectivos para el desarrollo del sector productivo. De esta manera, se podrá identificar con transparencia las obligaciones tributarias: a quien

corresponde cumplirlas, cuál es su materia gravada, cómo se encuentra configurado el cálculo del impuesto, y cuáles son los beneficios y excepciones dada la realidad de los contribuyentes.

## 5. Conclusión

El presente artículo analiza la estructura y desempeño del sistema tributario ecuatoriano en los últimos 40 años, mediante el uso de tres macro-indicadores tributarios: presión tributaria, gasto tributario y evasión de impuestos. Con base en estos indicadores, se observa el crecimiento paulatino de la recaudación de impuestos directos e indirectos en el país; no obstante, también se distingue una continua pérdida de recursos fiscales importantes para el desarrollo social como consecuencia de la creación preponderante de incentivos tributarios a la industria y el uso de prácticas de evasión de impuestos por parte de los contribuyentes.

La recaudación tributaria en Ecuador se ha movido de un enfoque recaudatorio hacia los principios de eficiencia, progresividad, simplificación y equidad de los sistemas tributarios modernos para esta época. Con este objetivo, se han realizado reformas legales para modificar la institucionalidad del sistema tributario ecuatoriano y elementos de los impuestos —tarifa, base imponible, exenciones o deducciones—. Estas últimas reformas en los tributos han colaborado fundamentalmente para que se incremente la recaudación, como el impuesto a la salida de divisas en 2009 o a las mercancías en la década de 1980.

En este sentido, las reformas institucionales han sido esenciales para el fortalecimiento del sistema tributario. Así, los cambios normativos que buscan la eficiencia en los procesos internos de la administración tributaria han permitido la modernización e implementación de buenas prácticas que reduzcan la evasión y elusión fiscal. Es interesante que dichas reformas han conllevado también a un incremento de la recaudación tributaria sin el aumento de los impuestos.

En el marco del gasto tributario, es importante saber con exactitud su efecto en el sistema productivo y social dada su creciente participación en el presupuesto del Estado. A partir del análisis realizado en el presente documento, estos incentivos tributarios se han quintuplicado desde su registro en 2007 (hasta alcanzar USD 5 580 millones en 2019) y es aparente que no estarían generando los efectos económicos deseados; son las grandes empresas o los grupos sociales con mayores recursos los que se benefician de dichos incentivos, sin el respaldo de evaluaciones que demuestren su efectividad. Por lo tanto, urge evaluar si los incentivos expresados en la norma tributaria están cumpliendo con el objetivo para el cual fueron creados, mejoran la condición de aquellos estratos sociales hacia los que están dirigidos o generan una mejor redistribución de la riqueza, para justificar su continuidad o eliminarlos.

Sobre el problema de evasión de impuestos, Ecuador presenta los niveles más bajos de evasión en el impuesto al valor agregado en la región, pero al paralelo, tiene los niveles más altos de evasión en el impuesto a la renta; sobre todo al comparar sus únicas estimaciones de 2005 y 2008 con las más recientes de otros países. Si bien esto nos puede dar una dimensión del costo social que tiene esta pérdida de recursos —cerca de USD 8 200 millones no recaudados a 2019—, es imperante construir estimaciones más actuales

y en un periodo largo para evaluar la efectividad de las políticas de control y fiscalización de la administración tributaria y proyectos en pos de una mejora. Aquí, la utilización de índices de eficiencia tributaria puede ser una alternativa viable.

Para finalizar, cabe la reiteración de que un sistema tributario puede tener un alto impacto en mejorar la equidad y redistribución de la riqueza de la sociedad; por esto, es imperativo que el sistema tributario ecuatoriano pueda adaptarse a las realidades económicas y sociales del país. Tomando esto en cuenta, se hace indispensable configurar un diseño apropiado de las políticas tributarias; así como realizar una evaluación permanente de su normativa no solo en temas como la suficiencia y fiscalización de impuestos, sino también en procesos de unificación y simplificación del sistema tributario.

## 6. Referencias

- Acosta, A. (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- AEVAL (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*.
- Almeida, M. D., Carrasco, C. M., Oliva, N., y Carrillo, P. A. (2012). “Ingresos y gasto público en democracia: de la rigidez fiscal al pago de la deuda social”. En SRI (Ed.), *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir*. La equidad como soporte del pacto fiscal (111-156). Ediciones Abya-Yala.
- Andino, M., y Parra, J. C. (2007). Estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria. *Revista Fiscalidad - SRI*, 21, 101-139.
- Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N., y Ramírez-Álvarez, J. (2008). Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999. *Revista Fiscalidad*, 2, 85-124. <https://www.sri.gob.ec>
- Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N., y Ramírez, J. (2008). Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999. *Revista Fiscalidad, Edición 2*, 85-124.
- Bertazza, H. (2003). La evasión fiscal y los acuerdos internacionales de colaboración. *XIII Encuentro Internacional de Administradores Tributarios En Argentina*.
- Bolwijn, R., Casella, B., y Rigo, D. (2018). An FDI-driven approach to measuring the scale and economic impact of BEPS. *Transnational Corporations*, 25(2), 107-143. <https://doi.org/10.18356/c4f9fd3c-en>
- Carpio, R., y Carrasco, C. M. (2012). “Las nueve reformas tributarias del último quinquenio”. En *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir La equidad como soporte del pacto fiscal* (291–310).

- Carrillo-Maldonado, P. (2017). El efecto de la política fiscal en expansión y recesión para Ecuador: un modelo MSVAR. *Cuadernos de Economía*, 36(71), 405-439. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v36vn72.53570>
- Carrillo-Maldonado, P., Díaz-Cassou, J., y Tejada, J. (2018). “El cambio de la matriz energética ecuatoriana y sus efectos”. En J. Díaz-Cassou y M. Ruiz-Arranz (Eds.), *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo 2*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001378>
- Carrillo, P., Pomeranz, D., y Singhal, M. (2017). Dodging the Taxman. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 144–164.
- Cejudo, G., Michel, C. L., y Ramírez, D. L. (2021). *Inventario y caracterización de los programas de apoyo al ingreso en América Latina y el Caribe frente a COVID-19*. <https://doi.org/10.18235/0003840>
- Chiliquinga Carvajal, D., Carrasco Vicuña, C. M., y Ramírez Álvarez, J. (2012). “Historia de la tributación en Ecuador: cambios sociales y organizacionales”. En *Una nueva política fiscal para el buen vivir* (157–228).
- Christian, A. (2008). “Death and Taxes: the True Toll of Tax Dodging”. En *Christian Aid*.
- Díaz-Cassou, J., y Ruiz-Arranz, M. (2018). “Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo”. En J. Díaz Cassou y M. Ruiz-Arranz (Eds.), *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001378>
- Díaz Cassou, J., Carrillo Maldonado, P., y Moreno, K. (2020). COVID-19: *El impacto del choque externo sobre las economías de la región andina*. <https://doi.org/10.18235/0002457>
- Díaz, J. P. (2018). “La historia económica contemporánea de Ecuador, 1972–2015”. En J. Díaz-Cassou y M. Ruiz Arranz (Eds.), *Reformas y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (2021). *Perspectivas de la economía mundial: la recuperación en tiempos de pandemia*.
- Gómez Sabaini, J. C., y Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. *Publicacion de Las Naciones Unidas*, 0, 1–65. <http://bit.ly/2imFDfI>
- Gómez Sabaini, J. C., y Morán, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe*. Avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud, 1-86. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46301/S2000696\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46301/S2000696_es.pdf)

- Grupo Faro (2021). *Principales reformas tributarias en el Gobierno de Lenín Moreno*. <https://bit.ly/3PgScHw>
- Hutton, E. (2017). *Programa de análisis de brechas tributarias en la administración de ingresos públicos: modelo y metodología para la estimación de la brecha tributaria en la relación con el Impuesto al Valor Agregado*. 1–32.
- Jiménez, J., Gómez Sabaini, J., y Podestá, A. (2010). Evasión y equidad en América Latina. En *Documentos de Proyectos*.
- Longinotti, F. P. (2019). *Los gastos tributarios en los países miembros del CIAT*. [https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5685%0Ahttps://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT\\_06\\_2019\\_pelaez.pdf](https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5685%0Ahttps://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_06_2019_pelaez.pdf)
- Longinotti Peláez, F. (2022). *Eficiencia recaudatoria y brecha tributaria en América Latina y el Caribe: Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre la Renta Empresaria*.
- Murphy, R., y Christensen, J. (2013). *Tax Us If You Can. Tax Justice Network*. [https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC\\_2012\\_FINAL.pdf](https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf)
- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Publica Teorica y Aplicada*. McGraw-Hill.
- Nicolini, J. P., y Kehoe, T. J. (Eds.) (2021). *A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017*. University of Minnesota Press.
- OECD/G20 (2015). *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*. OECD Publishing.
- OECD (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*. OECD. <https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022). *Global Revenue Statistics Database*.
- Paz y Miño, J. J. (2015). *Historia de los Impuesto en Ecuador. Servicio de Rentas Internas*.
- Quispe, G., Arellano, O., Rodríguez, E., Negrete, O., y Vélez, K. (2019). Las reformas tributarias en el Ecuador. Análisis del periodo 1492 a 2015. *Revista Espacios*, 40(13), 21. <http://www.revistaespacios.com/a19v40n13/a19v40n13p21.pdf>
- Ramírez-Álvarez, J. (2022). The Accountant as a Means to Corporate Tax Compliance: Evidence from a Randomized Field Experiment in Ecuador. *Latin American Research Review*, 1-21. <https://doi.org/10.1017/lar.2022.90>

- Ramírez-Álvarez, J., y Carrillo-Maldonado, P. (2020). *Indicator of the efficiency of value added tax and income tax collection in Ecuador. CEPAL Review* (131), 69-86. <https://doi.org/10.18356/16840348-2020-131-4>
- Ramírez-Álvarez, J., y Carrillo Maldonado, P. (2020). Indicador de eficiencia recaudatoria del impuesto al valor agregado y del impuesto a la renta del Ecuador. *Revista CEPAL*, 131, 77-94.
- Ramírez Álvarez, J., Oliva, N., y Andino, M. (2022). Cumplimiento tributario y facturación electrónica en Ecuador: evaluación de impacto. problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 53(208), 97-123. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2022.208.69712>
- Ramirez, J., y Carrasco, M. (2012). Los ingresos fiscales como medio para fomentar la cohesión social: evidencia internacional. En *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir La equidad como soporte del pacto fiscal* (1-429).
- Sánchez, G. E. (2021). Non-compliance notifications and taxpayer strategic behavior: evidence from Ecuador. En *International Tax and Public Finance* (Issue 0123456789). Springer US. <https://doi.org/10.1007/s10797-021-09677-y>
- SRI. (2012). *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir*. La equidad como soporte del pacto fiscal. Abya-Yala.
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. Antoni Bosch.
- Tax Justice Network (2007). Closing the floodgates. Collecting tax to pay for development. En *Tax Justice Network*.
- Warren, N. (2019). Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era. *EJournal of Tax Research*, 16(3), 536-577. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3200838>

## Anexos. Principales reformas tributarias 1980-2022

Año	Reforma tributaria	Puntos relevantes
1981	Ley N.° 83 para el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se establece la tarifa del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios al 5%.</li> </ul>
1983	Ley N.° 139 para el Impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios del 5% al 6%.</li> <li>× Se crea el impuesto a los consumos selectivos sobre la producción y consumos de bienes en: armas de fuego, caballos de raza y bisutería, cerveza, cigarrillos y alcohol.</li> </ul>
1986	Ley de elevación de Salarios Mínimos Vitales y Elevación General de Sueldos y Salarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios del 6% al 10%.</li> </ul>
1989	Ley N.° 6 de Control Tributario y Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se sustituye el impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios por el impuesto al valor agregado.</li> <li>× Se amplía la base imponible de IVA a determinados servicios.</li> <li>× Se simplifican los formularios para las declaraciones de impuestos.</li> <li>× Se eliminan todos los impuestos menores y se crea el impuesto a los consumos especiales.</li> <li>× Se incrementan las sanciones y multas.</li> <li>× Se establece la tarifa del impuesto a la renta de personas físicas de 10-25%.</li> <li>× Se unifica la tarifa del impuesto a la renta para sociedades al 25%.</li> <li>× Se crea el sistema de retenciones en la fuente para el impuesto a la renta.</li> <li>× Se crea el sistema de anticipos del impuesto a la renta de acuerdo con la base imponible del periodo inmediato anterior.</li> <li>× Se expide la Ley de Régimen Tributario Interno.</li> </ul>

1990	Ley Reformativa de la Ley N.º 6 de Control Tributario y Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se establece como obligatoria la inscripción en el RUC para las entidades del sector público.</li> <li>× Se crea el impuesto del 0.50% anual sobre toda operación de préstamos y descuentos que efectúen las instituciones financieras, a favor de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador.</li> </ul>
1997	Ley N.º 9 de Condonación de Intereses, Multas y Rebaja de Impuestos Fiscales	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se estableció un descuento del 30% para aquellas impugnaciones contenciosas tributarias pendientes, más beneficios.</li> <li>× Se establece una remisión de intereses y multas para declaraciones atrasadas y correcciones a declaraciones originales.</li> </ul>
1997	Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se crea el Servicio de Rentas Internas como una entidad técnica y autónoma, de derecho público, patrimonio y fondos propios, con el objetivo principal de transformar y modernizar la administración tributaria, reducir la evasión tributaria e incrementar los niveles de cultura tributaria en el país.</li> </ul>
1998	Ley de Ordenamiento en Materia Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se suspende el cobro del impuesto a la renta.</li> <li>× Se crea el impuesto a la circulación de capitales del 1% sobre la base imponible.</li> </ul>
1999	Ley para la reforma a las Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se reestablece el impuesto a la renta con menos exoneraciones y tasas de 5%-15%.</li> <li>× Se eliminan algunas exoneraciones arancelarias.</li> <li>× Se amplía la base imponible de IVA.</li> <li>× Se crea un impuesto sobre vehículos de lujo.</li> <li>× Se crea un impuesto sobre el patrimonio de las empresas, pagadero una sola vez.</li> </ul>
1999	Ley de Racionalización Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a la renta de personas físicas de 5-15% a 5-25%.</li> <li>× Se incrementa la tarifa del IVA de 10 a 12%.</li> <li>× Se reduce la tarifa del impuesto a la circulación de capitales de 1 a 0.8%; se elimina en agosto de 2000.</li> <li>× Se hace deducible para el pago del impuesto a la renta, el impuesto a la circulación de capitales.</li> </ul>
2001	Ley de Reforma Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se introducen reformas no sustantivas a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas.</li> <li>× Se estableció el impuesto anual sobre la propiedad de vehículos motorizados con tasas entre 0.5%-6%.</li> </ul>

2004	Decisión 578	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se establecen nuevas reglas y definiciones en materia de intereses, dividendos y regalías, así como el tratamiento fiscal a servicios profesionales.</li> <li>× Se incluyen normas reguladoras para las compañías relacionadas.</li> <li>× Se ofrecen mecanismos de intercambio de información fiscal y la novedad es la asistencia en la recaudación.</li> <li>× Se reconoce el principio de la fuente territorial con el objetivo de evitar la doble imposición.</li> </ul>
2004	Decisión 599	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se armoniza el impuesto al valor agregado y el impuesto a los consumos especiales de acuerdo con los regímenes tributarios de la Comunidad Andina de Naciones.</li> </ul>
2007	Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se crea una nueva tabla del impuesto a la renta de personas naturales con tasas de 5%-35% en 8 tramos de base imponible.</li> <li>× Se permite la deducibilidad de gastos personales para el pago del impuesto a la renta de personas físicas.</li> <li>× Se exonera del pago del impuesto a la renta, el décimo tercero y décimo cuarto, e ingresos por becas, indemnizaciones y bonificaciones.</li> <li>× Se crea el anticipo mínimo del impuesto a la renta sociedades.</li> <li>× Se elimina el impuesto a los consumos especiales para la telefonía fija y celular.</li> <li>× Se establece el impuesto a los consumos especiales para varios artículos.</li> <li>× Tarifa 0% de IVA para adquisiciones del sector público y ciertos bienes y servicios.</li> <li>× Se crea del impuesto a la salida de divisas, a las tierras rurales y a los ingresos extraordinarios.</li> <li>× Se crea el régimen de precios de transferencia y el régimen impositivo simplificado ecuatoriano.</li> <li>× Se da progresividad al impuesto a las herencias.</li> </ul>

2008	Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se disminuye el límite para considerar personas con discapacidad del 40% al 30%.</li> <li>× Se establece el impuesto a los consumos especiales para bebidas alcohólicas y alcohol.</li> <li>× Tarifa 0% de IVA para vehículos híbridos, aviones, avionetas y helicópteros.</li> <li>× Se exonera el impuesto a la salida de divisas para transferencias de hasta una fracción básica y pagos de estudios en el exterior.</li> <li>× Se establece una remisión de intereses y multas.</li> </ul>
2008	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Rebaja o exoneración del anticipo mínimo del impuesto a la renta sociedades cuando se haya obtenido una drástica disminución de ingresos.</li> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a la salida de divisas del 0.5% al 1%.</li> <li>× Se crea el impuesto a los activos en el exterior.</li> </ul>
2009	Ley Orgánica de Empresas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se aplica el régimen tributario de entidades y organismo del sector público a empresas públicas, incluido exoneraciones.</li> </ul>
2009	Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se elimina la exoneración del impuesto a la renta para los dividendos de personas naturales percibidos en el país.</li> <li>× Se modifica el anticipo de impuesto a la renta dándole la figura de pago definitivo de impuesto a la renta.</li> <li>× Se elimina la tarifa 0% de IVA para periódicos, revistas, aviones, avionetas y helicópteros.</li> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a la salida de divisas del 1% a 2%.</li> <li>× Se exonera el impuesto a la salida de divisas para transacciones menores a 1 000 USD.</li> </ul>
2010	Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se decretan como deducibles los gastos por servicios técnicos y administrativos desde el exterior por partes relacionadas en contratos de exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se incorporan en el régimen de tributación las empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos.</li> </ul>
2010	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se establece una deducibilidad adicional del 100% para el cálculo del impuesto a la renta en varios gastos efectuados.</li> <li>× Se exonera del pago del impuesto a la renta los ingresos obtenidos por fideicomisos mercantiles.</li> <li>× Se exonera del pago del impuesto a la renta por cinco años a las inversiones nuevas y productivas.</li> <li>× Se reduce la tarifa de impuesto a la renta de sociedades, del 25% al 22%.</li> <li>× Se disminuye en 10 puntos porcentuales la tarifa del impuesto para operadores y administradores de zonas de desarrollo económico (ZEDE).</li> <li>× Se grava con tarifa 0% de IVA los bienes introducidos al país por operadores y administradores de ZEDE.</li> <li>× Se dan tratamientos especiales para el cálculo del anticipo de impuesto a la renta.</li> <li>× Se exonera el impuesto a la salida de divisas para pagos de capital e intereses en préstamos relacionados con inversiones y para ZEDE.</li> </ul>
2011	Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se crea el impuesto no redimible a las botellas plásticas no retornables.</li> <li>× Se crea el impuesto a la renta único del 2% para la actividad productiva de banano.</li> <li>× Se crea el impuesto ambiental a la contaminación vehicular.</li> <li>× Se cambia el cálculo del impuesto a los consumos especiales en cigarrillos y bebidas alcohólicas, de ad-valorem a específica.</li> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a la salida de divisas, de 2% a 5%.</li> <li>× Se exonera el pago del impuesto a la salida de divisas la repatriación de dividendos.</li> <li>× Se establece como crédito tributario para el pago del impuesto a la renta, el impuesto a la salida de divisas por 5 años.</li> </ul>

2012	Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se elimina el beneficio de la reducción de 10 puntos porcentuales en el impuesto a la renta para bancos.</li> <li>× Tarifa de 12% de IVA a los servicios financieros.</li> <li>× Se da posibilidad de solicitar la devolución del crédito tributario del impuesto a la salida de divisas.</li> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a los activos en el exterior y se crea una tarifa especial para las inversiones en paraísos fiscales.</li> <li>× Se crea un impuesto temporal del 3% de los ingresos gravables de las instituciones financieras privadas.</li> </ul>
2014	Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se reforman los impuestos a los consumos especiales de cigarrillos y bebidas alcohólicas.</li> <li>× Se incluyen incentivos tributarios para disminuir el consumo de combustibles importados.</li> <li>× Se establecen incentivos para los sectores de pequeñas y medianas empresas y para la economía popular y solidaria.</li> <li>× Se establecen nuevas reglas para la consideración de residencia fiscal.</li> <li>× Se agregan como responsables de la obligación tributaria los sustitutos del contribuyente.</li> <li>× Se establece la presunción legal sobre los créditos externos entre partes relacionadas.</li> </ul>
2016	Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se incrementa la tarifa del IVA de 12% a 14%.</li> <li>× Se establece una contribución por una sola vez de 3% adicional sobre utilidades para sociedades.</li> <li>× Se establece una contribución por una sola vez del 0.9% para personas naturales con patrimonio mayor a USD un millón.</li> <li>× Se establece el pago de un día de sueldo durante un mes para personas que ganen más de mil dólares.</li> </ul>
2017	Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se incrementa la tarifa del impuesto a la renta de sociedades del 22% al 25%, excepto para micro y pequeñas empresas, y para exportadoras.</li> <li>× Se exonera del pago del impuesto a la renta a las entidades del sector financiero popular y solidario y las microempresas.</li> <li>× Se reduce en 10 puntos porcentuales la tarifa del impuesto a la renta por reinversión.</li> <li>× Se elimina el impuesto a las tierras rurales.</li> </ul>

2018	Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se exonera del pago impuesto a la renta por 8 a 15 años, las nuevas inversiones productivas en sectores priorizados.</li> <li>× Se establece una remisión de intereses y multas.</li> <li>× Se exonera el impuesto a la salida de divisas para pagos realizados al exterior por importaciones de bienes de capital y materias primas.</li> <li>× Se exonera el 50% del pago de impuesto a la renta, para utilidades por concepto de reinversión.</li> </ul>
2019	Ley Derogatoria al Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se elimina el impuesto ambiental a la contaminación vehicular.</li> </ul>
2019	Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se elimina el anticipo mínimo del impuesto a la renta.</li> <li>× Se establece como crédito tributario el impuesto al valor agregado pagado en las adquisiciones locales o importaciones.</li> <li>× Se restringe la deducción de gastos personales para personas naturales con ingresos netos mayores a USD 100 000.</li> <li>× Se establece un nuevo régimen aplicable para microempresas y emprendedores.</li> <li>× Se establece una contribución única y temporal para sociedades que hayan generado ingresos mayores a USD un millón.</li> </ul>
2020	Ley de Apoyo Humanitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se establecen como deducción del pago del impuesto a la renta, los intereses recibidos por pago de estos préstamos que otorguen las entidades del sistema financiero.</li> <li>× Se establece el anticipo voluntario del impuesto a la renta, en cuyo caso se reconocerá a su favor los intereses correspondientes.</li> <li>× Se incluyen como gastos personales deducibles del impuesto a la renta aquellos por concepto de turismo interno.</li> <li>× Se elimina la contribución anual de los prestadores de servicios de turismo.</li> </ul>
2020	Decreto Ejecutivo 1109	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se autoriza el cobro anticipado del impuesto a la renta para sociedades equivalente al 50% del impuesto causado del año fiscal anterior.</li> </ul>

2021	Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>× Se crea una nueva tabla del impuesto a la renta de personas naturales con tasas de 5%-37% en nueve tramos de base imponible.</li> <li>× Se sustituye la deducibilidad de gastos personales para el pago del impuesto a la renta para persona físicas por un crédito tributario del mismo fin.</li> <li>× Se establece una contribución única y temporal para personas naturales con patrimonios mayores a USD un millón.</li> <li>× Se establece una contribución única y temporal para empresas que generaron utilidad durante la pandemia.</li> <li>× Se reemplaza el régimen impositivo simplificado ecuatoriano y el régimen de microempresas, por el régimen simplificado para emprendedores y negocios populares.</li> <li>× Se reduce la tarifa del IVA de 12% a 8% para la prestación de los servicios turísticos.</li> <li>× Se exonera del impuesto a la herencia a familiares dentro del primer grado de consanguinidad.</li> </ul>
------	--	---

Fuente: Arias, Buenaño, Oliva y Ramírez-Álvarez (2008), Paz y Miño (2015), Chilinguina Carvajal, Carrasco Vicuña, y Ramírez Álvarez (2012) Carpio y Carrasco (2012), Quispe et al. (2019), Grupo Faro (2021), Registro Oficial.

Elaboración propia.

# Transformaciones y desafíos de la asistencia social en Ecuador: 1980-2021<sup>1</sup>

*Gabriela Izurieta<sup>2</sup>  
María Gabriela Palacio<sup>3</sup>*

## Resumen

Este capítulo aborda la asistencia social como uno de los componentes de protección social que ha sufrido las mayores transformaciones en las últimas cuatro décadas en Ecuador. El análisis se ubica en el debate regional sobre la creación, la diseminación y el alcance de los programas de transferencias monetarias condicionadas, siendo esta la modalidad dominante. Desde la creación del Bono Solidario —diseñado en un contexto de eliminación de subsidios y crisis financiera— hasta la adopción de estrategias enmarcadas en una lógica de derechos y ciclo de vida, el capítulo examina los elementos normativos, institucionales y criterios técnicos que han guiado la asistencia social en el país. Para ello, se revisan de manera crítica las condiciones en las que se diseñaron estos programas, su implementación y evolución a lo largo del tiempo en función de los criterios de identificación y selección de beneficiarios (con énfasis en la adopción y alcance de registros sociales), el tratamiento técnico de la pobreza y bienestar como determinantes para la focalización de estos programas (y su inminente despolitización), los roles cambiantes asignados a los hogares como corresponsables en la provisión de bienestar (condicionalidad) y la implicación de las orientaciones institucionales sobre la operatividad y los mecanismos de acceso a la asistencia social. Finalmente, se determinan algunos desafíos de la asistencia social.

**JEL:** H31, O12, O150

**Palabras clave:** asistencia social, protección social, transferencias monetarias, registro social, focalización.

---

1 Se agradece a la investigadora Andrea Molina por permitir el uso de sus datos y tablas, enriqueciendo el contenido de este capítulo

2 University College London. Londres, Reino Unido

3 Institute of History at Leiden University. Leiden, Países Bajos

## 1. Introducción

Los programas de protección social buscan colectivizar los riesgos y brindar protección a hogares o personas durante las etapas del ciclo de vida. Generalmente, se diseñan como instrumentos que protegen los ingresos o consumo de hogares o personas frente la volatilidad y los riesgos asociados con factores sistémicos (desastres naturales, cambios en el ciclo económico, reformas tributarias), etapas del ciclo de vida (enfermedad, maternidad y paternidad, discapacidad), de la trayectoria laboral (despido, redundancia), entre otras. Los programas de protección social generalmente se encuentran dentro de tres categorías: asistencia social, seguridad social y regulación laboral (World Bank, 2018).

El capítulo amerita una breve explicación sobre los instrumentos de asistencia social, mismos que se describen como no contributivos y buscan extender la protección a personas que no participan en el mercado laboral formal o que trabajan en la informalidad. Los programas más conocidos son las transferencias monetarias, los programas de alimentación escolar y otras formas de ayuda monetaria o en especie. Debe notarse, sin embargo, que asistencia social, financiada por el Estado, cuenta con aporte de personas y hogares receptoras a través de impuestos indirectos. Además, la asistencia social, la seguridad social y la regulación laboral son componentes de los sistemas de protección social que tienen impacto directo en los niveles de pobreza e inequidad de un país. Los programas de seguridad social son contributivos, es decir, tienen como objetivo asegurar niveles de bienestar independientes de la volatilidad y el riesgo para sus contribuyentes; en cambio, los programas de protección laboral pueden ser contributivos o no y buscan mejorar las oportunidades y condiciones de empleo e ingresos.

La asistencia social ha experimentado una transición hacia intervenciones de protección social cada vez más enfocadas en la formación de capital humano y dependientes de sistemas de información detallada sobre familias y hogares. En este contexto, los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en el instrumento predilecto para reducir la pobreza y expandir la protección social a poblaciones históricamente excluidas de regímenes de seguridad social. Además, los programas de transferencias monetarias condicionadas han ganado popularidad en la región por su bajo costo y relativa facilidad de implementación. Su diseño es bastante simple: se localiza a la madre en condición de pobreza, quien recibe una transferencia para asegurar niveles de consumo básico a su hogar e invertir en el capital humano de sus hijos e hijas. Este segundo objetivo se asegura mediante la imposición de condiciones, tales como la obligación de que los hogares receptores mantengan a sus hijos en la escuela o los lleven a chequeos médicos periódicos. Algunos programas incluso exigen a los beneficiarios la firma de un contrato de “asistencia personalizada” en materia de salud, vivienda y educación y requieren reuniones periódicas con trabajadores sociales locales para desarrollar un plan conjunto de salida de la pobreza (Lavinás, 2013).

Sin embargo, han surgido dudas respecto a la capacidad transformadora de estos programas en lo que se refiere a la generación de cambios sustanciales en la transmisión intergeneracional de la pobreza, el cierre de brechas en temas de salud y educación y coadyuvar de manera efectiva en la protección de ingresos laborales; así como la inclusión en trabajo formal y seguro. A pesar de ello, las transferencias monetarias condicionadas

han sido implementadas en la mayoría de países de ingresos bajos y medianos debido a su diseño relativamente simple y efectivo, mismo que ha sido difundido por organismos internacionales y comunidades epistémicas.

Las transferencias monetarias condicionadas han sido abordadas en la literatura como una invención generalmente latinoamericana o, incluso, una revolución del Sur global (Barrientos y Hulme, 2010). Sin embargo, las ideas de focalización estricta en poblaciones en pobreza, así como elementos de formación de capital humano que las informan fueron importadas de centros académicos del Norte global; estas serían probadas por primera vez (y en menor escala) en Chile en 1982 (Lavinas, 2013) antes de ser implementadas a nivel nacional en México y Brasil en la década de 1990 (Cecchini y Madariaga, 2011). Su diseño no solo tiene un rol estabilizador de consumo de los hogares, sino también una lógica normativa que pretende afectar el comportamiento de quienes las reciben. Al recompensar el “buen comportamiento” de determinados grupos sociales y familias, se espera promover cambios conductuales positivos alineados con una visión particular sobre los causantes de la pobreza y una manera de aplacarla (Peck y Theodore, 2015). En algunos casos, la intervención es bastante más detallada con respecto a los roles de las familias receptoras; se coordinan con trabajadores sociales locales para desarrollar un plan conjunto de salida de la pobreza, como es el caso de Chile Solidario.

Según los datos del Banco Mundial, hacia 2018, existían más de 120 países de bajos y medianos ingresos que tenían programas de transferencias monetarias para hogares pobres. En la mayoría de los países latinoamericanos, las transferencias están condicionadas. En 2019, el número de beneficiarios fue de 128 millones —17 países— (BID, 2021). Para 2020, en respuesta a la pandemia, la CEPAL (2021) estima que las transferencias monetarias de emergencia, junto con las transferencias en especie, lograron una cobertura del 60.8% de la población de la región, con un promedio rondando el 1.55% del PIB. La situación retomó el debate sobre la cobertura y el alcance de estos programas, trayendo a discusión su condicionalidad, la cual fue obviada durante el despliegue de asistencia social durante la pandemia.

La evidencia que rodea a los programas de asistencia social —generalmente evaluaciones de impacto— muestra que estos han funcionado efectivamente protegiendo el consumo de los hogares beneficiarios (Fiszbein y Schady, 2009; Stampini y Tornarolli, 2012; Levy y Schady, 2013). Otros impactos encontrados se centran en efectos causales sobre el aumento de la asistencia escolar, la mayor progresión escolar, la reducción del trabajo infantil, el uso de servicios de salud, las mejoras en el desarrollo antropométrico infantil y la disminución de la morbilidad. Otros efectos —menos significativos— están relacionados con los impactos en el aprendizaje en Matemática y Lenguaje, habilidades socioemocionales y empleo<sup>4</sup>.

En este capítulo se aborda la experiencia ecuatoriana con los programas de asistencia social, enfatizando el papel del programa del Bono de Desarrollo Humano (BDH) por su alcance y trayectoria; está dirigido a los hogares en situación de pobreza, con

---

<sup>4</sup> Para mayor referencia de las evaluaciones de impacto realizadas para conocer la efectividad del BDH, consultar Schady (2018) y Mideros y O’Donoghue (2015).

preferencia por las mujeres —madres jefas de hogar o cónyuges— para la asignación y el manejo de la transferencia. El BDH se focaliza en los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza establecida por el organismo rector. El objetivo actual del programa es contribuir a la disminución de los niveles de desnutrición crónica y enfermedades prevenibles en niños menores de 5 años, promover la reinserción escolar y garantizar la asistencia continua a clases para niños y adolescentes de 5 a 18 años. Como otros programas de asistencia social en la región (con excepciones notables como el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay, como lo destacan Grugel y Riggirozi, 2018), el BDH se centra en la formación de capital humano, en el que las mujeres desempeñan un papel instrumental en la observancia de las condiciones de salud y educación de sus dependientes. Cabe resaltar que, aunque el BDH se considera una transferencia monetaria condicionada por su diseño, en la práctica solo se ha implementado un proceso parcial para dar seguimiento al cumplimiento de estas. Tampoco se han aplicado sanciones a los hogares beneficiarios que no las cumplen —por ejemplo, suspendiendo el pago de la transferencia—. A pesar de esto, los beneficiarios parecen estar al tanto de su corresponsabilidad, pues son informados sobre las condiciones específicas que deben cumplir a través de campañas de comunicación a nivel nacional.

A través de la revisión de material bibliográfico, documentos de política pública y análisis disponibles en la página oficial del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador, este capítulo analiza críticamente la evolución de la asistencia social para enfrentar la pobreza centrada en el rol de las familias como corresponsables en la provisión de cuidado y protección. Además, se presenta una revisión sistemática de las condicionalidades de educación y salud, fundamentales para el BDH, así como los desafíos para su cumplimiento. Aunque no existe un proceso sistemático para verificar el cumplimiento de las condiciones, se describen las corresponsabilidades que los beneficiarios deben cumplir durante las etapas de la asistencia social, según su diseño. Finalmente, se realiza un análisis cuantitativo del instrumento de focalización: Registro Social; evaluando la eficacia de su capacidad de selección de poblaciones objetivas y, por ende, el alcance de los programas de asistencia social que se focalizan con este instrumento.

## **2. Cronología de los programas de asistencia social**

### **2.1. Primeros programas de asistencia social: 1990-2003**

El final de la década de 1990 marcó un nuevo momento para la protección social en Ecuador. Una serie de movilizaciones siguió a la erosión de los derechos económicos y sociales que resultó de la crisis financiera de 1999. En este contexto, en 1998 se creó el primer programa de transferencias monetarias enmarcado bajo asistencia social: el Bono Solidario. Esta transferencia no condicionada fue destinada a familias de bajos ingresos, así como trabajadores en pobreza y del sector informal. Se planteó como un instrumento de compensación monetaria por la crisis económica de esos años y en respuesta a la posibilidad de eliminar subsidios<sup>5</sup> al gas para cocinar y la electricidad. El

---

5 En Ecuador, los precios del gas han estado subsidiados desde el descubrimiento del petróleo en el país a principios de la década de 1970. En 1998, se introdujo el esquema del Bono Solidario como una

Bono Solidario se asignó principalmente a mujeres jefas de hogar con al menos un hijo menor de 18 años, sin trabajo formal y con un ingreso mensual inferior a 1 000 000 de sucres ecuatorianos (aproximadamente USD 40). Los hogares beneficiarios recibieron una transferencia mensual de 100 000 sucres ecuatorianos —aproximadamente 4 USD— (Decreto Ejecutivo N.º 129 publicado en el Registro Oficial N.º 29 en 1998). El programa se popularizó, quizá peyorativamente, como el Bono de la Pobreza; este comenzó como una transferencia incondicional y temporal (Schady y Rosero, 2008). Al principio, los hogares se inscribían por orden de llegada: debían entregar una declaración juramentada con el monto de sus ingresos, número de hijos y condiciones generales del hogar —selección por autodeclaración— (Martínez, 2016). El Bono Solidario también fue pensado para personas mayores que 65 años y, en 1999, se hizo una primera reforma para incluir a aquellas con al menos el 70% de discapacidad.

En 2002 se creó un programa de asistencia social que funcionaba como una adición al Bono Solidario: la Beca Escolar. Fue un programa de transferencias monetarias condicionadas destinado a hogares que vivían en extrema pobreza e indigencia que buscaba prevenir la deserción escolar, pues los hogares debían mantener a sus hijos de entre 6 y 15 años en la escuela para seguir recibiendo dicho bono. Además de estar matriculado en una institución educativa, los niños debían asistir por lo menos al 90% de clases en todo el año escolar; caso contrario, se eliminaba la transferencia (Decreto Ejecutivo N.º 2750-A publicado en el Registro Oficial N.º 611 en 2002).

En 2003, el Bono Solidario y la Beca Escolar se fusionaron como parte de una reestructuración de los programas de asistencia social, creando un esquema condicional: el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Esta reestructuración también mejoró el mecanismo de selección al crear el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN), el cual estableció un índice de bienestar denominado Índice SELBEN. A diferencia del anterior programa de auto focalización en el Bono Solidario, el BDH pasó a usar una prueba de medios o *Proxy Means Test* (PMT) para estimar los ingresos. La base de datos se construyó con información de una encuesta de condiciones de vida que incluyó información social, económica y demográfica de cada miembro del hogar. La nueva transferencia estuvo dirigida a los hogares del primer y segundo quintil, considerados en pobreza y pobreza extrema según el Índice SELBEN. El monto mensual se elevó a USD 15 y se destinó principalmente a las madres (Decreto Ejecutivo N.º 347 publicado en el Registro Oficial N.º 76 en 2003). El BDH fue diseñado como una transferencia con condicionalidades de educación y salud (corresponsabilidades) y el grupo objetivo eran madres mayores de 18 años con hijos en edad escolar.

Sin embargo, la prueba de cumplimiento de estas condicionalidades solo se mencionaba durante la inscripción inicial y no para la participación continua (Ray y Kozameh, 2012: 15), convirtiendo al BDH en un esquema de transferencia de efectivo incondicional

---

compensación monetaria temporal por la liberalización de los precios del gas ese año. Sin embargo, la eliminación del subsidio fue de corta duración, ya que los precios fijos del gas se reintrodujeron en 1999 y se han mantenido desde entonces. En 1999, un cilindro de gas de 15 kg costaba USD 1.6, mientras que su precio real se estimaba en USD 5.4 (León et al., 2001).

después de la inscripción. En contraste, otros estudios argumentan que el BDH es una “transferencia de efectivo con condicionalidad suave” (Mideros y O’Donoghue, 2015: 227), ya que las transferencias del BDH no estaban condicionadas explícitamente a cambios en comportamientos preespecificados, como la inscripción escolar, aunque se alentaba a los hogares a gastar los ingresos de las transferencias en los niños (Araujo et al., 2016: 5). Algunas campañas publicitarias acompañaron la expansión del BDH haciendo énfasis en la condicionalidad, como se documenta en Schady y Rosero (2007), mientras que administradores y trabajadores de primera línea recibieron instrucciones para recordar a los participantes las condicionalidades del programa (Schady et al., 2008), sin esquemas de monitoreo específico. De hecho, varias rondas de evaluaciones de diseño experimental han explorado estas ambigüedades en la demarcación y el monitoreo de las condicionalidades, probando si se necesitaba o no una corresponsabilidad. Por ejemplo, Schady et al. (2008), definieron “un grupo de personas que ‘creían’ que la transferencia estaba condicionada [aunque] la condicionalidad no se aplicaba realmente, aunque la implementación creó la percepción entre ciertos hogares de que lo haría” (*Ibid.*: 73), entre los cuales el impacto del BDH fue mucho mayor.

La creación del BDH permitió la extensión de la protección social a poblaciones previamente excluidas de esta. El seguro social contributivo en Ecuador solo cubría el empleo registrado formalmente, concentrado entre las poblaciones urbanas de hombres mestizos; replicando patrones de segregación laboral por género, tipo de ocupación y sector económico. Pero debido a que el BDH prioriza la inclusión de poblaciones en zonas censales con mayor incidencia de pobreza y favorece a las mujeres jefas de hogar o cónyuge, dicha focalización categórica y geográfica sobrerrepresenta en el BDH a las mujeres de grupos históricamente subrepresentados en el empleo formal. La relación entre BDH e informalidad ha sido ampliamente debatida y estudiada (Palacio, 2017), considerando que la condición de trabajo formal ha sido un filtro de selección de beneficiarios que ha variado<sup>6</sup> durante los años de funcionamiento del programa, evidenciando dichos debates. Gracias al alcance discursivo del BDH, el énfasis de la protección social se trasladó hacia la asistencia social con objetivos específicos de reducción de la pobreza y lejos de objetivos de universalidad y solidaridad, característicos de sistemas de seguridad social —contributiva—. La segregación laboral mencionada previamente podría explicar la poca resistencia a implementar un sistema aún más segmentado y diferenciado, dadas las profundas brechas de género y etnia en el mercado laboral y los procesos de informalización y precariedad laboral que caracterizaban a la versión reduccionista del Estado al inicio de los años 2000 y permean la política pública hasta la fecha.

---

6 Durante el Bono Solidario, ser trabajador formal constituía un criterio de exclusión para ser elegible en el programa y se verificaba mediante la base del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Durante el periodo del BDH de 2003 a 2013, no se consideró como criterio de exclusión, ya que las bases de datos no se cruzaban con el IESS y no formaba parte de la prueba de verificación de medios. Sin embargo, esta característica seguía siendo un criterio de exclusión para la transferencia a personas de tercera edad que no fueran jubiladas o cotizantes del seguro social. A partir de 2014, tener un empleo formal y cotizar al seguro social vuelve a ser un criterio de exclusión que impide la recepción del programa.

## **2.2. Modificaciones y ampliaciones de los programas de asistencia social: 2003-2021**

El BDH ha estado en operación desde 2003, atendiendo a tres grupos poblacionales: hogares (BDH-hogares), personas de la tercera edad (BDH-pensión asistencial) y personas con discapacidad (BDH-discapacidad). Como se mencionó previamente, desde ese año se cambió el diseño del programa para ajustarse al de una transferencia condicionada, estableciendo el control de salud para menores de 5 años y la asistencia a establecimientos educativos para niños, niñas y adolescentes. Aunque en la normativa se mencionan estas condicionalidades, no se monitorean sistemáticamente, lo que hace que el programa funcione en la práctica como una transferencia monetaria sin condicionalidades, como se explicó previamente.

Los beneficios dirigidos a adultos mayores y personas con discapacidad, así como a sus cuidadores dentro de sus familias, aumentaron tanto en monto como en cobertura durante la primera administración de Rafael Correa, seguidos por un proceso de graduación<sup>7</sup> masiva en su segundo período. Con una base menor de familias beneficiarias, en la administración de Lenín Moreno se incrementó el monto del componente destinado a familias con menores dependientes, determinado por el número de menores de edad (hasta tres cargas adicionales).

En 2007, las transferencias monetarias para personas mayores de 65 años y con discapacidad se nivelaron a un monto de USD 30 por mes para cumplir con el componente condicional del BDH, incrementado a USD 35 en 2009 y a USD 50 en 2012. El último incremento de la transferencia se reporta en un acuerdo ministerial de junio de 2022, que sube la transferencia a USD 55 mensuales.

El BDH tuvo un período de rápida expansión desde 2007 hasta 2012. A partir de 2013, el gobierno redujo los hogares beneficiarios de 1.2 millones en 2012 a 430 mil en 2016 (MIES, 2018). A pesar de la importante minoración en el número de hogares beneficiarios, se destaca la ausencia de movilización alguna contra la reducción del componente dirigido a familias, que disminuyó a casi un tercio de su número inicial de beneficiarios. Según Buser et al. (2014), dos años después de que las familias perdieran la transferencia monetaria que habían recibido durante siete años, los niños y niñas de estas familias pesaban menos, tenían menor estatura y tenían más probabilidades de sufrir retraso en el crecimiento que los de familias que mantuvieron la transferencia de efectivo (2017: 3).

---

7 En 2014, se implementó el término “graduación” para referirse a los hogares que ya no continuarían recibiendo la transferencia debido a que habían superado el umbral de elegibilidad, es decir, habían salido de la condición de pobreza. Se recopiló información sobre estos hogares con la intención de proporcionar seguimiento, pero no se cuenta con los datos o resultados de estos procesos. Según el MIES (2016), la graduación o egreso de beneficiarios se produjo porque muchos de ellos superaron la línea de pobreza o no cumplían con todos los requisitos para seguir recibiendo el bono. Esta situación se identificó mediante una actualización del Registro Social, que mejoró la focalización del programa y aumentó el valor de la transferencia en un contexto de mayor articulación entre los servicios de inclusión, incluyendo el acceso al crédito.

La transferencia se mantuvo en USD 50 por hogar hasta finales de 2017, cuando en el gobierno de Lenin Moreno se incorporó una variante al programa que consideró un componente fijo: la transferencia base de USD 50 dólares y un componente variable según el número de hijos —la transferencia variable llegaba a un máximo de USD 150 por hogar: USD 30 por el primer hijo de 0 a 5 años, USD 27 por el segundo hijo de 0 a 5 años y USD 24.30 por el tercer hijo de 0 a 5 años, junto con USD 10 por el primer hijo de 5 a 18 años, USD 9 por el segundo hijo entre 5 y 18 años, y USD 8.10 por el tercer hijo entre 5 y 18 años. Se estableció un máximo de tres hijos cubiertos por el nuevo régimen variable. Cabe recalcar que el componente variable se destinó a los hogares en condición de pobreza extrema (índice del Registro Social) igual o menor a 18 puntos— mientras que la transferencia fija, a hogares con un puntaje menor a 28.20. Desde esta reforma, los beneficiarios del componente variable son asistidos por el servicio de acompañamiento familiar<sup>8</sup>. Este servicio consiste en realizar visitas domiciliarias —grupales o individuales— para ayudar a las familias beneficiarias a mejorar sus dinámicas y promover espacios de relacionamiento comunitario (MIES, 2019). La gestión del acompañamiento familiar tiene la finalidad de generar cambios de comportamiento para producir mejores condiciones para los beneficiarios y su posterior salida de la pobreza.

El Bono Joaquín Gallegos Lara fue materializado en 2010 mediante el Decreto Ejecutivo 422. El monto de la transferencia se fijó en USD 240 mensuales y beneficia a las personas que proveen cuidados a personas con discapacidad. Se espera que, con esta transferencia monetaria, estas personas mantengan niveles adecuados de cuidado y cubran los gastos de alimentación, vestimenta, movilización e insumos básicos que garanticen el bienestar individual y familiar. Para ser elegible, se requiere que las personas tengan un rango de discapacidad severa —un puntaje de 75% o más de discapacidad física, o tener discapacidad intelectual o psicosocial (mental y psicológica) con un puntaje de 65% o más de discapacidad, enfermedad catastrófica, rara o huérfana, y menores de 14 años con VIH SIDA y personas con enfermedades catastróficas y sus familiares (hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad)—. Este bono empezó a ser administrado por la SETEDIS de la Vicepresidencia y desde 2013 es manejado por el MIES.

---

8 MIES, Acuerdo Ministerial No. 109, de fecha 27 de junio de 2019.

**Tabla N.º 1:** Programas de asistencia social (excluye BDH y Bono Joaquín Gallegos Lara)

<b>Bono/pensión</b>	<b>Accesibilidad</b>	<b>Transferencia mensual</b>
Pensión Mis Mejores Años	Adultos mayores, de 65 años en adelante, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.	USD 100
Pensión para adultos mayores (era parte del BDH-pensión asistencial, migraría progresivamente a Pensión Mis Mejores Años)	Adultos mayores, de 65 años en adelante, previamente habilitados con un puntaje superior a 34.7 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificar su nivel de bienestar.	USD 50
Pensión para personas con discapacidad (era parte del BDH-discapacidad, migraría progresivamente a Pensión Toda Una Vida)	Personas con un porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40% (establecido por el Ministerio de Salud Pública) previamente habilitadas con un puntaje superior a 34.7 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificar su nivel de bienestar.	USD 50
Pensión Toda Una Vida	Personas que presentan una condición de discapacidad, que se encuentran en situación de pobreza extrema o pobreza según Registro Social.	USD 100

Elaboración propia.

En la actualidad, el MIES realiza transferencias monetarias no contributivas para cubrir necesidades mínimas de consumo, tal como se indica en la Tabla N.º 1. Los objetivos actuales de estos bonos y pensiones son proteger a los adultos mayores y a personas con discapacidad, como se observa en la Tabla N.º 2.

**Tabla N.º 2:** Programas de asistencia social (excluye BDH y Bono Joaquín Gallegos Lara)

Año	Bono de desarrollo humano - Hogares	BDH variable	Total BDH + BDH variable	BDH- Pensión asistencial	Mis mejores años	Total bonos tercera edad	BDH- discapacidad	Pensión toda una vida	Total bonos discapacidad	Total
2000 BS*	1 077 540		1 077 540	249 585		249 585	7 923		7 923	1 335 048
2001 BS*	1 015 996		1 015 996	240 076		240 076	8 389		8 389	1 264 461
2004	840 305		840 305	218 292		218 292	7 870		7 870	1 066 467
2005	917 037		917 037	211 940		211 940	7 596		7 596	1 136 573
2006	979 008		979 008	198 056		198 056	5 039		5 039	1 182 103
2007	1 005 967		1 005 967	243 852		243 852	19 923		19 923	1 269 742
2008	1 011 955		1 011 955	274 522		274 522	24 373		24 373	1 310 850
2009	1 244 882		1 244 882	371 261		371 261	46 072		46 072	1 662 215
2010	1 181 058		1 181 058	496 899		496 899	84 161		84 161	1 762 118
2011	1 211 556		1 211 556	536 185		536 185	106 313		106 313	1 854 054
2012	1 203 207		1 203 207	588 149		588 149	104 888		104 888	1 896 244
2013	1 026 114		1 026 114	569 144		569 144	122 233		122 233	1 717 491
2014	444 562		444 562	546 819		546 819	128 477		128 477	1 119 858
2015	444 150		444 150	525 900		525 900	128 652		128 652	1 098 702
2016	433 313		433 313	475 340		475 340	126 048		126 048	1 034 701
2017	412 365		412 365	473 296	14 238	487 534	121 797		121 797	1 021 696
2018	258 626	108 324	366 950	260 921	99 220	360 141	111 807	68 078	179 885	906 976
2019	419 571	111 461	531 032	82 745	278 515	361 260	25 573	68 001	93 574	985 866
2020	670 779	81 590	752 369	62 981	296 327	359 308	17 759	80 030	97 789	1 209 466
2021	736 584	241 804	978 388	7 712	341 632	349 344	2 304	93 230	95 534	1 423 266
2022	769 886	244 167	1 014 053	7 308	284 700	292 008	2 222	84 447	86 669	1 392 730
2022	769 886	244 167	1 014 053	1 392 730						

Nota: BS\* indica que en estos años el programa de transferencias fue el Bono Solidario, no el BDH.

Fuente: SIISE (2000-2013), SICES (2014-2016), MIES (2022)

Elaboración: Andrea Molina.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, el MIES implementó transferencias temporales para apoyar a hogares vulnerables, como el Bono de Protección Familiar (BPF). Este programa se llevó a cabo en dos fases. La primera consistió en la entrega de USD 120, distribuidos en dos cuotas de USD 60 en abril y mayo de 2020. Los beneficiarios fueron hogares identificados como vulnerables a la pobreza mediante el Registro Social. En la segunda fase se otorgaron USD 120 adicionales entre el 1 de mayo y el 30 de junio de 2020 a un representante del hogar o a una persona cuya renta se consideró insuficiente para adquirir una canasta básica de bienes —según las estimaciones del INEC 2020, también conocida como Canasta Familiar Vital—. Es importante destacar que en esta segunda fase no fueron elegibles los hogares que ya

habían recibido transferencias en efectivo de otros programas, como el BDH, o aquellos que ya habían sido beneficiarios del BPF en la primera fase.

### **3. Análisis del sistema de asistencia social: 1990-2021**

#### **3.1. Condicionalidades**

La condicionalidad implica que los beneficiarios deben realizar acciones relacionadas con la inversión en su capital humano de forma sostenida para romper el círculo de pobreza. Las condicionalidades buscan influir en el comportamiento y las decisiones de los hogares (Daidone et al., 2019) para estimular su inversión constante en alimentación, salud y educación, lo que es una propuesta que se considera transformadora para frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza y crear un sentido de justicia social. En este apartado, se analiza el rol de las condicionalidades en las transferencias monetarias en Ecuador, especialmente en el caso del BDH que ha hecho mención explícita de ellas por diseño.

Entre los desafíos más importantes de las condicionalidades está la comprensión de su utilidad por parte de quienes las diseñan y el efecto en las poblaciones beneficiarias. Las condicionalidades son vistas como positivas porque la transferencia está ligada a la responsabilidad de la persona beneficiaria de utilizar el dinero de la manera “correcta”. En este sentido, existe evidencia de que muchas personas beneficiarias del BDH desconocen el propósito ulterior de la transferencia (Schady et al., 2017; de Brauw y Hoddinott, 2011), pero informarles sobre las condicionalidades les ayuda a saber la importancia de enviar a sus hijos a la escuela (Bastagli et al., 2019: 590). Las condicionalidades han sido criticadas por asumir que los beneficiarios no pueden decidir sobre su propio bienestar o no tienen la voluntad de mejorarlo. Además, en ciertas ocasiones, la población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de cumplir con las condiciones debido a barreras como su sector de residencia, capacidades diferentes, discriminación de género o étnica, y barreras del idioma (Sepulveda Carmona, 2014).

A pesar del debate, tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas han demostrado tener impactos en matrícula escolar, inversión en educación, trabajo infantil, gasto en alimentos, pobreza, restricciones de liquidez, logros cognitivos, oferta laboral, fecundidad, finalización de la escuela secundaria, resultados del aprendizaje, trabajo/empleo y movilidad social. La comunicación clara sobre la importancia de servicios como la salud o la educación es un elemento que ha mostrado tener mayor relación con los impactos de un programa de transferencias monetarias (Bastagli et al., 2016). Si se opta por diseñar un programa de transferencias monetarias con condicionalidades, se debe pensar no solamente en los mecanismos para monitorear su cumplimiento; sino en generar condiciones de acceso oportuno y reducir otras barreras para ver cambios de comportamiento de forma sostenida. La evidencia sugiere que tanto las transferencias condicionadas como no condicionadas son eficaces para generar impactos (Baird et al., 2013) y los efectos son aún mayores en los hogares más pobres y grupos históricamente marginados. Por lo tanto, las condicionalidades pueden ser más adecuadas en los contextos de extrema vulnerabilidad y escasos recursos donde se pueda hacer acompañamiento permanente (Akresh et al., 2013; Baird et al., 2013; Benedetti et al., 2016).

### **3.2. Cambios en la idea de condicionalidad de las transferencias en Ecuador**

En este apartado se realiza una revisión en los cambios del diseño y concepción de las condicionalidades BDH después de dos décadas de haber sido implementado.

En 1998 se creó el Bono Solidario para asistir a los hogares pobres por la eliminación de los subsidios a los precios de los combustibles, la electricidad y el gas de uso doméstico. La entidad a cargo de la implementación del programa fue el Consejo Nacional de Modernización —CONAM<sup>9</sup>— (Martínez, 2016), el cual tenía como atribuciones definir planes económicos y sociales y coordinar el proceso de modernización<sup>10</sup> del Estado. El Bono Solidario no fue diseñado como parte de una política para la disminución de la pobreza, ya que en ese tiempo no había un sistema de protección social como tal; además, la transferencia no tenía condicionalidades. La focalización del bono fue por autoselección: las personas que cumplían con los requisitos debían llenar una declaración juramentada que constataba datos personales y socioeconómicos. Esta declaración fue realizada principalmente en las iglesias. Se conoce que no había controles de calidad en las bases de datos que fueron digitadas a partir de esta información, por lo cual había muchos hogares que se declaraban pobres a pesar de no serlo (Martínez, 2016). De acuerdo con León et. al (2001), aproximadamente el 15% de las transferencias estaban destinadas a hogares que pertenecían a los dos quintiles con mayores ingresos.

En 2000 se realizaron algunas reformas institucionales y se creó el Programa de Protección Social como una entidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social. Además, en 2001 se creó la Unidad Técnica del sistema de identificación y selección de beneficiarios de programas sociales<sup>11</sup> para mejorar su focalización. Es así como el Bono Solidario pasó a ser administrado por el Ministerio de Bienestar Social. En 2002 se creó la Beca Escolar como un complemento al Bono Solidario para hogares en situación de extrema pobreza e indigencia. El programa se planteó como una transferencia monetaria —de aproximadamente USD 5— y tuvo la finalidad de crear el compromiso en las familias beneficiarias de mantener en la escuela a los niños de entre 6 y 15 años. Por lo tanto, el programa fue diseñado con una condicionalidad: si las familias no cumplían con la asistencia mínima del 90% del total de todas las clases durante el año escolar, las familias dejarían de percibir la transferencia, aunque en la práctica no se monitorearon estas condicionalidades.

En 2003 se dio un giro a la protección social por medio de una serie de reformas debido a que se identificó que el Bono Solidario tenía bajo impacto sobre el consumo

---

9 Este organismo estaba adscrito a la Presidencia y fue creado en 1993 por medio de la Ley de Modernización del Estado (Ley 50, Registro Oficial 349).

10 La finalidad de la modernización fue incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración pública así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica (Ley de Modernización del Estado, artículo 4).

11 Acuerdo Ministerial N.º 0015-N, Ministerio de Bienestar Social. Registro Oficial N.º 284, 14 de marzo de 2001.

de los hogares beneficiarios y presentaba errores de focalización. Además, la población escolar tenía problemas de deserción y baja matrícula y se identificaron altos porcentajes de desnutrición y anemia en menores de 5 años (MIES, s.f.). Los cambios tuvieron el objetivo de mejorar la cobertura, focalización, inclusión y el financiamiento de los instrumentos de protección para hacerlos más eficientes. Entre dichas modificaciones está la combinación del Bono Solidario con la Beca Escolar, haciendo una nueva focalización de beneficiarios por medio del SELBEN e incluyendo una condicionalidad al cumplimiento de requisitos sobre los ejes de educación y salud (Decreto Ejecutivo 347). Existen escasos casos de supervisión en los que se realizaron revisiones de estos requisitos, sin embargo no se aplicó ninguna sanción o medida disciplinaria.

La condicionalidad fue diseñada por el Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Bienestar Social y estableció inicialmente que: a) los hogares con niños menores de 6 años debían llevarlos a controles de salud por lo menos dos veces al año y b) los hogares con niños o adolescentes entre 6 a 15 años debían mantenerlos matriculados en la escuela o colegio y su asistencia escolar debía ser de al menos el 90% del total de todas las clases durante el año escolar. Si bien las condicionalidades estaban pensadas como una estrategia para direccionar el comportamiento de los beneficiarios hacia mejores condiciones de bienestar, no fue posible monitorear su cumplimiento. A pesar de ello, algunos beneficiarios tenían la percepción de que debían cumplir con las condicionalidades para no perder la transferencia, lo cual fue resultado de la información que se le dio al beneficiario al acceder al programa (Schady et al., 2008; Paxson y Schady, 2007).

En 2007 se reconfiguró la condicionalidad a partir de un nuevo enfoque que se dio a la política de desarrollo del país. Para este periodo se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el cual se articularon los objetivos y políticas del gobierno. Resaltó la importancia de fortalecer un sistema de protección social de calidad y efectivo en el cual se impulse el desarrollo de capacidades de los grupos menos favorecidos y su incorporación al mercado laboral. En este sentido, el BDH fue planteado como una de las estrategias para potenciar la generación de capacidades en sus beneficiarios y las condicionalidades fueron el medio para lograrlo. De hecho, las condicionalidades pasaron a ser llamadas “corresponsabilidades”. En este momento, se empieza a plantear un sistema de monitoreo de las condicionalidades; por ejemplo, a través de mecanismos de veeduría social y se sugiere la posibilidad de contar con incentivos para su cumplimiento.

Es así como se cambió el enfoque asistencialista a uno de garantía de derechos e inclusión social. El PPS inició con la implementación de esta corresponsabilidad y, en 2008, inició con un proceso de notificación a las madres que no cumplían con enviar a sus hijos a la escuela o a los controles de salud (MIES, 2009). Además, la reconfiguración de la protección social vinculó a los beneficiarios en actividades de capacitación y acceso a microcréditos y los articuló a redes de protección social. Por ejemplo, los beneficiarios

podían ser parte de programas de inclusión productiva, como Hilando el Desarrollo<sup>12</sup> y Programa de Alimentación Escolar<sup>13</sup>.

En 2008 se aprobó una nueva Constitución en la cual se estableció que las personas y grupos de atención prioritaria<sup>14</sup> deben recibir atención especializada en los ámbitos público y privado; además, se determinó que el régimen de desarrollo deberá mejorar el bienestar de las personas por medio de la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable (Constitución, Art. 276). A partir de esta nueva Carta Magna se desarrolló el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en el cual se nombró al BDH como un programa de compensación social<sup>15</sup>. No obstante, un estudio realizado por el MIES en 2013 evidenció que, si bien los beneficiarios del BDH presentan un mayor nivel de ingresos y mejorías en cuanto a movilidad social, esta se atribuye al ritmo de los ciclos económicos y no a la política como tal (MIES, 2013).

El artículo 340 de la Constitución establece el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social como un conjunto coordinado y articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución, así como el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. Dentro de este sistema se encuentran diversos ámbitos, como educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte (Asamblea Nacional, 2008: 159). Aunque la Constitución de 2008 no hace mención explícita al término “protección social”, en el artículo 341 se alude a la protección integral de las personas a lo largo de sus vidas, la cual operará mediante sistemas especializados. En particular, en el caso de la niñez y adolescencia, se establece que el ejercicio de sus derechos será asegurado por el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia abordado en un capítulo específico en este volumen. Este artículo amplía la concepción de protección integral, abarcando a todas las personas a lo largo de su ciclo de vida, mientras que en la Constitución de 1998 y el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, esta noción se mantenía limitada a la niñez y adolescencia (CNA, 2003).

---

12 Este programa buscaba incentivar la matrícula escolar por medio de la provisión de uniformes escolares para los hijos de los beneficiarios, los cuales eran elaborados por asociaciones de artesanos de la localidad. Estas asociaciones también fueron vinculadas al sector salud para la elaboración de insumos textiles en hospitales y centros de salud.

13 En este programa, se planteó que los productores de leche provean a las industrias que fabricaban el lácteo en polvo.

14 Personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad.

15 El Plan establece la incorporación de los beneficiarios al Sistema Integral de Inclusión Económica (PNBV09, 144). Este sistema integró y coordinó todos los programas de inclusión del gobierno. Asimismo, se diferenció al BDH de los bonos de emergencia para poblaciones que han sufrido un desastre natural o conmoción social.

Posteriormente, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incluye al BDH como una de las modalidades de asignación de la política distributiva, mientras que las corresponsabilidades son concebidas como un “equilibrio entre la responsabilidad del Estado, las instituciones y los ciudadanos” (Gobierno del Ecuador, 2017: 26), ya que deben promover el accionar de los ciudadanos y no únicamente la asistencia del Estado. Además, las condicionalidades representan el pilar fundamental para que el BDH sea una política sostenible para la disminución intergeneracional de la pobreza. En 2013 se regularon las condicionalidades del BDH<sup>16</sup> y se estableció que los beneficiarios deben llevar a sus hijos a controles de salud periódicos y de forma regular a una institución educativa. Se determinó también, que las mujeres en estado de gestación deben cumplir con 5 controles prenatales, los niños menores de 1 año deben acudir a mínimo seis controles médicos, mientras que los niños entre uno y cinco años deben ir mínimo a dos controles anuales. Sumado a esto, se determinó que los miembros del hogar que se encuentren en edad fértil deben asistir al menos a una charla de planificación familiar al año. Se fijó que, si hay incumplimiento sobre la matrícula escolar, se disminuye la transferencia en un 50%, mientras que si existe incumplimiento respecto a la asistencia regular, se quitará la transferencia definitivamente. Se adicionaron condiciones en trabajo infantil, pues se prohibió que los menores de 15 años realicen cualquier tipo de trabajo. Si bien no hay evidencia del cumplimiento de estas condicionalidades, el MIES desarrolló algunas estrategias para su sensibilización y la promoción de servicios de inclusión social que consistieron en la entrega de material comunicacional y el desarrollo de talleres con beneficiarios (MIES, 2013). Además, el MIES, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, propusieron una estrategia de acompañamiento familiar, la cual se fundamentó en apoyo psicosocial, promoción de la corresponsabilidad y acceso a servicios de inclusión económica y consistió en realizar visitas a hogares en situación de pobreza (MIES, 2014).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021–Toda una Vida, no se menciona explícitamente la política frente al BDH, pero se estableció que uno de los objetivos nacionales es erradicar la pobreza en todas sus dimensiones; entre sus metas está reducir la desnutrición crónica, erradicar el trabajo infantil e incrementar las tasas de asistencia escolar. Estas metas estaban estrechamente relacionadas a las condicionalidades del BDH, las cuales fueron reformadas en 2017. En ellas, se esclarece la periodicidad de los controles prenatales que las mujeres embarazadas deben realizarse, se determina el momento en el que niños menores de un año deben acudir al centro médico y se aumenta el número de veces que los niños entre uno y cinco años deben ir a controles anuales (de 2 a 4). Además, niños y adolescentes entre 2 y 17 deben acudir con su representante a al menos un control médico al año y se precisa que beneficiarios entre 18 y 49 años asistan a una asesoría en salud sexual, salud reproductiva o planificación familiar al año<sup>17</sup>.

En 2019 se estableció que el componente fijo del BDH no tendrá condicionalidades, al ser considerado como un piso de protección social para garantizar condiciones de vida básicas, mientras que para el componente variable se regularon. La corresponsabilidad en educación se mantuvo igual en cuanto a matriculación escolar y asistencia regular

---

16 Acuerdo Ministerial No. 213 del 30 de abril del 2013.

17 Acuerdo Ministerial No. 0032 del 7 de abril del 2017.

a clases y la prohibición de trabajar para menores de 15 años. Se adicionó que jóvenes entre 15 y 18 años no estén ligados a trabajos en actividades peligrosas. De este modo, la corresponsabilidad en salud se mantuvo en cumplir con controles médicos cuya periodicidad depende de la edad del niño o adolescente y se eliminó la condicionalidad para las mujeres en estado de gestación. El monitoreo de estas condicionalidades fue designado al servicio de acompañamiento familiar<sup>18</sup>. Según un análisis realizado por el MIES (2020), la implementación del monitoreo de condicionalidades no fue efectiva debido a la dificultad de contactar a los beneficiarios o porque niños y adolescentes no tenían cédula de identidad, lo cual dificultó su búsqueda en bases de datos. Además, se identificó que la razón por la cual la mayoría de los beneficiarios del BDH variable incumplían con las condicionalidades era por falta de información o por características de los receptores que influyen de negativamente en la probabilidad de cumplir: como ser hombre, provenir de familias grandes (muchos integrantes), tener bajos niveles de escolaridad, pertenecer a poblaciones de afroecuatorianos o indígenas, ser soltero, viudo o separado o tener una edad avanzada. Estas características también dan cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza y su reproducción, tema que escapa a la visión de pobreza monetaria que informa este tipo de intervenciones.

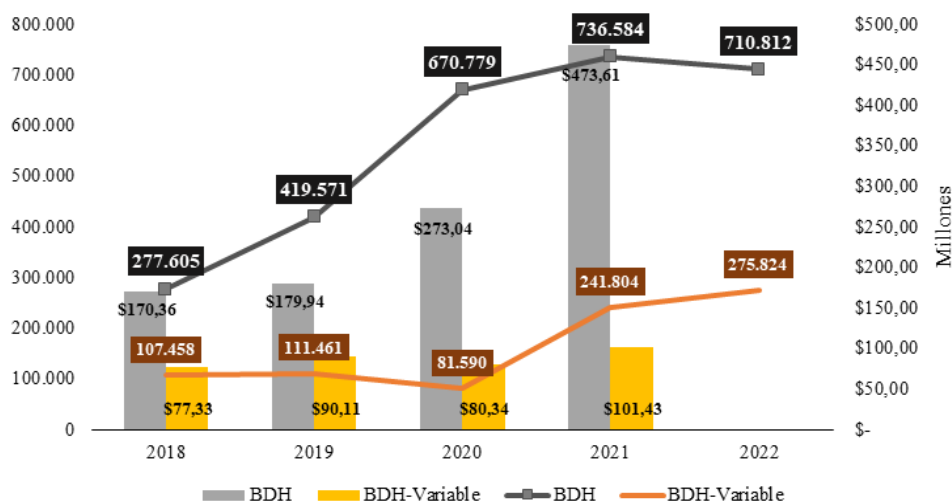
Finalmente, en el Plan de Creación de Oportunidades del periodo 2022-2025, el eje social se articula sobre la protección a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social (Objetivo 5). En él, se hace alusión a la promoción del ejercicio de derechos y la erradicación de la pobreza con énfasis en las personas y grupos de atención prioritaria (política 5.1), la consolidación de un sistema de seguridad social en corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía (política 5.3) y la promoción de programas de protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición (lineamiento territorial, política 5.1-C.3).

En cuanto a los resultados del BDH, algunos autores han encontrado efectos nulos a largo plazo (Araujo et al., 2017; Mideros y Gassmann, 2021) lo cual implica que los objetivos del programa no están funcionando de forma sostenida. Después de la introducción de visitas domiciliarias y el monto variable, es posible que la transferencia retome los objetivos de mejorar el bienestar de los hogares en extrema pobreza en el largo plazo. Sin embargo, de acuerdo con un estudio realizado por el MIES en 2020, para ese año, apenas el 26% de beneficiarios del BDH variable recibían acompañamiento familiar (Figura N.º 1). Si bien el objetivo es que los hogares que reciben el BDH variable mejoren su condición y superen la extrema pobreza, es necesario mejorar las estrategias de acompañamiento y monitoreo haciendo énfasis en los grupos con mayor probabilidad de incumplir.

---

18 MIES, Acuerdo Ministerial No. 109, de fecha 27 de junio de 2019.

**Figura N.º 1:** Número de beneficiarios y montos de inversión (BDH fijo y variable)



Fuente: Subsecretaría de Aseguramiento No Contributivo, Contingencias y Operaciones/Direcciones de Datos, MIES.

Elaboración propia.

La identificación de los grupos con mayor riesgo de incumplir con las condicionalidades se conjuga con lo encontrado en la revisión de evidencia sobre las transferencias condicionadas y no condicionadas: los grupos históricamente marginados son quienes más necesitan y más se beneficiarían de un seguimiento adecuado e intenso del cumplimiento de condicionalidades (Akresh et al., 2013; Baird et al., 2013; Benedetti et al., 2016). Por ejemplo, Paxson y Schady (2007) encontraron impactos del BDH sobre desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de los niños de los hogares más pobres; sin embargo, Araujo et al. (2017), quienes usan los mismos datos experimentales de Paxson y Schady (2007) no encuentran efectos en aprendizaje en el largo plazo; es decir, los impactos se desvanecen. Esto implicaría la necesidad de contar con un mayor presupuesto para realizar un monitoreo más eficiente para los hogares en extrema pobreza y pensar en su logística a nivel nacional. En consecuencia, invita a considerar la universalidad y calidad de servicios de salud, educación y cuidado temprano para asegurarse de que los incentivos generados con la transferencia se empaten con la infraestructura social para cumplirlos. Para 2021, se destinaron USD 101.43 millones al BDH variable, representando un crecimiento del 26% con respecto al presupuesto de 2020, en contraste con el incremento del 73% del presupuesto para el BDH fijo que no tiene condicionalidades.

Existen otros problemas de implementación que deben evaluarse para que la política funcione de manera eficiente. Por ejemplo, la falta de servicios básicos, centros de salud y escuelas en las zonas de incidencia de pobreza donde se localizan los beneficiarios

son aspectos que el Estado debe considerar para que los beneficiarios puedan cumplir con las condicionalidades. Además, la falta de seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades hace que no sea posible evaluar la efectividad de este componente del programa. Si bien el sistema de sanciones para los beneficiarios está bien definido en términos de cuántas veces se advertirá a los beneficiarios si incumplen, la información completa sobre el comportamiento de los beneficiarios es un tema que permanece logística y normativamente complejo.

### **3.3. Focalización**

La población objetivo de la asistencia está definida por una normativa legal que establece un umbral de elegibilidad que permite seleccionar a beneficiarios de programas. Durante el periodo 2003-2013, la normativa señaló a los hogares del quintil 1 y 2 de más bajos ingresos como población objetivo, coincidiendo con la incidencia de pobreza del inicio del periodo. Sin embargo, en 2014 la población objetivo se redujo a los hogares en extrema pobreza, dejando fuera a los hogares clasificados como pobres no extremos. En 2019 se volvió a considerar a todos los hogares en pobreza (quintiles 1 y 2) como población objetivo. Si bien existen algunos componentes dentro de la asistencia social (Tabla N.º 1), esta sección analiza solamente al BDH.

La Tabla N.º 2 muestra el cambio en el número de beneficiarios del BDH. Desde 2003 hasta 2013 la cobertura del programa fue aproximadamente de un millón de hogares beneficiarios. En 2014 se observa una marcada reducción de beneficiarios: 581 552 hogares dejaron de recibir esta transferencia; así, el total de hogares beneficiarios pasó de 1 026 114 hogares en 2013 a 444 562 en 2014. La disminución de cobertura en 2014 respondió a la reducción de la población objetivo del programa.

En 2019, se observa que los hogares beneficiarios comienzan a incrementarse: 531 032 hogares y, actualmente, el número de beneficiarios vuelve a los niveles de 2013, aproximadamente un millón de hogares. Es importante señalar que el incremento en el número de beneficiarios de 2018 a 2019 obedece principalmente al incremento de nuevos beneficiarios a partir de la base RS2018-2019; y al aumento del umbral de selección para incorporar a los hogares pobres no extremos<sup>19</sup>.

---

19 Esto se evidencia a través de los informes del MIES de cobertura de servicios no contributivos de diciembre 2017 a 2021. En estos se observa que, en enero de 2019, el 100% de los beneficiarios del BDH son identificados como pobres extremos (Informe de cobertura de enero del 2019). Y a partir del informe de marzo de 2019, hay una composición de beneficiarios de 60% de pobres extremos y 40% de pobres no extremos, con su respectivo umbral de elegibilidad (24 087 y 34 67, respectivamente). El incremento de beneficiarios también se explica por el ingreso de nuevos beneficiarios a partir de la base de datos RS2018. Esta base de datos fue usada desde enero de 2019, simultáneamente con la base RS2013-2014.

**Tabla N.º 3:** Total de beneficiarios del BDH por tipo de beneficiario 2000-2022

<b>Año</b>	<b>Bono de Desarrollo Humano - Hogares</b>	<b>BDH variable</b>	<b>Total BDH + BDH variable</b>
2000 BS*	1 077 540		1 077 540
2001 BS*	1 015 996		1 015 996
2004	840 305		840 305
2005	917 037		917 037
2006	979 008		979 008
2007	1 005 967		1 005 967
2008	1 011 955		1 011 955
2009	1 244 882		1 244 882
2010	1 181 058		1 181 058
2011	1 211 556		1 211 556
2012	1 203 207		1 203 207
2013	1 026 114		1 026 114
2014	444 562		444 562
2015	444 150		444 150
2016	433 313		433 313
2017	412 365		412 365
2018	258 626	108 324	366 950
2019	419 571	111 461	531 032
2020	670 779	81 590	752 369
2021	736 584	241 804	978 388
2022	769 886	244 167	1 014 053

Nota: BS\* indica que en estos años el programa de transferencias fue el Bono Solidario, no el BDH.

Fuente: SICES (2014-2016), MIES (2022)

Elaboración: Molina-Vera (2023)

La base de datos que se usa para la selección de beneficiarios, llamada Registro Social, tiene como principal objetivo la identificación y selección de beneficiarios del BDH: pero también se ha usado en diferentes períodos para la selección de beneficiarios de otros programas —por ejemplo, el Bono de Protección Familiar—.

### **3.3.1. Registro Social: construcción del índice de bienestar y selección de umbrales**

En total, existen cuatro bases de datos que se han creado para la selección de beneficiarios del BDH: la primera, SELBEN 2003-2004, se utilizó desde el inicio

del bono —en 1998— hasta mediados de 2009. La segunda, Registro Social (RS) 2008-2009, se usó para identificar beneficiarios desde agosto de 2009 hasta mediados de 2014. La tercera, cuya información se recolectó en 2013 y 2014, funcionó desde mediados de 2014 hasta 2020. Finalmente, la base de datos actual se recolectó desde 2018 hasta 2022.

Con cada nueva recolección de información se calcula un puntaje de bienestar para cada hogar, lo que determina un umbral de selección que indica si el hogar está en situación de pobreza o pobreza extrema. Desde 2003 hasta 2018 se construyeron tres índices para cada base de datos, utilizando la metodología de componentes principales con 27, 30 y 34 variables, respectivamente. En 2019 se cambió la metodología al modelo de gradiente ascendente en dos etapas. Este indicador de bienestar y la última base de datos comenzaron a utilizarse en abril de 2020.

La normativa legal establece que el levantamiento de información del Registro Social se realice cada 5 a 6 años. La Unidad del Registro Social es la instancia de gobierno encargada de coordinar esta actualización, así como la construcción del índice de bienestar y la gestión y manejo de la base de datos.

En el periodo 1998-2000, el Bono Solidario, dirigido a madres en situación de pobreza con hijos menores de 18 años, no tuvo una metodología de identificación de beneficiarios clara. En el periodo 2003-2009 se implementó el BDH dirigido a hogares del quintil 1 y 2, contó con una metodología de levantamiento de información a través de universidades y una base de datos construida con información socioeconómica de aproximadamente 2 millones de hogares. El levantamiento de información de la base de datos RS 2008-2009 estuvo a cargo principalmente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y se realizó por visita casa a casa en los territorios con la logística de recolección de información del INEC. En algunos casos, se contempló un periodo de llamadas a través de un *call center* para aquellos hogares que se consideraban elegibles, pero que no se les había recolectado información. En esos casos, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) realizaba el levantamiento de información. El total de hogares que conforman esta base es de 2 330 765. En el periodo 2009-2013 se mejoró la metodología de levantamiento de información a través del INEC y el MCDS, con una nueva puntuación de bienestar. En 2013-2014, la recolección de información la realizó el MCDS visitando cada casa del sector, incluyendo 1 786 502 hogares. En el periodo 2014-2017, se realizó la recolección de información a través de visitas en viviendas y convocatorias en lugares dispersos.

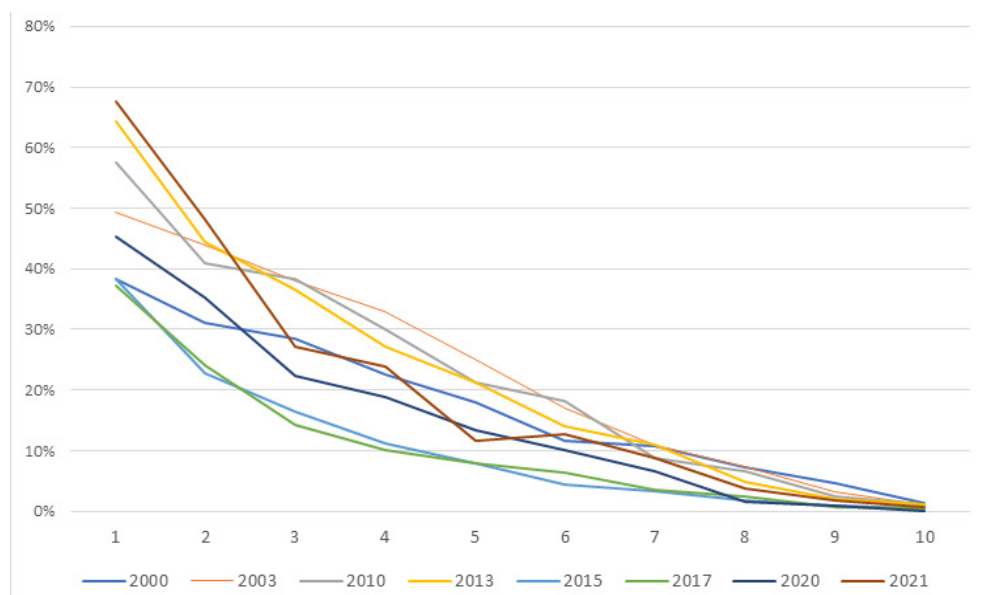
Para la última base de datos del período 2018-2022, en la cual se tiene tanto el BDH fijo como el BDH-variable para hogares en extrema pobreza con hijos menores de 18 años, se contrataron universidades para recolectar información mediante visitas casa por casa, un proceso que se vería dificultado e interrumpido por la pandemia de COVID-19. Hasta abril de 2022, se habían registrado 2 716 574 hogares en la base de datos, exceptuando la región amazónica, donde el levantamiento de información aún estaba en proceso al cierre de 2022.

#### 4. Análisis de focalización: cobertura según deciles de ingreso familiar per cápita

Una aproximación para analizar la focalización del BDH es identificar el porcentaje de hogares que recibe esta transferencia según la distribución del ingreso. Para ello, Molina-Vera (2019) emplea la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el período 2000-2021 con la cual construye un agregado de ingreso comparable —sin considerar la transferencia del BDH— y deciles de los hogares según el ingreso familiar per cápita para estimar la cobertura del programa en cada decil.

Para este análisis se presentan algunos años, que representan las etapas del BDH según la base de datos usada para la selección de beneficiarios; ya que cada nueva base de datos implica una nueva recolección de información y una nueva metodología para identificar la vulnerabilidad de los hogares. Así: 2000 presenta el funcionamiento del BS; 2003 muestra cómo funcionó el programa con la base de datos SELBEN; 2010 y 2013, cuando funcionó la base de datos del RS 2008-2009; 2015 y 2017, cuando funcionó la base de datos 2013-2014. Finalmente, se presentan los resultados para 2020 y 2021, donde la selección de beneficiarios se realizó con la última base de datos actualizada del Registro Social. Cabe notar que los datos que se muestran en este análisis son el resultado de la gestión, visión y prioridades de la autoridad de turno en la política pública relacionada al BDH.

**Figura N.º 2:** Porcentaje de hogares que reciben el BDH por deciles de ingreso familiar per cápita



Nota: Para la construcción de deciles, se usa un agregado de ingreso restando el monto de las transferencias del BDH que recibe este hogar.

Fuente: Molina-Vera (2019)

La Figura N.º 2, tomada de Molina-Vera (2019), presenta la cobertura del BDH en los hogares según deciles de ingreso familiar per cápita. Primero, muestra la progresividad del programa: las tasas de cobertura del programa son mayores en los deciles más pobres que en los de mayores ingresos. Así por ejemplo, se observa que, en 2021 la transferencia se entregó al 68% de los hogares del decil más pobre, al 48% de los hogares del segundo decil, al 27% de los hogares del tercer decil, al 24% de los hogares en el cuarto decil y a menos del 15% de los hogares en los deciles restantes.

Adicionalmente, se pueden destacar los años con peor y mejor cobertura en los hogares pertenecientes a los segmentos más pobres de la población. Así, se observa que la peor cobertura del BDH en los hogares del decil más pobre se presenta en 2015 y 2017, destacándose algunas posibles hipótesis en la sección de discusión. En 2017, solo el 37% de los hogares del decil más pobre recibió el BDH. Esta subcobertura es solo comparable a 2000, donde no existía ninguna base de datos técnicamente recolectada ni una metodología técnica de selección de beneficiarios, sino que era una identificación por autodeclaración. Se observa que las mejores coberturas de los deciles más pobres (decil 1 y 2) son 2010 y 2013, con 54% de cobertura, y 2021, con 58%. Finalmente, se observa la cobertura en deciles superiores —lo que refleja el error de filtración—; 2015 y 2017 tienen baja cobertura en los deciles más pobres y baja filtración. En 2021, por un lado, mejora la cobertura de los hogares más pobres y, por otro, presenta una baja tasa de filtración.

La literatura que evalúa la focalización de un programa identifica dos tipos de errores. El error de omisión de los pobres y el de inclusión de los no pobres, y ofrece medidas en función de la población a la que hace referencia (Cornia y Stewart, 1995). En este documento, se van a considerar las siguientes medidas para la evaluación de la focalización: Primero, la tasa de subcobertura; es decir, el porcentaje de población en situación de pobreza que no recibe el programa. Este indicador es el complemento de la tasa de cobertura. Segundo, la tasa de filtración, que estima el porcentaje de los hogares que recibió el bono cuando no debía hacerlo.

Para comparar todo el periodo del BDH, es necesario precisar la población objetivo en cada período. La normativa detalla que hasta 2013, la población objetivo del BDH es de los hogares del quintil 1 y 2 de pobreza; y para 2019, los hogares en situación de pobreza. Lo que significa que aproximadamente, la población objetivo del BDH en los períodos de 2003 a 2013 y desde 2019 es la de los hogares pertenecientes a los 3 primeros deciles. Mientras que, en el período 2014-2017, se estableció como población objetivo a los hogares en extrema pobreza, esto es al 10% más pobre de la población. Por ello, los hogares que forman parte de la población objetivo en el período analizado son los del decil más pobre según el ingreso (decil 1) y una población objetivo más extendida sería los hogares de los tres primeros deciles, considerando que la incidencia de pobreza en el período estuvo alrededor del 30%.

La Tabla N.º 4 muestra la tasa de cobertura —y a través del complemento, la tasa de subcobertura—. En consistencia con la Figura N.º 2, se evidencia que las más altas tasas de subcobertura del decil 1 están en 2015 y 2017 y son similares a 2000, en el que funcionaba el Bono Solidario. Este resultado es similar si se observa una población objetivo más amplia, como los hogares de los dos primeros, donde cerca del 70% de

los hogares no recibió el BDH. Para la filtración, se estimó cuántos hogares que no pertenecen a la población objetivo recibieron el bono. Esto permite cuantificar los recursos filtrados a hogares que no deberían recibir el programa y que con una mejor focalización hubieran permitido aumentar la cobertura en los hogares más pobres.

**Tabla N.º 4:** Tasa de cobertura del BDH-hogares en deciles de más bajos ingresos

	<b>% de hogares del decil 1 que reciben el BDH</b>	<b>% de hogares de los deciles 1 y 2 que reciben el BDH</b>	<b>% de hogares de los deciles 1, 2 y 3 que reciben el BDH</b>
2000	38%	35%	33%
2003	49%	47%	44%
2010	58%	49%	46%
2013	64%	54%	49%
2015	38%	31%	26%
2017	37%	31%	25%
2020	45%	40%	34%
2021	68%	58%	48%

Fuente: Encuesta de empleo ENEMDU-INEC

Elaboración: Andrea Molina.

Para determinar la filtración a lo largo del periodo de análisis, se revisa la cobertura del programa en los deciles de más alto ingreso. Por ejemplo, los deciles del 5 al 10 (Tabla N.º 4). Se observa que la máxima tasa de filtración es del 11%; esto es, el 11% de los hogares de estos deciles han recibido el BDH. Esta cifra corresponde al primer periodo del funcionamiento del BDH. Segundo, 2015 y 2017 presentan las más bajas tasas de filtración. Finalmente, el periodo actual, 2021, muestra tasas de filtración del 5 y 7% en estos segmentos de la población.

**Tabla N.º 5:** Tasa de filtración del BDH-hogares

	<b>% de hogares que no es población objetivo decil 5-10</b>	<b>Hogares que recibieron el BDH y no debieron haberlo recibido (decil 5-10)</b>
2000	9%	148.281
2003	11%	189.486
2010	10%	208.696
2013	9%	220.969
2015	3%	81.610
2017	4%	96.668
2020	5%	150.389
2021	7%	184.193

Desde 2018 se incluye el BDH original y el BDH-variable.

Fuente: Encuesta de empleo ENEMDU-INEC

Elaboración: Andrea Molina.

Se evidenció una dificultad en la identificación de hogares y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la pandemia, no fue sencillo identificarlos a través del Registro Social en el marco de la implementación del Bono de Protección Familiar (BPF), el cual está enfocado en los trabajadores informales. Este instrumento se enfoca en medir la pobreza por consumo y necesidades básicas insatisfechas, lo que limitó la capacidad de extender la protección social a los trabajadores informales que experimentaron una reducción en sus ingresos laborales debido a las restricciones impuestas por la COVID-19. Los registros no contienen información sobre los ingresos percibidos en el sector informal, solo sobre la afiliación a la seguridad social. Al utilizar estos registros para calcular el PMT se aproxima el nivel de ingresos en base a variables de consumo y necesidades insatisfechas, lo que inadvertidamente hace que la pobreza coyuntural sea menos visible.

La Unidad de Registro Social utilizó el Índice de Registro Social 2014 (IRS2014) para identificar los beneficiarios de la primera fase del Bono de Protección Familiar (BPF), que se financió con un presupuesto de USD 54 millones del Gobierno Central para identificar 400 mil hogares vulnerables a la pobreza. Sin embargo, los errores de exclusión persistieron. Para la segunda fase del programa, se planeó incluir otros 500 mil hogares con un presupuesto de USD 60 millones financiado por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento. Debido a las limitaciones de la métrica de 2014 para encontrar la población objetivo, se puso en vigor la métrica de 2018, que utilizaba *Xtreme Gradient Boosting* (XGB) como aplicación de aprendizaje automático. Se esperaba que la Unidad de Registro Social identificara un “indicador técnico, objetivo y uniforme” de vulnerabilidad para esta fase del programa de emergencia, dado que la cuarentena y

el distanciamiento físico afectaron a personas que no habían sido identificadas como pobres en otros programas. Se creó un comité técnico interinstitucional para desarrollar una infraestructura de datos contingentes, ya que no era posible utilizar el Registro Social 2018-19 que no estaba completo. Este comité incluyó entidades de políticas sociales, como el Ministerio de Trabajo, el Seguro Social, la Dirección de Impuestos y otras instituciones, como el Ministerio de Energía y Recursos Renovables y el Consejo Nacional Electoral. El mecanismo de selección fue altamente debatido, como se describe en el Informe Técnico UES-CGT-DIAI-035-2020.

La nueva infraestructura de datos se basó en registros administrativos, por ejemplo: el registro de estadísticas y datos vitales, el censo de 2010 y las estimaciones de fertilidad y mortalidad; y se aplicaron diversos criterios de exclusión, según lo determinado por la Unidad de Registro Social. Se asumió que la informalidad podría capturarse mediante la exclusión de los trabajadores del sector formal de los registros administrativos; sin embargo, dada la incompletitud de los registros administrativos —característica de los altos niveles de informalidad en el mercado laboral y la falta de coordinación burocrática entre varias oficinas—, la estrategia cambió hacia el apuntamiento geográfico y el aprendizaje automático. Para la segunda fase del Fondo de Protección social, la Unidad de Registro Social favoreció la focalización territorial (Unidad de Registro Social, 2020), argumentando que es una de las últimas tecnologías de inclusión en la focalización de la asistencia social. Para identificar a las poblaciones vulnerables, el comité aplicó el modelo XGB, que usó el aprendizaje automático para mapear la pobreza estimada a nivel geográfico usando datos del censo —tan antiguos como 2010 y, por lo tanto, propensos a errores de exclusión— y registros administrativos.

Según los datos de consumo generados por los modelos, este método se usó para buscar hogares vecinos que no estaban en los registros sociales, pero que podrían estar en deciles 1 a 3. Para evitar errores de inclusión, se excluyeron áreas altamente heterogéneas en términos de pobreza de consumo y se enfocó en áreas más pobres de manera homogénea, es decir, aquellas en deciles 1 a 6 (Unidad de Registro Social, 2020). Sin embargo, esto podría haber resultado en la exclusión de individuos y hogares vulnerables que viven en secciones censales que el comité identificó como no pobres, una debilidad de los mapas de pobreza identificados por Rinehart y McGuire (2017). La superposición de criterios de exclusión había hecho ilegibles a los hogares, ya que las familias nucleares no se podían simular a partir de los datos administrativos —excepto el estado civil—.

## **5. Lecciones y recomendaciones**

El impacto de la asistencia social radica en garantizar que los recursos disponibles se utilicen al máximo de su potencial para los grupos que más la necesitan. Esto implica continuar el análisis de los elementos que componen programas como el BDH, su evolución con el paso del tiempo y los cambios que se han establecido en su diseño.

El debate sobre las condicionalidades del BDH se centra en la dificultad de monitorear su cumplimiento. La implementación de un nuevo sistema de monitoreo y sanciones a corto plazo podría mejorar la eficiencia del programa

para alcanzar objetivos a largo plazo. Sin embargo, existen otros problemas de implementación que deben considerarse, como la falta de servicios básicos cercanos —lo cual implica que los beneficiarios tengan altos costos de traslado a puntos de pago, centros de salud o escuelas), la falta de documentación necesaria (cédula de identificación, actas de nacimiento— (Rinehart y McGuire, 2017) y la falta de información sobre las condicionalidades del programa, lo cual afecta las siguientes etapas de verificación (MIES, 2020). A pesar de que el sistema de condicionalidades y sanciones por incumplimiento están definidos, obtener información completa sobre el comportamiento de los beneficiarios sigue siendo un desafío logístico y normativo. En la mayoría de los estudios de evaluación de impacto del BDH en Ecuador se ha observado un “seguimiento imperfecto”; esta falta de seguimiento dificulta la explicación de los mecanismos que hacen que un programa sea más efectivo o no, así como los canales de transmisión causal involucrados.

Las condicionalidades del BDH han sido motivo de debate entre muchos autores, ya que si bien el programa se anuncia como condicional, en los diversos períodos ha resultado operativamente complejo monitorear su cumplimiento. Hay evidencia de que el programa tiene mayores efectos entre los beneficiarios que perciben que deben cumplir con condicionalidades (Schady y Araujo, 2006; Dobronsky y Moncayo, 2007), lo cual debe ser tomado en cuenta para plantear mejoras. El nuevo sistema de monitoreo y sanciones propone una intervención de corto plazo plausible que podría cambiar el programa de forma más eficiente para lograr objetivos a largo plazo.

El análisis realizado en torno a la focalización permite señalar algunos aspectos. Primero, en 2014, el monto de la transferencia del BDH se incrementó de USD 35 a 50 mensuales; y, a su vez, en este año se redujo drásticamente el número de beneficiarios. En 2019, el número de beneficiarios comenzó a incrementarse y en 2022 alcanzó aproximadamente el millón de hogares. El análisis de focalización del BDH indica que a partir de 2014 no se logró alcanzar a todos los hogares del decil más pobre, ya que para 2017 solo el 37% de esos hogares recibían el BDH. La cobertura mejoró considerablemente en 2020 y 2021, donde no solo se incrementó el número de beneficiarios vulnerables, sino que se mejoraron los indicadores de cobertura de los más pobres, alcanzado al 68% de los hogares del primer decil y al 58% de los hogares de los dos deciles con más bajos ingresos. La comparación de la focalización durante todo el período es compleja, ya que la población objetivo es diferente. Sin embargo, se puede señalar que la cobertura en los dos primeros deciles tuvo las más altas tasas en el periodo 2010-2013, y en 2021. Lo mismo se puede indicar si se considera como objetivo los hogares de los dos o tres deciles de más bajos ingresos.

Para disminuir errores de focalización, existen algunos aspectos relevantes que hay que examinar. Uno de ellos es el levantamiento de información con la que se selecciona a los beneficiarios. En el caso del BDH, es necesario que la base de datos cubra adecuadamente a los sectores donde existe mayor población en situación de pobreza, de manera que el programa pueda alcanzar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Segundo, el puntaje de bienestar tiene que identificar en gran medida a la población objetivo. Las transferencias se asignan en función de un puntaje de bienestar relacionado con el consumo y a partir de un umbral de elegibilidad que identifica a la población

vulnerable, pero que no necesariamente capturan las necesidades coyunturales de los hogares. Finalmente, otro de los aspectos que afectan la focalización es la concentración de hogares alrededor del umbral de selección o línea de pobreza, ya que los hogares identificados como no pobres pueden pasar rápidamente a ser hogares en pobreza (ya que siguen siendo hogares vulnerables) y esto afectaría las mediciones de la focalización.

Subyacente a la discusión sobre la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH), se encuentra un tema relevante y debatido: su politización en el contexto electoral. A lo largo del tiempo, el BDH ha adquirido un papel significativo como componente clave de la plataforma política y una herramienta estratégica utilizada en la arena electoral. Desde su creación, este beneficio ha sido objeto de interés político; sirviendo como un recurso para ofrecer aumentos en su monto, aunque no siempre respaldado con mejoras en la gestión y eficacia del bono. Estas mejoras podrían incluir implementar mecanismos de monitoreo, lograr una focalización más eficiente, establecer complementariedad con otros programas sociales y proponer planes de graduación para los beneficiarios, entre otras. Un ejemplo temprano de la politización del BDH se remonta a la campaña electoral de 2006, cuando el entonces candidato Rafael Correa prometió aumentar el monto del bono de USD 15 a USD 30 mensuales. Esta propuesta se acompañó de servicios de educación, salud y oportunidades, como becas de estudio. Posteriormente, tras la creación de una nueva Constitución en 2008, Correa reafirmó su compromiso aumentando el bono a USD 35 en las elecciones generales de 2009, un monto que coincidía con el número emblemático de su partido político.

En el transcurso de las elecciones de 2013, los principales candidatos presidenciales, Guillermo Lasso y Lucio Gutiérrez, también incluyeron en sus plataformas el aumento del monto del bono. En respuesta, Rafael Correa, quien era presidente en ese entonces, incrementó el BDH a USD 50 como parte de la ley para la Redistribución del Gasto Social. Durante este período, los medios de comunicación, criticados constantemente por Correa, comenzaron a posicionar al bono como una política clientelar que desalentaba la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios. Las elecciones de 2017 presenciaron nuevas promesas en torno al BDH. El candidato oficialista, Lenín Moreno, ofreció aumentar el bono de USD 50 a USD 150, condicionándolo. Del mismo modo, Guillermo Lasso propuso reintegrar a aquellos que habían sido excluidos del beneficio tras una depuración de la base del Registro Social en 2014. Luego de asumir el cargo, Moreno anunció en su discurso de posesión que el aumento del bono solo aplicaría a personas en condición de pobreza extrema. Las elecciones de 2021 trajeron consigo nuevas propuestas electorales relacionadas con el BDH; por ejemplo, Guillermo Lasso ofreció incentivos para generar empleo a los beneficiarios del bono, aspecto especialmente atractivo para los votantes en medio del impacto de la pandemia por COVID-19. Finalmente, en junio de 2022, el presidente Guillermo Lasso respondió a la crisis social en el contexto del paro nacional y dispuso un nuevo incremento del BDH, llevándolo de USD 50 a USD 55.

Este análisis destaca cómo el BDH ha sido utilizado como un recurso estratégico por diferentes actores políticos para ganar apoyo y votos, lo que ha influido en sus aumentos y cambios en su cobertura y focalización a lo largo del tiempo. La politización del bono

ha generado debates sobre su eficacia y su verdadero impacto en la población vulnerable. Estas dinámicas electorales en torno al BDH reflejan la importancia que este beneficio tiene en el panorama político y social del país. Es fundamental analizar este fenómeno desde una perspectiva crítica y objetiva, en busca de una asistencia social más efectiva y enfocada en el bienestar de quienes más lo necesitan.

## **6. Conclusión**

En conclusión, las condicionalidades del BDH han sido objeto de discusión y análisis por muchos autores debido a la dificultad de monitorear su cumplimiento. La implementación de un nuevo sistema de monitoreo y sanciones a corto plazo, podría mejorar la eficiencia del programa para lograr objetivos a largo plazo; siempre y cuando se trabaje de manera paralela en mejorar la cobertura y acceso a educación y salud gratuita y de alta calidad.

En cuanto a la focalización del programa, el BDH no ha logrado identificar a todos los hogares más pobres, aunque se han implementado mejoras en la cobertura en los últimos años. Para perfeccionar la focalización del programa, es necesario examinar la calidad del levantamiento de información utilizado para seleccionar a los beneficiarios, tomando en cuenta que los registros administrativos —por ejemplo, Registro Civil— tienen problemas de cobertura y pertinencia territorial, así como el puntaje de bienestar y la concentración de hogares alrededor del umbral de selección o línea de pobreza. De esta manera, se pueden disminuir los errores de focalización y mejorar la identificación de los hogares más vulnerables.

Se puede concluir que, en general, la implementación de condicionalidades y la mejora de la focalización son aspectos complementarios que deben ser considerados en el diseño y ejecución de programas de transferencias condicionadas como el BDH. Así, las transferencias monetarias son solo el primer paso para lograr la inclusión, ya que no abordan las causas fundamentales de la vulnerabilidad y la precariedad. Por lo tanto, es necesario mejorar la focalización de estos instrumentos y acompañarlos con políticas de educación y salud universales de calidad que permitan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además, la asistencia social puede ser un componente fundamental para universalizar la protección social que se puede financiar con reformas tributarias que combatan la evasión y la elusión de impuestos. Este esfuerzo nos muestra que para lograr una inclusión verdadera es fundamental que la asistencia social se adapte a las experiencias reales de precariedad que no se reflejan en los registros sociales, incluyendo ingresos inestables, estructuras familiares cambiantes y movilidad humana, especialmente en un contexto de marcada precariedad y vulnerabilidad.

## **7. Referencias**

Akresh, R., de Walque, D., y Kazianga, H. (2013). Cash Transfers and Child Schooling: Evidence from a Randomized Evaluation of the Role of Conditionality. 6340.

- Araujo, M.C., Bosch, M., y Schady, N. (2017). Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap? Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000618>
- Baird, S., Ferreira, F. H. G., Özler, B., y Woolcock, M. (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1–124. <https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>
- Baird, S., McIntosh, C., y Özler, B. (2019). When the money runs out: Do cash transfers have sustained effects on human capital accumulation? *Journal of Development Economics*, 140, 169–185. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.04.004>
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., y Schmidt, T. (2016). Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., y Schmidt, T. (2019). The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-income Countries. *Journal of Social Policy*, 48(03), 569–594. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000715>
- Bah, A., Bazzi, S., Sumarto, S., y Tobias, J. (2019). Finding the poor vs. measuring their poverty: Exploring the drivers of targeting effectiveness in Indonesia. *The World Bank Economic Review*, 33(3), 573-597.
- Benedetti, F., Ibararán, P., y McEwan, P. J. (2016). Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer? Evidence from a Honduran Experiment. *Economic Development and Cultural Change*, 64(4), 759–793. <https://doi.org/10.1086/686583>
- Brau, A., y Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. *Journal of Development Economics*, Elsevier 96(2), 359–370.
- Buser, T., Oosterbeek, H., Plug, E., Ponce, J., y Rosero, J. (2016). The Impact of Positive and Negative Income Changes on the Height and Weight of Young Children. *World Bank Econ Rev* lhw004. <https://doi.org/10.1093/wber/lhw004>
- Camacho, A., y Conover, E. (2011). Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2): 41-65.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Conditional Cash Transfer Programmes: the Recent Experience in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal 95.

- CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- Coady, D., y Skoufias, E. (2004). On the Targeting and Redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments. *Review of Income and Wealth* 50(1): 11-27.
- Cornia, G. A., y Stewart, F. (1993). Two errors of targeting. *Journal of International Development*, 5(5), 459-496.
- Daidone, S., Davis, B., Handa, S., y Winters, P. (2019). The Household and Individual-Level Productive Impacts of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics*, 101(5), 1401–1431. <https://doi.org/10.1093/ajae/aay113>
- Díaz Cassou, J., y Ruiz-Arranz, M. (Eds.). (2018). *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Washington DC: BID. <https://doi.org/10.18235/0001378>
- Dobronsky, J. M. y Moncayo, J.A.R. (2007). Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil. *Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador*, 17.
- Edmonds, E., y Schady, N. (2012). Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Journal: Economic Policy* 4(4): 100-24.
- Fabara, C. (2009). *Reformulación del índice de clasificación socioeconómica del registro social*. Quito: SIISE-STFS.
- Fenton, R., Nyamukapa, C., Gregson, S., Robertson, L., Mushati, P., Thomas, R., y Eaton, J. W. (2016). Wealth differentials in the impact of conditional and unconditional cash transfers on education: Findings from a community-randomised controlled trial in Zimbabwe. *Psychology, Health y Medicine*, 21(8), 909–917. <https://doi.org/10.1080/13548506.2016.1140903>
- Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). Panorama general. *Transferencias monetarias condicionadas*, Banco Mundial Washington, D.C.
- Grugel, J., y Riggirozzi, P. (2018). New Directions in Welfare: Rights-Based Social Policies in Post-Neoliberal Latin America. *Third World Quarterly* 39(3), 527-43.
- Hanlon, J., Barrientos, A., y Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the South*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- León, M., Vos, R., y Brborich, W. (2001). ¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del Bono Solidario en el Ecuador. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Levinas, L. (2013). 21st Century Welfare. *New Left Review*, Volume 84, pp. 5-40.

- Levy, S., y Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 193–218. doi:10.1257/jep.27.2.193.
- Martínez, D. (2016). Sistematización, Documentación y Estimación de Información Relacionada con el Bono de Desarrollo Humano (BDH) Su Implementación, “Timing” y las Bases de Datos. Nota Técnica 956 BID.
- Martínez, D., Borja, T., Medellín, N., y Cueva, P. (2017). ¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano (BDH)? Nota técnica no. IDB -TN -1350.
- Molina Vera, A. (2019). Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018. *Boletín de Política Económica*, (8), 21-26. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- MIES (s.f.). Programa de Protección Social. Dirección Técnica de Investigaciones.
- MIES (2013). Dinámica de la Movilidad Social en el Ecuador: Impacto del Programa. Dirección de Investigación y Análisis.
- MIES (2014). Reporte Anual del Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social.
- MIES (2016). El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano. Documento de análisis. Dirección de Investigación y Análisis.
- MIES (2017). Reporte mensual de aseguramiento no contributivo y movilidad social del MIES. Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión.
- MIES (2019). Norma Técnica de la Modalidad Acompañamiento Familiar para los Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable. Subsecretaría de Familia.
- MIES (2020). Análisis de los determinantes del cumplimiento de corresponsabilidades de los usuarios del BDH-V ¿Cuál es la incidencia del servicio de Acompañamiento Familiar? Dirección de Estudios y Análisis.
- MIES (2022). Informe de cobertura de servicios no contributivos diciembre 2017-2021.
- Mideros, A., y O'Donoghue, C. (2015). The Effect of Unconditional Cash Transfers on Adult Labour Supply: A Unitary Discrete Choice Model for the Case of Ecuador. *Basic Income Studies*, 10(2), 225-255. <https://doi.org/10.1515/bis-2014-0016>

- Mideros, A., y Gassmann, F. (2021). Fostering social mobility. *The case of the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador*. *Journal of Development Effectiveness* 13, 385–404. <https://doi.org/10.1080/19439342.2021.1968931>
- Molina-Vera, A. (2019). Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018. *Boletín de Política Económica*, (8), 21-26. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- Palacio, M. G. (2019). Institutionalizing Segregation: Women, Conditional Cash Transfers, and Paid Employment in Southern Ecuador. *Population and Development Review*, 45, 245-273.
- Palacio, M. G. (2021). Falling through the Cracks: Digital Infrastructures of Social Protection in Ecuador. *Development and Change*, 52: 805-828.
- Paxson, C., y Schady, N. (2007). Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador. *Policy Research Working Paper 4226*. Washington: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7076> License: CC BY 3.0 IGO.
- Peck, J., y Theodore, N. (2015). Paying for Good Behaviour: Cash Transfer Policies in the Wild. In: A. Roy & E. Shaw Crane, eds. *Territories of Poverty: Rethinking North and South*: University of Georgia Press, p. 392.
- Ray, R., y Kozameh, S. (2012). *Ecuador's Economy since 2007*. Washington D. C.: CEPR.
- Rinehart, C. S., y McGuire, J. W. (2017). Obstacles to Takeup: Ecuador's Conditional Cash Transfer Program, The Bono de Desarrollo Humano. *World Development, Elsevier* 97, 165-177. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.04.009>
- Robertson, L., Mushati, P., Eaton, J. W., Dumba, L., Mavise, G., Makoni, J., Schumacher, C., Crea, T., Monasch, R., Sherr, L., Garnett, G. P., Nyamukapa, C., y Gregson, S. (2013). Effects of unconditional and conditional cash transfers on child health and development in Zimbabwe: A cluster-randomised trial. *The Lancet*, 381(9874), 1283-1292. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)62168-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)62168-0)
- Rossel, C., Antía, F., y Manzi, P. (2022). The Politics of Conditionality in Latin America's Cash Transfer Reforms. En J. L. Garritzmann, S. Häusermann, y B. Palier (Eds.), *The World Politics of Social Investment: Volume II* (1st ed., pp. 379–401). Oxford University Press New York. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197601457.003.0016>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017.
- Secretaría Nacional de Planificación (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 – Toda una Vida.
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.
- Schady, N., Araujo, M. C., Peña, X., y López-Calva, L. F. (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. *Economía*, 8(2), 43–77. <http://www.jstor.org/stable/20065524>
- Schady, N., y Rosero, J. (2008). Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income? *Policy Research Working Paper, Impact evaluation series n.º 17(4282)*, 1-25.
- Schady, N. (2018). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: diseño, focalización e impactos. *Reformas y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo*, 351-365.
- Sepulveda Carmona, M. (2014). From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2442841>
- SICES (2014-2016). Registros del Programa de Protección Social - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- SIISE (2000-2013). Registros del Programa de Protección Social - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- Stampini, M., y Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? Policy Brief* (IDB-PB-185).
- Stampini, M., Ibararán, P., Rivas, C., y Robles, M. (2021). Adaptive, but not by design: cash transfers in Latin America and the Caribbean before, during and after the COVID-19 Pandemic. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003795>
- Skovdal, M., Robertson, L., Mushati, P., Dumba, L., Sherr, L., Nyamukapa, C., y Gregson, S. (2014). Acceptability of conditions in a community-led cash transfer programme for orphaned and vulnerable children in Zimbabwe. *Health Policy and Planning*, 29(7), 809–817. <https://doi.org/10.1093/heapol/czt060>
- Unidad del Registro Social (2020). Desarrollo e implementación del método estadístico matemático para la aplicación del Índice de Clasificación de Vulnerabilidad en el marco del Decreto No. 1026.

Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas,” Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

World Bank (2018). The State of Social Safety Nets 2018. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1254-5>.

# Sistema de seguridad social y pensiones en Ecuador: Evolución en el período 1980-2021 y análisis de sostenibilidad

*Margarita Velín-Fárez<sup>1</sup>  
Wendy Landy Soria<sup>2</sup>  
David Palán Buenaño<sup>3</sup>*

## Resumen

Con el objetivo de contribuir al debate sobre la situación del sistema de pensiones, en este capítulo se realiza un recuento histórico de las políticas realizadas en el campo de la seguridad social en Ecuador durante las últimas cuatro décadas; seguido de la evaluación de una de sus principales aristas, dentro del sistema previsional —análisis de sostenibilidad del sistema de pensiones de jubilación (fondo IVM: invalidez, vejez y muerte) —. Se presenta un diagnóstico de la demografía y del mercado laboral y de los indicadores de la seguridad social (evaluación básica y dimensiones adicionales); y desde una perspectiva macroeconómica, un análisis de sostenibilidad y suficiencia de las pensiones. Se incluyen datos comparables con otros países de la región, así como por género, pobreza y desigualdad dentro del contexto de la seguridad social. Finalmente, se discuten algunos de los desafíos más importantes de política pública de la seguridad social, con mayor énfasis en el sistema de pensiones.

**JEL:** H55, J08.

**Palabras clave:** seguridad social, sistema de pensiones, mercado laboral, informalidad, Ecuador.

---

1 Universidad Internacional del Ecuador (UIDE); Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá (IAES), Alcalá de Henarse, España

2 Universidad Espíritu Santo ; Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

3 Universidad Central del Ecuador; Asociación Ecuatoriana de Actuarios, Quito, Ecuador.

## 1. Introducción

La seguridad social y los sistemas de pensiones son áreas de la política pública relativamente nuevas en comparación con otras históricas, como la educación y la salud. Los actuales modelos de seguridad social tuvieron su origen en Alemania, donde en 1883, Otto von Bismarck buscaba generar bienestar en la clase obrera a través de esquemas de aseguramiento por enfermedad, invalidez, vejez y accidentes de trabajo, a través de contribuciones. Por su parte, el inglés William Beveridge publicó en 1942 el *Report on Social Insurance and Allied Services*; plan de gobierno que orientó el estado de bienestar en Gran Bretaña y fue implementado en 1946, a través de las Leyes de Seguro Nacional (Conde-Ruiz, 2014; Arenas de Mesa, 2019). Este sistema se fundamenta en el acceso universal e integral a los beneficios derivados de la seguridad social a cambio de contribuciones de los asegurados, empleadores y del Estado; sin embargo, al tener como base el principio de solidaridad y como finalidad, la universalización de las prestaciones, su financiamiento implica dependencia del presupuesto del Estado.

En la primera mitad del siglo XX se produjo una transición importante del seguro social hacia la seguridad social, misma que fue liderada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El seguro social se basaba en el contrato laboral y era financiado por trabajadores, empleadores y, en algunos casos, por el Estado. La idea detrás del seguro social *bismarckiano* se basaba en los seguros privados, pero el avance hacia la solidaridad colectiva requería que estos seguros fueran obligatorios para cubrir contingencias individuales con impacto colectivo, lo que implicó el financiamiento del Estado. La transición a la seguridad social significó que la cobertura de los riesgos sociales no fuera solo responsabilidad del individuo, sino también del Estado. Además, se fortalecieron los principios de universalidad y solidaridad.

La primera legislación en utilizar el término seguridad social fue la Ley de Seguridad Social de 1935 en Estados Unidos (*Social Security Act*), donde se considera la unión de los conceptos de seguro social y seguridad económica (Conde-Ruiz, 2014; Arenas de Mesa, 2019). Así, de acuerdo con la OIT (2011), la seguridad social es un derecho humano fundamental que tiene dos principales funciones: asegurar los ingresos frente a riesgos y proporcionar el acceso a la salud (atención médica). El Convenio sobre la seguridad social de la OIT (norma mínima), 1952 (núm. 102), ratificado por Ecuador el 25 de octubre de 1974 y en vigor, es el único instrumento internacional que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social, a saber: 1) asistencia médica; 2) prestaciones monetarias de enfermedad; 3) prestaciones de desempleo; 4) prestaciones de vejez; 5) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional; 6) prestaciones familiares; 7) prestaciones de maternidad; 8) prestaciones de invalidez; y 9) prestaciones de sobrevivientes.

En el Informe Mundial sobre la Protección Social, edición 2017, se señala que “La protección social desempeña un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible, la justicia social y el derecho a la seguridad social para todos” (OIT, 2017: 1). Por otro lado, en la Carta Social de las Américas, de junio de 2012, artículo 14 se indica:

Los Estados Miembros tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad,

solidaridad, igualdad, no discriminación y equidad que den prioridad a las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y tomando en cuenta sus circunstancias nacionales (OEA, 2012: 6).

Teniendo esto en cuenta, la seguridad social es un elemento de la protección social, y esto incluye a las políticas sociales para enfrentar la pobreza y políticas sociales de otros sectores no comprendidos dentro de la seguridad social<sup>4</sup>. En ella, se contemplan los sistemas de salud, previsión social y asistencia social (Arenas de Mesa, 2019). La previsión social comprende los seguros que brindan protección ante la pérdida de ingresos en el mercado laboral, como: el sistema de accidentes y enfermedades laborales, el sistema de pensiones —contributivo (vejez, discapacidad y sobrevivencia) y no contributivo (vejez y discapacidad)— y el seguro de desempleo.

Este capítulo se ocupa de estudiar el sistema previsional ecuatoriano, específicamente del sistema de pensiones administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Los regímenes administrados por el IESS son el Seguro General Obligatorio (SGO), el Seguro Voluntario (SV) y el Seguro Social Campesino (SSC); dentro de ellos se contemplan los seguros para la contingencia de invalidez, vejez y muerte. Cabe señalar que los dos primeros son considerados sistemas contributivos, a pesar de que el fondo de invalidez, vejez y muerte (IVM) es subsidiado por el Estado, mientras que el tercero es un sistema no contributivo; no obstante, en Ecuador hay otros programas de transferencias no contributivos para adultos mayores que no son gestionados por el IESS. Además, el IESS brinda cobertura a la población civil, mientras que el Instituto de Seguridad Social de la policía (ISSPOL) y de las Fuerzas Armadas (ISSFA), a policías y militares<sup>5</sup> respectivamente; sin embargo, hasta la década de 1990, el IESS administraba todos los fondos y por tanto brindaba cobertura a civiles, policías y militares. De acuerdo con King et al. (2023), hasta 1910, solo los militares tenían un sistema de protección frente a contingencias de invalidez, vejez y muerte; luego se empiezan a agregar a ciertos grupos civiles, pero manteniendo una diferenciación, por el supuesto de tipo de trabajo-alto riesgo, particularmente por los conflictos con Perú.

Con el primer sistema de pensiones no contributivo establecido en Uruguay en 1919 y la primera ley de seguridad social obligatoria con pensiones contributivas en Chile en 1924, América Latina fue una de las regiones pioneras en la creación de los sistemas de seguridad social y de pensiones en el mundo. Sin embargo, el desarrollo de estos sistemas no ha sido igual entre los países de la región, lo que explica los diferentes niveles de protección social actuales (Arenas de Mesa, 2019). Para el caso de Ecuador, en 1928, surgió la Caja de Pensiones como la primera institución de Seguridad Social y luego se realizaron varias reformas, como la primera Ley de Seguro Social Obligatorio (1935), el Instituto Nacional de Previsión (1936), La Caja de Seguro (1937), reformas a la Ley

---

4 Para un análisis profundo e histórico sobre protección social, seguridad social y modelos de sistemas de pensiones en América Latina, ver Arenas de Mesa (2019).

5 Con la finalidad de tener una idea más global del sistema de seguridad social del Ecuador, en el Anexo 1 presentamos algunos detalles sobre la creación del ISSPOL y el ISSFA, así como los beneficios de los sujetos de protección. Un análisis exhaustivo de la evolución del sistema de seguridad social para policías y militares y una comparación frente a la seguridad para civiles se puede encontrar en King et al. (2023).

del Seguro Social Obligatorio en la década de 1940. Mientras que, en 1963, las cajas de previsión se fusionaron para formar la Caja Nacional del Seguro y en 1970 se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Cisneros, 2018).

El desarrollo de los sistemas de pensiones en América Latina ha sido caracterizado por esquemas obligatorios y contributivos pensados para un mercado laboral formal; no obstante, la realidad es de un nivel de informalidad<sup>6</sup> alto. En este contexto, el objetivo principal de un sistema de pensiones es proporcionar un seguro de ingresos que permita distribuir el consumo a lo largo de la vida. En enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere lograr un equilibrio entre la función tradicional de seguro de ingresos frente a riesgos y la mitigación de la pobreza y la desigualdad (Blake, 2006; Velín-Fárez, 2019b; Arenas de Mesa, 2019).

Los sistemas de pensiones han sido un tema central en la discusión acerca de la protección social, debido a los compromisos financieros significativos que generan para el sector público. Además, el envejecimiento de la población redundará en una mayor relevancia de estos sistemas, tanto por sus efectos sociales y económicos como políticos. El aumento de la población mayor en los países menos desarrollados crece a un ritmo más acelerado que en los países europeos. Si bien el envejecimiento de la población está creando problemas importantes para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de los países desarrollados, en América Latina se verán agravados por sistemas de pensiones poco desarrollados y con baja cobertura y mercados de trabajo con un sector informal muy extendido (Bosch et al., 2013; Filgueira y Manzi, 2017; Organización para la Cooperación Económica, 2017; Velín-Fárez, 2021). En las siguientes décadas de América Latina, los adultos mayores a 65 años representarán entre el 20% y 30% del electorado potencial de la región, por lo que sus necesidades serán determinantes en la elección de gobiernos (Melguizo et al., 2017).

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones está estrechamente relacionada con el concepto de solvencia, es decir, la capacidad de los sistemas para cumplir con sus obligaciones y compromisos de cobertura y suficiencia de las pensiones, de forma continua y sin poner en riesgo su estabilidad financiera. Así, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que abarca varias dimensiones, a saber: 1) demografía (envejecimiento), 2) mercado laboral, 3) finanzas públicas, 4) economía política, 5) institucionalidad (dimensión jurídica), 6) pobreza, 7) desigualdad, 8) género y, evidentemente 9) evaluación básica que contempla el análisis de la cobertura, de las prestaciones y de la sostenibilidad financiera (ver Arenas de Mesa, 2019). En el presente estudio intentaremos estudiar la mayoría de estas.

---

<sup>6</sup> En este estudio nos referiremos al trabajo informal como aquel donde los trabajadores no cuentan con cobertura de la seguridad social, particularmente para cubrir la contingencia de vejez, invalidez y muerte (sistema de pensiones) (ver OIT, 2013; Velín-Fárez, 2021).

Con la finalidad de mejorar la suficiencia de sus sistemas de pensiones, muchos países están discutiendo reformas o ya las han implementado donde, al mismo tiempo, se considera el garantizar su sostenibilidad financiera. En América Latina, las reformas estructurales realizadas desde 1980 han introducido la capitalización individual para transformar el diseño institucional del sistema de pensiones de reparto —o de capitalización parcial colectiva— (Devesa et al., 2000; Olivera, 2016; Velín-Fárez, 2019b). La primera reforma estructural que se dio fue la chilena en 1981, constituyéndose en modelo para toda la región y otros países del mundo. Diez países latinoamericanos y once de Europa del Este siguieron el proceso de dichas reformas, como modelo sustitutivo, paralelo o mixto. A pesar de esto, desde 2008 se han dado procesos de reversa de las reformas mencionadas —regreso a sistemas de reparto o integrado—, donde el rol del Estado ha sido fortalecido y se consideran mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos (Arenas de Mesa, 2019; Altiparmakov y Nedeljković, 2022; CEPAL, 2006 y 2018; Mesa-Lago, 2008). En Ecuador se intentó introducir una reforma de capitalización individual en 2001, pero se declaró inconstitucional.

En este capítulo, además de esta breve reseña histórica y de los principios de la seguridad social en virtud de los cuales se implementan y desarrollan los sistemas de pensiones, en la Sección 2 se presenta una revisión de las principales reformas realizadas al Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano en el período 1980-2021. En la Sección 3, se abordan brevemente las características del Sistema de Pensiones Ecuatoriano (fondo IVM) del SGO y del SSC. En la Sección 4 se evalúa el Sistema de Pensiones a través de principales indicadores y, desde una perspectiva económica agregada, se analiza ilustrativamente los retos que plantea la financiación de los gastos del fondo IVM. Además, se presentan resultados de estudios actuariales para complementar el análisis de sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones. Finalmente, en la Sección 5 se discuten las lecciones aprendidas que permitan hacer recomendaciones de reformas y concluir en la Sección 6.

## **2. Revisión de las principales reformas al Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano: 1980-2021**

Ecuador, tal como se encuentra definido en la Constitución, es un Estado constitucional de derechos y justicia social; lo cual implica que la garantía de los derechos en ella enmarcados se constituyen como un deber primordial del Estado. Teniendo esto en cuenta, y para entender las reformas de políticas realizadas al Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano en las últimas cuatro décadas, es importante mencionar brevemente sus inicios, para luego pasar a analizar el período que nos ocupa. Se deben considerar la normativa constitucional, las leyes orgánicas y los instrumentos de implementación de las políticas públicas, como los planes de desarrollo de los respectivos gobiernos y las resoluciones del Consejo Directivo del IESS, etc. Asimismo, con base en las nueve dimensiones mencionadas en la Sección 1, es necesario considerar el análisis del mercado laboral cuando se realiza una evaluación del sistema de pensiones, por lo cual se incluye también una breve revisión de la normativa laboral.

## 2.1. Antecedentes

En Cisneros (2018) se puede encontrar un análisis exhaustivo de reformas legales en Ecuador del sistema de seguridad social, dividido en tres períodos. El primer período, de 1923 a 1934, es caracterizado por el surgimiento de los primeros intentos de un sistema de pensiones, considerando la Ley del Magisterio de 1923 y la creación de la Caja de Pensiones en 1928, donde se otorgan a los empleados públicos, civiles y militares, beneficios como jubilación, montepío y fondo mortuario. El segundo período, desde 1935 a 1969, tiene como características el cambio institucional y un aumento de las prestaciones y cobertura. El tercer período, desde 1970, destaca por las intenciones del Estado de universalizar el sistema de pensiones y el nacimiento de una nueva institución de seguridad social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que sustituyó a la Caja Nacional del Seguro Social.

En el primer período, de 1923 a 1934, es importante mencionar la Revolución Juliana, producida el 9 de julio de 1925 que, de acuerdo con Paz y Miño Cepeda (2002), fue un movimiento de la joven oficialidad del Ejército con un ciclo de tres gobiernos: la Primera Junta de 6 meses (1925-1926), la Segunda Junta de 3 meses (1926) y finalmente, la presidencia de Isidro Ayora (1926-1931). Dicha Revolución representó la reacción de capas medias, incipientes clases trabajadoras y sectores populares contra el “dominio plutocrático (1912-1925)”, que puso el Estado a los intereses de una poderosa élite económica hegemonizada por los bancos privados. Hay dos importantes hechos del ciclo juliano, a saber: 1) Introducción del rol regulador del Estado en la economía. Con apoyo de la Misión Kemmerer, el presidente Ayora creó el Banco Central, la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos, la Dirección de Rentas y una nueva legislación sobre presupuesto e impuestos; y 2) Institucionalización de políticas sociales del Estado: Ministerio de Bienestar Social y Trabajo, Caja de Pensiones, Direcciones de Salud, modernización de la educación pública y otros servicios. En 1929 se expidió una Constitución pionera en atender los derechos laborales.

En la década de 1920, por las propias condiciones económicas del país, se marcaron dos tipos de trabajadores: por un lado, los obreros y, por otro, los empleados públicos y de la banca. En el caso de los obreros, como se indica en Cisneros, 2018: 112, eran más vulnerables por lo que sus demandas se concentraban en indemnizaciones por temas de riesgos de desempleo, accidentes laborales o enfermedades profesionales. Mientras, en el caso de los empleados públicos y de la banca, las reivindicaciones fueron en función de un aumento de salarios y de la creación de un sistema de pensiones jubilares y montepío. En consecuencia, fueron los trabajadores públicos y bancarios quienes estaban preocupados por sus jubilaciones; los maestros, principalmente, exigieron sus derechos e impulsaron la creación de un “fondo de capital para el pago de las jubilaciones de su sector, idea que fue aceptada y aprobada en el Congreso en 1923” (Cisneros, 2018, pp. 112).

En 1936 surgió el Instituto Nacional de Previsión Social como organismo rector director, coordinador y aplicador de la seguridad social en Ecuador, encargado de la aplicación de la Ley del Seguro Social Obligatorio y de fomentar el Seguro Voluntario. Sin embargo, este último se implementó a partir de 1990.

En 1938 se emitió el Código del Trabajo, que fue una compilación de las leyes que se resumen en la Tabla N.º 1.

**Tabla N.º 1:** Leyes, decretos y normas que se recogen en el Código del Trabajo (1938)

<b>Año</b>	<b>Leyes, decretos y normas</b>
1903	Ley sobre reglamentación de horas y días de trabajo en el comercio y la industria
1916	Ley que regula jornadas, descanso dominical, recargos por trabajo suplementario y extraordinario, el preaviso para la cesación del contrato o separación del trabajo
1928	Ley de desahucio del trabajo que se ocupa del despido, indemnizaciones, sanciones por incumplimiento
1934	Ley que reconoce el descanso pagado las tardes de los sábados
1935	Decreto que establece la Inspección General del Trabajo
1937	Normas sobre accidentes de trabajo, salarios, cambios de puesto de trabajo, relaciones de los trabajadores con empresas extranjeras, etc.

Fuente: Velasco (2013: 1-27)

En 1968 se da una bonificación adicional denominada “décima cuarta remuneración” a los servidores públicos, trabajadores y jubilados por la caja Nacional del Seguro y Pensionistas Militares del Estado y Policía Civil Nacional; el año siguiente, se creó la “décima tercera remuneración”. Estas dos prestaciones permanecen hasta la actualidad, tanto para el sector público como para el privado.

En 1970 se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), pero las condiciones normativas se mantuvieron. En enero de 1972 se expidió el Código de Seguridad Social, cuyo objetivo era pasar de un seguro social puramente contributivo a un sistema de seguridad social basado en los principios de universalidad y solidaridad (Campana, 2018). También es importante señalar que el sistema de pensiones no era ni es 100% contributivo —basado solo en las contribuciones de los afiliados—, puesto que, para establecer el monto de la pensión de jubilación, desde 1958, se consideran los salarios de los cinco mejores años —antes se consideraban los salarios de los últimos cuatro años— y no el resultado de toda su vida laboral. Además, desde 1942, a través de la ley del Seguro Social Obligatorio, el Estado tiene la obligación de financiar el 40% del gasto de las pensiones; esto convierte a Ecuador en uno de los pocos países del mundo que cuenta con un “sistema de pensiones contributivo” subsidiado con impuestos generales. Según Montoya et al. (2018), este aporte del Estado representa un subsidio promedio del 70%, el cual está 42 puntos porcentuales por encima del promedio de subsidios a pensiones que se dan en países de América Latina.

El primer auge petrolero se dio en el período de 1972-1981, donde el precio del barril subió de USD 2.4 a USD 34.4, representando una fuente importante de ingresos para el Presupuesto General del Estado; con los cuales se permitió profundizar la política industrial de sustitución de importaciones —ayuda directa del Estado a las industrias—

e invertir en programas sociales. Aunque en la práctica, las clases medias y altas fueron las beneficiadas, dado que tenían acceso a empleo formal y, por tanto, a la seguridad social. Se desplegó una mínima presión tributaria donde incluso se dejó de cobrar impuestos —especialmente a la renta—. Lamentablemente, a partir de 1982, los precios del petróleo cayeron y se dio un reverso en el flujo de los préstamos a los países del “Tercer Mundo”. En este escenario, no debería sorprender la presencia de ajustes a la economía, así como problemas al interior de las Fuerzas Armadas que terminaron por debilitar su presencia en el poder en 1979. En 1981 se sumó un problema fronterizo con Perú en la cordillera del Cóndor (Acosta, 2012).

En el período 1974-1979 se conformaron las dependencias del IESS, dando inicio a la institucionalidad para la administración del seguro social. También se dio un convenio entre el IESS y el Ministerio de Salud Pública (MSP), que facultaba al Ministerio a coordinar servicios de atención médica, odontológica y farmacéutica, a través de una red conocida actualmente como Red Pública de Servicios de Salud (Campaña, 2018). En el siguiente capítulo se profundizarán las políticas relacionadas con los programas de Salud, por lo cual nos abstraemos de analizarlos.

El 10 de agosto de 1979 entró en vigor la décimo octava Constitución del Ecuador, hecho que dio lugar al regreso de la democracia. Y con respecto a la Seguridad Social, la Constitución establecía el derecho de todos los ecuatorianos a la previsión social para el asegurado y su familia con las siguientes prestaciones: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación, cuyo financiamiento sería tripartito: Estado, empleador y asegurado.

## **2.2. Reformas en el período 1980-2021**

En 1980 se incluyó dentro de las reformas a la seguridad social que todo trabajador que no tenga relación de dependencia y los exafiliados al IESS se podrán acoger a la afiliación voluntaria (Seguro Voluntario). Además, se dieron reformas a la Ley del Seguro Social sobre cesantía, fondo de reserva y se dispuso la afiliación al IESS de los trabajadores del campo de la industria azucarera (Campaña, 2018).

En el periodo 1981-1983 se expidió la Ley de extensión del Seguro Social Campesino (SSC) y se estableció el aumento del 1% a todos los aportes del IESS para el financiamiento de dicho régimen. Así como también se expidieron y reformaron varias leyes en materia de seguridad social, de adultos mayores y choferes profesionales. En la reforma constitucional de septiembre de 1983, se indica que todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social, modificando lo previsto inicialmente en la Carta Magna que decía que los ecuatorianos tienen derecho a la previsión social (Campaña, 2018).

En el período 1989-1992 se expidió la Ley del Anciano, la Ley de Discapacidades y la de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; mientras que en junio de 1995 se creó el Instituto de Seguridad Social de la Policía (Campaña, 2018). Así, se dividió el sistema de seguridad social para civiles y otro para militares y policías.

En 1998 se expidió una nueva Constitución que consideraba a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos los ciudadanos y que la establecía como una obligación del Estado. Sumado a esto, incorporaba la posibilidad de que la seguridad social sea administrada pública o privadamente y establecía al IESS como una entidad autónoma encargada de la administración del Seguro General Obligatorio y del Seguro Social Campesino, manteniéndolo como un régimen especial. Se incorporaron la paternidad y el desempleo. También, por Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, se nombró una Comisión Interventora que asumió las funciones del Consejo Superior (Campaña, 2018).

En 2001, se expidió una nueva Ley de Seguridad Social, elaborada por dicha Comisión, donde se determinó que las prestaciones médicas se podrían brindar a través de la participación de prestadoras de salud, tanto públicas como privadas; y un sistema de pensiones mixto que comprenda la solidaridad intergeneracional; sin embargo, los respectivos articulados fueron declarados inconstitucionales.

En la actual Constitución, expedida en 2008, se señala que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todos, que es de carácter público y universal y que no podrá privatizarse. Del mismo modo, incluye los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación e incluye como beneficiarios a grupos que pertenecen a actividades de autosustento en el campo, trabajos autónomos o al trabajo no remunerado del hogar —financiado por el Estado ecuatoriano— y personas que se encuentran en el desempleo. Es importante mencionar que en el segundo inciso del artículo 372 se indica que los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Campaña, 2018), dando lugar a la creación del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)<sup>7</sup>, a través de su respectiva Ley emitida el 11 de mayo de 2009. El artículo 1 de la referida Ley indica que se crea una institución financiera pública con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público.

A partir de la expedición de la Ley de Seguridad Social de 2001, el proceso de inversiones lo realizaba el propio IESS a través de su unidad administrativa denominada Comisión Técnica de Inversiones. Sin embargo, desde la creación del BIESS dicho proceso pasó a su cargo, sin considerar los conceptos previsionales; es decir, el BIESS realiza su propia planificación de inversiones sin contemplar la debida gestión de activos y pasivos (de personas) y sus consecuentes prestaciones que realizaría el IESS. Lo que evidentemente, en determinado momento, podría acarrear serios problemas de cumplimiento de obligaciones. Desde la creación del Banco, sus indicadores de gobierno corporativo señalan que los gerentes generales permanecen en su cargo, en promedio, menos de un año, mientras que los miembros del Directorio, 1.38 años —durante los últimos cuatro años—; esto afecta el

---

7 Una vez que la Superintendencia de Bancos autorizó la apertura del BIESS, dicha institución inició sus operaciones en 2012. Cabe señalar que el BIESS, desde la fecha de su apertura y hasta la presente fecha, no cuenta con un core bancario, sistema tecnológico necesario para contar con una operación eficiente. Eso ha dado lugar a numerosas observaciones por parte del ente de control (Superintendencia de Bancos, entre otros), BIESS (2018, 2021).

normal desenvolvimiento del banco, particularmente en la toma de decisiones importantes como inversiones, planificación oportuna y resolución de problemas.

En el período 2010-2014 se reformó la Ley de Seguridad Social, estableciendo la fórmula de cálculo para definir el incremento, el mínimo y la revalorización de las pensiones. Adicionalmente, se incorporó al o a la cónyuge o conviviente y a los hijos menores de 18 años para que puedan acceder a los servicios de salud y, en términos de los jubilados, se menciona que serán beneficiarios de acciones integrales de salud, prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades no profesionales. En 2015 se creó la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar —incluye una reforma a la Ley de Seguridad Social, artículo 237 respecto al pago del aporte del 40% por parte del Estado para pago de las pensiones, normativa que luego sería declarada inconstitucional y, desde 2019, el Estado adquiere nuevamente dicha obligación—. En 2016 se creó la Ley Orgánica para promoción del Trabajo Juvenil, Cesantía y Desempleo. En 2018 se reformó el artículo 134 de la Ley de Seguridad Social —se determina que la pensión por invalidez o vejez no será inferior a cien dólares (USD 100) y este valor se incrementará cada año en el mismo porcentaje del salario básico unificado—. Así, el Consejo Directivo del IESS emitió las correspondientes resoluciones, a saber, el Reglamento para la afiliación de las personas que realizan Trabajo No Remunerado del Hogar —protegida contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez— y Reglamento para la aplicación de la Cesantía y Seguro de Desempleo (determinación de porcentajes). De la misma manera, por cuanto tenía déficit en el fondo de salud, y un superávit en el fondo IVM, en noviembre de 2015, por resolución del Consejo Directivo, se modificaron los porcentajes de las primas distribuidos para cada uno de los seguros con la finalidad de dotar de mayores ingresos al Seguro de Salud. Este hecho generó desinversiones del fondo IVM y pérdida de patrimonio (incluido capital y lucro cesante) de aproximadamente USD nueve mil millones —8.24% del PIB de 2018— (IESS, 2018). En marzo de 2020, se estableció una nueva tasa de interés actuarial, pasando así del 4% (fijada en 2013) al 6.25%. En septiembre de 2020, por sentencia de la Corte Constitucional respecto al cobro inconstitucional del 2.76% de las pensiones para cubrir la décimo tercera y décimo cuarta pensión y auxilios funerales de los jubilados, el Consejo Directivo redistribuyó los porcentajes de las primas que pagan los trabajadores, subiendo un 0.5% al fondo IVM y bajando 0.5% al seguro de desempleo.

Aquí es importante mencionar un hecho que ayudó a mitigar la evasión previsional. El 7 de mayo de 2011 se realizó una consulta popular en Ecuador sobre diez preguntas, dentro de las cuales constaba la siguiente: “¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?”. El resultado de la pregunta fue aceptada con un 55% de aprobación, por tanto, la Asamblea Nacional mediante Registro Oficial N.º 180 de 10 de febrero de 2014, expidió el Código Orgánico Integral Penal (COIP); que en su artículo 242 detalla sobre la retención ilegal de aportación a la seguridad social e indica que la persona que retenga los aportes patronales o personales o efectúe los descuentos por rehabilitación de tiempos de servicio o de dividendos de préstamos hipotecarios y quirografarios de sus trabajadores y no los deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro del plazo máximo de noventa días, contados

a partir de la fecha de la respectiva retención, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Así también, el artículo 243 del COIP indica que la falta de afiliación al IESS de uno o más de sus trabajadores por parte de una persona jurídica tendrá como imposición la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores; y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado.

A su vez, el artículo 244 del COIP indica que el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días. Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada.

Finalmente, algunas políticas que podrían mitigar parte del problema de la sostenibilidad financiera han sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional<sup>8</sup>; lo cual representa un reto adicional para implementar un proyecto de educación integral en seguridad social, no solo a la ciudadanía, sino a tomadores de decisiones en general (magistrados, asambleístas, etc.).

### **2.2.1. Planes de desarrollo**

En la Tabla N.º 2 se presenta un resumen de consideraciones realizadas por los gobiernos de turno respecto a temas de seguridad social, desde 1979, en sus respectivos planes de desarrollo<sup>9</sup>.

---

8 Por ejemplo, se pueden citar las siguientes sentencias: N.º 23-18-IN/19 (referente al cobro del 2.76% para financiar XIII y XIV pensión); 16-18-IN/21 (referente al cálculo, considerando la media geométrica, de las pensiones).

9 No se dispone de los planes de los períodos: 1984-1988 (de acuerdo con Cisneros Campaña, (2018), la planificación perdió valor y se elaboró un plan sin ninguna importancia); 1992-2006 (los primeros años se dio importancia a las privatizaciones, con la posibilidad de incluir también al seguro social, luego se dieron diez años de inestabilidad política con transiciones de presidentes en cortos períodos).

**Tabla N.º 2:** Planes de Desarrollo en Ecuador, 1979-2021

<b>Presidente</b>	<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Detalle</b>
Jaime Roldós Aguilera Osvaldo Hurtado Larrea	Plan Nacional de Desarrollo 1979 – 1984	Se indica que la seguridad social es un derecho que debería ser extendido a toda la población. Se hizo un diagnóstico de la situación y se determinó que la seguridad social se encuentra en un estancamiento doctrinario, jurídico y operativo. Los objetivos del plan fueron: i) Mejorar las prestaciones y servicios; ii) Extender las prestaciones a familiares y población excluida; iii) Ampliar la cobertura de los beneficios hacia grupos desprotegidos.
Rodrigo Borja Cevallos	Plan Nacional de Desarrollo 1988 – 1992	Se plantearon objetivos como ampliar la cobertura, mejorar la calidad y el monto de las prestaciones, mejorar la administración y gestión del IESS y “mejorar la imagen del IESS entre los afiliados”. Para alcanzar los objetivos se plantearon las siguientes estrategias: la computarización, actualización de los archivos y contabilidad; mejoramiento de la infraestructura y equipamiento para atender a toda la población afiliada, contar con el stock suficiente de fármacos, mejorar el rendimiento de las inversiones, aumentar los montos de las prestaciones y de los préstamos hipotecarios y quirografarios.
Rafael Correa Delgado	Plan Nacional de Desarrollo 2007– 2010	Tiene como objetivo auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial. Considera, dentro de las políticas, el fortalecimiento del sistema de protección social, su calidad y efectividad y, dentro de sus estrategias, determina necesaria una reforma profunda del sistema de seguridad social.

	Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013	<p>Tiene el mismo objeto que el plan de 2007-2010. Considera dentro de sus políticas el impulsar la protección social integral y la seguridad social bajo el principio de la solidaridad.</p> <p>Dentro de las estrategias, busca ampliar la cobertura de manera progresiva hacia grupos como adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, con trabajos no remunerados; además de ampliar la cobertura del seguro campesino y otros grupos.</p>
	El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017	<p>Se basa en políticas de redistribución y componentes de inclusión social con el objetivo de disminuir la pobreza y las brechas de desigualdad.</p> <p>El objetivo en lo que corresponde a seguridad social consiste en auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.</p> <p>Se da énfasis a la universalidad a través de un sistema de protección social caracterizado por la interrelación de regímenes contributivos y no contributivos.</p>
Lenín Moreno Garcés	El Plan Nacional del Buen Vivir 2017 – 2021	<p>Tiene como objetivo garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, desde su concepción hasta la muerte.</p> <p>Determina garantizar el acceso al trabajo digno y a la seguridad social de todas las personas.</p> <p>Se propone como meta incrementar la cobertura en seguridad social.</p>
Guillermo Lasso Mendoza	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025	<p>Tiene como objetivos en el eje social proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza, promover la inclusión social y garantizar el derecho a la salud integral.</p> <p>Tiene como políticas consolidar un sistema de seguridad social universal, eficiente, transparente y sostenible, en corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía. A su vez, prevé modernizar el sistema de salud pública para garantizar servicios de calidad.</p>

Nota: Extractos tomados de Cisneros Campaña (2018) para los planes hasta 2017.

Fuente: Cisneros Campaña (2018), Plan Nacional del Buen Vivir 2017 – 2021, Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025

Elaboración propia.

### **3. Descripción de Características del Sistema de Pensiones (Fondo IVM) y del Seguro Social Campesino<sup>10</sup>**

Como se mencionó anteriormente, el IESS administra algunos seguros para dar cobertura a la sociedad civil ecuatoriana: SGO (trabajadores con relación de dependencia), SV (trabajadores autónomos), SSC (trabajadores del sector rural). En los tres regímenes se brinda una prestación por vejez, invalidez y muerte (sistema de pensiones).

El diseño del sistema de pensiones de jubilación en Ecuador es de reparto —semi-contributivo por cuanto el Estado aporta el 40% de las pensiones, generando así, por ahora reservas que dan lugar a un sistema de capitalización parcial colectiva<sup>11</sup>— con prestaciones definidas.

#### **3.1. Características del sistema de pensiones (SGO y SV)**

La tasa de cotización a la seguridad social es pagada por los empleados y los empleadores, y asciende al 20.6% del salario de los trabajadores<sup>12</sup>. Esta contribución se distribuye entre todos los seguros administrados por el IESS: invalidez, vejez y muerte (IVM)-incluye discapacidad-; salud; riesgos laborales; y desempleo; siendo el 10.96% para el seguro IVM. En la Tabla N.º 3 se presenta una breve descripción de cada uno.

---

10 Para un detalle exhaustivo, ver IESS (2021).

11 Los sistemas de reparto que cuentan con reservas financieras se llaman sistemas de capitalización parcial colectiva, cuya base es una prima media escalonada que posibilita la acumulación de reservas por un período inicial, mismas que son invertidas para financiar las pensiones (con los rendimientos) (Arenas de Mesa, 2019). En el caso de Ecuador, por ahora se cuenta con estas reservas, pero de acuerdo con la OIT (2020), con las características actuales del sistema y suponiendo que la cobertura crezca, haya crecimiento económico, la tasa de inflación anual se mantenga en 2.6%, entre otras, estas empezarían a disminuir desde el año 2037 hasta agotarse en 2047.

12 En el caso del sector privado, el empleado contribuye con el 9.45%, mientras que, en el caso del sector público con el 11.45%.

**Tabla N.º 3:** Seguros administrados por el IESS y las prestaciones

<b>Seguro</b>	<b>Definición</b>	<b>Prestaciones otorgadas</b>	<b>Financiamiento</b>
<b>Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)</b>	Prestación económica otorgada a los afiliados ante las contingencias de invalidez, vejez o muerte	Pensión ordinaria de vejez, invalidez y montepío Subsidio transitorio por incapacidad parcial Subsidio para funerales Pensión asistencial financiada por el Estado	Prima nivelada (en general 10.46 % de la remuneración del trabajador, además de los aportes y contribuciones del Estado).
<b>Seguro de Salud Individual y Familiar</b>	Protección al afiliado contra las contingencias de enfermedad y maternidad	Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, rehabilitación y maternidad. Prestación de salud a los hijos de los afiliados hasta los dieciocho (18) años.	Prima nivelada (5.16% de la remuneración del trabajador en general)
<b>Seguro de Riesgos del Trabajo</b>	Protege a los asegurados y empleadores en las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Servicios de prevención y médico asistenciales Subsidio por incapacidad Indemnización por pérdida de capacidad profesional Pensión de invalidez Pensión de montepío	Sistema de reparto atenuado con prima nivelada (0.38% de la remuneración del trabajador)
<b>Seguro de Cesantía</b>	Prestación económica otorgada al asegurado que queda cesante	Suma de los valores acumulados en la cuenta individual de cesantía del afiliado	Cuentas individuales (2% de la remuneración del asegurado)
<b>Seguro de Desempleo</b>	Prestación económica destinada al asegurado que pierde su empleo bajo relación de dependencia por causas ajenas a su voluntad. El SV no cubre esta contingencia.	Monto equivalente al 70% del salario básico unificado vigente a la fecha del evento, el cual se cancelará de manera fija y mensual por un periodo máximo de 5 meses	Prima nivelada (0.5% de la remuneración del trabajador). Modificado con CD 609 de 2020.
Aporte de los trabajadores del sector privado bajo relación de dependencia al IESS		Aporte personal: 9.45% Aporte patronal: 11.15%	

Elaboración propia.

Para acceder a la pensión por vejez<sup>13</sup>, el afiliado debe cumplir una de las siguientes condiciones:

- a) 60 o más años y acreditar por lo menos 360 imposiciones mensuales (30 años de aportaciones);
- b) 65 o más años y acreditar por lo menos 180 imposiciones mensuales (15 años de aportaciones);
- c) 70 o más años y acreditar por lo menos 120 imposiciones mensuales (10 años de aportaciones); y,
- d) Con cualquier edad y acreditar 480 imposiciones mensuales (40 años de aportaciones) o más.

El valor de la pensión mensual por invalidez o vejez y el subsidio transitorio por incapacidad son el resultado de la multiplicación de la base de cálculo —promedio de los cinco mejores sueldos o salarios sobre los cuales se aportó—, por el coeficiente anual de años cumplidos de imposiciones (ver Tabla N.º 2.1.1 en IESS, 2021). Adicionalmente, se consideran unos valores máximos y mínimos (que están en función del salario básico unificado)<sup>14</sup>, dependiendo del número de aportaciones (Velín-Fárez, 2019b). Para el cómputo de la base de cálculo de la pensión, se procede a la suma de 12 meses de imposiciones consecutivas y ese resultado se divide para 12. Obtenido el promedio aritmético mensual de los salarios de cada año de imposiciones del afiliado, se seleccionan los cinco promedios mensuales de mayor cuantía y el resultado de la suma se divide para cinco. Los jubilados reciben catorce pagas, siendo el valor de la décimo tercera el resultado del promedio de las pensiones del año (se paga en diciembre<sup>15</sup>) y, de la décimo cuarta pensión, un monto igual al salario básico unificado —depende de la región; se paga en marzo a los domiciliados en la región Costa e Insular y en agosto, a los de la Sierra y Amazonía—. El valor de las pensiones tiene un incremento al inicio de cada año considerando la inflación del año anterior.

---

13 En OIT (2020: 14-15), se puede observar una descripción detallada de las condiciones de adquisiciones de derechos.

14 La OIT en “Guía sobre políticas en materia de salario mínimo”, advierte sobre los peligros de usar el salario mínimo para fines de indexación, específicamente para las prestaciones de seguridad social. En particular, dice:

Si bien es cierto que estos nexos pueden revestir un cierto interés, por diversas razones, conllevan el riesgo de que la seguridad social incurra en aumentos de costos potencialmente insostenibles cuando el salario mínimo se ajuste al alza. Si el mínimo se incrementa más rápido que los salarios medios con el fin de reducir la desigualdad salarial, el gasto del sistema de la seguridad social termina por crecer más rápido que su base de ingresos, la cual depende de la evolución de los ingresos reales.

15 Este hecho daría lugar a una doble pensión (pagada en diciembre).

### 3.2. Características del Seguro Social Campesino

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 373, reconoce al Seguro Social Campesino como parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social e indica que:

(...) será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del Seguro Social Campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Las principales características del SSC se encuentran descritas brevemente en la Tabla N.º 4.

**Tabla N.º 4:** Principales características del Seguro Social Campesino

<b>Beneficiarios</b>	Los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia, así como su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos y familiares que viven bajo su dependencia.
<b>Requisitos para acceder a las prestaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seis imposiciones mensuales ininterrumpidas, para contingencias de enfermedad;</li><li>• Doce imposiciones mensuales ininterrumpidas, anteriores al parto, para contingencias de maternidad;</li><li>• Mínimo sesenta imposiciones mensuales, para prestaciones por invalidez;</li><li>• Edad entre 65 y 70 años y ciento veinte imposiciones mensuales, para prestaciones por vejez.</li></ul> <p>Nota: La Disposición General Tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social establece que los afiliados aportantes podrán gozar del beneficio de atención médica, desde el primer día de su afiliación, en caso de accidente o emergencia; y, luego del tercer mes de aportaciones gozarán de los beneficios que el sistema brinda en salud.</p>

<b>Prestación</b>	<p>Las prestaciones económicas del seguro son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jubilación por vejez</li> <li>• Jubilación por invalidez</li> <li>• Montepío (viudedad y orfandad); y,</li> <li>• Auxilio de funerales</li> </ul> <p>Las prestaciones no económicas del seguro son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud; y,</li> <li>• Maternidad</li> </ul>
<b>Sistema de financiamiento</b>	Sistema de reparto atenuado con prima nivelada. Prima nivelada (0.7% del 0.35% de la remuneración del trabajador y 0.35% del aporte patronal).
<b>Régimen demográfico</b>	Grupo abierto
<b>Reglamentación del seguro</b>	<p>Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Ley de Seguridad Social</p> <p>Resolución N.º C.D. 327</p> <p>Resolución N.º C.D. 353</p> <p>Resolución N.º C.D. 370</p> <p>Resolución N.º C.D. 573</p>

Elaboración propia.

El financiamiento del Seguro Social Campesino se sustenta específicamente en el principio de universalidad y solidaridad.

En abril de 2022 existieron 369 842 afiliados al Seguro Social Campesino, de los cuales el 35.73% son mujeres y el 64.27% son hombres; la edad promedio de la población femenina es de 51.6 años, mientras que la de la población masculina es de 54.6 años. El número de pensionistas fue de 104 077.

#### 4. Evaluación del sistema de pensiones

La mayoría de los sistemas de pensiones en el mundo están diseñados bajo un principio contributivo; es decir, los derechos de pensión de jubilación dependen de las cotizaciones realizadas por el trabajador durante toda su vida laboral. Esto significa que la cobertura y los beneficios de las pensiones están determinados por la cantidad de ahorros de los trabajadores en los planes de pensión disponibles. En países con un gran sector informal, la cobertura y los beneficios de las pensiones a menudo son insuficientes para la mayoría de los trabajadores, lo que lleva a una gran desigualdad *intrageneracional*; por ejemplo, en Velín-Fárez (2019b), se evidencia que el actual sistema trataría a una cohorte de trabajadores de 18 años (de 2017) inequitativamente, resultando en un índice de Gini del 27.18% (en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

[OCDE], la media de este indicador es 15.8%). Además de las preocupaciones por la desigualdad, los sistemas de pensiones en los países menos desarrollados no pueden cumplir con sus cuatro objetivos principales: nivelación del consumo, seguro de longevidad, redistribución y prevención de la pobreza (ver Blake, 2006).

Adicionalmente, el envejecimiento es un problema común en muchos países y plantea desafíos para los sistemas de bienestar y pensiones, así como para la sociedad en general, afectando el mercado laboral, la demanda de bienes y servicios, la vivienda, la protección social, etc.

Ecuador, como se mencionó anteriormente, tiene un esquema de reparto (subsidiado por el Estado) relacionado con los ingresos que brinda cobertura a un bajo porcentaje de la población. Para comprender sus perspectivas futuras y brindar alternativas de reformas es imperante considerar el análisis de las nueve dimensiones revisadas en la Sección N.º 1. Así, en esta sección tomamos en cuenta algunas de ellas, como: el análisis de la dinámica de la población y las características y la situación laboral de la población activa. Se discutirán también algunos resultados de estudios actuariales y, desde una perspectiva económica agregada, analizaremos ilustrativamente los retos que plantea la financiación de los gastos de pensiones (fondo IVM).

#### **4.1. Datos**

En esta sección se presenta una breve descripción de las fuentes de datos utilizadas, para luego pasar a presentar los resultados de los indicadores construidos y su respectiva evaluación.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos, que publica las bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU), cuyo acceso al banco de datos histórico es: <https://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/sbi-war/>
- División de Población de las Naciones Unidas, World Population Prospects 2022. <https://population.un.org/wpp/>
- CEPAL: Bases de datos y publicaciones estadísticas con indicadores económicos, sociales y estimaciones de población de los países de la región: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de pedidos puntuales a la Dirección actuarial, de investigación y estadística (DAIE), y los boletines estadísticos anuales desde 1978: <https://www.iess.gob.ec/es/estadisticas>
- Superintendencia de Bancos (SB): Balances Generales: <https://www.superbancos.gob.ec/estadisticas/portalestudios/balances-generales-3/>

## 4.2. Indicadores

En esta sección se describen las dinámicas demográficas de Ecuador desde 1950 (con proyecciones hasta 2060 y 2100), así como sus dinámicas laborales desde 2007 y cobertura de la seguridad social desde 1980. Se intenta incorporar una comparativa de los resultados para el caso de Ecuador con el promedio de los países de América Latina y de la OCDE.

### 4.2.1. Dinámicas de la estructura poblacional

La estructura de la población está determinada por tres variables: fertilidad, mortalidad y migración, por lo cual, es importante considerarlos en el análisis.

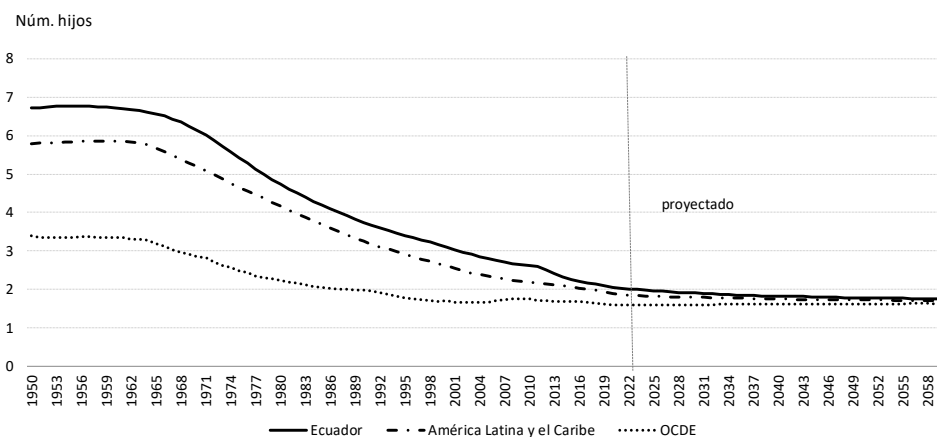
#### 4.2.1.1. Fertilidad

En 2021, el crecimiento de la población de Ecuador fue del 1.37% comparado con el año anterior. Sin embargo, el promedio de la tasa de crecimiento poblacional durante los últimos 65 años ha sido del 2.39%. Estos datos muestran de manera clara, que el crecimiento poblacional del país se está desacelerando. Es una consecuencia de la disminución de las tasas de nacimiento, así como de las de fertilidad (número de hijos por mujer en edad fértil), a pesar del incremento de la esperanza de vida al nacer y a los 60 años (ver Figuras N.º 2 y N.º 3), así como de la disminución de la tasa de mortalidad. Al observar en la Figura N.º 1, se evidencia que en Ecuador, la tasa de fertilidad ha sido un poco más alta que el promedio de América Latina desde 1950 (6.7 hijos por mujer) hasta la década de 1980 (4.7), años que empiezan a ser muy similares<sup>16</sup>; sin embargo, si nos comparamos con los países de la OCDE, la brecha es significativa desde 1950 (3.33) hasta 2010 (1.55). La tasa de fertilidad de Ecuador estimada para 2021 es de 2 —muy similar al promedio de América Latina, que es 2.03—, en contraste con la tasa de 1.55 de la OCDE. Para el caso ecuatoriano, la caída observada de este indicador desde 1950 hasta 2021 y desde 1980 hasta 2021, en términos porcentuales, es del 69.7% y 56.8%, respectivamente; este hecho representa un cambio acelerado de la estructura demográfica, comparado con los resultados de los países de la OCDE que tuvieron una caída más leve del 53.45% y 29.22%, respectivamente. Esto ha resultado en una pérdida del bono demográfico, que ahora no da lugar para tomar decisiones oportunas en términos de dicho bono. Estas reducciones de la tasa de fertilidad en América Latina seguirán, al punto de que en 2050 se tendrán similares resultados a los países de la OCDE (países que han implementado políticas para revertir los resultados —particularmente en Europa occidental—).

---

16 Cabe señalar que por los efectos del COVID-19, la fecundidad se redujo (aunque aún no está clara la magnitud de esa afectación) por la crisis económica, porque en situaciones de adversidad e incertidumbre, las parejas son adversas a tener hijos (CEPAL, 2022).

**Figura N.º 1:** Tasa de fertilidad, 1950-2060



Fuente: United Nations (2022)

Elaboración propia.

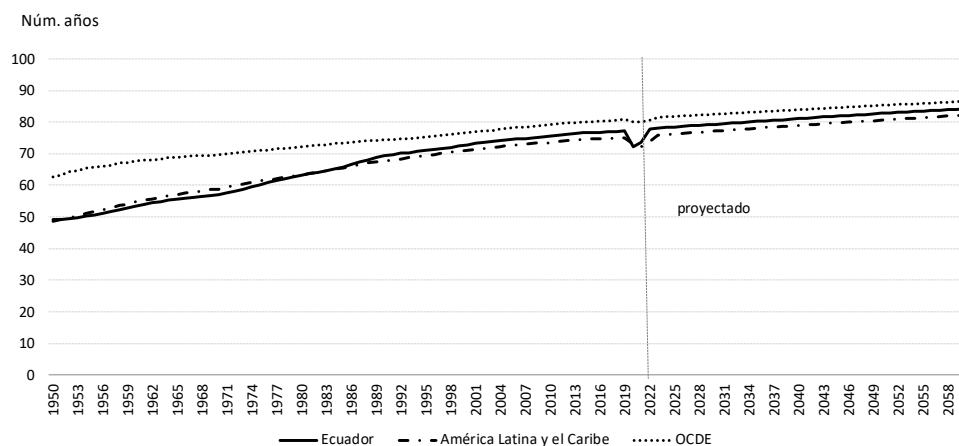
#### 4.2.1.2. Mortalidad

Mejoras en la ciencia y medicina, así como de los factores económicos y culturales, están permitiendo a las personas vivir más años. Así, resulta que en la mayoría de países alrededor del mundo, el indicador de la esperanza de vida crece significativamente. En Ecuador, la esperanza de vida al nacer ha crecido 28 años, de 48.65 a 76.67 años, en aproximadamente seis décadas (1950-2020). En el caso de la esperanza de vida a los 65 años, esta ha crecido aproximadamente 9 años, desde 14.68 a 23.47 años (ver Figuras N.º 2 y N.º 3)<sup>17</sup>. Este fenómeno, entre otros, impactará financieramente en el sistema de pensiones y en el Presupuesto General del Estado (por el aporte del 40% para el pago de las pensiones). Nótese que, según Montoya et al. (2018), dicho 40%, representa un subsidio para el sistema contributivo del 70%, el cual está 42 puntos porcentuales por encima de la media de los países de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con Izquierdo et al. (2018), Ecuador y Brasil sufrirían los crecimientos del gasto en pensiones más altos de la región (cuatro veces) dentro de las próximas décadas. Sin embargo, esta estimación mejorará para el caso brasileño porque su senado aprobó, en 2020, unas reformas al sistema de pensiones que proveerán ahorros de aproximadamente USD 217.5 mil millones durante los próximos 10 años.

<sup>17</sup> Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, al finalizar el año 2020, la esperanza de vida al nacer y a los 65 años disminuyó en 5% y 15%, respectivamente. Para mayores detalles de los efectos del COVID-19 en indicadores de mortalidad, ver Llerena (2022). En el caso de América Latina y el Caribe, la esperanza de vida al nacer se redujo en 2.9 años entre 2019 y 2021, pasando de 75.1 en 2019 a 72.1 años en 2021. Sin embargo, por los procesos de vacunación y las medidas tomadas por los países para combatir la pandemia, las proyecciones suponen que desde 2022 empezaría la recuperación de los años perdidos de esperanza de vida (CEPAL, 2022).

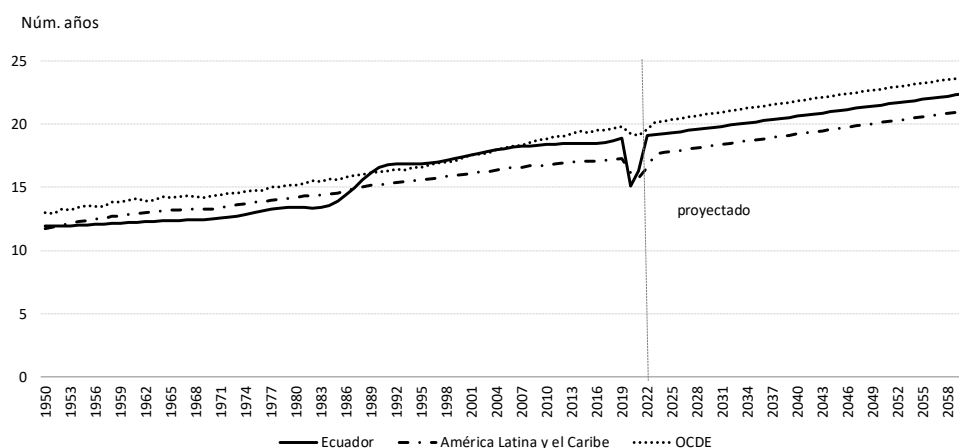
**Figura N.º 2:** Expectativa de vida al nacer, 1950-2060



Fuente: United Nations (2022)

Elaboración propia.

**Figura N.º 3:** Expectativa de vida a los 65 años, 1950-2060



Fuente: United Nations (2022)

Elaboración propia.

### 4.2.1.3. Migración

A pesar del incremento significativo de la esperanza de vida que estamos viviendo, este indicador es más bajo en Ecuador que en países de la OCDE, que tienen un serio problema de envejecimiento y requieren de población joven para cubrir plazas de trabajo y que ayuden a sostener sus sistemas de pensiones. Evidentemente, en el caso de los países de

la OCDE, dicho problema está siendo parcialmente resuelto por los flujos migratorios desde países en desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, como consecuencia de la crisis financiera de 1999, muchos ecuatorianos migraron a España, formando así una de las principales comunidades de migrantes. Cabe señalar que dicha crisis se desencadenó luego de la crisis de la deuda externa (desde 1982), donde se fomentó un modelo basado en exportaciones y se impusieron políticas de estabilización y de ajuste estructural hasta 2006. Luego, en el período 2007-2017 se planteó una política industrial neo desarrollista, con el objetivo de cambiar la matriz productiva —considerando un segundo auge del petróleo (2004-2014)—; sin embargo, en el período 2017-2021, se cambió el modelo económico hacia una economía más de mercado. Aquí, por ejemplo, la cobertura de la seguridad social cae, a pesar de los objetivos planteados en el plan de desarrollo y se destinan menores recursos al sector social en general, resultando en un incremento de los indicadores de pobreza y desigualdad; tal y como se observará más adelante. Como consecuencia, y por cuanto el gobierno intentó realizar medidas de ajuste (incremento de precios de la gasolina), en octubre de 2019, se dieron algunas movilizaciones. Luego, en marzo de 2020, por la pandemia de COVID-19, la economía se vio afectada aún más, contrayéndose en un 6.9% (Guillén, 2021). Estos sucesos han dado lugar nuevamente a una significativa emigración de ecuatorianos<sup>18</sup>, cuyo efecto neto es reducido por la importante inmigración venezolana.

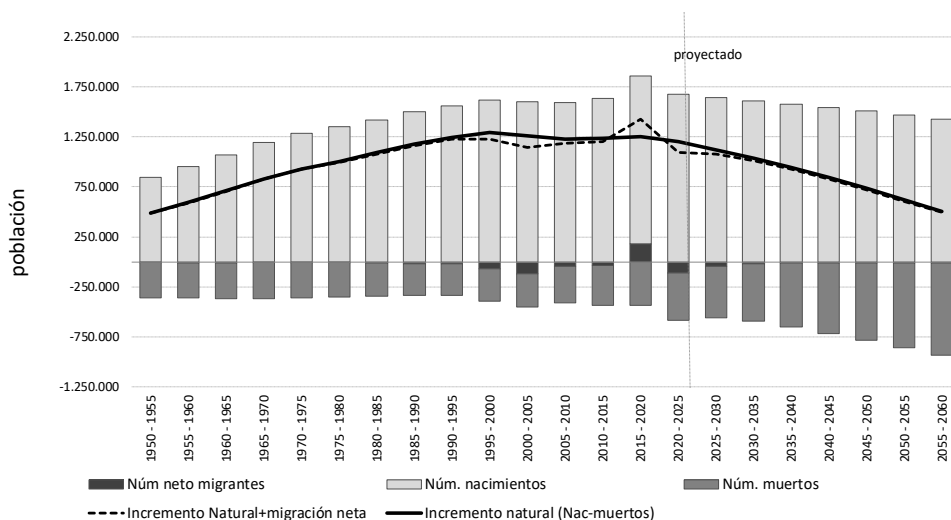
En la Figura N.º 4 se presenta la evolución del efecto neto, así como el incremento natural de la población (nacimientos menos muertes) desde 1950 al presente con proyecciones a 2060. En general, se puede decir que Ecuador se caracteriza por ser un país emisor de migrantes, mientras que el número neto de migrantes en Ecuador ha sido prácticamente nulo o negativo entre 1950 y 2015. Sin embargo, en años recientes, Ecuador se ha convertido en una nación receptora, lo que lleva a una estimación positiva de un total neto de alrededor de 182 000 migrantes para el período 2015-2020. Esta inmigración se ha visto impactada principalmente por la llegada de venezolanos, colombianos y cubanos (ver Ledesma, 2019); de lo contrario, la proyección de este indicador sería negativo. El flujo de migración neta hacia Ecuador no parece haber tenido un impacto significativo en el sistema de pensiones, particularmente por la dinámica laboral —alta informalidad como veremos en la siguiente sección—. Así, el efecto más importante proviene del fenómeno natural de crecimiento poblacional, que se está desacelerando<sup>19</sup>.

---

18 En Mella (2023), de acuerdo con Migración de Panamá, los ecuatorianos son la segunda nacionalidad que más ha utilizado el paso irregular del Darién (área selvática y pantanosa entre Colombia y Panamá) en su intento por llegar a Estados Unidos en busca de trabajo.

19 Fenómeno a nivel mundial, nótese, por ejemplo, que China anunció el 17 de enero de 2023 que su población decreció por primera vez en las últimas seis décadas (reducción de 850 mil personas en 2022).

**Figura N.º 4:** Flujo neto de migrantes y crecimiento poblacional natural, 1950-2060



Nota: Por visualización, el número de muertos se presentan en valores negativos.

Nota: Datos tomados de las Naciones Unidas (United Nations, 2019).

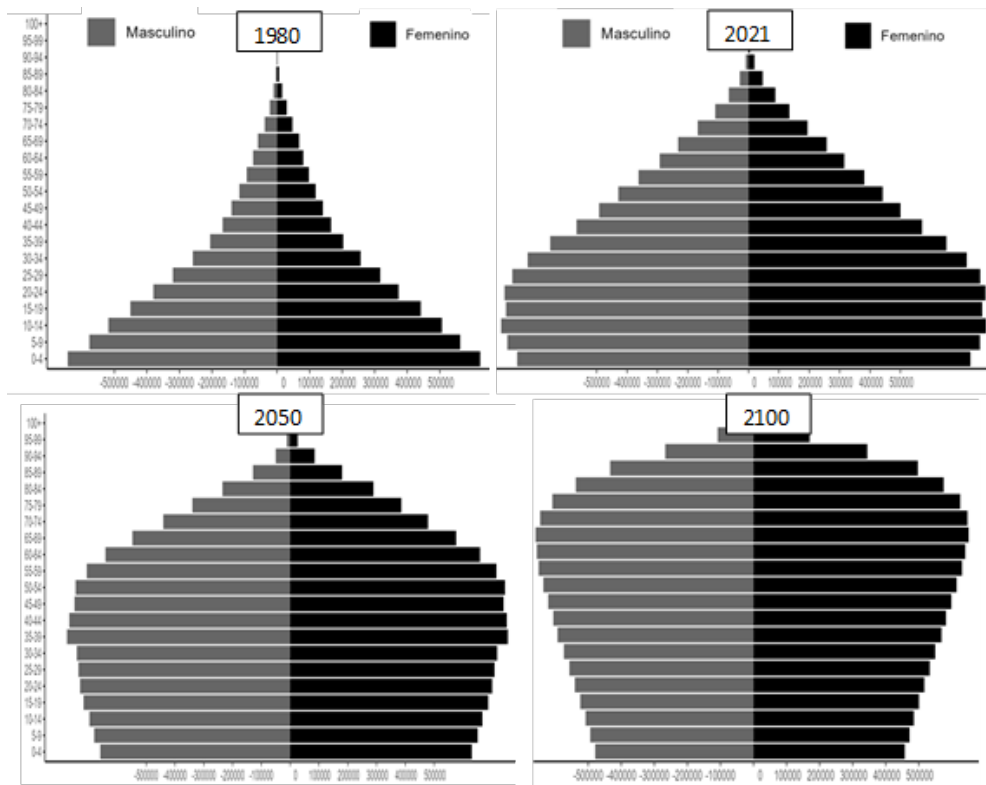
Fuente: Velín-Fárez (2021)

#### 4.2.1.4. Resultados de la estructura poblacional: hacia una población envejecida

##### Distribución piramidal de la población

Los tres elementos analizados en la sección previa se reflejan en la pirámide poblacional del país. La estructura poblacional por edades es un instrumento importante de análisis de las dinámicas futuras de la población, particularmente para en el caso del sistema de pensiones de reparto como el nuestro. La Figura N.º 5 muestra dicha estructura de los años 1980, 2021, 2050 y 2100 (proyecciones).

**Figura N.º 5:** Pirámide poblacional para Ecuador (1980, 2021, 2050 y 2010)



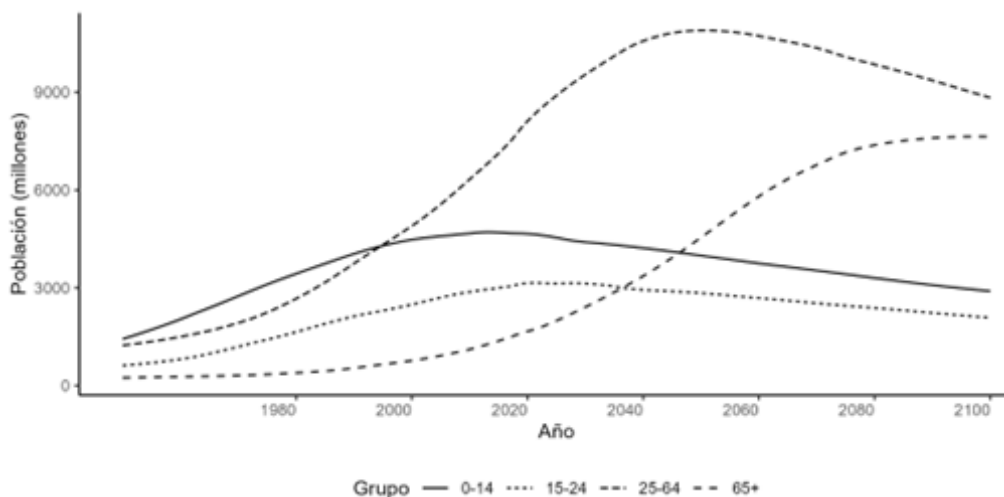
Fuente: United Nations (2022)  
Elaboración propia.

Aunque las cohortes más jóvenes siguen siendo más grandes que los grupos de mayor edad, una tasa de fecundidad y natalidad más baja está provocando que la parte inferior de la pirámide de población se reduzca. La comparación entre 1980 y 2021 muestra claramente los resultados de la tasa de fecundidad decreciente en la base de la pirámide y un aumento de la esperanza de vida en la vejez. Las proyecciones para las próximas décadas sugieren que esta tendencia continuará, creando así, un “rectángulo de población” en lugar de una pirámide, o una pirámide invertida.

Como consecuencia de estas tendencias demográficas, y como se muestra en la Figura N.º 6, la distribución de niños de 14 años o menos y personas de 65 años o más cambiará sustancialmente. La población joven con respecto al total de la población ha venido disminuyendo sostenidamente durante los últimos cincuenta años, desde 1965 donde los menores de 14 años representaban el 44.66% de la población ecuatoriana, la proporción más alta; mientras que para 2015 es del 29.02%.

El grupo de mayor edad tiene una menor participación en la población, pero se prevé que pase del 6.7% en 2015 al 19.96% en 2060, similar a España (Conde-Ruiz, 2014). Superaría a la población menor a 14 años como consecuencia del rápido incremento de la proyección junto con la fuerte caída de la proporción de niños.

**Figura N.º 6:** Población de Ecuador por rango de edades



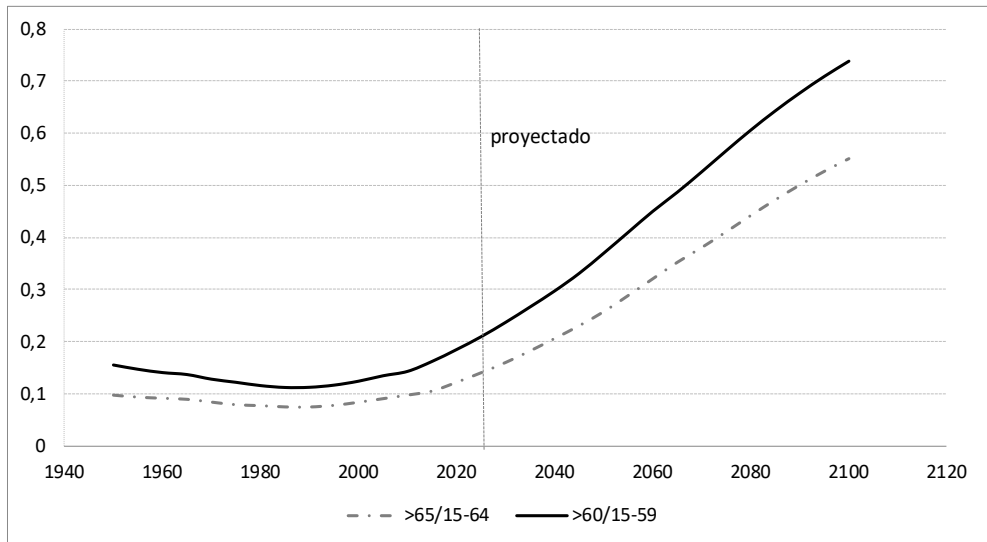
Fuente: United Nations (2022)  
Elaboración propia.

## Tasa de dependencia

Un indicador importante utilizado en el análisis de las pensiones es la tasa o ratio de dependencia (RD) de la vejez, es decir, la relación entre el número de personas de 65 años o más y la población en edad de trabajar (15-64 años). La Figura N.º 8 muestra las proyecciones de la tasa de dependencia de la vejez para Ecuador. Dado que la edad legal de jubilación en Ecuador comienza a los 60 años, hemos incluido otra relación: el número de personas de 60 años y más sobre el de personas de 15 a 59 años. Antes de 1995, estas proporciones habían disminuido ligeramente; sin embargo, después de este año, los índices comenzaron a crecer y, entre 1995 y 2030, la RD se duplicará y habrá una tendencia marcadamente ascendente. Por ejemplo, de acuerdo con Información Estadística del Seguro de Pensiones, la relación de cotizantes y pensionistas del SGO en 2013 fue de 8.8, mientras que en 2019 fue de 6.9<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Información presentada por la Dirección del Sistema de Pensiones en el I Simposio de Pensiones, Velín-Fárez (2019a).

**Figura N.º 7:** Evolución y proyecciones de la tasa de dependencia, Ecuador (1950-2100)



Nota: Datos tomados de United Nations (2017).

Fuente: Velín-Fárez (2021).

Para 2050 se proyecta que este indicador aumente hasta alcanzar el 37.05%; es decir, 2.7 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor — una caída del 44% respecto a 2015, que es un porcentaje decreciente similar a la tasa de fecundidad analizada anteriormente—. El análisis de la distribución por edades de la población activa es fundamental debido a su relación con el crecimiento económico. Durante su vida laboral, los individuos participan en la producción y el ahorro, mientras que al jubilarse, dejan de ahorrar y se dedican principalmente al consumo. Por lo tanto, si la participación de la población activa en la economía es baja, la producción per cápita será reducida; esto puede generar tensiones financieras en el sistema de pensiones —particularmente en un mercado con un alto nivel de informalidad y bajos niveles de escolaridad—, pues, como se sabe, la pensión está dada por la media de los salarios percibidos por el trabajador durante su carrera laboral —aunque en Ecuador se consideran los 5 mejores años— y en un sistema de reparto, los ingresos del sistema de pensiones en cada momento dependen de la masa salarial agregada.

La proporción de la población ecuatoriana entre 15 y 24 años está empezando a disminuir, situación que dará como resultado que la que esté en edad de trabajar (entre 25 y 64 años) también disminuya. Para 2040, las proyecciones indican que la proporción del grupo de edad de más de 65 será mayor que la de las personas entre 15 y 24 años (ver Figura N.º 6).

El crecimiento de la productividad, en el largo plazo, permite que el PIB per cápita y, por tanto, el nivel de vida de las personas de un país aumente. Con los pronósticos de los escenarios demográficos, y si nos comparamos con otros países<sup>21</sup>, a Ecuador le queda el gran reto de mejorar este indicador, para lo cual se requiere destinar muchos recursos a educación y programas de I+D. Como se menciona en De la Fuente (2019), en una economía de mercado, los salarios deberían reflejar la productividad laboral a medio y largo plazo —por cuanto incrementos en la tasa de variación de la productividad se transmitirían instantáneamente a los salarios medios—, por lo que esta se convertiría en un factor determinante clave para el nivel de generosidad y de salud financiera de un sistema de pensiones. Así, la productividad laboral tendría un impacto directo en la pensión individual y en la capacidad de pagar las pensiones a nivel agregado. Cuanto mayor sea esta, más generosas podrían ser las pensiones en relación con las cotizaciones o mejorar la situación financiera; sin embargo, en Ecuador no se da esta transmisión y el análisis se limita únicamente a la variación de los salarios (ver Figura N.º 17).

#### 4.2.2. Dinámicas del mercado laboral

En este apartado analizaremos las dinámicas del mercado laboral desde 2007 (considerando los diciembre), año desde el que se dispone de información de empleo a nivel nacional. Sin embargo, se han dado cambios metodológicos asociados al tamaño y distribución de la muestra, nivel de representatividad de los estimadores y construcción de factores de ponderación, afectando la comparabilidad histórica de las estadísticas oficiales publicadas por el INEC; por lo que, si bien estos resultados deben ser tomados con cautela, nos permiten tener una aproximación de la realidad. A diciembre de 2021, la población con empleo en Ecuador se estimó en 8.25 millones con un aumento del 7.27% respecto al año anterior [diciembre de 2020] (INEC, 2022) y de 5.88% respecto al año prepandemia (diciembre 2019). Este porcentaje es el más alto entre 2007 y 2021. En la Figura N.º 8 se presentan los resultados de las tasas de empleo, empleo adecuado y no adecuado, y desempleo. La tasa de empleo<sup>22</sup> más alta es del 74% en 2021. En promedio, la tasa de desempleo ha sido del 4.8%, mientras que la de empleo del 70.5%, tasa que se ve afectada por la baja participación de las mujeres (en promedio, del 52% comparada con el 80% de los hombres). En Ecuador, la tasa de empleo tiene dos componentes: empleo adecuado<sup>23</sup> y

---

21 Por ejemplo, si nos comparamos con Países Bajos que, al 2021, tiene un PIB per cápita de USD 57 510 (frente a USD 5 883 de Ecuador), podemos observar que el porcentaje de empleados que trabajan 49 horas o más por semana para el caso de Países Bajos es del 6% frente al 14% de Ecuador y, que el número de horas promedio por semana que trabaja cada persona empleada es 31.3 y 34.5, respectivamente. A pesar de que en Ecuador se trabaja, en promedio, más horas, la diferencia de resultados en el PIB per cápita entre los dos países radica en la *productividad*.

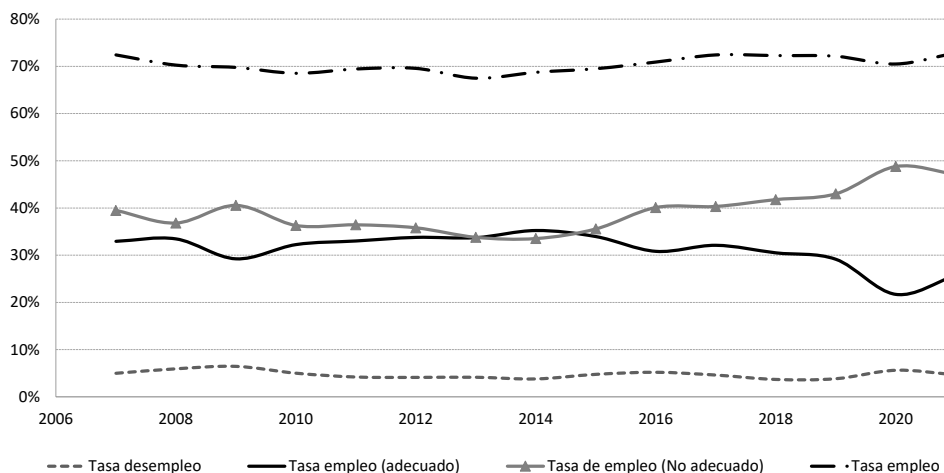
22 Proporción de la población con empleo como porcentaje de la población en el rango de edad: 15-64 años.

23 Según el INEC (2017c), el empleo adecuado está relacionado con el cumplimiento de unas condiciones mínimas: población ocupada (considerando la semana de referencia), que trabajó 40 horas y más y tiene ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo (salario básico unificado, SBU). Asimismo, incluye a la población ocupada con ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo pero que trabajan menos de 40 horas y no están disponibles para trabajar horas adicionales. Se asocia con el empleo formal ya que este último tiene una correlación positiva con el nivel de ingresos (OCDE-BID-BM, 2014).

empleo no adecuado. Como se muestra en la Figura N.º 8, la tasa de empleo adecuado ha estado por debajo de la tasa de empleo no adecuado, con la excepción de 2014 donde estuvo 1.7 puntos porcentuales por encima (35%); pero la brecha empezó a crecer desde 2016 y se agravó en 2020 por la pandemia. Consecuentemente, la tasa de empleo adecuado ha ido disminuyendo hasta llegar al 25.7% en diciembre de 2021, 7 puntos porcentuales menos que en 2007. La mayor brecha de la tasa de empleo entre la tasa de empleo no adecuado y adecuado fue de 27 puntos porcentuales en 2020. Con estos resultados, tenemos un primer vistazo de la baja cobertura de la seguridad social en Ecuador y precariedad laboral. Nótese que cuando se toma en cuenta el análisis de la cobertura de la seguridad social, se debería considerar la tasa de empleo adecuado, mas no la de empleo (ni de desempleo), como suele suceder en otros países.

En Velín-Fárez (2021) podemos observar la situación laboral por rango de edades: los trabajadores de 25 a 54 años están en mejores condiciones respecto a los más jóvenes (15-24 años) y mayores a 55 años. La tasa de empleo de la población en el rango de edad de 55 a 64 años fue disminuyendo lentamente hasta 2012 (65.3%) y luego subió hasta el 72% en 2017. Respecto a 2012 y comparándolo con los europeos, es mayor que Austria (54.4%), Bélgica (47.9%), Finlandia (61.7%), Francia (51.1%), Italia (53.6%) y España (63.8%) (Conde-Ruiz, 2014). Por otro lado, en Álvarez et al. (2020), podemos observar el porcentaje de participación laboral de personas entre 60-64 años y población de 65 años y más; donde el resultado para Ecuador es aproximadamente de 65% y 40%, respectivamente, frente al promedio de América Latina y de la OCDE con 60% y 57.5%, y, 30% y 10%, respectivamente.

**Figura N.º 8:** Evolución de las tasas de empleo y desempleo, Ecuador (2007-2021)



Nota: La tasa de empleo se calcula como número de empleados dividido para la población en edad de trabajar (15-64).

Fuente: ENEMDU (2007-2021).

Elaboración propia.

La principal motivación de los ecuatorianos para continuar trabajando en la vejez se debe, en parte, a la insuficiente provisión de aseguramiento contra los riesgos de ingresos laborales en el caso de la población cubierta y, en otra parte, a la baja cobertura del seguro de pensión. Por lo tanto, dado que solo el 37% de la población de 65 y más años tiene una pensión contributiva, su tasa de ocupación sigue siendo elevada<sup>24</sup> (en torno al 40%). Asimismo, se observa que los principales determinantes de la informalidad son el tipo de contrato (temporal), el nivel educativo —pero nótese que, en el caso del empleo formal, hay una mayor cobertura de las personas con nivel de educación secundaria (41.69%), seguido del superior (33.60%)— y la edad de los individuos. Otras variables también importantes, pero con menor relevancia, son los ingresos mensuales<sup>25</sup>, la etnia y la región. Destaca que la edad es la variable principal que determina la informalidad entre los propietarios de microempresas o trabajadores por cuenta propia —población que generalmente accede al Seguro Voluntario—, que no tienen contrato de trabajo, y que el nivel educativo no guarda tanto peso. Esto podría deberse a las actuales condiciones para adquirir los derechos de jubilación —a los 60 años el requisito para acceder a la jubilación es tener como mínimo 30 años de aportaciones, mientras que a los 65 años se reduce el requisito del tiempo de cotizaciones a la mitad (15 años); es decir, una persona podría empezar a cotizar a los 50 años y jubilarse a los 65 años—.

#### **4.2.3. Cobertura de la seguridad social (contributiva): activos y pasivos**

Una vez que se han analizado las dinámicas de la estructura poblacional y del mercado laboral, es fácil aproximarnos a la realidad de la cobertura de la seguridad social. Ampliar la cobertura del sistema de pensiones contributivo es un gran desafío para mejorar la protección social en Ecuador, especialmente para las personas más vulnerables. Se hace necesario un abordaje con prioridad en la falta de cobertura previsional y la equidad de las pensiones, a través de pactos fiscales —presión sobre el Presupuesto General del Estado (PGE)— para garantizar la gobernabilidad, y la sostenibilidad del sistema y de la protección social de los ecuatorianos en todas sus etapas.

Considerando las definiciones publicadas en Arenas de Mesa (2019)<sup>26</sup>, esta sección presenta información acerca de la cobertura de activos (trabajadores) y pasivos (jubilados).

---

24 Fatas (2015) menciona que la población en edad de trabajar puede ser difícil de definir debido a que la definición tradicional (personas de 15 a 64 años) no incluye el hecho de que en algunos países la población mayor de 65 años puede continuar trabajando. Además, en países en desarrollo, como Ecuador, particularmente en el área rural, la gente trabaja hasta morir. En EE. UU., la población entre 65 y 74 años que sigue activa es del 30%. En 2017, el 35% de los ecuatorianos de 65 años y más todavía trabajaban.

25 Los ingresos mensuales aumentan con la edad, pero solo hasta los 54 años, hecho interesante que dista del modelo de los países desarrollados, donde los ingresos crecen hasta la edad de jubilación. Probablemente, este hecho se dé por las características del mercado laboral (código de trabajo respecto a la jubilación patronal), situación que debe ser analizada muy profundamente para realizar planteamientos de las respectivas reformas.

26 Arenas de Mesa (2019) hace un repaso de las definiciones de cobertura discutidas por instituciones internacionales que estudian los sistemas de pensiones en el marco de los sistemas de protección social: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La cobertura no contributiva (no administrada por el IESS), por cuanto se ha tratado en el capítulo anterior, aquí se mencionará brevemente.

#### 4.2.3.1. Cobertura de activos: cotizantes en el mercado laboral

Considerando datos administrativos, presentamos la cobertura efectiva —cotizantes/población económicamente activa (PEA)— y la cobertura ocupacional —cotizantes/población con empleo—. El principal enfoque es el sistema contributivo, pero también se incluirá información del régimen del seguro social campesino.

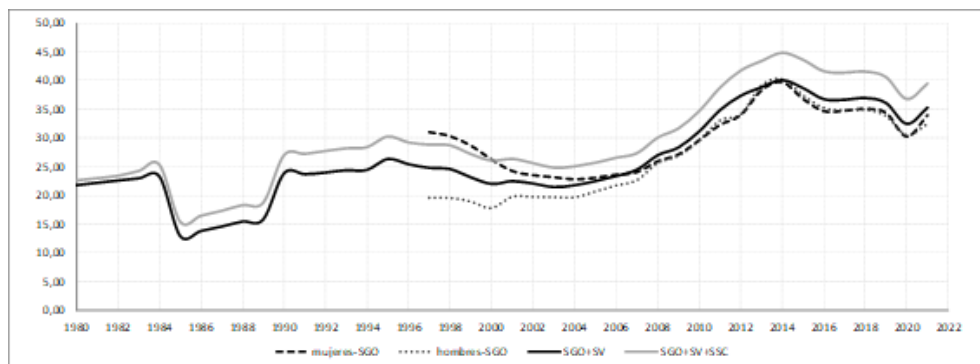
Calcular la cobertura de activos del sistema de pensiones tiene como objetivo principal, estimar el porcentaje de personas mayores a 65 años que recibirán una pensión de jubilación (contributiva) en el futuro, de tal forma que los hacedores de políticas públicas conozcan cuál será la potencial población desprotegida y diseñen las respectivas políticas previsionales para cubrirla, y pronostiquen los rubros en el PGE.

#### Cobertura efectiva (PEA): cotizantes/población económicamente activa (1980-2021)

Para la construcción del indicador de cobertura efectiva (PEA), se consideraron dos tipos de información: i) anual desde 1980 hasta 2021 —publicada en los boletines del IESS y considerando los datos de la PEA publicados por la CEPAL—; y ii) mensual desde 2004 hasta 2021 (datos administrativos proporcionados por la DAIE y considerando los de la PEA publicados por el INEC, a través de las ENEMDU).

Para el primer caso, la tasa de cobertura efectiva (PEA) se presenta en la Figura N.º 9, donde se pueden observar los resultados por género (solo SGO), considerando el régimen de afiliación. El Seguro Voluntario (SV) brinda cobertura desde 1990; por lo que se puede observar que la tasa de cobertura efectiva, considerando el SGO y Voluntario (más el SSC), aumentó 13 (17) puntos porcentuales, al pasar de 21.75% (22.5%) en 1980 a 35.4% (39.4%) en 2021.

**Figura N.º 9:** Evolución de la tasa de cobertura efectiva (PEA) anual, 1980-2021



Nota: SGO: Seguro General Obligatorio. SV: Seguro Voluntario. SSC: Seguro Social Campesino.

Fuente: IESS (1980-2021) y CEPAL (s.f)

Elaboración propia.

En el período de 1980 a 1995 (excepto en 1984-1990 que cae) este indicador tuvo un crecimiento lento, al pasar de 21.75% (22.5%) a 26.3% (30.2%) y luego cayó hasta 21.43% (24.8%) en 2003 para luego tener un crecimiento significativo de 19.1 (19.95) puntos porcentuales hasta 2014, que llegó al 40.5% (44.75%) —cobertura máxima alcanzada, debido, entre otros factores, a una política fiscal expansiva (y sus efectos multiplicadores) financiada en parte por un alto precio del petróleo que favoreció al PGE (Cajas Guijarro et al., 2022; Velín-Fárez, 2019b)—. Lamentablemente, a partir de 2014, por la caída del precio del petróleo, y como sucedió en la mayoría de los países de la región por la recesión económica de 2015 y 2016 —que empeoraron las condiciones en el mercado laboral (Arenas de Mesa, 2019) —, la cobertura de la PEA ha empezado a caer hasta llegar al 35.2% (39.4%) en 2021. Respecto a los resultados por género<sup>27</sup>, entre 1997 y 2008, se observa una brecha de género significativa (11.5 puntos porcentuales), con una población económicamente activa femenina (31% en 2007) con mayor cobertura que la masculina (19.5%); pero a partir de ahí, la brecha prácticamente es nula, situándose en 35.2% aproximadamente. Sin embargo, si analizamos la cobertura de la población en edad de trabajar, la población que tiene mayor cobertura corresponde a la masculina (ver Figura N.º 10), donde evidentemente es menor el resultado (en 2021, 24.73% para el caso de SGO + SV; y 27.65% si se incluye también el SSC).

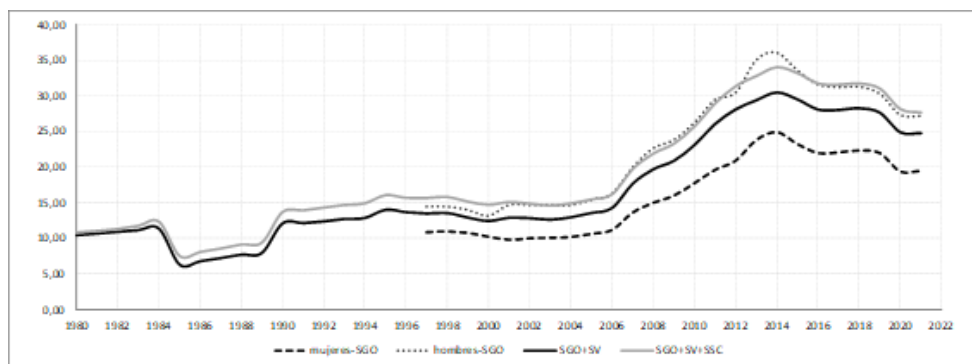
El promedio de la cobertura efectiva (PEA) de América Latina en 2000 fue del 34.8% y en 2017 del 45.3%, resultados por encima de los de Ecuador (25.3% y 37%, respectivamente). Si comparamos con resultados de los países de la región, Ecuador, al igual que República Dominicana (41.3%<sup>28</sup>), México (36.3%), Nicaragua (31.3%) y Colombia (30.5%), se encuentra en el grupo de países con cobertura media, es decir, que están por debajo del 50%, pero por encima del 30%; mientras que países como Uruguay (81.1%), Panamá (64.1%), Costa Rica (63.6%), Chile (63.4%), Brasil (58%) y Argentina (56.2%) se encuentran en el grupo de cobertura superior (por encima del 50%) (Arenas de Mesa, 2019).

---

27 Se exceptúa del análisis al SSC por cuanto la información disponible presenta la afiliación del jefe del hogar (independientemente del género).

28 Los porcentajes en paréntesis corresponden a 2017 presentados en Arenas de Mesa (2019).

**Figura N.º 10:** Evolución de la tasa de cobertura (PET) anual, 1980-2021



Nota: SGO: Seguro General Obligatorio. SV: Seguro Voluntario. SSC: Seguro Social Campesino.

Se considera a la población en edad de trabajar, 1980-2006: mayor a 10 años, hasta los 64; desde 2007, mayor a 15 años hasta los 64.

Fuente: IESS (1980-2021) y United Nations (2017). Elaboración propia.

La caída significativa de la cobertura en Ecuador en la década de 1980 podría explicarse, entre otros, por la caída del gasto público por el conflicto fronterizo con Perú en la cordillera del Cóndor a inicios de 1981, hecho que minó los recursos del Estado para comprar costosos equipos bélicos. Es importante, también, destacar que los ingresos por la venta de petróleo cayeron por el decremento de sus precios, así como por la reversión del flujo de los préstamos a los países del mal llamado tercer mundo. En 1980, el precio (por barril) del petróleo estaba en USD 35.2, mientras que en julio de 1986 estaba a menos de USD 9 (Acosta, 2012).

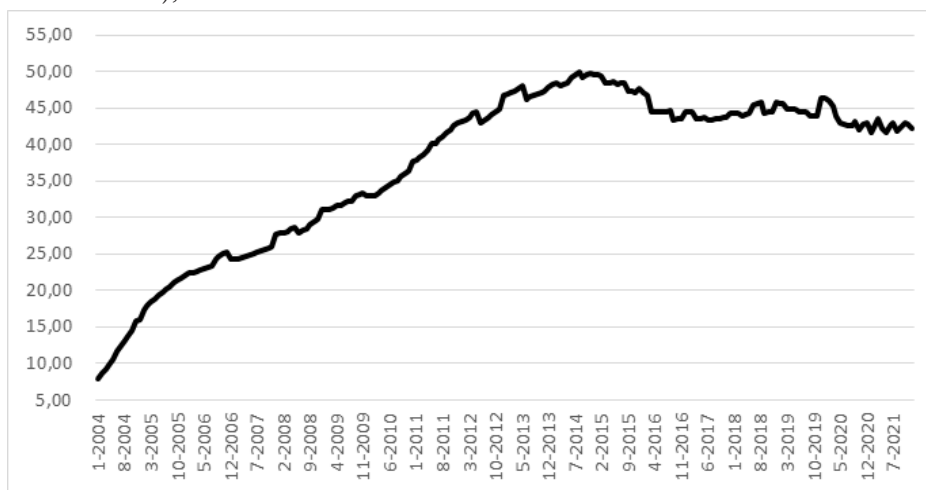
La crisis de la deuda, como menciona Acosta (2012), sería motivada por la crisis internacional a principios de la década de 1980, principalmente por los déficits de la economía norteamericana y las políticas económicas impuestas en el gobierno de Reagan; que llevarían a una subida de las tasas de interés hasta un 20% aproximadamente, hecho que incentivaría la salida de capitales de América Latina hacia Estados Unidos, capitales “destinados a financiar las grandes transformaciones tecnológicas” (193).

En el segundo caso, considerando por un lado la información mensual desde enero de 2004 a diciembre de 2021, podemos observar en la Figura N.º 11<sup>29</sup> que la cobertura efectiva aumentó 42 puntos porcentuales, al pasar del 8% en 2004 (enero) al 50% en 2014 (agosto). Este incremento se debe al aumento del número de cotizantes en más de 3.34 millones de personas en ese período, donde es importante mencionar el artículo 242, 243 y 244 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) que penaliza la no afiliación

29 En la Figura N.º 26 en el Anexo B, se pueden observar los valores de la población para tener una mejor idea de la cobertura y su evolución en el tiempo. A diciembre de 2021, la población económicamente activa ascendió a 8.6 millones de personas, mientras que el número de personas con cobertura de la seguridad social fue de 3.6 millones, es decir, aproximadamente una brecha de 5 millones.

de los trabajadores. Por otro lado, nótese que el fuerte impacto negativo de la pandemia por COVID-19 que se esperaba en este indicador, se ve reducido por el incremento de afiliación al Seguro Voluntario (ver Figuras N.º 26 y N.º 27). Si bien es cierto que hay una reducción del número de cotizantes en 2020, el número de afiliados voluntarios crece rápidamente, siendo mayor para el caso de los hombres que de las mujeres (ver Figura N.º 27). Cabe señalar que el incremento de estas afiliaciones no necesariamente refleja que el empleo adecuado ha crecido (como vimos en la Figura N.º 8); al contrario, es un reflejo de la precariedad laboral, pues, la elección por este seguro es en general para no quedarse sin cobertura de la seguridad social —y, recordar también que a este pueden acceder las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar—. Adicionalmente, como se observa en Bargain et al. (2023), que analiza las afiliaciones por sectores, solo en industrias<sup>30</sup> con bajos ingresos —donde el salario generalmente es el mínimo—, se ve un aumento en el número de afiliados.

**Figura N.º 11:** Cobertura efectiva (PEA) mensual del sistema de pensiones (SGO+SV+SSC), 2004-2021



Nota: Dentro del número de cotizantes se incluyen Seguro General Obligatorio, Seguro Voluntario y Seguro Social Campesino. Los datos de la PEA considerados de la ENEMDU se presentan de acuerdo con la periodicidad de publicación, por lo que, en el caso de anual, se considera que en los meses subsiguientes se mantiene constante el valor, y de igual forma para los datos administrativos del Seguro Social Campesino.

SGO: Seguro General Obligatorio. SV: Seguro Voluntario. SSC: Seguro Social Campesino.

Fuente: IESS (DAIE), ENEMDU (2004-2021).

Elaboración propia.

El valor mínimo de la base reguladora para la afiliación al Seguro Voluntario es el Salario Básico Unificado (SBU), que en 2022 fue de USD 400, resultando en una contribución total de USD 74.80. Ahora bien, dentro del Seguro General Obligatorio se incluye

<sup>30</sup> Por ejemplo: industrias dedicadas a las artes y entretenimiento, servicios de alquiler, servicios de limpieza, etc.

la categoría de “Trabajo No Remunerado del Hogar”, cuyo crecimiento de 55 mil (en 2015) a 329 mil cotizantes (en 2021) ha sido significativo y mayor al número de cotizantes del Seguro Voluntario (116 mil a 193 mil). Asimismo, la cobertura efectiva de la PEA ha empezado a caer hasta llegar al 42% en 2021 (diciembre).

Estos resultados indican que más de la mitad de la población económicamente activa no está contribuyendo al sistema de pensiones; lo cual podría significar que la gran mayoría de estas personas, cuando alcancen la tercera edad, necesitarán algún tipo de apoyo financiero del Estado para mitigar su vulnerabilidad.

## **Cobertura ocupacional: cotizantes/población ocupada o con empleo (2002-2020)**

La determinación de la cobertura de los ocupados (cotizantes con empleo) depende del grado del desarrollo institucional del sistema de pensiones (falta de fiscalización de la evasión previsional) y de las características del mercado laboral<sup>31</sup> (alta informalidad —medido por registro del RUC— y empleo independiente).

La información disponible para este indicador es desde 2002, gracias a estimaciones realizadas por la CEPAL —que utiliza su propia metodología, para estimar el empleo y la PEA—.

Entre 2006 y 2021, la cobertura ocupacional es muy similar a la efectiva (PEA). Sin embargo, dado que en el denominador solamente se considera a las personas con empleo (que son menos que las económicamente activas), es alrededor de 4 puntos porcentuales en promedio mayor que la cobertura efectiva (PEA) —excluyendo el SSC<sup>32</sup>—.

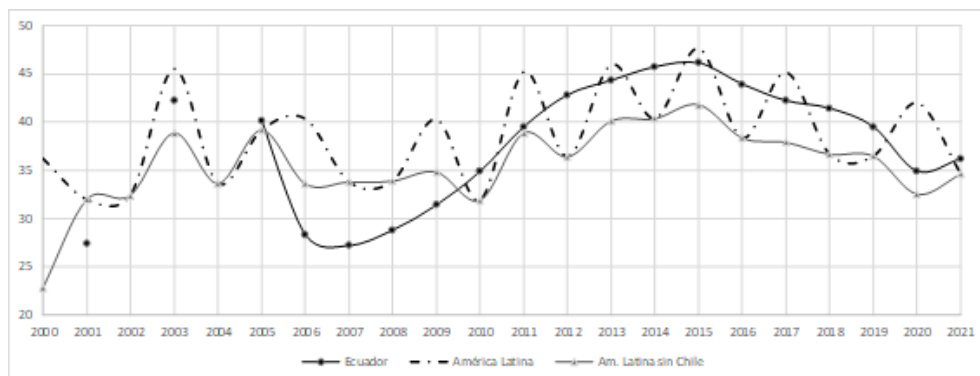
La cobertura de la población con empleo aumentó del 27.4% en 2001 al 36.2% en 2021. Este incremento no ha sido gradual durante todo el período, sino que empezó con un aumento significativo de 14.8 puntos porcentuales entre 2001 y 2003, para posteriormente caer hasta 27.2% en 2007 y luego aumentar de forma sostenida hasta alcanzar un 46.1% en 2015 y disminuir hasta 36.2% en 2021. La evolución entre 2007 y 2021 es muy similar a la presentada por la cobertura de la población económicamente activa (ver Figura N.º 9).

---

31 En el caso de Ecuador, el Código de Trabajo establece el pago de una pensión patronal vitalicia por trabajar en relación de dependencia cuando ha trabajado por más de 25 años y, excepcionalmente, en caso de despido intempestivo, por haber laborado más de 20 años, artículo 188 y 216.

32 La información que publica el IESS es diferente en cada boletín porque depende del corte de la emisión de las bases de datos, lo que da lugar a tener resultados diferentes (por ejemplo, considerando las estimaciones publicadas por la CEPAL, hay una caída del porcentaje de cobertura del 2003 al 2007, difiriendo así la tendencia presentada en el caso de la cobertura efectiva (PEA)).

**Figura N.º 12:** Porcentaje de ocupados afiliados a un sistema previsional (15 años y más), 2002-2020



Nota: Países considerados en función de información disponible: Bolivia (2003 y 2005 no disponibles), Brasil (2000, 2010 y 2006-2021 no disponibles), Chile, Colombia (disponibles desde 2008), Ecuador (2000, 2002 y 2004 no disponibles), El Salvador (2008, 2011 y 2021 no disponibles), Panamá (2000, 2010, 2012 y 2020 no disponibles) y Perú (2000 no disponible). Chile presenta datos trianuales hasta 2010 y luego bianuales, y es el país con mayor cobertura (90% a 2021).

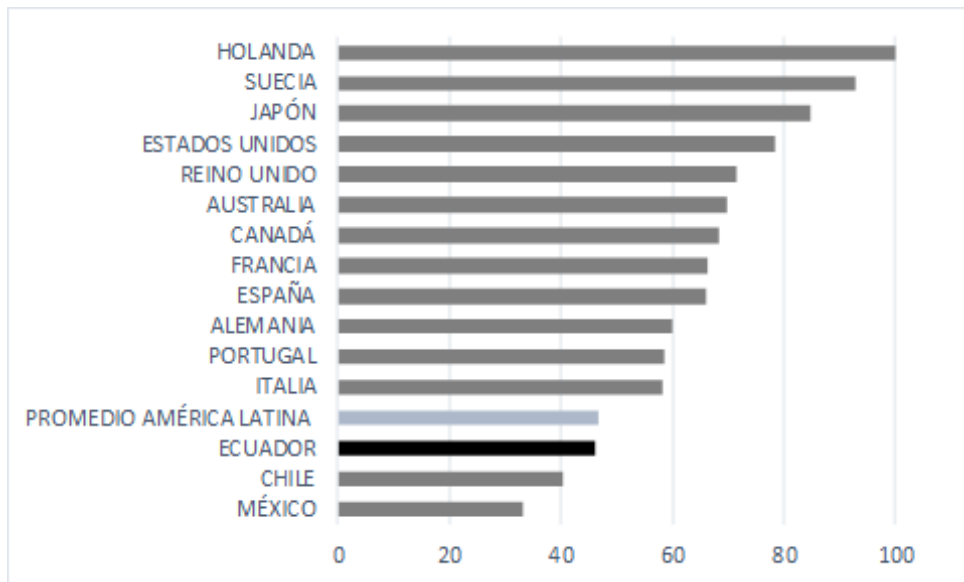
Fuente: CEPAL (S. f.)

Elaboración propia.

Si comparamos los resultados de Ecuador con los países de la región, sin considerar la alta cobertura ocupacional en Chile (90% en 2020), la cobertura ocupacional en Ecuador está por encima del promedio de los países de América Latina desde 2010 (34.6% en 2021). Respecto a la cotización por grupos de edad, en 2021, el mayor número de cotizantes con empleo se encuentra en el rango de edad de 25 a 34 años en el sector privado; mientras que del sector público está en el rango de 30 a 39 años (IESS, 2021). En comparación con los países de la OCDE, Ecuador estaría por debajo (ver Figura N.º 13).

Finalmente, resta por analizar la calidad de la cobertura y la desigualdad. En el primer caso, considerando la densidad de cotizaciones —proporción de la edad activa del trabajador en la que efectivamente cotizó a la seguridad social— se podría estimar los potenciales efectos fiscales de la baja densidad de cotización; sin embargo, es tema escasamente estudiado porque se trata de un concepto relativamente nuevo y por la dificultad para obtener los datos necesarios. Como se observa en las Figuras N.º 11 y 12, la proporción de la población económicamente activa que realiza cotizaciones a los sistemas de pensiones es baja y se puede decir que las personas que cotizan lo hacen con poca frecuencia por las altas transiciones del trabajo formal al informal (Velín-Fárez, 2019b). Este problema se traducirá en una baja cobertura de pasivos y, dado el crecimiento de las afiliaciones al Seguro Voluntario, en la insuficiencia de las pensiones de jubilación —donde los afiliados al SSC son los más vulnerables—.

**Figura N.º 14:** Porcentaje de trabajadores cotizantes a la seguridad social, 2016



Fuente: Statista (2016) y CEPAL (s.f.)

Elaboración propia.

Respecto a la desigualdad —considerando la cobertura efectiva PEA por quintiles—, en Arenas de Mesa (2019) se observa que ha incrementado significativamente, donde si bien es cierto que la cobertura efectiva (PEA) ha crecido en todos los quintiles, esta ha sido mayor en los quintiles de mayores ingresos. En el caso de América Latina, la cobertura del quintil I (menores ingresos) en 2002 fue del 7.5% y del quintil V (mayores ingresos) del 51.9% (una brecha de 44 puntos porcentuales); mientras que en el caso de Ecuador fue del 13.8% y 38.6%, respectivamente (brecha de 24.8 puntos porcentuales). En 2016, dicha cobertura fue del 19.3% y 66.2%, respectivamente, para el caso de Ecuador, situándose así por encima de los respectivos valores de América Latina (13.6% y 63.6%), y generando una brecha de cobertura entre el quintil más bajo y el más alto de 46.9 puntos porcentuales.

#### **4.2.3.2. Cobertura de pasivos: jubilados y pensionistas de jubilación (pasivos/población mayor a 65 años)**

La cobertura de pasivos mide la proporción de personas mayores a 65 años que tienen acceso a una pensión de jubilación contributiva (pagada por el IESS) y no contributiva (pagada por el MIES). Para el cálculo de este indicador se consideraron los jubilados y pensionistas de 65 años y más con respecto a la población de este grupo etario.

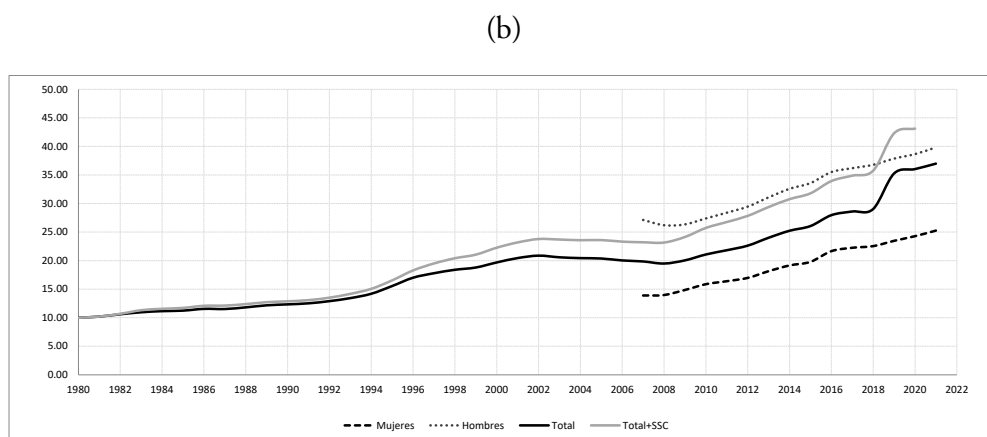
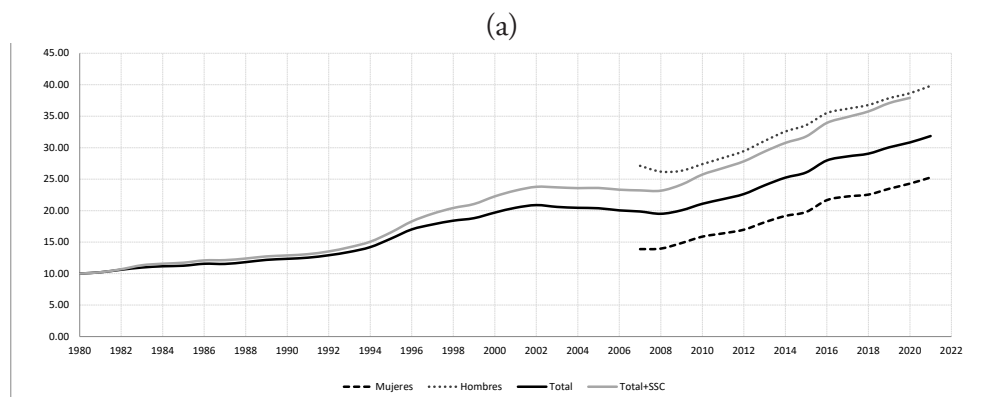
## **Cobertura de pasivos contributiva: 1980-2021**

Como se indicó anteriormente, en 1980 una sola institución se encargaba de las prestaciones de la sociedad ecuatoriana; sin embargo, actualmente el IESS se encarga de las correspondientes a la sociedad civil, mientras que el ISSPOL y el ISSFA, a la policía y militares, respectivamente. En la Figura N.º 14 se presenta la evolución de este indicador, donde la figura (a) presenta resultados que incluye a los pensionistas de este sector desde 1980 hasta 1996 y (b) incluye también los resultados de policías y militares para el caso de 2019, 2020 y 2021; por eso, el pico que llama la atención —6 puntos porcentuales de diferencia con respecto a la figura a—.

La cobertura de pasivos contributiva fue del 10% en 1980 y creció al 37% en 2021 (27 puntos porcentuales), ver Figura N.º 14 (b). Este crecimiento fue gradual hasta alcanzar el 20.87% en 2002; luego empezó a disminuir hasta 2008 (19.49%), ocasionada por un mayor crecimiento de la población mayor a 65 años que de la población jubilada, para posteriormente aumentar significativamente hasta alcanzar un 37% en 2021 (salvo en 2018). Respecto a la cobertura de pasivos por género, como se esperaba, los hombres (39.8% en 2021) tienen resultados más altos que las mujeres (25.3%), siendo la brecha de género aproximadamente de 14 puntos porcentuales. Como se ha mencionado anteriormente, a pesar de que el IESS incluya el régimen del Seguro Social Campesino y se considere como una prestación contributiva, es importante analizar la calidad de la pensión (suficiencia), tema que abordamos a través de las tasas de reemplazo en la siguiente sección. Las prestaciones por vejez o invalidez del Seguro Social Campesino empezaron desde 1982; por eso, en la Figura N.º 14, en los dos primeros años se superponen las líneas (Total y Total + SCC).

El promedio de la cobertura de pasivos contributiva de América Latina en 2000 fue del 48.1% y en 2007, 55%, resultados por encima de los de Ecuador, influenciados principalmente por los altos de Argentina (92.4%), Brasil (75.7%) y Chile (67%); se recomienda ver Arenas de Mesa (2019).

**Figura N.º 14:** Evolución de la tasa de cobertura de jubilados (%), 1980-2021



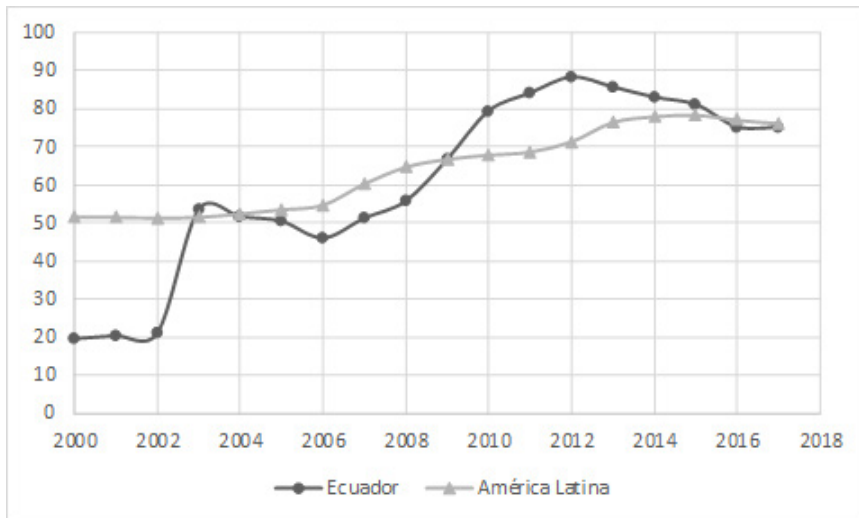
Nota: En la figura (b), dentro del número de jubilados (por vejez) Total y Total + SCC se considera información del ISSFA e ISSPOL publicada en Palán et al. (2021) a diciembre de 2019 y 2020, y a septiembre 2021.

Fuente: IESS (1980-2022), Palán et al. (2021) y United Nations (2017, 2022).

## Cobertura de pasivos (contributiva y no contributiva)

El promedio ponderado de la cobertura de pasivos (contributiva y no contributiva) de América Latina en 2017 es del 76.2% (aumento significativo de 24.7 puntos porcentuales desde 2000); mientras que, para el caso de Ecuador, es del 75.1% (con un aumento de 55.7 puntos porcentuales) (Arenas de Mesa, 2019). Este incremento es significativo por los programas asistenciales mencionados en el capítulo previo, es decir, el Bono de Desarrollo Humano, Pensión Adultos Mayores, Pensión personas con discapacidad. El incremento ha sido significativo entre 2002 y 2003, para luego disminuir hasta 2006 y alcanzar un pico del 88.2% en 2012. Posteriormente, empezó a disminuir gradualmente hasta llegar al 75.1% en 2017.

**Figura N.º 15:** Evolución de la tasa de cobertura de jubilados (%) contributiva y no contributiva, 2000-2017



Fuente: Arenas de Mesa (2019)

Elaboración propia.

El aumento de la cobertura de pasivos ha ayudado a reducir la pobreza entre la población mayor, hecho corroborado a través de encuestas de hogares en la región. En 2017, el 15.8% de las personas mayores de 65 años o más se encontraban en pobreza, situación que hubiese empeorado si no se tuvieran en cuenta los ingresos provenientes de las pensiones, que entre las personas mayores en América Latina subiría al 36.9%, porcentaje mayor al promedio de la región en ese año (30.7%) (CEPAL, 2018). Cabe señalar que la cobertura de pasivos no contributiva es mayor a la contributiva; empero el peso del subsidio es mayor en el caso de las pensiones contributivas (Velín-Fárez, 2019b).

#### 4.2.3.3. Tasa de reemplazo: pensión/salario. Análisis de salarios y pensiones, 1996-2021

Este indicador mide el porcentaje del salario que un jubilado recibe como pensión<sup>33</sup>, y puede ser calculado de algunas formas: considerando el último salario, el promedio de los salarios de los últimos cinco (10, 15, etc.) años de la vida laboral (base reguladora), o el promedio de los salarios de toda la vida laboral (cotizada). El cálculo de este indicador requiere de información del historial laboral de los cotizantes. Dado que esta información no es pública, se realizan simulaciones, asumiendo, generalmente, que la densidad de las cotizaciones es del 100% y algunos supuestos de indicadores macroeconómicos,

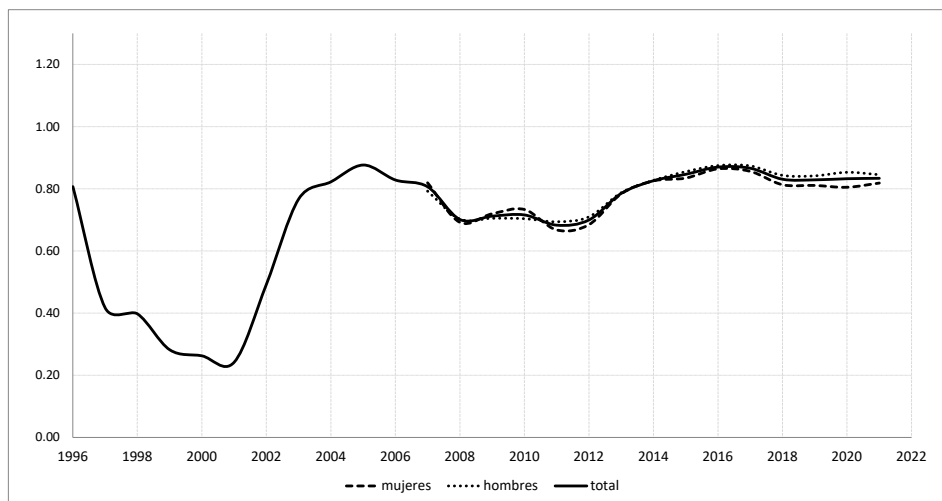
<sup>33</sup> Considerando a las personas que cumplieron los requisitos para su acceso. Este indicador no considera a las que se quedan sin pensión.

financieros y otros propios de las características del sistema. En BID/OCDE/Banco Mundial (2015) podemos encontrar una estimación de las tasas de reemplazo<sup>34</sup> para los países de América Latina y el Caribe, donde para el caso de Ecuador, se presenta una tasa del 94.2%, una de las más altas solo por detrás de Venezuela y Paraguay. Esta tasa es incluso más alta que para el caso de los países de la OCDE (Velín-Fárez, 2021).

Para tener una aproximación de la evolución de este indicador, se puede considerar el promedio de las pensiones y de las bases de aportaciones (salarios) publicados en los boletines del IESS (ver Figura N.º 16). La tasa de reemplazo de la pensión por vejez en 1996 fue de 81% y de 83% en 2021. La evolución que se observa comenzó con una disminución de 57 puntos porcentuales entre 1996 y 2001, ocasionada principalmente por la crisis económica a finales de la década de 1990 —por la devaluación del sucre, el monto de las pensiones era paupérrimo— y su consecuente proceso de dolarización, adoptado el 9 de enero de 2000. Posteriormente, aumenta hasta alcanzar una tasa del 88% en 2005 y disminuir hasta el 70% en 2012; finalmente, alcanza una tasa del 83% en 2021 —teniendo un pico significativo del 113% en 2017—.

La evaluación de la suficiencia de las pensiones debe ser a nivel agregado —comparar las pensiones promedio con la línea de extrema pobreza, la línea de pobreza, el salario mínimo y el ingreso per cápita— y a nivel individual—comparar el promedio de las pensiones con el del ingreso previo al retiro—, es decir, considerar la tasa de sustitución o tasa de reemplazo del sistema de pensiones.

**Figura N.º 16:** Evolución de la tasa de reemplazo de la pensión por vejez, 1996-2021



Nota: tasa de reemplazo = pensión promedio / base de aportaciones promedio.

Fuente: IESS (1996-2022)

Elaboración propia.

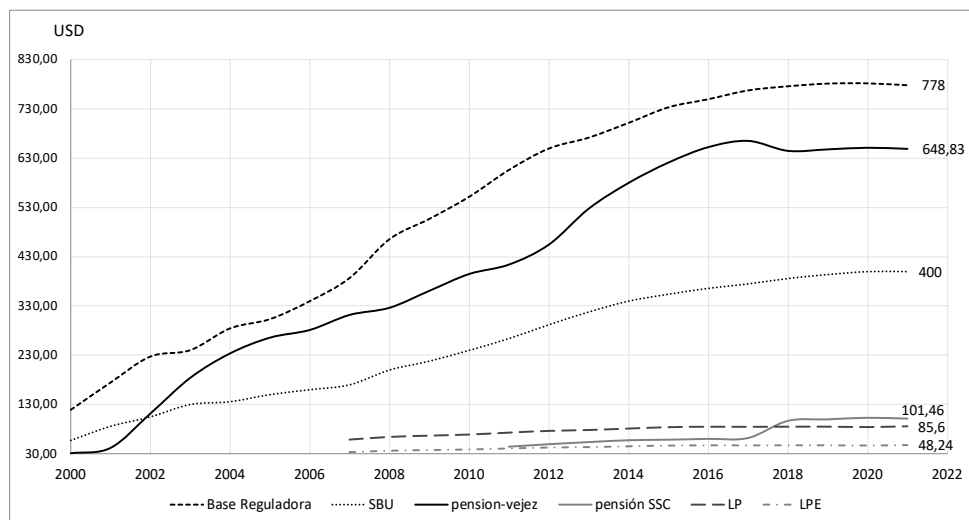
<sup>34</sup> Referida a la tasa bruta de reemplazo, cuya definición es expresada como “el nivel de las pensiones en el momento de la jubilación en relación con los ingresos durante la vida laboral”.

En la Figura N.º 17 se presenta la evolución del promedio de los salarios y del promedio de las pensiones desde 2000, analizadas frente al SBU y las líneas de la pobreza que, además, permiten comprender los resultados de la tasa de reemplazo presentados en la Figura N.º 16.

La pensión media por vejez en Ecuador subió un 479% desde 2002 frente al 242% de los salarios (base reguladora: renta considerada para el cálculo de la aportación al IESS). Por su parte, la pensión por vejez del Seguro Social Campesino presenta valores extremadamente bajos e incluso por debajo de la línea de la pobreza. Afortunadamente, por la reforma del 2018, el valor subió a 100 USD, representando un 15% del valor promedio de la pensión del SGO + SV, y situándose 32 puntos porcentuales por debajo del promedio de las pensiones del sector rural de América Latina (CEPAL, 2018).

En Álvarez et al. (2020) se pueden observar las pensiones no contributivas como proporción de la línea de pobreza para algunos países de la región, donde Ecuador, con el 90%, está en los últimos puestos solo por encima de Perú (60%) y Colombia (50%). El primero es Trinidad y Tobago con 790%, seguido de Argentina y Brasil, con 430% y 360%, respectivamente.

**Figura N.º 17:** Cuánto cobran los jubilados y los asalariados (promedio) vs. SBU y línea de pobreza (USD), 2000-2021

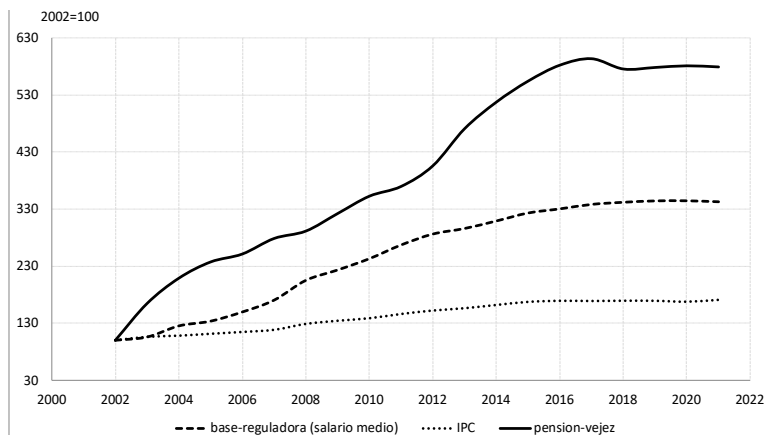


Nota: SBU: Salario Básico Unificado, SSC: Seguro Social Campesino, LP: línea de pobreza, LPE: línea de pobreza extrema.

Fuente: IESS (2000-2022), BCE (2023), INEC (2021), Superintendencia de Bancos (Balances Generales del IESS por fondos).

Elaboración propia.

**Figura N.º 18:** Pensión media, salario medio e IPC, 2002-2021

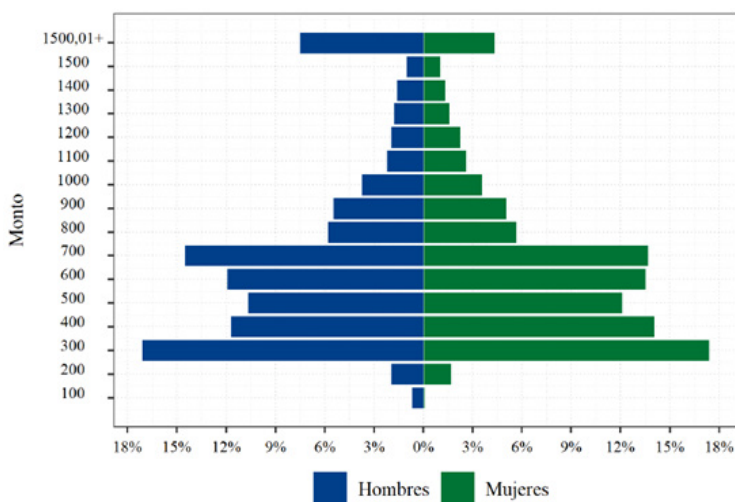


Fuente: IESS (2000-2022), BCE (2023), INEC (2021).

Elaboración propia.

Si se analiza la distribución de las pensiones, se puede evidenciar la presencia de la desigualdad *intrageneracional*; por ejemplo, para 2018, aproximadamente el 19% de la población jubilada por vejez (5.4% de la población mayor a 65 años) tuvo una pensión mayor a 1 000 USD, mientras que la mayoría accede a una pensión por debajo de los USD 700 (ver Figura N.º 19). En América Latina, los jubilados del decil I tienen pensiones que representan solo el 10% de las pensiones de jubilación que reciben en promedio los jubilados del decil X (CEPAL, 2018).

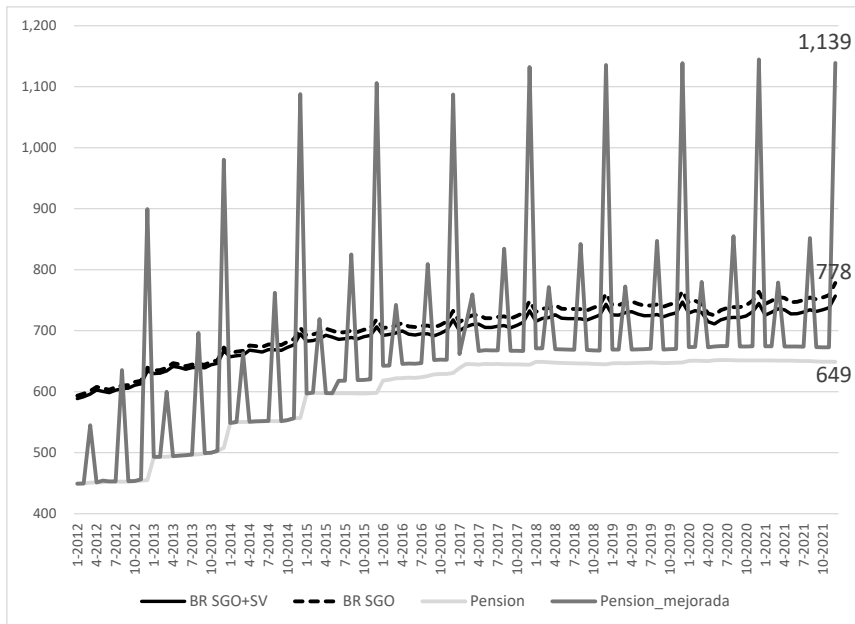
**Figura N.º 19:** Distribución de las pensiones (mensual) de jubilación por vejez, por monto y género, 2018



Fuente: IESS (2019b: 144)

El promedio del valor de las pensiones presentado en la Figura N.º 17 no considera las mejoras que reciben algunos jubilados; sin embargo, en la Figura N.º 20 se pueden observar — los picos corresponden a los meses de marzo, agosto y diciembre— . Aquí se evidencia un hecho inusual: las rentas de los pasivos son mayores a las de los activos.

**Figura N.º 20:** Promedios de salarios vs. pensiones por vejez (mensuales), 2012-2021



Nota: BR: base reguladora (masa salarial/número de cotizantes); SGO: Seguro General Obligatorio; SV: Seguro Voluntario.

Fuente: IESS (DAIE).

Elaboración propia.

### 4.3. Evaluación de sostenibilidad del sistema de pensiones (fondo IVM)

En esta sección se presenta un análisis de sostenibilidad y suficiencia de las pensiones (contributivo y para la contingencia de vejez) desde el punto de vista macroeconómico, bajo tres escenarios para 2050 y desde un punto de vista actuarial. Se consideran los resultados de la valuación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte del Seguro General Obligatorio y del Seguro Voluntario, así como del Seguro Social Campesino.

#### 4.3.1. Perspectiva macroeconómica

El análisis que presentamos en esta subsección tiene una perspectiva económica agregada, con una intención fundamentalmente ilustrativa, basada en el estudio para el caso español de De Cos et al. (2018). Sin embargo, creemos que los resultados no serían

cuantitativamente diferentes de estudios con modelizaciones complejas; por ejemplo, ver Velín-Fárez (2019b). Así, el gasto en pensiones, expresado en relación con el PIB, dependería de tres tipos de factores:

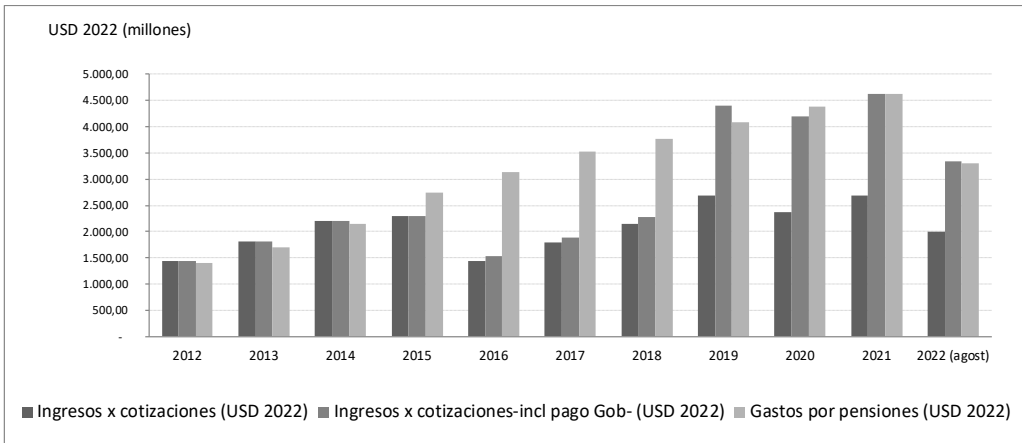
- Factor demográfico: Dado que el gasto está ligado fundamentalmente a las pensiones de jubilación, el gasto por las prestaciones sería mayor cuando el grupo de edad correspondiente sería más numeroso en relación con la población en edad de trabajar (aumentaría la tasa de dependencia).
- Factor de mercado laboral: Si la tasa de empleo (proporción de la población en edad de trabajar y con empleo) es menor, el PIB sería menor. Este hecho haría que el gasto en pensiones, expresado en % del PIB, sea mayor. Se debe considerar el empleo adecuado para el análisis del sistema de pensiones.
- Factor relacionado con el producto de la tasa de reemplazo (media de la pensión / salario medio) y el peso de las remuneraciones en el PIB: Si la tasa de reemplazo es mayor, el gasto en pensiones también lo será. De igual forma, considerando las tasas de empleo y de reemplazo, el gasto en pensiones sería mayor si la participación de las remuneraciones en el PIB es mayor.

Con base en esta descomposición y los resultados presentados en la sección anterior, se puede observar que el aumento del gasto en pensiones responde a una mayor presión demográfica (una mayor tasa de dependencia, ver Figura N.º 7), y a un aumento de la tasa de reemplazo (ver Figura N.º 16).

La tasa de empleo adecuado (ver Figura N.º 8), que aumentó hasta 2014, ayudó a contener en parte el gasto en pensiones —y tener un superávit en el balance financiero del fondo IVM—, pero viene cayendo desde entonces, contribuyendo en consecuencia a incrementar el peso del gasto en pensiones en el PIB. Durante las dos últimas décadas, además, la pensión media se ha incrementado sustancialmente por encima del salario medio y del IPC (ver Figura N.º 18). Parte de este efecto, especialmente desde 2012, podría responder a la fórmula de cálculo de la pensión (5 mejores años), políticas de jubilación en el sector público —algunas motivadas por el Decreto Ejecutivo N.º 813, del 12 de julio de 2011—, considerando, además, el efecto sustitución —las pensiones de los que ahora forman parte del sistema de jubilación son generalmente superiores a las de los que fallecen—. Otros factores, como la revalorización de las pensiones en función de la inflación —mientras que los salarios se han mantenido e incluso han disminuido por el cambio de modelo económico desde 2017 (como vimos en la Sección 2)—, también han contribuido a ello.

Como se había proyectado, durante los últimos años, las cuentas del fondo IVM han experimentado un deterioro significativo. En concreto, a partir de 2015 se han registrado déficits crecientes hasta alcanzar el 2.10% del PIB en 2020 y 1.91% en 2021. Esta evolución se vio reducida por el aporte del gobierno que hace que el déficit sea nulo. (ver Figura N.º 21 y Figura N.º 22). Observamos que el gasto en pensiones ha crecido desde 1.92% en 2012 hasta 4.57% en 2021. Este incremento de 2.64% del PIB es el resultado, principalmente, del crecimiento sostenido del número de jubilados y del valor de las pensiones y una caída de los cotizantes.

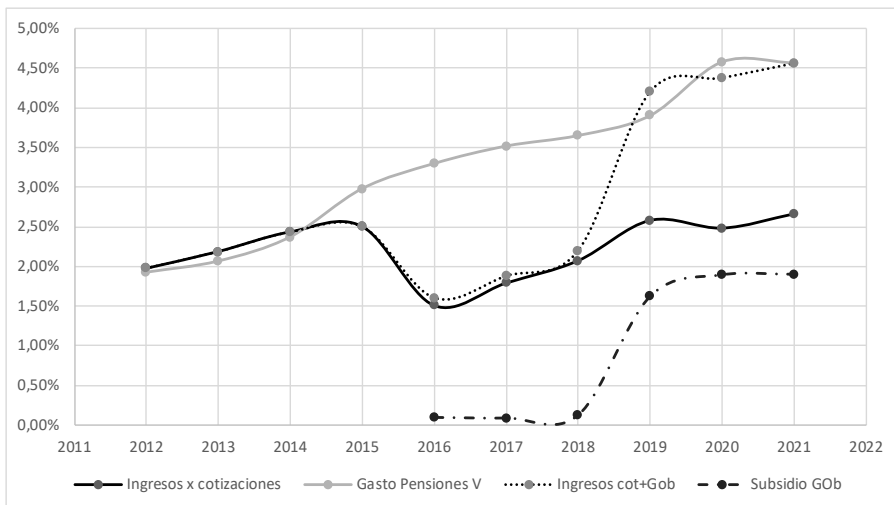
**Figura N.º 21:** Ingresos por cotizaciones y gasto en pensiones de vejez en millones considerando aportaciones realizadas por el gobierno\*, 2012-2022



Nota: En 2022 se considera información hasta agosto (IPC también). \*El aporte del gobierno no necesariamente ha sido del 40% y la información disponible está desde 2016 (de 2016 a 2018 son valores muy bajos).

Fuente: Superintendencia de Bancos (Balances Financieros del IEES) e INEC (2021).  
Elaboración propia.

**Figura N.º 22:** Ingresos por cotizaciones y gasto en pensiones vejez (% PIB), 2012-2022

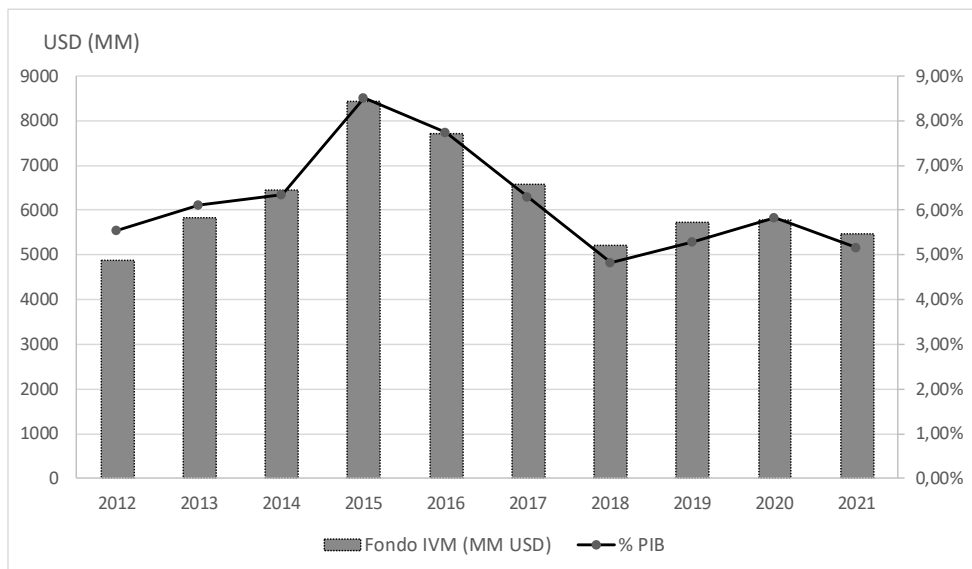


Nota: El aporte del gobierno no necesariamente ha sido del 40% y la información disponible está desde 2016 (de 2016 a 2018 son valores muy bajos).

Fuente: Superintendencia de Bancos y Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia.

Se hace evidente que este déficit ha llevado a una reducción del fondo de reservas, administrado por el BIESS (ver Figura N.º 23), mismo que tuvo un período de crecimiento de 2012 a 2015, llegando a USD 8.4 mil millones (8.5% del PIB); pero, por la reforma realizada en 2015, cayó hasta USD 5.2 mil millones (4.84% del PIB), pues en 2019 se declaró inconstitucional el no pago del 40% por parte del Estado y se reestablecieron los pagos (aunque no necesariamente en su totalidad). En 2019 y 2020 crece nuevamente, pero en 2021 decrece. De acuerdo con la OIT (2020), y bajo un escenario de pago del 28% del gasto en pensiones por parte del Estado, un resultado negativo de las reservas se evidenciaría en 2034.

**Figura N.º 23:** Fondo IVM administrado por el BIESS, 2012-2022



Nota: Eje izquierdo: USD en miles de millones. Eje derecho: % PIB.

Fuente: BIESS y Banco Central del Ecuador

Elaboración propia.

#### 4.3.1.1. Relación entre sostenibilidad financiera y suficiencia del sistema de pensiones contributivo

La relación entre sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones, como vimos, estaría determinada por los factores determinantes de sus gastos e ingresos. Así, como en De Cos et al. (2018), el gasto con relación al PIB sería igual a:

$$g = dba/e$$

donde  $g$  es la ratio entre el gasto en pensiones y el PIB,  $d$  es la ratio entre el número de pensionistas y la PEA<sup>35</sup>,  $b$  es la tasa de reemplazo (ratio entre el promedio de la pensión y el promedio de los salarios),  $\alpha$  es la participación de las remuneraciones en el PIB<sup>36</sup>, y  $e$  es la tasa de cobertura efectiva (número de cotizantes / PEA).

Los ingresos serían igual a:

$$i = \tau\alpha + \beta$$

donde  $i$  es la ratio entre los ingresos por cotizaciones del fondo IVM y el PIB,  $\tau$  es el porcentaje de la prima correspondiente al fondo IVM y  $\beta$  es el aporte del Estado al sistema de pensiones en términos del PIB.

Entonces, en el marco de un equilibrio financiero, si los gastos son iguales a los ingresos ( $g = i$ ), la tasa de reemplazo debería ser igual a:

$$b^* = \left( \tau + \frac{\beta}{\alpha} \right) e/d$$

Bajo este escenario estático, esta ecuación ilustra la disyuntiva entre recursos disponibles del sistema de pensiones y la suficiencia de las pensiones. Así, la generosidad del sistema estaría determinada por los niveles de cotizaciones, los aportes del Estado, el nivel de cobertura efectiva, la demografía (tasa de dependencia) y la evolución de los salarios (o productividad, como vimos antes).

Para ilustrar este equilibrio financiero y las tasas de reemplazo que se requerirían, a continuación, se plantean cuatro escenarios (ver Figura N.º 25):

1. actual ( $b0$ ) a 2021, donde  $d = 5.1\%$ ,  $e = 37.10\%$  y  $\alpha = 0.26$
2. moderado ( $b1$ ) a 2050, donde  $d = 25.71^{37}\%$ ,  $e = 37.10\%$  y  $\alpha = 0.24^{38}$
3. optimista ( $b2$ ) a 2050, donde  $d = 15.74^{39}\%$ ,  $e = 47.48\%^{40}$  y  $\alpha = 0.24^{41}$

---

35 Por facilidad, tasa de dependencia.

36 Por las particularidades de nuestro mercado laboral, nos referimos únicamente a los salarios de trabajadores que cotizan a la seguridad social (SGO + SV).

37 Considerando las proyecciones poblaciones presentadas en la Sección anterior.

38 Se considera el promedio de la información de 2007 a 2021 publicada por el Banco Central a través de las Cuentas Nacionales.

39 Considerando las proyecciones realizadas en OIT (2020). Además, por ejemplo, podría darse un incremento en la edad de jubilación.

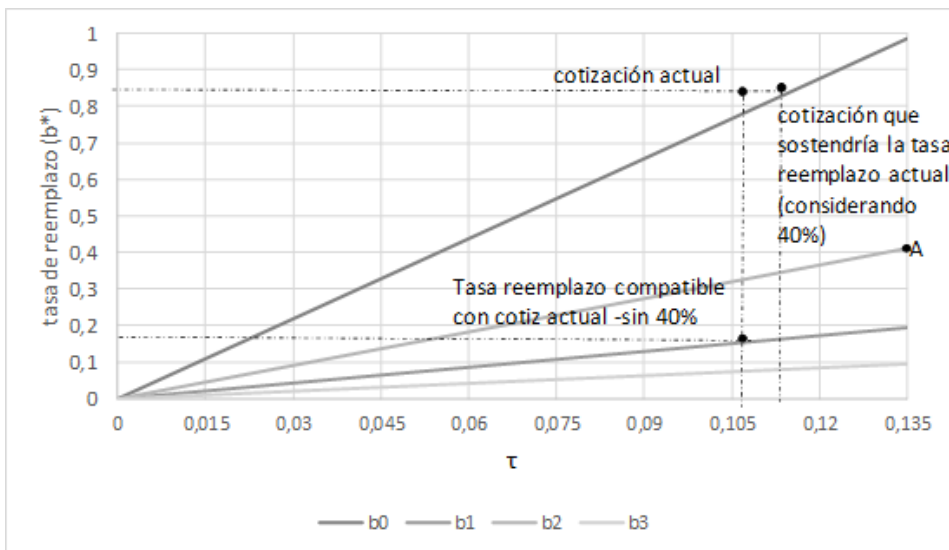
40 *Ídem*.

41 Se considera el 90% de la participación actual de las remuneraciones en el PIB, es decir, se espera que la

4. pesimista ( $b_3$ ) a 2050, donde  $d = 50\%$ ,  $e = 35\%$  y  $\alpha = 0.24$

Como resultado de la restricción de este equilibrio parcial y para contrarrestar el efecto de las tendencias demográficas sobre el sistema de pensiones se requerirían de tres alternativas: 1) reducir la tasa de reemplazo, 2) ampliar las fuentes de financiamiento, y 3) mejorar la tasa de cobertura efectiva. La Figura N.º 24 ilustra esta disyuntiva, considerando la situación a 2021 frente a combinaciones de ingresos y tasas de reemplazo que serían posibles en 2050, dada la tasa de dependencia prevista ( $d = 25.71\%$ ), incluyendo los cuatro escenarios descritos. Se observa que la tasa de cotización que equilibraría el sistema con la tasa de generosidad actual estaría muy lejos del equilibrio en 2050, incluso considerando el escenario más optimista. De este modo, sostener la actual tasa de reemplazo necesitaría de un aumento significativo de recursos en 2050 bajo todos los escenarios, donde lo recomendable sería pensar en una reducción de la tasa de reemplazo —ampliando el número de años base para el cálculo de la pensión— y un incremento de la tasa de cotización (punto A:  $b = 0.4$  y  $\tau = 0.135^{42}$ ). Evidentemente, restaría por analizar la desigualdad intra- e inter-generacional para que no se vean afectadas solo las cohortes más jóvenes. Bajo estos escenarios, si se mantiene el mismo nivel de generosidad, el aporte del Estado del 40% no sería suficiente para cubrir el déficit en 2050.

**Figura N.º 24:** Tasa de reemplazo bajo sostenibilidad (2050)



Fuente: Elaboración propia.

---

evasión previsional sea solo del 10%.

42 En Velín-Fárez (2019b), a través de un modelo de equilibrio general con generaciones solapadas, se llega a resultados similares.

### 4.3.2. Perspectiva actuarial

En esta sección se presentan los principales resultados de la valuación actuarial al seguro de invalidez, vejez y muerte del SGO y SV y del SSC a diciembre de 2018, realizados por la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS y aprobados previamente por actuarios externos. Utilizando estos resultados, en Palán et al. (2021) se realiza un análisis de sensibilidad, cuyos resultados se presentan en las Tablas N.º 5 y N.º 6, donde se plantea una reforma de las tasas de aportación (subida) en el IVM-SGO, con el fin de alcanzar el equilibrio actuarial en el horizonte de estudio (2019-2058).

**Tabla N.º 5:** Resultados valuación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte, Seguro General Obligatorio y Seguro Voluntario (31 de diciembre de 2018)

Escenario	Descripción
<b>Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este escenario refleja la situación financiera actuarial más probable del seguro IVM en el futuro, pues emplea parámetros financieros conservadores y realistas. Considera una tasa actuarial del 6.25% y una contribución estatal del 40%.</li> <li>• Suprime el aporte de 2.76% de los pensionistas una vez que la sentencia N.º 23-18-IN/19 declara inconstitucional dicha retención.</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario, se prevé un déficit actuarial de USD 7 728 millones en el horizonte de análisis de 40 años (2019-2058).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2050.</li> </ul>
<b>Propuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo este escenario se plantea una reforma de las tasas de aportación, con el fin de alcanzar el equilibrio actuarial en el horizonte de estudio (2019-2058).</li> <li>• Se incluye el financiamiento de la decimotercera y decimocuarta pensión, así como el auxilio de funerales, durante la vida activa del afiliado.</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario se prevé un superávit actuarial de USD 3 966 millones en el horizonte de análisis de 40 años (2019-2058).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2058.</li> </ul>
<b>Sensibilidad-A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este escenario se mantienen las condiciones del escenario propuesto, pero se considera la sensibilidad ante la inminente salida de 400 000 aportantes por causa de la pandemia por COVID-19. Se establece como hipótesis que la masa salarial sufriría una disminución de USD 2 600 millones en 2020.</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario se prevé un déficit actuarial de USD 3 809 millones en el horizonte de análisis de 40 años (2019-2058).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2053.</li> </ul>
<b>Sensibilidad-B</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantienen las condiciones del escenario base, pero considera una contribución estatal promedio del 28%.</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario se prevé un déficit actuarial de USD 14 672 millones en el horizonte de análisis de 40 años (2019 - 2058).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2043.</li> </ul>

Fuente: Palán et al. (2021)

**Tabla N.º 6:** Resultados valuación actuarial Seguro Social Campesino (31 de diciembre de 2018)

Escenario	Descripción
<b>Base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este escenario refleja la situación financiera actuarial más probable del Seguro Social Campesino en el futuro, pues emplea parámetros financieros conservadores y realistas. Se considera la contribución estatal con el 69% de su obligación legal del 40% del monto anual de las pensiones, el 37.2% del 0.30% sobre la materia gravada de todos los afiliados al SGO con relación de dependencia.</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario se prevé un déficit actuarial de USD 1 083 millones en el horizonte de análisis de 20 años (2019-2038).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2029.</li> </ul>
<b>Pesimista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo este escenario se asume que el Estado no contribuiría para el pago de pensiones ni con el resto de las contribuciones que por ley tiene que realizar.</li> <li>• Se asume que el Seguro Social Campesino no pagaría los beneficios por montepío (viudedad y orfandad).</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario se prevé un déficit actuarial de USD 3 602 millones en el horizonte de análisis de 20 años (2019-2038).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2023.</li> </ul>
<b>Legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este escenario se asume que la contribución del Estado será permanente y oportuna de acuerdo con lo que la ley dispone.</li> <li>• Se asume que el SSC pagará los beneficios por montepío (viudedad y orfandad).</li> <li>• Mediante la aplicación de este escenario se prevé un superávit actuarial de USD 841 millones en el horizonte de análisis de 20 años (2019-2038).</li> <li>• El último año de reserva positiva correspondería a 2038.</li> </ul>

Fuente: Palán et al. (2021)

## 5. Lecciones y recomendaciones

Una vez que se ha realizado una revisión histórica de las políticas sobre seguridad social y un análisis sobre algunas de las dimensiones que son elementos fundamentales para una evaluación integral de un sistema de pensiones para lograr la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones, en esta sección se discuten las principales lecciones de dichas políticas-respondiendo a las preguntas planteadas en este libro-, así como del rol del IESS y del

Estado para emitir recomendaciones. El objetivo es superar los problemas detectados, enfocándose en la búsqueda de un Estado de bienestar para todos los ecuatorianos, que garantice derechos y principios mínimos.

Respecto a cómo ha evolucionado la política pública en temas de seguridad social durante las últimas cuatro décadas y qué efectos ha tenido para reducir la pobreza y desigualdad, se puede decir que:

- El Estado (a través del IESS) tardó cincuenta en incluir a trabajadores sin relación de dependencia (Seguro Voluntario) y trabajadores rurales (Seguro Social Campesino) dentro de la Seguridad Social. Mientras que el trabajo del hogar-no remunerado se incluyó desde el año 2015.
- Las políticas relacionadas al sistema de pensiones de jubilación, así como de trabajo, prácticamente se han mantenido sin actualizarse frente a las nuevas realidades de este siglo. El sistema de pensiones ha tenido reformas paramétricas que han ido en detrimento de su sostenibilidad financiera. Dichas reformas no se han enfocado en esto, sino en el cumplimiento de derechos-leyes que fueron impuestos en sus orígenes —sin los debidos sustentos técnicos de largo plazo y sin considerar las dimensiones analizadas—. Este hecho contribuiría a una mayor desigualdad intra-generacional entre las personas de la tercera edad, siendo esta mayor para el caso del grupo que no adquirió derechos de jubilación. Cuando se analizan reformas, generalmente no se consideran a los derechos adquiridos. Empero, cuando los problemas son tan serios y considerando la equidad intra-generacional, de acuerdo con Jimeno, se llega a la conclusión de que los jubilados actuales deberían también contribuir de alguna manera al ajuste; así, por ejemplo, en España se incluyó el índice de revalorización<sup>43</sup> (Velín-Fárez, 2019a). Evidentemente, se debería estudiar qué grupos podrían contribuir para no afectar a los más vulnerables. Por otro lado, reformas profundas requieren de campañas de educación sobre sistemas de pensiones a toda la población, particularmente a tomadores de decisiones, de tal forma de discutirlos en los próximos años para lograr un equilibrio social y financiero<sup>44</sup>. Por ejemplo, se podría analizar la forma de cómo en el Perú se realizó una reforma de la constitución<sup>45</sup>, caso contrario serían inviables<sup>46</sup>.
- Los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos hasta 2006 presentan enfoques de ampliación de la cobertura y de derechos de la seguridad social. Desde 2007 se incluyen conceptos de redistribución para reducir pobreza y desigualdad. Sin embargo, algunos resultados no han sido los esperados. Por ejemplo, desde 2014 se viene dando una caída de la cobertura, y, respecto a la desigualdad inter-generacional,

---

43 Para mayores detalles de las reformas realizadas en España, ver Conde-Ruiz (2014).

44 Estudios sugieren que una población bien informada está más predispuesta a aceptar reformas (Boeri & Tabellini, 2012; Gouveia, 2017).

45 Para mayores detalles, ver Velín-Fárez (2020).

46 En la Sección 2 se mencionan algunas políticas implementadas por el IESS para mitigar la insostenibilidad financiera que fueron declaradas inconstitucionales.

esta ha crecido (la pensión media por vejez subió un 479% desde 2002 frente al 242% de los salarios), y la desigualdad intra-generacional (entre personas mayores a 65 años) ha aumentado para el caso de los hombres<sup>47</sup> (Velín-Fárez, 2019b). Así, como menciona Jimeno, en Velín-Fárez (2019a), las políticas sociales implementadas en algunos países de América Latina, en lugar de disminuir desigualdades, han dado lugar a un aumento porque no están bien diseñadas. Asimismo, indica que hay un grado de desigualdad que es auto-infringido, por lo que se requieren estudios, datos, etc. para realizar un buen diagnóstico.

Respecto al rol del del IESS y del Estado, considerando la evaluación de los indicadores, detallamos las principales lecciones a continuación:

- El IESS administra el Seguro General Obligatorio (SGO), el Seguro Voluntario, y el Seguro Social Campesino (SSC); dentro de los cuales se contemplan los seguros para la contingencia de invalidez, vejez y muerte; pero los dos primeros son considerados sistemas contributivos, mientras que el tercero, un sistema no contributivo. Además, en Ecuador hay otros programas de transferencias para adultos mayores que no son liderados por el IESS. Este hecho haría que en el país no se cumpla con los siguientes principios de seguridad social considerados en la Carta de las Américas y los Convenios de la OIT. A pesar de haber firmado el Convenio 102, por ejemplo, no cumple con el principio de:
  - *Solidaridad y redistribución del ingreso*, principio que distingue la seguridad social de los seguros privados, donde se pretende que los asegurados aporten según sus capacidades y reciban prestaciones conforme a sus necesidades. Así, la seguridad social debería permitir redistribuir el ingreso mediante las transferencias inter e intrageneracionales; por ejemplo, de los sanos a los enfermos, de los hombres a las mujeres, de los jóvenes a las personas mayores y de las personas de ingresos altos a las de ingresos bajos. Sin embargo, el sistema de pensiones ecuatoriano es regresivo.
  - *Igualdad y uniformidad en el trato*, donde deberían ofrecerse normas uniformes a los asegurados; sin embargo, la pensión por IVM del SGO y SV recibe, en promedio, un 70% de subsidio del Estado, mientras que la del SSC es muy ínfima —la pensión por vejez presenta valores extremadamente bajos e incluso por debajo de la línea de la pobreza. Afortunadamente, por la reforma del 2018, el valor subió a 100 USD, representando un 15% del valor promedio de la pensión del SGO + SV, y situándose 32 puntos porcentuales por debajo del promedio de las pensiones del sector rural de América Latina (CEPAL, 2018)—. Del mismo modo, las prestaciones de salud para el caso de jubilados del IESS se dan en las mismas condiciones que para el caso de afiliados activos, pero son financiadas por el Estado. Así, dado que el Estado financia estas

---

47 El coeficiente de Gini, relacionado a las pensiones de jubilación, en 2007 fue de 0.26 en 2007 y 0.28 en 2017. Mientras que el coeficiente de Gini, respecto a las pensiones contributivas y no contributivas, fue de 0.32 y 0.38, respectivamente.

prestaciones, todas las personas mayores a 65 años deberían poder acceder a ellas, sino se estaría evidenciando una clara política discriminatoria.

- *“Participación en la gestión*, donde todos los grupos deberían tener representación paritaria que garantice una participación equitativa de los sectores que confluyen en la Seguridad Social.
- *Unidad, responsabilidad estatal y eficiencia*, de tal forma que se eviten duplicaciones en la administración<sup>48</sup> y, así, buscar una administración óptima y eficiente.
- El sistema de pensiones contributivo es muy generoso. Ecuador tiene una de las pensiones más altas del mundo (subsidiada con impuestos generales), que lleva incluso a una significativa desigualdad intra e intergeneracional. La estructura fiscal no es transparente en el sentido de que los impuestos que subsidian las pensiones no son reconocidos como una tasa de contribución adicional. Así, el principio de contributividad del sistema de pensiones no se cumple, por lo que los trabajadores no contributivos también tendrían derecho a recibir pensiones. Por lo tanto, cualquier reforma que se realice debería tomar en cuenta las consecuencias distributivas. Se ha evidenciado una significativa desigualdad en la cobertura (Arenas de Mesa, 2019): en 2016 la cobertura del quintil I (menores ingresos) fue del 19.3% y del quintil V (mayores ingresos) del 66.2%, dando lugar a una brecha de 46.9 puntos porcentuales.
- Es importante que el Estado y la ciudadanía tome consciencia de los rápidos cambios demográficos que estamos viviendo y de la baja productividad laboral, cambios que impactarán profundamente en el bienestar económico de la sociedad (y en el sistema de pensiones) si no se realizan reformas y políticas estructurales para mejorar productividad y, por lo tanto, el bienestar. En 2050, ni el aporte del 40% del Estado al gasto de las pensiones será suficiente para pagar las prestaciones.
- El principal problema que se debe resolver es la informalidad para mejorar las bajas tasas de cobertura de la seguridad social. Más de la mitad de la población económicamente activa no está contribuyendo al sistema de pensiones; lo cual podría significar que la gran mayoría de estas personas, cuando sean mayores, necesitarán algún tipo de apoyo financiero del Estado. Lamentablemente, nuestro sistema ha sido pensado para un mercado de trabajo formal. La discusión no debería centrarse únicamente en el sistema de pensiones (Ley de Seguridad Social), es decir, desde un punto de vista actuarial, sino desde uno integral, desde la macroeconomía, donde principalmente se analice la institucionalidad del mercado laboral —normativa, características, productividad, etc.—. Los sistemas de pensiones deben avanzar hacia la cobertura universal, en línea con los principios de seguridad social. Esta meta está reforzada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la ONU, específicamente en la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que busca

---

48 El costo actual de la administración del seguro IVM es del 4%, cuando las recomendaciones internacionales son del 1%.

implementar sistemas y medidas de protección social para todos, incluyendo a las personas pobres y vulnerables, con el objetivo de lograr una amplia cobertura para 2030. Es imperante que se consideren los determinantes de la informalidad como el tipo de contrato y a la población más vulnerable en el mercado laboral (jóvenes de 15-24 años y trabajadores mayores a 55 años).

- La incapacidad de las instituciones para adaptarse al cambio es otro tema importante; se puede destacar la falta de profesionales con conocimientos desde diferentes puntos de vista que prevean soluciones apropiadas y sostenibles a problemas complejos como es el sistema de pensiones. Blake (2016) recomienda como primer paso el desarrollo de un cuerpo común de conocimientos que dé lugar a los científicos de las pensiones. Aquí es importante contar con acceso a datos y la construcción de información que permita hacer estudios de impacto para tomadores de decisiones. El gobierno tiene un papel en esta tarea y los organismos internacionales pueden apoyar esta labor mediante la construcción y gestión de bases de datos con cifras oficiales para mejorar los respectivos sistemas y la institucionalidad relacionada con su gestión, regularización y fiscalización.
- El régimen del seguro social campesino es visto como un sistema “no contributivo”, que no encajaría dentro de una estructura de “seguro social”, sino más bien como un mecanismo de asistencia social. Sin embargo, la pensión de jubilación que recibe un jubilado del Seguro Social Campesino es de USD 100; es decir, si solo contribuye con el 5% de su prestación, recibiría un subsidio de USD 95, valor muy inferior al subsidio que reciben los jubilados, en el caso del fondo IVM, del Seguro General Obligatorio. Por ejemplo, como vimos arriba, el promedio de las pensiones es de USD 650 —sin considerar los décimos— y como el subsidio es en promedio el 70%, significaría que el Estado entrega USD 455. Empero, en la mayoría de debates, por no decir en todos, no se escucha decir que el seguro IVM es un sistema “no contributivo”. En este sentido, si buscamos justicia social, los beneficiarios del SSC también deberían recibir como mínimo una pensión como la establecida en el IVM (medio salario básico unificado), para esto es necesario realizar los respectivos cálculos que estimen los egresos que esta propuesta representaría. Por ahora, con la finalidad de tener una breve aproximación, si realizamos un simple cálculo considerando el número actual de pensionistas del SSC (104 mil) y las 14 pagas, se requerirían de aproximadamente USD 310 millones (frente a los actuales USD 146 millones); en otras palabras, el Estado debería cubrir adicionalmente, aproximadamente USD 164 millones —que representan un insignificante 0.5% del Presupuesto General del Estado—. Esta política crearía incentivos en las familias de campesinos para no abandonar el campo —y todas las consecuencias positivas que eso conllevaría en términos de producción y seguridad alimentaria— y solucionar en parte el problema de migración del sector rural al urbano (sobre todo en el desempleo de este sector). Además, esto permitiría dirigir el trabajo en una transición a un nuevo modelo de sistema de pensiones, donde el primer pilar sería de asistencia social —con un % del salario mínimo— para toda población que se jubilaría a una edad definida.

## 6. Conclusión

En el presente capítulo se realizó una revisión de los conceptos fundamentales de la seguridad social y de la protección social (con una breve semblanza histórica), para luego recapitular los principales aspectos históricos de las políticas del sistema de seguridad social de Ecuador —con énfasis en el sistema de pensiones (prestaciones por vejez, invalidez y muerte)— y sus reformas, que permitan entender su situación actual. La evaluación integral de los sistemas de pensiones implica el análisis de distintas dimensiones, donde el estudio de cada una puede afectar el diseño del sistema y revelar condiciones que requieran reformas paramétricas o estructurales. En el caso de Ecuador, se ha centrado en una evaluación básica —considerando únicamente sostenibilidad financiera a través de estudios actuariales—, por lo que resta por analizar las dimensiones descritas en la Sección 1 y la suficiencia de las pensiones. Con Velín-Fárez (2019b) y este trabajo se ha iniciado el análisis de las dimensiones: mercado laboral, demografía, pobreza, desigualdad, género, finanzas públicas, economía política. Para el efecto, se realizó una recopilación exhaustiva de información publicada por el IESS —a través de sus boletines anuales desde 1978—, así como de encuestas (ENEMDU, publicado por el INEC), balances financieros publicados por la Superintendencia de Bancos, y la presentada por la CEPAL. Los principales hallazgos se centran en la baja cobertura del sistema contributivo —tanto de activos y por lo tanto de pasivos—, situación similar en otros países de la región; pero, a diferencia de los países desarrollados que enfrentan problemas de envejecimiento, las reformas de las políticas de pensiones podrían ser políticamente manejables ahora, considerando los grandes desafíos planteados en la sección previa. Asimismo, se evidencian significativas desigualdades intra- e inter-generacionales.

## 7. Referencias

- Acosta, A. (2012). *Breve historia económica del Ecuador* (3.º Ed.). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. CEPAL.
- Altiparmakov, N. y Nedeljković, M. (2022). 25 years of averting the old age crisis in Eastern Europe. *Global Social Policy*, 22(1), 84-102.
- Bargain, O., Carrillo-Maldonado, P. y H. Jara, X. (2023). Top earners and earnings inequality during the COVID-19 pandemic: Evidence from Ecuadorian administrative data. *WIDER Working Paper 4*. Helsinki: UNU-WIDER.
- Boeri, T., & Tabellini, G. (2012). Does information increase political support for pension reform?. *Public choice*, 150, 327-362.
- Blake, D. (2006). *Pension economics*. John Wiley y Sons.

- BCE (2023). Estadísticas de coyuntura: Salario unificado y componentes salariales. [https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/bi\\_menuSalarios.html](https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/bi_menuSalarios.html)
- BID/OCDE/Banco Mundial (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Washington, D.C. BIESS (2021). Rendición de Cuentas. <https://www.biess.fin.ec/files/variosr/Presentacion%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20vf.pdf>
- BIESS (2018). Memoria Institucional. <https://www.biess.fin.ec/sala-de-prensa/biess-en-cifras>
- Bosch, M.; Melguizo, A. y Pagés, C. (2013). *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cajas Guijarro, J., Jácome Estrella, H., y Pérez Almeida, B. (2022). Mercado laboral y shocks petroleros: un análisis de cohorte y PVAR para Ecuador. *Cuadernos de Economía*, 41 (86), 243–276. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v41n86.86027>
- CEPAL (2022), Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- CEPAL (2018), *Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P)*, Santiago.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3))*. Santiago.
- CEPAL (s.f.). Home. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>
- Cisneros Campaña, M. V. (2018). *Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923–2015*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Conde-Ruiz, J. I. (2014). *¿Qué será de mi pensión?: Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*. Grupo Planeta Spain.
- Conde-Ruiz, J. I. and González, C. I. (2018). European pension system: Bismarck or Beveridge? *Working Papers 01*, FEDEA.
- Devesa, J. E., Martínez, M., and Vidal, C. (2000). Análisis y valoración de los sistemas de pensiones reformados en Latinoamérica. *Documento de Trabajo WP-EC*, 11.
- De Cos, P. H., Ramos, R., and Jimeno, J. F. (2018). The Spanish public pension system: The quest for financial sustainability and equity. *Revista de Economía Aplicada*, 26(76):133–156.

- De la Fuente, A. (2019). Productividad y pensiones. Una relación muy estrecha en J. A. Herce (Ed.), *Pensiones del Futuro* (1.º Ed., Vol. 1, pp. 154–173). Instituto Santa Lucía.
- Fatás, A. (2015). The agenda for structural reform in Europe. CEPR Discussion Papers 10723, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Filgueira, F. y Manzi, P. (2017). Pension and income transfers for old age: Inter- and intra-generational distribution in comparative perspective. *Serie Políticas Sociales* 225. ECLAC.
- FLACSO (2019). Estado y acción colectiva: los afiliados al Seguro Social Campesino en Ecuador, 1993-998. *Mundos plurales*, 27.
- Gouveia, A. F. (2017). Political support for reforms of the pension system: two experiments. *Journal of Pension Economics & Finance*, 16(3), 371-394.
- Guillén, C. C. (2021). Historia de la industria del Ecuador: 1920-2020. *Boletín Academia Nacional de Historia*, 99 (205), 245-283.
- IESS (2021). Boletín Estadístico N.º 26. <https://www.iess.gob.ec/es/web/guest/estadisticas>
- IESS (2020). Boletín Estadístico No. 25: 2020.
- IESS (2019a). Boletín Estadístico No. 24: 2018-2019.
- IESS (2019b). Valuación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio a Diciembre 2018. Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística (DAIE).
- IESS (2017). Boletín Estadístico N.º 23: 2027.
- IESS (2016). Boletín Estadístico N.º 22: 2016.
- IESS (2015). Boletín Estadístico N.º 21: 2015.
- IESS (2014). Boletín Estadístico N.º 20: 2014.
- IESS (2013). Boletín Estadístico N.º 19: 2011-2013.
- IESS (2010). Boletín Estadístico N.º 18: 2010.
- IESS (2009). Boletín Estadístico N.º 17: 2008-2009.
- IESS (2007). Boletín Estadístico N.º 16: 2006-2007.

- IESS (2005). Boletín Estadístico N.º 15: 2004-2005.
- IESS (2003). Boletín Estadístico N.º 14: 2003.
- IESS (2002). Boletín Estadístico N.º 13: 2001-2002.
- IESS (2000). Boletín Estadístico N.º 12: 2000.
- IESS (1999). Boletín Estadístico N.º 11: 1997-1999.
- IESS (1996). Boletín Estadístico N.º 10: 1996.
- IESS (1991). Boletín Estadístico N.º 06: 1990-1991.
- IESS (1989). Boletín Estadístico N.º 05: 1985-1989.
- IESS (1984). Boletín Estadístico N.º 04: 1984.
- IESS (1983). Boletín Estadístico N.º 03: 1982-1983.
- IESS (1979). Boletín Estadístico N.º 02: 1979-1981.
- INEC (2021). Índices de Precios al Consumidor (IPC): Tabulados y series históricas, diciembre 2021. [Data set] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-al-consumidor/>
- INEC (2022). ENEMDU: Tabulados y series históricas, diciembre 2022. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-diciembre-2022-2/>
- Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Inter-American Development Bank.
- Jimeno, J.F. (2019). Pensiones y robotización del trabajo. ¿Justifican una Renta Mínima? En J.A. Herce (Ed.), *Pensiones del Futuro* (1era ed., Vol. 1, pp. 174-193). Instituto Santa Lucía.
- King, K., Carranza, C., y Maldonado, R. (2023). Ecuador entre el retorno de los privilegios y el sálvese quien pueda. En Ramírez López, B. y Carpenter, S. (Coords.), *Panorama y Desafíos de la Seguridad Social en América Latina* (pp. 121-158). Clacso.
- Ledesma, N. (2019). Ecuador migration trends. *The Dialogue*. <https://www.thedialogue.org/analysis/ecuador-migration-trends/>

- Llerena Pinto, F. P. (2022). El contexto de la COVID19 y su efecto en los índices de mortalidad de Ecuador: un análisis demográfico para el 2020. PhD thesis, Universidad Nacional de Córdoba.
- Melguizo, A., Bosch, M., y Pages, C. (2017). Better pensions, better jobs: Status and alternatives toward universal pension coverage in Latin America y the Caribbean. *Journal of Pension Economics y Finance*, 16 (2), 121–143. <https://doi.org/10.1017/S1474747215000190>
- Mella, C. (2023). Tengo más miedo de vivir en Ecuador que cruzar el Darién. El País. <https://elpais.com/internacional/2023-02-13/tengo-mas-miedo-de-vivir-en-ecuador-que-de-cruzar-el-darien.html>
- Mesa-Lago, (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press.
- Montoya, A. A., Berstein, S., Bosch, M., Huitrón, M. G., and Oliveri, M. L. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nikpoor, S. (2017). Three Essays on Modeling Aging Population. PhD thesis, Université d'Ottawa/University of Ottawa.
- Olivera, J. (2016). Welfare, Inequality and Financial Effects of a Multi-Pillar Pension Reform: The Case of Peru. *The Journal of Development Studies*, 52 (10):1401-1414.
- OEA (2012). *Carta Social de las Américas*. Cochabamba.
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 indicators. París: OECD.
- OIT (2020). Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-2018. Ecuador: OIT/Oficina de la OIT para los países Andinos.
- OIT (2011). Informe IV: seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Ginebra.
- OIT (2001). *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra.
- Palán, D., Guerrero, R., Molina, S., Arregui, R., Maldonado, M., y Tutivén, H. y. (2021). *Apuntes sobre el Sistema de Seguridad Social en el Ecuador*. Quito: Superintendencia de Bancos.
- Paz y Miño Cepeda, J. J. (2002). La Revolución Juliana: nación, ejército y bancocracia. Quito: Ediciones ABYA-YALA.

- Statista (2016). Cobertura de trabajadores cotizantes a la seguridad social en países de la OCDE. <https://es.statista.com/estadisticas/619606/cobertura-de-tabajadores-cotizantes-a-la-seguridad-social-en-paises-de-la-ocde/>
- United Nations (2022). World Population Prospects 2022 [Data set].
- United Nations (2019). World Population Prospects 2019 [Data set].
- United Nations (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision. [Data set]. <https://population.un.org/wpp/Graphs/Demograph-icProfiles/Pyramid/218>
- Velasco, A. P. (2013). La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo. *Revista de Derecho* 19, 1-27.
- Vélez y Vélez Enterprise Risk Management S. A. (2018). Análisis, revisión y aprobación de la valuación actuarial del Seguro Social Campesino. Quito.
- Velín-Fárez, M. (2019a). Memoria del I Simposio de Pensiones. *CienciaAmérica*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 178-190, ISSN 1390-9592. <http://dx.doi.org/10.33210/ca.v8i1.228>
- Velín-Fárez, M. (2019b). The economics of pensions: applications to ecuador (a country with a large informal sector). PhD thesis, Universidad de Alcalá.
- Velín-Fárez, M. (2020). Seminario de investigación “Experiencia en materia de pensiones en Perú: Lecciones para Ecuador”, por Bernal Lobato, N. en seminarios biess. [https://www.youtube.com/watch?v=ProqGZ2cFuU&list=PLiY\\_k1e9oDTWsv7YEwkE4fXX1iOpS2XUK&index=2](https://www.youtube.com/watch?v=ProqGZ2cFuU&list=PLiY_k1e9oDTWsv7YEwkE4fXX1iOpS2XUK&index=2)
- Velín-Fárez, M. (2021). Population and Labor Dynamics in Large Informal Markets: Implications for Pension Systems with Evidence from Ecuador. *Contemporary Economics*, 15(2), 164-187. <http://dx.doi.org/10.5709/ce.1897-9254.442>

## **Anexos**

### **Anexo A. Seguro de Régimen Especial**

Con base en el segundo inciso del artículo 370 de la Constitución de la República del Ecuador, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

#### **A.1. Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)**

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) forma parte del sistema de seguridad social y es un organismo autónomo.

#### **Historia**

El 20 de marzo de 1926, el Dr. Isidro Ayora expidió la Ley de Retiro para el personal militar. Esta ley pionera estableció una cobertura mínima para el profesional, sometido a un régimen especial.

El 2 de marzo de 1939, se expide la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, que mediante decreto legislativo amplió la cobertura de la Ley de Retiro. Así, el personal policial quedó cubierto por la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

El 29 de octubre de 1957, al crearse la Caja Militar que incluía al personal policial como ente independiente y cuya administración dependía de la Caja de Pensiones, para completar la diferencia entre las disponibilidades anuales y las cantidades requeridas para sus finalidades, se entregaron las asignaciones que constan en el Presupuesto General del Estado. La Ley, por lo tanto, estableció claramente el régimen financiero bajo el cual se administrarían las pensiones otorgadas al policía.

El 20 de junio de 1962, mediante Decreto promulgado en el Registro Oficial 2, se separó la Caja Policial de la Caja Militar, y se encargó la calificación de servicios a la Junta Calificadora de Servicios de la Policía, con base en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas. En virtud de esta ley, la Caja Policial se constituyó en un ente independiente administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que era el depositario de los recursos. La Caja Policial debía, a su vez, pagar al IESS por gastos administrativos trescientos millones de sucres al año.

Estructuralmente, la Caja Policial dependía de la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional y otorgaba los siguientes beneficios: pensiones de invalidez, vejez y muerte, mortuoria, el crédito (hipotecario y quirografario) y los fondos de reserva eran administrados por el IESS.

El 4 de mayo de 1995, el Congreso Nacional discutió en primer debate el proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, que fue aprobado, en segundo y

definitivo debate, en sesión del martes 9 de mayo de 1995. En virtud de esa ley asignada con el número 90 y publicada en el R.O. N.º 707, se estableció el Sistema de Seguridad Social Policial y se creó el ISSPOL.

Mediante Registro Oficial Suplemento 867 de 21 de octubre de 2016, se publicó la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Con esta nueva ley se eliminó el 60% de aporte del Estado y se crearon dos regímenes de aportación.

El 10 de marzo de 2022, la Corte Constitucional dictaminó la sentencia N.º 83-16-IN/21, respecto a Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y declaró la inconstitucionalidad de varios artículos relacionados con el financiamiento de las prestaciones; solicitó que se elabore una nueva Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

## Sujetos de Protección

Los artículos 19, 20 y 21 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional indican que los sujetos de protección del ISSPOL son:

**Tabla N.º 7:** Sujetos de protección del ISSPOL

<b>A. Asegurado</b>	Policía en servicio activo y pasivo, aspirantes a oficiales y policías, derechohabientes y dependientes, titulares de los derechos que concede la Seguridad Social Policial, calificados como tales, al haber cumplido los requisitos contemplados en la Ley.
<b>B. Afiliado</b>	Persona inscrita en los registros del ISSPOL como titular de los derechos para disfrutar los beneficios que concede la Seguridad Social Policial, con apego a Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.
<b>C. Pensionista</b>	Beneficiario de una prestación que goza de pensión por retiro, incapacidad, invalidez, montepío o que percibe pensión del Estado.
<b>D. Pensionista por invalidez</b>	Asegurado que, a consecuencia de accidente o enfermedad no profesional, se incapacita en actos fuera del servicio o a consecuencia de los mismos, para desempeñar sus funciones profesionales dentro de la institución policial, después de haberse sometido al proceso de rehabilitación.
<b>E. Pensionista por incapacidad</b>	Asegurado que, a consecuencia de accidente o enfermedad profesional, se incapacita en actos del servicio o a consecuencia de los mismos, para desempeñar sus funciones profesionales habituales en la institución policial, después de haberse sometido al proceso de rehabilitación.
<b>F. Derechohabiente</b>	Familiar del policía, o persona calificada como tal de conformidad con esta Ley y con derecho a las prestaciones originadas por fallecimiento del asegurado.

<b>G. Dependiente</b>	Familiar del policía calificado como tal de conformidad con la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, perceptor de los servicios y asistencia social y con posibilidad de acceder a las prestaciones que concede el ISSPOL, en virtud de los derechos generados por el asegurado.
-----------------------	--

## A.2. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

La Ley de Seguridad Social de las FF. AA. se expidió el 7 de agosto de 1992, publicada en el Registro Oficial N.º 995 de la misma fecha.

### Historia

La creación de las pensiones militares fue obra de la Revolución Juliana que culminó el 26 de marzo de 1928 con la expedición de la Ley de Retiro Militar publicada en el Registro Oficial 601 de la misma fecha, simultáneamente con la Ley de Montepío Militar. Este hecho permitió a Ecuador ser el primero en Latinoamérica en disponer de un sistema de seguridad social militar.

A continuación, presentamos una breve cronología histórica:

- En el gobierno del Dr. Isidro Ayora se expidió la Ley de jubilación, montepío civil, ahorro y cooperativa, punto de partida de la seguridad social ecuatoriana y de la Ley de Retiro Militar, que legalizó el retiro a favor de los oficiales y extendió el beneficio a todo el colectivo militar.
- El 2 de marzo de 1939, se promulgó, mediante decreto legislativo, la Ley de pensiones de las FF. AA.
- Mediante decreto legislativo, el 29 de octubre de 1957, se creó la Caja Militar como caja independiente, administrada por la caja de pensiones.
- Posteriormente, se creó el seguro de cesantía militar para oficiales en servicio activo, por propia iniciativa de las FF. AA.
- El 5 de noviembre de 1949, se creó mediante decreto legislativo la cesantía militar para tropa para el ejército y aviación; y, para la armada el 12 de noviembre de 1951.
- Mediante decreto legislativo el 23 de octubre de 1953, se cambió la denominación de cesantía militar para oficiales y tropa por el de “cooperativa de cesantía militar”, cuyos fondos son administrados por la caja de pensiones.
- En 1982, las Fuerzas Armadas presentaron el primer proyecto de ley al presidente de ese entonces, Dr. Oswaldo Hurtado, que lo desestimó por consideraciones políticas.

- En 1988, se retomó el proyecto contemplado en el plan estratégico de FF. AA., que tenía como una de sus aspiraciones la creación del ISSFA.
- La Ley de Seguridad Social de las FF. AA. se expidió el 7 de agosto de 1992, publicada en el Registro Oficial N.º 995 de la misma fecha
- Mediante Registro Oficial Suplemento 867 de 21 de octubre de 2016, se publicó la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Con esta nueva ley se modificó el financiamiento de los seguros y el cálculo de las prestaciones.
- El 10 de marzo de 2022, la Corte Constitucional dictaminó la sentencia N.º 83-16-IN/21 y declaró la inconstitucionalidad de varios artículos relacionados con el financiamiento de las prestaciones. Solicitó que se elabore una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

## Sujetos de Protección

El artículo 16 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas indica que los sujetos de protección son:

**Tabla N.º 8:** Sujetos de protección de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

<b>A. Asegurado</b>	Incluye al militar en servicio activo y pasivo; a los aspirantes a oficiales y tropa; a los concriptos; y, a los dependientes y derechohabientes que, por haber cumplido con los requisitos contemplados en la Ley, sean calificados como tales.
<b>B. Pensionista</b>	Es el beneficiario en goce de pensión de retiro, incapacidad, invalidez, montepío o que percibe pensión del Estado.
<b>C. Derechohabiente</b>	Se refiere a la persona calificada como tal conforme a la Ley y con derecho a las prestaciones originadas por el fallecimiento del afiliado.
<b>D. Dependiente</b>	Familiar del militar, calificado como tal, de conformidad con la Ley, con posibilidad de acceder a las prestaciones que concede el ISSFA, en virtud de los derechos generados por el afiliado.

### A.3 Servicio de Cesantía de la Policía Nacional (SCPN)

De acuerdo con el artículo 1 y 2 de la Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, el SCPN es una entidad con personería jurídica, autonomía económica y administrativa, con finalidad social.

## Historia

La Cooperativa de la Cesantía de la Policía Nacional se constituyó mediante Decreto publicado en el Registro Oficial N.º 91 de 20 de diciembre de 1960. A través de los años, se realizaron reformas a la Ley de la Cooperativa de Cesantía de la Policía Nacional y, en el Registro Oficial N.º 131 de 17 de diciembre de 1963 se transformó en el Servicio de Cesantía de la Policía Civil Nacional.

Mediante Decreto Supremo N.º 46, de 6 de julio de 1970 se expidió la Ley del Servicio de Cesantía, que regula el otorgamiento de la cesantía policial y devolución de aportes a sus miembros; sus reformas fueron publicadas en el Registro Oficial N.º 490 de 31 de julio de 1986. En 2002, mediante Ley N.º 2002-79, publicada en el Registro Oficial 662 del 13 de septiembre, se actualizó el marco legal y reglamentario que regula este servicio.

## Sujetos de protección

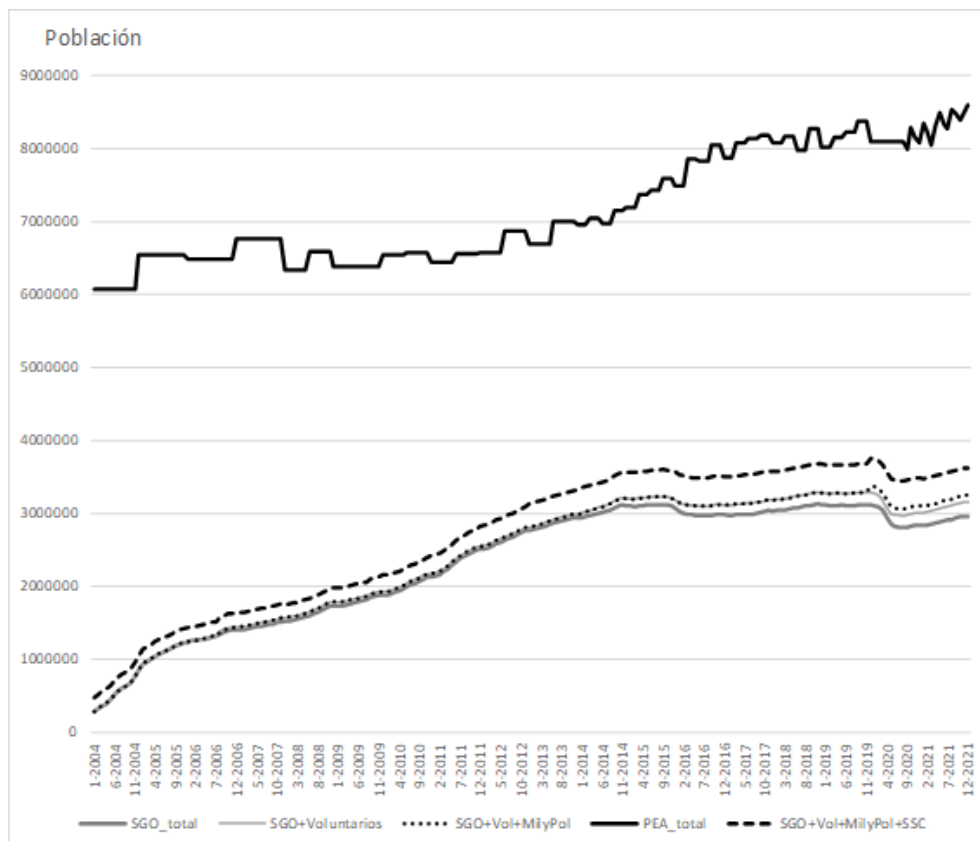
Los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional indican que los beneficiarios son:

**Tabla N.º 9:** Sujetos de protección del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional

<b>A. Beneficiarios</b>	Los oficiales, clases y policías, que pasen a la situación de retiro o dejen de pertenecer a la Policía Nacional y sus derechohabientes en caso de fallecimiento del titular.
-------------------------	---

## Anexo B. Figuras.

Figura N.º 25: Población cotizante vs. PEA

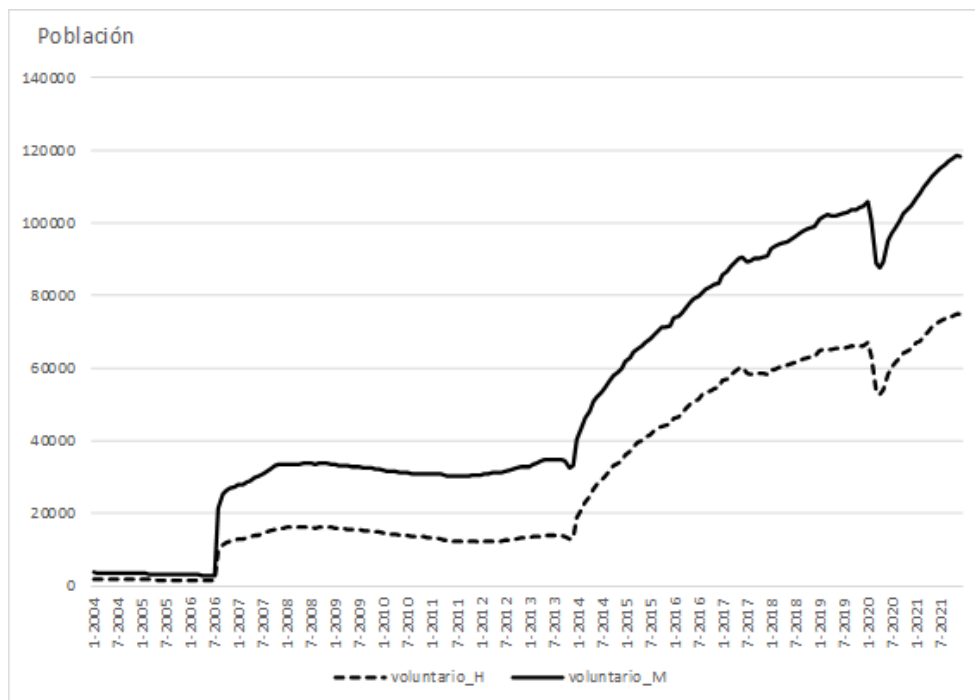


Nota: Los datos de la ENEMDU se presentan de acuerdo con la periodicidad de publicación, por lo que, en el caso de anual, se considera que en los meses subsiguientes se mantiene constante el valor, y de igual forma para los datos administrativos del Seguro Social Campesino. SGO + SV + MilyPol considera información del IESFA e ISSPOL publicada en Palán et al. (2021) a diciembre de 2019 y 2020, y a septiembre de 2021; de igual forma, se asumió que se mantienen constantes hasta el siguiente período.

Fuente: IESS (DAIE) y ENEMDU (2004-2021)

Elaboración propia.

**Figura N.º 26:** Cotizantes voluntarios, 2004-2021



Fuente: IESS (DAIE)

Elaboración propia.

# Evolución del sistema de salud ecuatoriano

*Tatiana Villacrés<sup>1</sup>*  
*Najwa Jalkh<sup>2</sup>*

## Resumen

El origen del sistema de salud ecuatoriano se da desde la visión de seguridad social, con la creación paralela de casas de salud, hasta llegar a la institucionalización del Ministerio de Salud Pública. Al pasar de los años, la demanda de servicios de salud influyó en el establecimiento de instituciones públicas y privadas destinadas a la provisión y financiamiento de los servicios de salud. Hasta llegar a la conformación de la Red Pública Integral de Salud y la Red Privada Complementaria, teniendo como Autoridad Sanitaria al Ministerio de Salud Pública de Salud.

Pese a lo establecido actualmente en la Constitución de la República y en el Modelo de Atención Integral de Salud, el Sistema Nacional de Salud Ecuatoriano se mantiene alejado de las necesidades de la población. El análisis de la evolución de los indicadores en salud presenta un panorama en el cual existe una doble carga de enfermedad. Adicionalmente, las diferencias entre las principales causas de mortalidad y morbilidad que padecen los hombres y las mujeres sugieren necesidades diferentes que deben ser abordadas. Por otro lado, el financiamiento del sistema de salud se ve provisto en un gran porcentaje por recursos públicos, sin embargo, existe una tendencia negativa en cuanto a su participación dentro del total de fuentes de financiamiento, lo que es cubierto por gasto de bolsillo.

El sistema de salud ecuatoriano ha evolucionado, más aún, sus características en cuanto a estructura y financiamiento, dificultan el camino eficiente a una salud universal.

**JEL:** I10, I12, I18

**KEYWORDS:** health, public health, public policy, health production

---

1 McMaster University. Ontario, Canadá

2 FLACSO-Ecuador Quito, Ecuador

## 1. Introducción

Ecuador es uno de los países latinoamericanos cuyo sistema de salud se ha caracterizado históricamente por su fragmentación y segmentación. Ambas propiedades del sistema generan limitaciones para atender las demandas de atención sanitaria de la sociedad al estar asociadas con la coexistencia de varios subsistemas que cuentan con fuentes de financiamiento, infraestructura y equipos médicos propios; a la vez que ofrecen atención a poblaciones de aseguramiento específicas según sus características en términos de la situación laboral, capacidad adquisitiva y posición social. Lo que da como resultado un sector con un restringido control de la autoridad sanitaria para enfrentar los problemas asociados a su ineficiencia e inequidad; ya que un sistema de tales características es ineficiente por su consecuente duplicidad de los esfuerzos y desarticulación de las acciones. Al mismo tiempo, este es inequitativo, en tanto se conforman círculos de solidaridad basados en la restricción presupuestaria de los individuos y hogares, que presentan un obstáculo para que el rico subsidie al pobre (Barillas, 1997).

En tal escenario, se condicionan los procesos de política pública en el sector y la provisión de los servicios a los usuarios. Es por esto que a nivel internacional, entidades como la Organización Mundial de la Salud han propiciado una difusión de políticas encaminadas a fortalecer la autoridad sanitaria nacional, promover la participación y coordinación de los actores sanitarios en las políticas, favorecer el tránsito desde una atención medicalizada a una efectiva atención primaria en salud, entre otras (Organización Panamericana de la Salud, 2010). Lo que transformó las agendas gubernamentales, los modos de gobernanza y los estilos de implementación de la política de salud en varios países de la región latinoamericana.

El Ecuador es un claro ejemplo de esta tendencia, donde a lo largo de los años se evidencia un cambio de ideas entre los actores sanitarios y sus acciones por aumentar el papel del Estado en el sector. Todo esto con la finalidad de hacer efectiva la garantía del derecho a la salud que tienen los ciudadanos, mediante una atención regida por principios de universalidad, gratuidad, y oportunidad. En este sentido, el presente capítulo explora la historia del sistema de salud ecuatoriano en términos de los actores, sus relaciones, y las luchas de poder en la arena política, que han tenido consecuencias concretas sobre el sector y han favorecido o retrasado sus reformas a lo largo del tiempo.

El recuento histórico inicia con las siguientes circunstancias: grave situación de salud que experimentaba el país en el siglo XX, existencia de entidades sanitarias que actuaban completamente desarticuladas, y nula presencia del Estado en la coordinación y regulación del sector. En este sentido, se describe el tránsito del sector hacia la creación de un ministerio, la consolidación de un sistema nacional de salud, el establecimiento de una política nacional y la consecuente selección de instrumentos de política. Esta trayectoria hacia una salud universal y de calidad, lejos de haber sido lineal, estuvo marcada por altos y bajos. Lo cual es propio del sector sanitario, donde los cambios en la política son difíciles de lograr ante la presencia de fuertes actores políticos y actores privados, que buscan la conservación del *status quo* del sector (Shearer et al. 2016).

Más adelante en el capítulo, se aterriza esta información en una sección que muestra los principales datos respecto a la demanda y la oferta de atención sanitaria a través de los

años; lo que ofrece una mayor visión sobre cómo las políticas públicas han tenido éxito o han fracasado en mitigar los principales problemas del sector. De esto se concluye que, a pesar de todos los avances en materia de política sanitaria, todavía existe una brecha entre las necesidades de la población y el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud Ecuatoriano. Los indicadores muestran la doble carga de enfermedad que debe enfrentar el país, las diferencias de morbilidad y mortalidad entre hombres y mujeres, y el insuficiente financiamiento público, que conlleva a que el Ecuador sea uno de los países con mayor gasto de bolsillo en la región sudamericana.

El capítulo parte de la idea de que la comprensión histórica y estructural del sistema es indispensable para responder a los actuales desafíos epidemiológicos, demográficos y económicos, especialmente tras los cambios propiciados por la pandemia de COVID-19. Por lo que propone un análisis de la evolución del sistema de salud ecuatoriano desde una perspectiva mixta, involucrando el análisis de datos cualitativos por medio de una revisión bibliográfica exhaustiva, que permite realizar un análisis cuantitativo de los datos de manera contextualizada. Esto ofrece luces para comprender los procesos y por qué algunas tendencias son difíciles de revertir, al mismo tiempo que se ofrece información que puede ayudar a los tomadores de decisiones a realizar mejores diseños de políticas públicas en el sector.

## **2. Estructuración del Sistema Nacional de Salud**

El análisis de la situación sanitaria en Ecuador a mediados del siglo XX arrojó como resultado el reconocimiento de un “país enfermo”, dado en un ambiente caracterizado por la inexistencia de una autoridad sanitaria y por la presencia de varios organismos que funcionaban de manera aislada. La Caja de Pensiones, por ejemplo, que en 1928 inició sus funciones como una “entidad pública, autónoma, con patrimonio y personería jurídica propios” (IESS, 2014). En el mismo año se creó la ley de retiro militar que para 1939 se modificó para ofrecer cobertura también al personal policial, pero no fue sino hasta 1962 que la Caja Militar y la Caja Policial se separaron.

Antes de constituirse oficialmente como institutos de seguridad social, la Caja de Pensiones, la Caja Militar y la Caja Policial tuvieron una trayectoria a lo largo del siglo XX. En 1970 se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) por medio del Decreto Supremo N.º 40; en 1992, se estableció el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), por medio de la Ley de seguridad social de las Fuerzas Armadas; y en 1995 se instituyó el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

En términos de seguridad social, se evidencia una incipiente fragmentación en la prestación de los servicios públicos, donde cada institución tendría como propósito ofrecerlos únicamente a la población asegurada correspondiente. De forma que los ciudadanos que no contaban con algún tipo de afiliación debían encontrar asistencia en otras entidades, entre ellas el Servicio Sanitario de la Dirección General de Sanidad, el Instituto Nacional de Higiene, la Liga Ecuatoriana Antituberculosa y la Junta de Beneficencia de Guayaquil, entre otras. El funcionamiento independiente de estos prestadores condujo a la exigencia de la creación de un único organismo estatal (Pacheco et al. 2002).

Al respecto, en 1948, el Congreso Nacional expidió el acuerdo Legislativo 626 para la creación de un Ministerio de Salud, que se encargaría de direccionar y coordinar las actividades sanitarias, los organismos autónomos y la política sanitaria nacional. A pesar de que esta propuesta tuvo sustento en la opinión pública, el presidente Galo Plaza Lasso vetó el acuerdo dada la presión de entidades que defendían su autonomía económica y administrativa (Pacheco et al. 2002).

En 1958, los vínculos entre Ecuador y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se habían vuelto más estrechos. Las décadas de 1960 y 1970 estuvieron marcadas por la crisis económica, la inestabilidad política y el financiamiento externo. Este último se encontró influenciado por la firma de cartas de intención que condicionaban la política pública del país solicitante de crédito. Durante este periodo, Ecuador adquirió nueve préstamos *stand by* para solventar sus necesidades de financiamiento externo.

En este contexto de crisis, se creó en 1967 el Ministerio de Salud Pública (MSP) mediante el Decreto Ejecutivo 084; en esta ocasión contó con el respaldo internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de actores políticos nacionales, motivados por la institucionalización de problemas sociales. A pesar de que el MSP apareció como una entidad de planificación, implementación, control y evaluación del sector sanitario, el sistema de salud no experimentó cambios significativos. Las instituciones sanitarias estaban descoordinadas, no existía una línea de orientación de la salud, las políticas y programas se implementaban de manera arbitraria según los intereses de cada organismo, y la infraestructura de primer nivel de atención era muy limitada (Hermida, 2005). Este periodo estuvo caracterizado por una fuerte presencia del sector privado en la Salud, la inobservancia de la atención primaria como un elemento importante, la promoción de una diversificación de los proveedores —incluyendo al sector privado con y sin fines de lucro— y el respeto de la libertad de elección de los usuarios (Illescas, 2017).

En 1979, tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata, convocada por la OMS bajo el lema “Salud para todos en el año 2000”, que propuso la adopción del modelo de Atención Primaria en Salud (APS) para lograr su universalidad. La conferencia estableció la equidad en salud como un elemento imprescindible para alcanzar desarrollo económico, lo cual implicó la acción de los gobiernos para promover la APS por medio de estrategias, políticas públicas y planes de acción para los sistemas sanitarios (Organización Panamericana de la Salud, 1978). La Conferencia de Alma-Ata constituyó un hito capaz de desencadenar una serie de conferencias internacionales de promoción de la salud, con la participación de numerosos países.

En este contexto, durante la década de 1970, en un entorno socioeconómico marcado por la bonanza petrolera, se adoptó una política estatal de salud caracterizada por la ampliación de la cobertura y la construcción de un sistema sanitario universal; esto dio paso a un incremento de la inversión en infraestructura sanitaria hasta la década de 1980 (Hermida, 2005).

Tras el periodo de mayor extensión del sector sanitario, en 1980 se creó el Consejo Nacional de Salud (CONASA). Mismo que fue compuesto por representantes del sector sanitario, tanto de organismos públicos como privados. Entre sus principales objetivos

se puede destacar: la asesoría al MSP, la búsqueda de consensos para el diseño de políticas públicas, y el desarrollo de mecanismos de coordinación entre los actores del sector sanitario. No obstante, con el paso del tiempo, se pudo percibir la transformación del organismo, que dejó de ser únicamente asesor del ministro, para convertirse en una instancia fundamental en el proceso de reforma (Organización Panamericana de la Salud, 2007)”. (Organización Panamericana de la Salud 2007b. De esta forma, solo veintidós años después de su creación se estipularon sus funciones en la aprobada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud de 2002.

La década de 1980 estuvo también marcada por una fuerte inestabilidad económica en los países de latinoamericanos —entre ellos Ecuador—, por la incapacidad para cumplir con los pagos de deuda externa. En consecuencia, se experimentó un ambiente propicio para la difusión de ideas de política desde el exterior con postulados basados en la limitación de la acción del Estado en el sector social, con la finalidad de incrementar el crecimiento económico (Bustamante, 2007). Es así que en 1982, Ecuador intensifica sus vínculos con el FMI y el Banco Mundial (BM) en medio de una serie de negociaciones de deuda; esto tuvo como efectos la aplicación de un recetario de medidas que respondieron a la austeridad, la disciplina fiscal, la reestructuración del gasto público y las privatizaciones (Acosta, 2006).

Estos hechos influenciaron la política sanitaria, de manera tal que para 1983 el Banco Mundial se habría convertido en uno de los más importantes financiadores de los programas de salud de los países en desarrollo. Al respecto, en 1987, este organismo se refirió por primera vez a la política sanitaria. Mediante una agenda reformista, se estableció que el sector privado es el encargado de prestar servicios curativos, dejando para el Estado únicamente la función de intervenir en el ámbito preventivo a través de acciones descentralizadas y el cobro de aranceles y tarifas diferenciadas (Banco Mundial, 1987).

La década de 1990 estuvo caracterizada por una serie de reformas sanitarias en Latinoamérica, que condujeron a Ecuador a plantear propuestas de reforma del sector. El gobierno de Sixto Durán Ballén optó por seguir corrientes modernizadoras impulsadas por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); las justificó por la crisis económica que atravesaba el país y la necesidad de enfrentar las distorsiones generadas en los periodos de ajuste. Así, se expidió la Ley de Modernización de 1993 y se creó el Consejo Nacional de Modernización para cumplir con funciones de reducir el Estado y promover las privatizaciones, las concesiones y la descentralización de los servicios (Ley de Modernización del Estado, 1993).

Sin embargo, existían actores que promulgaban una postura alternativa, que cuestionaban las privatizaciones, la eliminación de la solidaridad y la fragmentación de los servicios. Paralelo a esto, se ponía énfasis en la construcción de un sistema sanitario, el fortalecimiento del ente rector de la salud, la implementación de estrategias de salud primaria y la importancia del papel de los hacedores de política en la toma de decisiones a favor de la equidad y sostenibilidad en salud (Organización Mundial de la Salud, 1991). Por lo tanto, en el país surgieron tres propuestas de reforma del sector sanitario influenciadas por intereses contrapuestos.

La primera propuesta de reforma surgió en 1994 por parte de la Comisión Biministerial (constituida por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Bienestar Social) con el apoyo del BID. Promovía la “descentralización, autonomía y autogestión” de los hospitales públicos, mientras resaltaba la labor de los municipios y las ONG (Sasso, 2013). La propuesta no tuvo efectos debido a la disolución de la comisión y la predominancia de la segunda propuesta.

La segunda propuesta, vinculada fuertemente a concepciones neoliberales, fue elaborada por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en 1995. Planteó un “modelo de mercado” en el sector salud, en el que las competencias de la salud pública primaria (de baja rentabilidad) fueran ofrecidas por el Estado, dejando para los establecimientos privados la atención hospitalaria (Hermida, 2007). Mantenía una tendencia hacia la reducción del rol del Estado en la prestación de servicios, su descentralización y el establecimiento de alianzas público-privadas en su gestión, lo que posicionaba a los establecimientos privados como actores importantes (Sasso, 2013). Con base en la Ley de Modernización del Estado, se propuso la creación de un mercado de aseguramiento con la actuación de empresas privadas y se intentó la privatización del IESS, pero tales postulados no fueron aprobados en la consulta pública (Sasso, 2013). Esta propuesta contó con el respaldo del FMI y de los sectores empresariales y financieros nacionales, y con la oposición de “las centrales sindicales, el movimiento indígena y campesino, la burocracia estatal y los propios trabajadores del IESS” (Sasso, 2013).

La tercera propuesta fue presentada por el CONASA y estuvo influenciada por ideas de la Organización Panamericana de la Salud sobre la necesidad de reformas integrales fundamentadas en la equidad (Echeverría, 2007). Planteó la creación de un sistema nacional de salud, la universalización del sistema de aseguramiento, y el fortalecimiento de la autoridad sanitaria nacional en términos de regulación, dirección y control del sector, con mayor participación de los gobiernos locales en la administración de los servicios (Sasso, 2013). Esta última propuesta encontró el apoyo del Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el BID y la OMS/OPS (Sasso, 2013) y el rechazo de actores nacionales como los establecimientos privados sin fines de lucro y los consejos cantonales. Estos actores se opusieron a la creación de un sistema nacional de salud bajo la conjetura de que perderían su autonomía y se promovería una gestión más centralizada (Echeverría, 2007).

A pesar de la acogida y el impacto que tuvo esta propuesta dentro de los debates de los actores que observaban el proceso de reforma, estos perdieron continuidad ante el cambio de gobierno y la elección de Abdalá Bucaram. Su gobierno se desarrolló bajo planteamientos neoliberales y ejecutó reformas “de inspiración fondomonetarista” que solo contribuyeron a dismantlar el Estado (Acosta, 2006). En este periodo se puede resaltar la expedición, en 1997, de la Ley especial de descentralización del Estado y de participación social, que en el ámbito sanitario promovía la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Ante el ambiente de esta época, los acuerdos iniciales en torno a la reforma se vieron truncados y el CONASA estuvo inactivo hasta 1997, cuando se reanudó el proceso de reforma con el afán de fortalecer la autoridad del MSP (Echeverría, 2007). En este

contexto, surgió la denominada “reforma silenciosa” en salud, caracterizada por una serie de cambios en el sector realizados antes de la Asamblea Constituyente “escasamente mediados por discusiones públicas”.

Es así que se logró incluir un capítulo de salud dentro de la Constitución Política del Ecuador de 1998, lo que constituyó un elemento importante para continuar con el proceso de reforma sectorial (Villacrés y Guerrero, 2007)”plainCitation”:”(Villacrés y Guerrero 2007. Las reformas fueron aprobadas en el Congreso Nacional gracias a “la presencia, documentos, debates y reflexiones” de movimientos sociales de indígenas, mujeres, diversas organizaciones sin fines de lucro y otros actores a favor de la gratuidad como un requisito para lograr la universalidad de la salud (Hermida, 2007).

La Constitución de 1998 propuso la concepción de la salud desde una perspectiva integral y como un derecho ciudadano; a su vez, reconoció la responsabilidad del Estado en la formulación de la política nacional de salud y la garantía de derechos bajo los principios de equidad, universalidad, eficacia, etc. Sin embargo, existieron varias contradicciones en los postulados constitucionales en cuanto a la gratuidad y las competencias que dificultaron la efectiva implementación de una política sanitaria nacional. El periodo entre 1998 y 2002 estuvo caracterizado por “atender las demandas del gran capital, marginando, una vez más, a la mayoría de la población” (Acosta, 2006). Se priorizó el pago de los servicios de deuda sobre el de los sueldos del personal médico, se planteó la privatización de la seguridad social y prevaleció el control del gasto por medio de la provisión de servicios sanitarios focalizados hacia los más pobres.

El ámbito nacional se vio influenciado por las recomendaciones propuestas en distintas conferencias organizadas por la OMS a nivel internacional, con la confluencia de numerosos países. Estas se inclinaron a orientar las políticas sanitarias hacia la atención primaria, enfatizar en la responsabilidad de los gobiernos para garantizar la universalidad en el acceso a la salud y fortalecer la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas (Movimiento por la Salud de los Pueblos, 2000). En este aspecto, en 2001, el CONASA asesoró al MSP sobre la elaboración de la Política Nacional de Salud y el anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Salud, y la convocatoria a congresos donde confluyeran actores de la sociedad civil para tratar temas del sector (Hermida, 2007).

En 2002, tuvo lugar el primer Congreso por la Salud y la Vida, que proclamó a la salud como una prioridad en la agenda nacional y proveyó de información útil para el establecimiento de una política nacional de salud. La declaración proveniente de este Congreso pugnó por la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (LOSNS), el financiamiento del MSP basado en sus requerimientos, el reconocimiento de la rectoría del MSP, la conformación de Consejos de Salud, la organización del Sistema Nacional de Salud, y el apoyo al fortalecimiento del CONASA. Este último experimentó un proceso de transformación que lo convirtió en un organismo capaz de concertar actores sociales y coordinar y articular las entidades del sector en el proceso de construcción del Sistema Nacional de Salud (Merino, 2007).

Como resultado, se aprobó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y se expidió su reglamento, lo que permitió cristalizar el proceso de reforma sanitaria (Organización

Panamericana de la Salud, 2007)”plainCitation”:”(Organización Panamericana de la Salud 2007b. La Ley del Sistema Nacional de Salud explicitó su intención de promover la equidad e integralidad de la salud, extender la cobertura y eliminar exclusiones. Asimismo, promovió la rectoría del MSP como un actor capaz de normar el sector y la construcción de un Sistema Nacional de Salud —organizado por medio de la conformación de consejos provinciales y cantonales— para facilitar la coordinación de los actores del sector y la promoción de la descentralización y desconcentración como un medio para mejorar los servicios públicos sanitarios.

La aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Salud marcó un hito importante en la historia de la salud ecuatoriana, pero implicó un amplio y complejo camino a ser recorrido para que pueda plasmarse en la realidad de los servicios sanitarios ecuatorianos (Organización Panamericana de la Salud, 2007). La expedición de la ley tuvo lugar en el gobierno de Lucio Gutiérrez, cuando se hablaba de gasto social, pero el pago de la deuda permanecía siendo más importante.

En 2004 se desarrolló el segundo Congreso por la Salud y la Vida, con la participación de actores internacionales y nacionales, públicos, privados y de la sociedad civil. Este contribuyó a la consolidación de las políticas y la integración de aspectos como la participación, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los derechos sexuales y reproductivos, etc. Los dos primeros Congresos por la Salud y la Vida marcaron un cambio en la manera de formular la política pública de salud en Ecuador; además, contribuyeron a legitimar y apoyar la LOSNS para conglomerar actores aliados que faciliten la sostenibilidad a los planteamientos de la política sanitaria (Echeverría, 2007).

A lo largo de esta cronología, el país estuvo vinculado a los organismos internacionales, de forma que en 2005, en Cuenca, se llevó a cabo la segunda Asamblea para la Salud de los Pueblos, bajo el lema “la salud es un derecho humano, no una mercancía”; lo cual puede apreciarse en la retórica de la política sanitaria de la época. Así, entre 2005 y 2007, con Alfredo Palacio en la presidencia, surgió el Programa de Aseguramiento Universal en Salud (AUS) que priorizaba asegurar a la población en condición de extrema pobreza mediante una estrategia de descentralización de los servicios hacia los municipios. Por ser un programa piloto fue aplicado únicamente por los gobiernos locales de Quito, Guayaquil y Cuenca (Goldman, 2009), pero no tuvo mayor impacto en términos de aseguramiento de la población por su nivel de focalización.

El MSP en conjunto con el Ministerio de Protección Social plantearon la meta de cubrir con servicios sanitarios a los dos quintiles más pobres de la población ecuatoriana mediante el Programa de Extensión de Cobertura en Salud (PROECOS) y la creación de tarjetas de salud; el 80% de su financiamiento procedía del MSP y el 20% restante, de recursos externos ofrecidos y entregados por el Banco Mundial y países de la Unión Europea, entre los que se destacan Bélgica y España (Chang, 2017).

Los programas AUS y PROECOS, lejos de acercar al país hacia la salud universal y equitativa, se encontraban alineados a las propuestas del Banco Mundial (Chang, 2017). En consecuencia, la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 reveló datos desalentadores en salud, evidenciando el fracaso de las estrategias sanitarias tomadas y la

necesidad de realizar cambios. Así, en 2006, se expidió la Ley Orgánica de Salud (LOS), fundamentada en la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud (Jiménez et al., 2017). La Ley Orgánica de Salud otorga responsabilidades al MSP en cuanto a la rectoría del sistema, la formulación e implementación de programas integrales y la regulación de los establecimientos y servicios sanitarios tanto privados como públicos.

En 2006 se dio inicio a profundas modificaciones en la planificación del sector sanitario, ante el cambio de gobierno y la elección de Rafael Correa como presidente. El plan de gobierno de su partido político proyectaba, entre otras cosas, la construcción de una sociedad equitativa y solidaria, y el anclaje de la seguridad social y las prestaciones sanitarias en los principios de solidaridad, complementariedad y reciprocidad. El plan de gobierno tenía como pilares cinco líneas de acción, entre las cuales se puede resaltar la revolución educativa y de la salud (Alianza País, 2006).

Con la nueva Constitución de 2008, se dio paso a establecer un Sistema de Salud con base en la prestación del sector público (Red Pública Integral de Salud), que funcionaría en colaboración con el sector privado en calidad de proveedores complementarios (Red Privada Complementaria). Este hecho marcó un cambio, ya que los artículos referentes al sector sanitario llegaron a reconocer que la salud es un derecho garantizado por el Estado y que los servicios deben proveerse bajo principios de universalidad, gratuidad y oportunidad, entre otros (Asamblea Constituyente, 2008).

Es hasta 2012 cuando el Ministerio de Salud Pública hace público el Modelo de Atención Integral del Sistema Nacional de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural (MAIS-FCI). Este documento es:

[El] conjunto de estrategias, normas, procedimientos, herramientas y recursos que, al complementarse, organiza el Sistema Nacional de Salud para responder a las necesidades de salud de las personas, las familias y la comunidad, permitiendo la integralidad en los niveles de atención en la red de salud. (MSP, 2012)

Aquí se fundamenta la búsqueda de la garantía de los derechos de salud, basándose en un modelo de atención primaria, dividida en niveles de atención. Este modelo de atención se encuentra detallado en cuatro componentes: provisión de servicios, organización, gestión y financiamiento (MSP, 2012).

A partir de la puesta en marcha del MAIS-FCI, se desarrollaron una serie de normas para el funcionamiento y, sobre todo, para el relacionamiento y complementariedad del Sistema Nacional de Salud —por ejemplo, el Tarifario Nacional de Prestaciones del Sistema Nacional de Salud—. Este tipo de normativa ha generado lineamientos de atención y pago entre el subsistema público y el privado, lo cual ha permitido una interacción y afluencia de pacientes derivados del sector público al sector privado o entre entidades públicas (Villacrés y Mena, 2017).

Pese a tener una Constitución con 15 años de vigencia, el Sistema de Salud Ecuatoriano mantiene una normativa complementaria anterior a esta. Responder a las necesidades epidemiológicas, demográficas y económicas es imperante, con mayor relevancia

en lo relacionado con la evidencia científica existente y a cambios postpandemia de COVID-19. Las modificaciones estructurales de los cuatro ejes de los sistemas de salud —gobernanza, financiamiento, provisión y rectoría— deben caminar de la mano para que estos engranajes giren en el mismo sentido y velocidad.

### 3. Evolución de los indicadores de salud en Ecuador

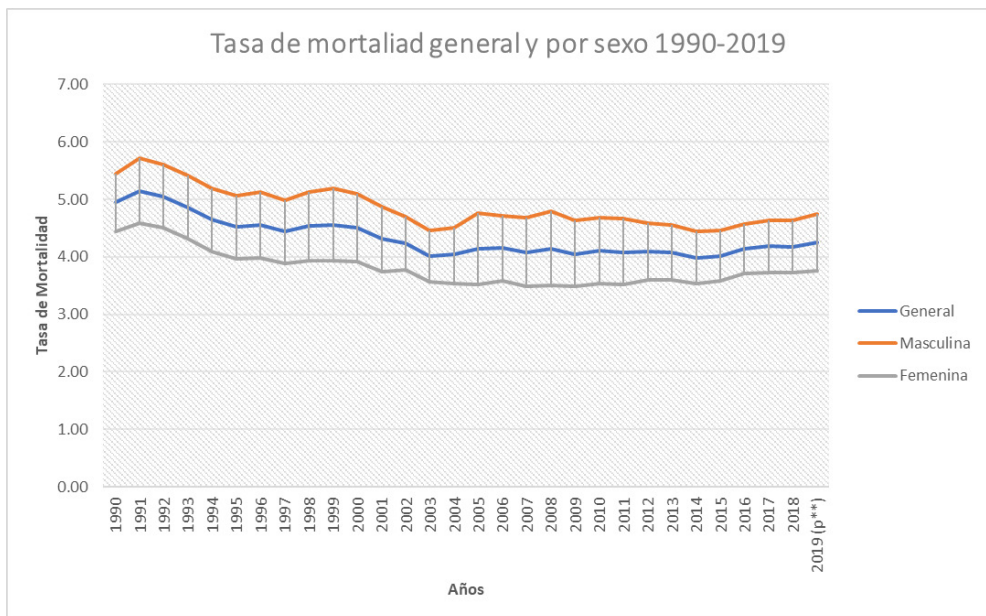
En la siguiente sección se describirán las características de la salud de la población ecuatoriana, así como la oferta y gasto del sistema de salud; con base en los datos de 2019, dada la pandemia de COVID-19 de 2020 y posterior recuperación.

#### Mortalidad

La tasa de mortalidad general de la población ecuatoriana tuvo una tendencia decreciente desde 1990 hasta 2003. La tendencia se mantuvo relativamente constante hasta 2019, oscilando en un promedio de 4.11 muertes por cada mil personas.

Como se puede verificar en el Gráfico N.º 1, la tasa de mortalidad femenina y masculina siguen la misma tendencia. Sin embargo, la de hombres es mayor que la total general, mientras que la de mujeres es significativamente menor que la total. Así, el promedio de la tasa de mortalidad en los últimos diez años en el caso de hombres es de 4.59 muertes por cada mil hombres, y 3.64 por cada mil mujeres.

**Gráfico N.º 1:** Tasa de mortalidad general y por sexo (1990-2019)



Fuente: INEC (2019)

La principal razón de muerte de la población ecuatoriana son las enfermedades isquémicas del corazón. Ha existido un rápido crecimiento en la tasa de mortalidad por esta causa, pasando de 13.31 a 50.37 muertes por cada cien mil ecuatorianos. Como se puede ver en la Tabla N.º 1, la mayoría de las causas de muerte se relaciona a enfermedades crónicas no transmisibles o complicaciones al padecerlas: diabetes, hipertensión y tipos de cáncer, entre otros. También, dentro de las primeras causas de muerte se encuentran otras relacionadas a infecciones, problemas en el período prenatal, homicidios y suicidios; sus números han tenido relativa estabilidad.

Existen diferencias cuando se analiza las causas de mortalidad entre hombres y mujeres. Para 2019, 40 599 muertes (55% del total general) se dieron en hombres y 32 832, en mujeres. Las enfermedades isquémicas del corazón fueron la principal razón en ambos casos (12% de muertes para hombres y 11.3% para mujeres); sin embargo, la segunda causa para la población masculina se refiere a los accidentes de transporte terrestre (6.4%), seguido por la diabetes mellitus (5.7%). En el caso de mujeres, la segunda razón de mortalidad es la diabetes mellitus (7.8%), enfermedades cerebro vasculares (7.0%) e influenza y neumonía (6.2%).

En 2019, dentro de las primeras diez causas de mortalidad de la población masculina se concentra el 50% de muertes.

**Tabla N.º 1: Principales causas de muerte en Ecuador (lista corta)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (p**)
Total Nacional	410,87	408,11	409,19	407,02	397,99	401,69	413,24	418,10	422,84	431,35
1 Enfermedades isquémicas del corazón	13,31	13,19	13,32	19,09	28,08	31,38	39,86	44,68	46,79	50,37
2 Resto de causas	35,70	35,86	36,53	41,43	37,07	37,85	43,52	40,26	40,83	41,56
3 Diabetes Mellitus	26,76	29,18	29,83	30,17	27,71	28,23	29,93	29,44	27,80	28,73
4 Enfermedades cerebrovasculares	21,78	25,74	21,20	22,97	23,83	25,38	26,18	25,89	26,43	26,77
5 Causas mal definidas	38,54	38,26	36,23	35,72	36,41	34,97	30,38	29,93	27,92	24,12
6 Influenza y neumonía	22,48	20,21	23,25	24,11	21,52	20,26	21,03	22,95	24,50	24,06
7 Enfermedades hipertensivas	28,70	28,70	34,57	26,97	22,51	21,51	21,22	20,50	19,68	19,07
8 Accidentes de transporte terrestre	22,01	21,95	20,46	19,94	19,35	19,18	17,78	18,39	18,87	18,67
9 Cirrosis y otras enfermedades del hígado	12,88	13,08	13,92	12,89	12,88	13,96	14,21	14,15	14,06	14,10
10 Enfermedades del sistema urinario	10,60	11,50	11,22	12,03	10,77	11,08	11,23	11,12	11,18	12,18
11 Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	8,05	8,25	8,74	9,19	10,44	10,41	11,05	11,02	10,61	10,91
12 Ciertas afecciones originadas en el período prenatal	10,78	10,72	9,75	8,92	8,41	9,11	9,53	9,87	10,33	10,17
13 Neoplasia maligna del estómago	10,44	10,74	11,08	10,06	9,94	9,28	10,06	9,69	10,01	10,02
14 Neoplasia maligna del tejido linfático, hematopoyético y afines	6,45	6,60	6,64	7,00	6,80	7,33	7,39	7,71	7,87	8,49
15 Agresiones (Homicidios)	15,52	13,79	10,99	8,33	6,68	6,12	5,69	5,69	5,86	7,13
16 Lesiones autoinflingidas intencionalmente (Suicidio)	6,08	6,02	6,29	4,40	4,69	6,66	7,46	7,16	7,17	7,02
17 Insuficiencia cardíaca, complicaciones y enfermedades mal definidas	12,32	11,12	11,76	11,05	8,31	6,39	5,89	6,48	6,60	6,84
18 Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	4,62	4,69	4,96	5,86	5,36	6,22	6,10	6,62	6,67	6,40
19 Edema pulmonar y otras enfermedades respiratorias que afectan al intersticio	3,92	3,60	4,56	3,87	4,46	5,24	5,00	6,01	5,80	6,30
20 Neoplasia maligna de la próstata	5,78	5,61	5,66	5,39	5,25	5,77	5,92	5,49	5,73	6,03

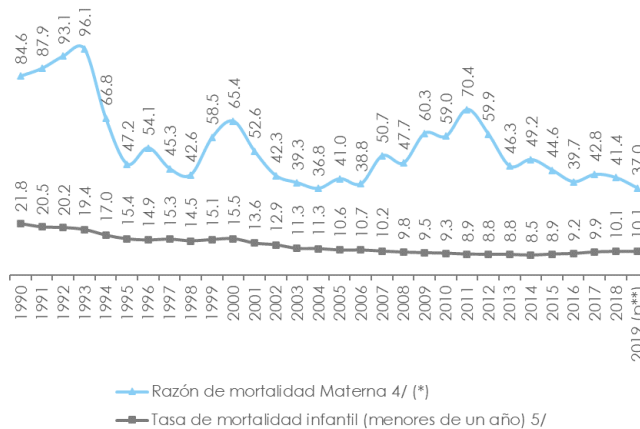
Fuente: INEC (2019a)

En términos de mortalidad, es importante analizar por separado las razones de la materna, así como la infantil, de aquella relacionada con la mortalidad general. Como se puede ver en el Gráfico N.º 2, la razón de mortalidad materna en Ecuador no ha mantenido una tendencia en el tiempo. Durante los primeros años de la década de 1990, la razón era dos veces mayor a aquella que existió a finales de la segunda década de 2000. Sin embargo, en el intermedio, han existido periodos de mucha fluctuación.

De acuerdo con la información del INEC, 24.4% de las muertes maternas registraron como principal causa “otras enfermedades maternas clasificables en otra parte, pero que complican el embarazo, el parto y el puerperio”. En segundo lugar, se encuentra la hipertensión gestacional (20.3%), otras complicaciones del trabajo de parto (12.2%), seguido por hemorragia postparto (8.9%) (INEC, 2019).

En cambio, la tasa de mortalidad infantil tuvo una tendencia decreciente en la década de 1990 para llegar a una posterior estabilidad, donde se llegó a registrar su nivel más bajo en 2014. El 15% de las muertes en menores de un año, para 2019, se relacionaba con la dificultad respiratoria del recién nacido; 8.8%, otras malformaciones congénitas; 8.6%, malformaciones congénitas del corazón; 7.7%, sepsis bacteriana del recién nacido; 7.1%, resto de afecciones perinatales; 5.8%, neumonía; y en el mismo porcentaje, otras afecciones respiratorias del recién nacido.

**Gráfico N.º 2:** Mortalidad materna e infantil (1990-2019)



Fuente: INEC (2019a)

## Morbilidad

El perfil de morbilidad es diferente al de mortalidad que se describió en el apartado anterior. Los datos a continuación se relacionan con las causas de morbilidad según egresos hospitalarios para 2019. Estos no incluyen lo referente a primer nivel de atención, donde se concentra un importante porcentaje de las causas de morbilidad que no llegan a complicarse al punto de ingresar a una unidad hospitalaria.

A diferencia de las causas de mortalidad general, las principales razones de morbilidad general hospitalaria para 2019 no están relacionadas a enfermedades crónicas no transmisibles. Colelitiasis y apendicitis son las dos razones más importantes por las cuales la población ecuatoriana es atendida en los hospitales de su sistema de salud. Desafortunadamente, las siguientes causas de morbilidad están asociadas a razones prevenibles: neumonía, diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso, trastornos del sistema urinario, infecciones de las vías genitourinarias en el embarazo. Como se detalla en la Tabla N.º 2, las razones de morbilidad se encuentran menos concentradas que aquellas de mortalidad.

**Tabla N.º 2:** Diez principales causas de morbilidad con base en egresos hospitalarios (2019)

	<b>Causas</b>	<b>Número de egresos</b>	<b>%</b>	<b>Tasa</b>
1º	<b>Colelitiasis</b>	43.673	3,7%	25,29
2º	<b>Apendicitis aguda</b>	35.546	3,0%	20,58
3º	<b>Neumonía, organismo no especificado</b>	29.066	2,4%	16,83
4º	<b>Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso</b>	23.574	2,0%	13,65
5º	<b>Otros trastornos del sistema urinario</b>	21.053	1,8%	12,19
6º	<b>Infección de las vías genitourinarias en el embarazo</b>	16.010	1,3%	9,27
7º	<b>Hernia inguinal</b>	15.386	1,3%	8,91
8º	<b>Otras enfermedades maternas clasificables en otra parte, pero que complican el embarazo, el parto y el puerperio</b>	15.277	1,3%	8,85
9º	<b>Fractura de la pierna, inclusive del tobillo</b>	13.247	1,1%	7,67
10º	<b>Atención materna por anomalías conocidas o presuntas de los órganos pelvianos de la madre</b>	12.608	1,1%	7,30
	<b>Parto único espontáneo</b>	81.312	6,8%	
	<b>Parto único por cesárea</b>	58.946	4,9%	
	<b>Otros partos</b>	1.085	0,1%	
	<b>Signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, NCOP (CAP. XVIII)</b>	20.800	1,7%	
	<b>Las demás causas de morbilidad</b>	807.728	67,6%	
	<b>Total de egresos hospitalarios</b>	1.195.311		

Fuente: INEC (2019b)

En 2019, la principal causa de morbilidad para la población masculina de Ecuador, estaba relacionada con la apendicitis aguda. En esta población, las fracturas de pierna y antebrazo son importantes razones de ingreso a un hospital.

**Tabla N.º 3:** Diez principales causas de morbilidad masculina con base en egresos hospitalarios (2019)

	<b>Causas</b>	<b>Número de egresos</b>	<b>%</b>	<b>Tasa</b>
1°	<b>Apendicitis aguda</b>	18.826	4,4%	22,03
2°	<b>Neumonía, organismo no especificado</b>	14.853	3,5%	17,38
3°	<b>Colelitiasis</b>	12.617	3,0%	14,76
4°	<b>Hernia inguinal</b>	11.880	2,8%	13,90
5°	<b>Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso</b>	11.550	2,7%	13,51
6°	<b>Fractura de la pierna, inclusive del tobillo</b>	8.692	2,0%	10,17
7°	<b>Fractura del antebrazo</b>	7.818	1,8%	9,15
8°	<b>Hiperplasia de la próstata</b>	7.536	1,8%	8,82
9°	<b>Apendicitis, no especificada</b>	5.585	1,3%	6,53
10°	<b>Cálculo del riñón y del uréter</b>	5.475	1,3%	6,41
	<b>Signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, NCOP (CAP. XVIII)</b>	9.569	2,2%	
	<b>Las demás causas de morbilidad</b>	313.007	73,2%	
	<b>Total de egresos hospitalarios hombres</b>	427.408		

Fuente: INEC (2019b)

Las causas de morbilidad son diferentes para las mujeres. La coleditiasis es la principal razón, seguida por la apendicitis aguda e infección de las vías genitourinarias en el embarazo. Cuatro de las diez principales causas de morbilidad femenina, según los egresos hospitalarios, se relacionan con complicaciones en la salud durante el embarazo.

**Tabla N.º 4:** Diez principales causas de morbilidad femenina con base en egresos hospitalarios (2019)

	<b>Causas</b>	<b>Número de egresos</b>	<b>%</b>	<b>Tasa</b>
1º	<b>Colelitiasis</b>	31.056	4,0%	35,61
2º	<b>Apendicitis aguda</b>	16.720	2,2%	19,17
3º	<b>Infección de las vías genitourinarias en el embarazo</b>	16.010	2,1%	18,36
4º	<b>Otros trastornos del sistema urinario</b>	15.839	2,1%	18,16
5º	<b>Otras enfermedades maternas clasificables en otra parte, pero que complican el embarazo, el parto y el puerperio</b>	15.277	2,0%	17,52
6º	<b>Neumonía, organismo no especificado</b>	14.213	1,9%	16,30
7º	<b>Atención materna por anomalías conocidas o presuntas de los órganos pelvianos de la madre</b>	12.608	1,6%	14,46
8º	<b>Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso</b>	12.024	1,6%	13,79
9º	<b>Hipertensión gestacional (inducida por el embarazo) con proteinuria significativa</b>	11.388	1,5%	13,06
10º	<b>Leiomioma del útero</b>	10.771	1,4%	12,35
	<b>Parto único espontáneo</b>	81.312	10,6%	
	<b>Parto único por cesárea</b>	58.946	7,7%	
	<b>Otros partos</b>	1.085	0,1%	
	<b>Signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, NCOP (CAP. XVIII)</b>	11.231	1,5%	
	<b>Las demás causas de morbilidad</b>	459.422	59,8%	
	<b>Total de egresos hospitalarios mujeres</b>	767.902		

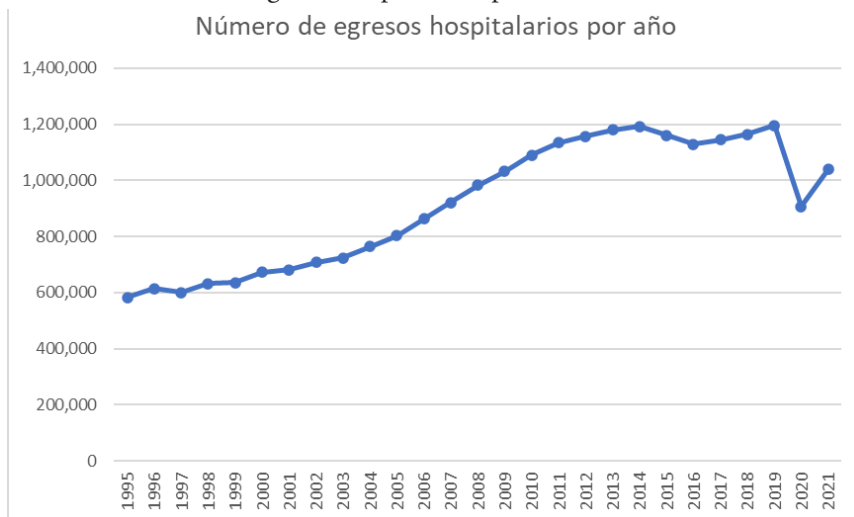
Fuente: INEC (2019b)

## Oferta de servicios de salud

En cuanto a atención en salud, la información oficial como Sistema de Salud es recolectada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La mayor parte lo hacen instituciones de segundo y tercer nivel de atención —es decir, prestaciones que se dan a nivel hospitalario—; desafortunadamente, no existe información como Sistema de Salud para el primer nivel de atención.

Como se puede ver en Gráfico N.º 3, el número de egresos hospitalarios fue incrementando de manera sostenida hasta 2014; posterior a ello, la tendencia es variante. Este indicador no muestra en sí mismo una mejora en la atención del sistema, puesto que muchas de las prestaciones que se dan en el nivel hospitalario pueden ser resueltas en el nivel primario. Sin embargo, es importante este indicador en cuanto evidencia un incremento en la producción de los hospitales.

**Gráfico N.º 3:** Número de egresos hospitalarios por año (1995-2021)



Fuente: INEC (2022)

Es indispensable que el sistema de salud trabaje de manera conjunta y siguiendo el modelo de atención que se encuentra vigente (MAIS), el cual se basa en el primer nivel de atención como puerta de entrada al sistema sanitario. Esto implica que los hospitales sean utilizados por pacientes cuyo estado de salud es complicado, por lo tanto, se requiere de infraestructura, equipamiento y talento humano de alta especialización. Adicionalmente, se hace manifiesto el carácter indispensable de una coordinación adecuada entre la Red Pública Integral de Salud y la Red Complementaria para prestar atención de manera oportuna a los pacientes.

Como se puede ver en la Tabla N.º 5, la composición hospitalaria del Sistema de Salud Ecuatoriano ha incrementado en el tiempo. En consecuencia, es mayor el porcentaje de establecimientos hospitalarios de la Red Privada Complementaria: 78% en 2011. De acuerdo con las estadísticas, desde ese año, el número de establecimientos privados ha decrecido significativamente, llegando a ser de 448 en 2021. Mientras, el número de hospitales privados se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, con una menor volatilidad que la Red Privada Complementaria. Esto ha generado que, en total, el número de hospitales haya crecido sostenidamente hasta 2013, año desde el cual ha caído hasta llegar a 630 en 2021 —nivel similar a aquel que existía 20 años atrás—.

**Tabla N.º 5:** Número de establecimientos hospitalarios de salud según sector

<b>Año</b>	<b>Sector público</b>	<b>%</b>	<b>Sector privado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
1997	171	33.46	340	66.54	511
1998	170	31.89	363	68.11	533
1999	169	30.18	391	69.82	560
2000	168	28.47	422	71.53	590
2001	167	26.34	467	73.66	634
2002	167	25.11	498	74.89	665
2003	167	23.99	529	76.01	696
2004	168	24.31	523	75.69	691
2005	170	23.58	551	76.42	721
2006	172	22.84	581	77.16	753
2007	174	22.72	592	77.28	766
2008	176	22.83	595	77.17	771
2009	174	22.37	604	77.63	778
2010	173	22.18	607	77.82	780
2011	174	21.97	618	78.03	792
2012	174	22.17	611	77.83	785
2013	177	22.61	606	77.39	783
2014	174	22.63	595	77.37	769
2015	174	24.93	524	75.07	698
2016	175	26.32	490	73.68	665
2017	179	27.75	466	72.25	645
2018	183	28.86	451	71.14	634
2019	183	28.91	450	71.09	633
2020	184	29.44	441	70.56	625
2021	182	28.89	448	71.11	630

Fuente: INEC (2022)

El financiamiento del Sistema de Salud como porcentaje del PIB ha crecido sostenidamente, pasando de 3.33% en 2000, a 8.48% en 2020. La representatividad del gasto público era extremadamente baja en la primera década de 2000, siendo menos del 1%, lo que representaba el 29% del total de recursos que se utilizaba en el sector salud. Esto significó que el 64% del financiamiento sanitario venía de recursos corrientes de los hogares ecuatorianos (gasto de bolsillo).

La dinámica descrita fue cambiando en el tiempo, dándose el punto de inflexión más importante en 2007, donde el gasto de bolsillo necesario para acceder a los bienes y

servicios de salud bajó significativamente, dado el incremento importante por parte del gasto público. De acuerdo con estimaciones, en 2020, el gasto en salud representó el 8.5% del PIB, de lo cual 58% fue financiado por gasto público y 33.8%, por gasto de bolsillo. Pese a esta caída, el gasto de bolsillo en salud en Ecuador continúa siendo uno de los más altos en la región sudamericana (OMS, s.f.).

**Tabla N.º 6:** Estadísticas de financiamiento en el sector salud

<b>Año</b>	<b>Gasto total en salud como % PIB</b>	<b>Gasto gubernamental como % PIB</b>	<b>Gasto privado como % PIB</b>	<b>Gasto de bolsillo como % del gasto total</b>	<b>Gasto gubernamental como % del gasto total</b>
2000	3.33	0.96	2.28	63.58	28.85
2001	3.75	1.26	2.42	60.98	33.44
2002	4.47	1.41	3.01	62.64	31.58
2003	5.44	1.67	3.74	62.05	30.66
2004	5.57	1.73	3.77	60.88	31.13
2005	5.59	1.68	3.88	62.83	30.08
2006	5.70	1.82	3.83	60.96	31.87
2007	5.34	2.05	3.27	55.39	38.31
2008	5.38	2.10	3.25	54.80	39.04
2009	5.70	2.38	3.29	52.02	41.78
2010	6.12	2.83	3.18	47.35	46.35
2011	6.48	3.07	3.40	46.45	47.33
2012	6.76	3.44	3.31	43.18	50.84
2013	6.80	3.83	2.97	38.03	56.24
2014	6.72	4.11	2.60	33.16	61.19
2015	7.49	4.31	3.16	36.27	57.57
2016	7.28	4.42	2.85	33.15	60.66
2017	7.43	4.54	2.87	32.43	61.18
2018	7.86	4.93	2.93	30.46	62.68
2019	7.82	4.83	2.98	30.88	61.77
2020	8.48	4.97	3.49	33.83	58.63

Fuente: OMS-Global Health Expenditure Database (2021)

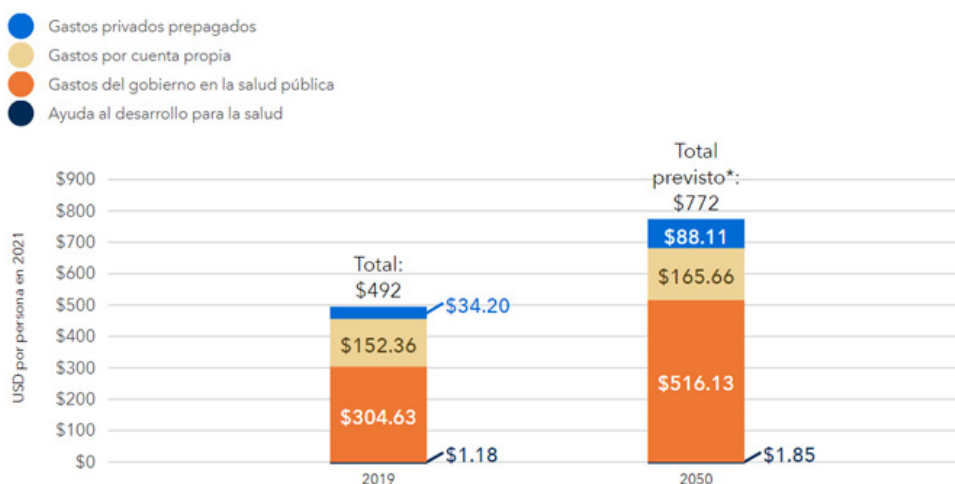
## **Gasto en salud**

El Sistema Nacional de Salud en Ecuador está compuesto por una red pública (Red Pública Integral de Salud) y una privada (Red Complementaria de Salud). Cada una de estas se han desarrollado de manera diferente en términos de financiamiento, ya sea: con fuentes de financiamiento, uso de recursos, distribución y pago de este dinero diferente.

Estas diferencias son características de la segmentación del Sistema de Salud, que ha sido parte de su fraccionamiento (Villacrés y Mena, 2017).

De acuerdo con el Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) de la Universidad de Washington, el gasto en salud por persona era de USD 492 en 2019: 62% provenía de gastos públicos y sobre el 30% era por cuenta propia, como se había indicado anteriormente. Esta entidad ha proyectado que para 2050 el gasto *per cápita* incrementará a USD 772, en los cuales la participación del gasto público crecerá y el gasto de bolsillo tendrá una caída. En contraste, el gasto proveniente de seguros de salud u otras fuentes sigue siendo marginal.

**Gráfico N.º 4:** Gasto en salud 2019 y 2050



Fuente: IHME (s/f)

El Sistema de Salud Ecuatoriano ha generado avances importantes que se dieron de manera prominente a partir del segundo quinquenio de la década de 2000. Y no se debe ignorar la importancia de utilizar las estadísticas para generar políticas de mejora que respondan a las necesidades de la población, misma que imperativa para llegar a un Sistema Sanitario resiliente.

## 4. Conclusión

El Sistema Nacional de Salud ecuatoriano se ha caracterizado por ser fragmentado y segmentado, desde su construcción. Aunque la rectoría como autoridad sanitaria está instaurada en el Ministerio de Salud Pública; la gobernanza, el financiamiento y la provisión de servicios de salud son funciones del Sistema de Salud que se construyeron de manera separada y en respuesta a las necesidades del momento. A pesar de los esfuerzos realizados para lograr un Sistema Nacional de Salud integrado, que tenga como actor

principal a la Red Pública Integral de Salud y a un sector privado que complemente estos servicios, en función de las necesidades de la población; es fundamental que el Sistema Nacional de Salud funcione de manera integrada y cumpliendo con lo establecido en la Constitución de la República.

Una de las principales dificultades que presenta el Sistema Nacional de Salud ecuatoriano corresponde al ámbito de la política y se basa en que, a lo largo del tiempo, los cambios en la política sanitaria nacional han sido volátiles debido a que están sujetos en gran medida a la voluntad de los gobiernos de turno. En este sentido, las políticas de salud son fuertemente dependientes de los distintos ambientes políticos y el grado de injerencia que tengan los grupos de poder en el diseño de la política sanitaria, lo que ralentiza los avances hacia el acceso de la población a la atención sanitaria como un derecho establecido constitucionalmente.

Lo expuesto en términos históricos del sector, concuerda con la evidencia arrojada por los datos. De manera que tras las reformas que iniciaron en el año 2007 y que fueron amparadas por organizaciones internacionales como la OMS, se observan cambios en las tendencias. Uno de ellos tiene que ver con el mayor financiamiento público de la salud y articulación de las entidades que conforman el sector, y que por ende conllevaron a un aumento considerable de establecimientos públicos y una caída significativa del gasto de bolsillo de los hogares.

Finalmente, en el contexto post pandemia se pueden identificar varios retos a corto plazo para el Sistema Nacional de Salud:

- La recuperación financiera del sistema, con miras a una sostenibilidad a mediano y largo plazo.
- La atención a pacientes que fueron descuidados dada la prioridad a pacientes COVID-19.
- La generación de lineamientos para el desarrollo de políticas basadas en la mejor evidencia científica para futuras pandemias o problemas de salud emergentes.

## **5. Recomendaciones**

Las reformas necesarias para un real Sistema Nacional de Salud son aquellas que atacan los problemas estructurales en cuanto a la gobernanza, regulación, financiamiento y provisión de servicios de salud. Para que funcionen de manera adecuada, estas cuatro funciones deben converger en un mismo objetivo.

La búsqueda de la cobertura universal efectiva incluye cambios efectivos en la manera de regular y funcionar del Sistema de Salud, lo cual incluye el correcto uso de los recursos para que esto se traduzca en servicios sanitarios eficientes. Es esencial la optimización en el uso de los recursos disponibles, desarrollando políticas y estrategias costo-efectivas, especialmente en aquellos rubros en los cuales existe un alto gasto como los medicamentos.

Los diseños de política deben tener en cuenta las condiciones estructurales del sistema y los datos sobre la oferta y la demanda de los servicios. Con la finalidad de conocer los requerimientos del sistema en términos materiales con el propósito de poder reducir la brecha entre la demanda y la oferta de atención sanitaria en el país. Pero el diseño también debe realizarse de manera contextualizada, considerando la presencia de distintos grupos de poder capaces de obstaculizar las reformas del sector sanitario.

De la misma manera, resulta indispensable abandonar la idea del Estado como un único actor en la toma de decisiones de política e iniciar procesos de co-diseño de la política sanitaria encaminados a involucrar una más amplia gama de actores en la toma de decisiones. A pesar de que esto puede representar mayores costos en el corto plazo para la definición de objetivos e instrumentos de la política, en el largo plazo puede contribuir a darle sostenibilidad a la política sanitaria; para que las acciones encaminadas a garantizar el derecho a la salud no queden a la voluntad de los gobiernos de turno.

## 6. Referencias

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Alianza País. (2006). Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. <http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Banco Mundial (1987). El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma. *Bol of Sanit Panam*, 103(6), 695-709.
- Banco Mundial (2023). Información de Salud Ecuador.
- Barillas, E. (1997). “La fragmentación de los sistemas nacionales de salud”. 1 (3): 246-49.
- Bustamante, F. (2007). “Transformaciones en el rol del Estado como proveedor de bienestar”. En *La equidad en la mira: La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*, 3-12.
- Chang, C. (2017). Evolución del sistema de salud de Ecuador. Buenas prácticas y desafíos en su construcción en la última década 2005-2014 . *An Fac med*. 4 (78), 452-60.
- Echeverría, R. (2007). Las políticas de salud y el sueño de la reforma . En *La equidad en la mira: La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OMS/OPS/CONASA, 213-221.
- Goldman, M. (2009). La descentralización del sistema de salud del Ecuador: Un estudio comparativo de “Espacio de Decisión” y capacidad entre los sistemas

- municipales de salud de Quito, Guayaquil y Cuenca. [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1244558326.goldman\\_0.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1244558326.goldman_0.pdf)
- Global Burden of Disease (2023). 2021 Health Financing Collaborator Network. Global investments in pandemic preparedness and COVID-19: tracking development assistance and domestic spending on health between 1990 and 2026. *The Lancet Global Health*. doi:10.1016/S2214-109X(23)00007-4.
- Hermida, C. (2005). *Gestión social para el Sistema Nacional de Salud en el Ecuador: La equidad es posible*. Consejo Nacional de Salud.
- Hermida, C. (2007). El proceso de construcción del Sistema Nacional de Salud . En *La equidad en la mira: La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OMS/OPS/CONASA, 284-293.
- Illescas, S. (2017). *Transformación del sistema de salud del Ecuador, período 2007-2013*. Universidad Complutense de Madrid.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2014). IESS celebra hoy 86 años de servicio al país. [https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_3dH2&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_assetEntryId=2246192&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_typ](https://www.iess.gob.ec/en/web/afiliado/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_3dH2&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&_101_INSTANCE_3dH2_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_3dH2_assetEntryId=2246192&_101_INSTANCE_3dH2_typ)
- INEC (2021). Base de egresos y camas. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas-y-egresos-hospitalarios/>
- INEC (2019). Defunciones generales. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/defunciones-generales-2019/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202019%20se,es%20el%20encargado%20del%20procesamiento.>
- INEC (2019). Egresos hospitalarios. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas-y-egresos-hospitalarios-2019/#:~:text=En%20el%202019%20se%20registraron,es%20el%20encargado%20del%20procesamiento.>
- IHME (s/f). Ecuador. <https://www.healthdata.org/ecuador?language=149>
- Jiménez, W., Granda, M., Cruz, L., Flórez, J. Mejía, L., y Vargas, D. (2017). *Transformaciones del Sistema de Salud Ecuatoriano*. Universidad y Salud.
- Ley 50 de 1993. Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial 349.
- Merino, C. (2007). Los recursos humanos en salud. En *La equidad en la mira: La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OMS/OPS/CONASA, 222-237.

- Ministerio de Salud Pública (2012). Modelo de Atención Integral de Salud Familiar y Comunitaria. Quito.
- Movimiento por la salud de los pueblos. (2000). *Declaración para la Salud de los Pueblos*. <https://archive.phmovement.org/es/resources/charters/peopleshealth.html>
- Organización Mundial de la Salud (1991). *Declaración de Sundsvall sobre los ambientes favorables a la salud*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/59967>
- Organización Mundial de la Salud. (2021). Global Health Expenditure Database
- Organización Panamericana de la Salud (1978). Declaración de Alma-Ata. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Alma-Ata-1978Declaracion.pdf>.
- Organización Panamericana de la Salud (2007). *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*. OMS/OPS/CONASA.
- Organización Panamericana de la Salud. (2010), “La renovación de la atención primaria de salud en las Américas”, Hoja de Ruta. Washington D. C.: OPS. En línea: «[https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/APS-Redes\\_Integradas\\_Servicios\\_Salud-Conceptos.pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/APS-Redes_Integradas_Servicios_Salud-Conceptos.pdf)»
- Pacheco, V., López, R., Estrella, E., y Rodríguez, E. (2002). “Orígenes del Ministerio de Salud Pública y Ministros de Salud”. En *El cóndor, la serpiente y el colibrí: La OPS/OMS y la salud pública en el Ecuador del siglo XX*. Representación OPS/OMS.
- Sasso, J. (2013). “Descentralización del sector salud en Ecuador (1998-2008)”. En *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador: Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 59-94.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (s.f.). *Reseña Histórica*. <https://www.planificacion.gob.ec/resena-historical/>

# Educación en Ecuador: escolaridad, acceso y calidad educativa en el período 1980-2021

*Juan Ponce<sup>1-2</sup>  
Ruthy Intriago<sup>3</sup>*

## Resumen

Este estudio presenta una revisión de la educación en Ecuador entre 1980 y 2021. Se analiza la evolución de la cobertura y el acceso a la educación, su calidad, los insumos escolares y la política educativa. Para ello, se revisan los hitos de la política educativa en el período de análisis y se emplean diversas aproximaciones teóricas y metodológicas, mediante el uso de información a nivel de país y estandarizada a nivel regional (por ejemplo, los datos provenientes de las pruebas internacionales SERCE y TERCE). En cuanto a cobertura, se encuentra que el país tiene problemas en incorporar al sistema escolar a los niños de 5 años, así como a los jóvenes de bachillerato. En términos de calidad, a largo plazo, hay una tendencia al deterioro de los logros académicos. Los insumos del sistema escolar se encuentran en niveles similares al promedio regional.

**JEL:** I20, I21, I28

**Palabras clave:** educación, Ecuador, política educativa, cobertura, calidad de la educación.

---

1 FLACSO - Ecuador. Quito, Ecuador.

2 Juan Ponce agradece a la Fundación Carolina por su auspicio para la realización de este estudio, mediante una beca para estancias cortas de investigación en España.

3 FLACSO- Ecuador. Quito Ecuador.

## 1. Introducción

Este estudio analiza la educación en Ecuador en el período 1980-2021. Las políticas educativas del país han pasado por varios momentos a lo largo de este período y entender los cambios, avances y reformas permitirá contextualizar la información de acceso, escolaridad y calidad educativa en este país.

El objetivo de este documento es presentar datos relevantes sobre escolaridad, acceso a la educación, rezago escolar, calidad educativa —medida a través de logros académicos— e identificar los avances o retrocesos que ha tenido la educación en el período estudiado. Para ello, se trabajó con bases de datos a nivel de país (Censo Poblacional y Encuesta de Empleo y Desempleo) y a nivel regional con información de la Unesco, BID, Banco Mundial y Cepal a través de estadística descriptiva y una revisión teórica sobre los cambios y reformas en la política educativa ecuatoriana desde la década de 1980.

El sistema educativo del país se puede analizar desde varias perspectivas. En primer lugar, se presenta un análisis de la escolaridad y el acceso a la educación. Se encuentra que el país tiene acceso universal al nivel de escolaridad primaria, pero aún tiene problemas en el de los niños de 5 años y de los jóvenes a partir de los 12 años. El problema es más grave en el caso de los jóvenes en edad de bachillerato. También, hay un serio problema de escolaridad inconclusa en el país (personas de 18 a 30 años que no han terminado la secundaria) y de rezago escolar (estudiantes de 7 a 18 años que no están en el grado que les corresponde).

En la siguiente parte, se realiza un análisis de la calidad de la educación, poniendo el énfasis en la medición de logros académicos. Para ello, se presenta información tanto a nivel regional como nacional. A nivel regional, se encuentra que el país tiene una importante mejora entre los resultados de su participación en el Segundo Estudio Regional de la Calidad de la Educación (SERCE) y el Tercer Estudio Regional de la Calidad de la Educación (TERCE). Asimismo, a nivel nación, utilizando tanto las pruebas Aprendo como las Ser Estudiante, se encuentran indicios de un deterioro permanente de los logros académicos en el período analizado.

En la cuarta parte se realiza una revisión de los principales hitos de la política educativa. Para ello se presentan, para cada gobierno, las iniciativas de política implementadas. La quinta parte analiza los insumos primordiales del sistema escolar (alumnos, aulas, profesores y presupuesto), desde una entrada regional. Teniendo como referencia los datos de América Latina, se encuentra que el país, en muchos casos, está por debajo del promedio regional.

De este análisis surgen algunas lecciones. Para empezar, la política educativa debería enfocarse en atender los dos puntos extremos del sistema educativo: los niños de primer año de básica, así como los jóvenes de bachillerato. Asimismo, al analizar los indicadores de cobertura se encuentran grandes diferencias por etnia, zona, género y cuartiles de ingreso. Entre la población más vulnerable, a partir de los 12 años empieza el abandono escolar de manera preocupante, por lo que la política pública debe poner especial atención a estos grupos sociales en esas edades específicas.

Para atender los problemas de escolaridad inconclusa, estrategias como las de bachillerato acelerado (en modalidad de bachillerato general o de preferencia de bachillerato técnico) deberían aplicarse en el país. Finalmente, la calidad de los aprendizajes se convierte en un tema central para mejorar la calidad educativa en el país; por ejemplo, el porcentaje de alumnos que dominan destrezas matemáticas y de lenguaje es muy bajo.

## **2. La política educativa entre 1980-2021**

Durante la década de 1970 y 1980, el principal objetivo de la política educativa fue la ampliación de la cobertura y la eliminación del analfabetismo. La Constitución aprobada en 1979, por ejemplo, establece la educación obligatoria desde el nivel preprimario hasta el ciclo básico del nivel medio. También, determina que la educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles. Señala que en los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva y el castellano, como lengua de relación intercultural. El Estado formulará y llevará a cabo planes para erradicar el analfabetismo. Los planes educacionales propenderán al desarrollo integral de la persona y de la sociedad. Se garantizará la estabilidad y la justa remuneración de los educadores en todos los niveles (Constitución Política de 1979, art. 40).

El gobierno del retorno democrático aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Democrático (1980-1984). En dicho documento se dispone como uno de sus objetivos:

Lograr que las posibilidades de educación primaria lleguen a la totalidad de la población en edad escolar y alfabetizar a las mayorías marginales del campo y la ciudad a fin de integrarlas en el proceso de desarrollo general del país, procurando una mayor participación en los beneficios y decisiones de la sociedad (Plan Nacional de Desarrollo Democrático 1980-1984: 13).

En el mismo documento se incluyen otros elementos de política educativa como el mejoramiento y la ampliación de infraestructura, la reorientación de los sistemas pedagógicos, la ejecución de programas de alfabetización y educación abierta para quienes estén fuera de la edad escolar y la entrega de desayuno y almuerzo escolares para los niveles preprimario y primario tanto del área rural como urbana (Plan Nacional de Desarrollo Democrático 1980-1984).

Durante el gobierno de Osvaldo Hurtado entre 1981 y 1984, se impulsó la campaña de alfabetización “Jaime Roldós Aguilera” y se dio prioridad a la educación preescolar y a la básica de los 9 años (Luna, 2014). En 1983 se aprobó una nueva Ley de Educación orientada a mejorar la cobertura escolar. En dicha ley se establece la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe:

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, especializada en culturas y lenguas aborígenes, funcionará como una organización técnica, administrativa y financiera descentralizada, tendrá su propia estructura orgánico-funcional, que garantizará la participación, en todos los niveles e instancias de la administración educativa, de los pueblos indígenas, en función de su representatividad (Ley de Educación 1983, artículo 28).

Los gobiernos que siguieron en la década de 1980 y 1990 mantuvieron el modelo de desarrollo educativo generado en la década de 1960 y 1970 y que se basa en la expansión de la cobertura; se han dado prioridades parciales en ciertos ámbitos de la política educativa de acuerdo con las posiciones de cada gobierno; así, el gobierno de Febres Cordero se centró en la construcción de infraestructura escolar y en el fomento de la educación técnica; el gobierno de Rodrigo Borja puso su énfasis en la alfabetización (con la campaña Monseñor Leonidas Proaño) y la producción masiva de textos escolares, además de la transformación de los normales en institutos pedagógicos y de la emisión de una nueva ley de carrera docente y escalafón del magisterio (Paladines, 1995).

En 1988, se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe y se financiaron en la misma época los primeros proyectos con crédito externo (BID) sobre cambio curricular y educación técnica: proyecto Promet I y II. A partir de la década de 1990 comenzó la reforma orientada a la calidad con el proceso de transformación de la educación básica, enfocado a mejorar los logros de aprendizaje y disminuir la deserción (Arcos y Espinosa 2008).

Durante la presidencia de Sixto Durán Ballén, entre 1992 y 1996 se trabajó en una propuesta consensuada de reforma curricular de la educación básica. Lo esencial se puede resumir en los siguientes puntos: i) instauración de la educación básica de 10 años, que corresponden al año de preescolar, ciclo escolar (6 años) y ciclo básico (3 años) ; ii) fortalecimiento de las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemática. En conjunto, pasaron a representar el 46% de la carga horaria curricular; iii) inclusión de ejes transversales: la educación en valores, la multiculturalidad y la educación ambiental. El objetivo de la educación básica, de acuerdo con la reforma, era ofrecer las condiciones apropiadas para que los jóvenes se conviertan en ciudadanos capaces de ejercer sus derechos, de entender y respetar la diversidad cultural, étnica, geográfica y de género; con un desarrollo de su inteligencia que les permita comunicarse con los demás; con capacidad de aprender; con personalidad autónoma y solidaria con su entorno social y natural; y, con ideas positivas de sí mismos<sup>4</sup>.

Otro elemento clave en la política educativa de la década de 1990 fue la ejecución de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación, con financiamiento de los organismos internacionales (BID y Banco Mundial). Por un lado, el Programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica (PROMECEB), financiado con un préstamo del BID de USD 45 millones y un aporte nacional de USD 5 millones; tuvo por objetivo el mejoramiento de la calidad de la educación básica de las áreas rurales. Su estrategia principal fue el establecimiento de Centros educativos matrices (CEM) para promover innovaciones en las escuelas de 80 áreas previamente delimitadas. Las acciones del proyecto incluyeron: la preparación y aplicación de la reforma curricular, la capacitación a 9 000 docentes de primaria y a 3 000 del ciclo básico, y la elaboración y difusión de textos escolares. Se contemplaron, además, acciones de capacitación docente y el establecimiento de institutos pedagógicos. Su ejecución estaba prevista para cinco años (1990-1994), pero tuvo sucesivas ampliaciones, bajo el nombre de Redes Amigas. Por otro lado, el proyecto Educación básica: desarrollo, eficiencia y calidad (EB-PRODEC), financiado con un crédito del Banco Mundial de USD 89 millones

---

4 Para una revisión de las Reformas Curriculares de la década de 1990, consultar Oviedo (2021).

y un aporte nacional de USD 30 millones, se propuso el mejoramiento de la calidad de la educación básica de las zonas urbano-marginales. Para ello, se debían crear 55 Centros Educativos Matrices, capacitar a los docentes involucrados (aproximadamente 12 600), producir más de 2.5 millones de textos escolares, distribuir un millón y medio de cuadernos de trabajo, y establecer centros de apoyo psicopedagógico. Además, se debía mejorar los sistemas de estadística, supervisión, presupuestación, planeación y de gestión descentralizada del Ministerio de Educación. Se inició en 1991 y debía durar seis años. Los Centros Educativos Matrices, que fueron un elemento importante de los dos programas, representaban una estrategia de descentralización basada en la transferencia de funciones y del presupuesto a las escuelas. Se trataba de redes locales de escuelas primarias y de jardines de infantes conformadas en torno a un plantel central que hacía de sede administrativa. Cada CEM reunía entre 15 y 30 planteles educativos y tenía presupuesto propio y autonomía administrativa. Uno de sus propósitos innovadores fue promover la participación de las comunidades involucradas a las cuales les otorgaron voz y voto en el consejo directivo, organismo que aprobaba el presupuesto de la red. El plantel central, bajo la responsabilidad de un director, además de actuar como sede administrativa y pedagógica, funcionaba como una escuela completa con niveles preescolar, primario y ciclo básico<sup>5</sup> (Ponce, 1997).

Como parte de estos programas, en 1996, se creó en Ecuador por primera vez el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos APRENDO. Se trataba de pruebas estandarizadas muestrales de Lenguaje y Matemática a estudiantes de tercero, séptimo y décimo grado de la Educación General Básica (EGB). Se ejecutó en 1996, 1997, 1998, 2000 y 2007, como parte del proyecto EB/PRODEC financiado por el BID (Chiriboga, 2021).

Desde la segunda mitad de la década de 1990 hasta fines del siglo XX existió mucha inestabilidad política, lo cual no permitió que se ejecute y se concluya la política educativa. Los resultados de las pruebas APRENDO fueron poco alentadores en cuanto a logros académicos, lo cual estimuló el debate sobre la necesidad de una reforma educativa para el mejoramiento de la calidad (Arcos y Espinosa, 2008).

Luego de la gran crisis de la economía de 1999 y de la dolarización en 2000, en la primera mitad de la década de 2000 se dieron algunos proyectos educativos con la finalidad de mejorar la calidad y gestión escolar: programa Redes Amigas (financiado por el BID), programa de desarrollo infantil Nuestros Niños (financiado por el BID), firma del Contrato Social por el Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes del Ministerio de Educación, firma del Código de la Niñez y la Adolescencia, inicio del proyecto RETEC (Reforma de la Educación Técnica del Ecuador), con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El programa Redes Amigas continuó con la experiencia del programa PROMECEB en las zonas rurales a través de la estrategia de descentralización vía CEM. Un estudio de evaluación de impacto del programa Redes Amigas encontró efectos positivos en los logros académicos de los niños en Lenguaje y Matemática (Ponce, 2010). Además de estas iniciativas importantes, el país no contaba con un plan integral de mejora de la educación en toda su extensión (Araujo y Bramwell, 2015).

---

5 Una revisión de estos programas se encuentra en Minteguiaga (2014).

En 2006 se aprueba, mediante consulta popular, el Plan Decenal de Educación. Planteó los siguientes objetivos: i) universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años; ii) universalización de la Educación General Básica de primero a décimo; iii) incremento de la población estudiantil del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente; iv) erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos; v) mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas; vi) mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; vii) revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida; y, viii) aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta 2012 o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

El Plan Decenal de Educación cobró más fuerza con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el cual se estableció: “garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales de calidad, mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas, impulsar el acceso universal a educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos”; la nueva Constitución Política del Ecuador de 2008 también señala, en su artículo 28, que la educación es obligatoria hasta el nivel de bachillerato y “es gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”. Se diferencia de la Constitución de 1998, donde se establecía la obligatoriedad hasta el nivel básico y la gratuidad hasta el nivel de bachillerato (Araujo y Bramwell, 2015). La Constitución de 2008 establece también que las responsabilidades del Estado en materia de educación son:

Mejorar permanentemente la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas, garantizar modalidades formales y no formales de educación, asegurar que todas las instituciones impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos, erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo, erradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo y garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural (Art. 347).

Luego de la aprobación de la Constitución de 2008, entró en vigencia un nuevo Plan de Desarrollo para el período 2009-2013. Este garantizaba los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades —en especial en salud, educación, alimentación, agua y vivienda—. Se planteó mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, con varias metas enfocadas en la educación: asegurar el desarrollo infantil integral, garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades a través del incremento de la cobertura en educación básica y bachillerato y mejorar progresivamente la calidad de la educación.

En 2009, se creó mediante acuerdo ministerial el Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas (SER) con el objetivo de evaluar la gestión institucional, el desempeño

de los estudiantes, docentes y directivos, y la calidad del currículo. En el caso de la evaluación de estudiantes, se aplicaron pruebas censales en cuarto, séptimo y décimo de EGB y en tercero de BGU, en Lenguaje, Matemática, Ciencias Naturales y Estudios Sociales (Chiriboga, 2021).

En 2010 se trabajó la nueva propuesta curricular “Actualización y Fortalecimiento Curricular de la Educación Básica”. De acuerdo con algunos expertos curriculares, cuenta con una fundamentación pedagógica y psicológica más definida que la reforma curricular de 1996 (Vera, 2015). En contraste, Herrera y Cochacela (2020) señalan que presentaba dificultades para comprender las destrezas y la ausencia de criterios e indicadores de evaluación, aspectos que se solventaron en la reforma curricular de 2010. La propuesta curricular de 2010 absorbió de alguna manera competencias de las instituciones educativas y de los docentes en cuanto al desarrollo del currículo, convirtiéndolo en un instrumento poco flexible. De tal manera que, en 2016, surgió una nueva reforma curricular a partir de la definición del perfil de salida del estudiante y flexibilizó el instrumento para que el docente pueda ajustarlo según la necesidad y entorno (Herrera y Cochacela, 2020).

En 2011, se estableció la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), que posteriormente fue reformada en 2015. La LOEI reemplazó a la Ley Orgánica de Educación de 1983 y la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio de 1990. Entre sus elementos más importantes podemos citar los siguientes: i) se eliminó la llamada contribución voluntaria que los padres debían hacer para que sus niños asistan al sistema de educación pública, ii) se establece la obligación del Estado de impulsar los procesos de educación permanente para personas adultas y la erradicación del analfabetismo puro, funcional y digital, y la superación del rezago educativo; garantizar la alfabetización digital y el uso de las TIC en el proceso educativo, y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales; iii) se establece la opción de programas acelerados de educación para la población con escolaridad inconclusa; iv) en el ámbito de derechos, se establece que el Estado debe erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de los integrantes de las instituciones educativas, con particular énfasis en las y los estudiantes; v) se establece la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, institución pública autónoma con la finalidad de promover la calidad de la educación; vi) en cuanto a los docentes, se plantea que los salarios se homologuen mediante la ley y los sueldos se fijan de acuerdo con la experiencia, el conocimiento y una evaluación de desempeño. Se establece el derecho de los maestros a recibir capacitación y bonos o incentivos por sus logros; vii), en cuanto a insumos escolares, se plantea la responsabilidad estatal de producir y distribuir los textos, cuadernos y ediciones de material educativo, uniformes y alimentación escolar gratuitos para los niños, niñas y adolescentes de la educación pública y fiscomisional; viii) se unificó el bachillerato, antes estructurado por especialidades.

En 2011, se inició el Bachillerato General Unificado (BGU) en todas las instituciones educativas a partir de primero de bachillerato. Su currículo llevaba 30 años sin actualización. El BGU estableció una base común de aprendizajes para todos los estudiantes y mantenía dos programas de bachillerato: en Ciencias y Técnico. Sin embargo, con la base curricular común, se buscó que todos los jóvenes tuvieran una

formación general sólida que les permitiera ejercer sus derechos de ciudadanía y acceder a la universidad y al mundo del trabajo<sup>6</sup>.

Por último, en 2012 se incorporó la oferta del programa de Bachillerato Internacional en instituciones educativas públicas. Una evaluación de impacto del programa de Bachillerato Internacional encontró resultados positivos en logros académicos (Ponce e Intriago, 2017). Pese ello, el programa se suspendió en mayo de 2020 durante el gobierno de Lenín Moreno.

En términos más generales, el tercer Plan Nacional 2013-2017 del gobierno de Rafael Correa tuvo como objetivos la consolidación de capacidades en la población, la reducción de brechas sociales, la potencialización del talento humano a través de procesos integrales de educación y la generación de capacidades productivas. En el gobierno de Lenín Moreno, el Plan Nacional para el período 2017-2021 se organizó en tres ejes programáticos: derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad; y, más sociedad y mejor Estado.

En 2017 se impulsó Tierra de niños, niñas, adolescentes (TiNi), con el objetivo de promover la educación ambiental en escuelas y colegios ecuatorianos. El programa es un recurso pedagógico que facilita al docente el desarrollo de competencias en todas las áreas curriculares y fortalece la cultura y conciencia ambiental en la comunidad educativa. Hasta diciembre de 2018 se crearon espacios TiNi en más de 12 mil instituciones educativas, lo que benefició aproximadamente a 2.6 millones de estudiantes y 165 mil docentes en el mantenimiento de un millón de metros cuadrados de espacios TiNi a nivel nacional (Falconi e Hidalgo, 2019).

Asimismo, en 2017, inició el programa de acompañamiento pedagógico para mejorar las capacidades pedagógicas de los docentes, mediante un proceso de asesoría y mentoría en las instituciones educativas, durante los primeros años lectivos. Su propósito fue promover el proceso de aprendizaje. El programa plantea que los estudiantes de primero a cuarto año mejoren su aprendizaje de lectura y escritura, y “logren consolidar un nivel de rendimiento académico que les permita afianzar el proceso escolar y superar con éxito las circunstancias que se vinculan con el fracaso y rezago escolar” (Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2018-00073-A, art. 2).

Los elementos más importantes de política educativa en el período 2007-2020 fueron los siguientes: i) eliminación de las barreras de acceso al sistema escolar (la llamada contribución voluntaria); ii) cobertura universal del programa de alimentación escolar; iii) entrega gratuita de textos y cuadernos de trabajo para todos los niveles educativos. Incluye la producción y entrega de textos en lenguas ancestrales y en inglés; iv) entrega de uniformes gratuitos para estudiantes de educación inicial y básica en zonas rurales; v) mantenimiento y construcción de nueva infraestructura escolar. Un programa emblemático fue la construcción de las Unidades Educativas del Milenio; vi) programa

---

6 En marzo de 2021, la Asamblea Nacional ecuatoriana aprobó un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural mediante la cual se restituye el bachillerato por especialización y se deja de lado el Bachillerato General Unificado (BGU), que se implementó en Ecuador desde el año lectivo 2011-2012.

Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos con una oferta educativa de alfabetización; vii) elaboración de nuevos currículos y programas de estudio, publicación de estándares de calidad educativa y puesta en marcha del sistema de evaluación y la creación del INEVAL; viii) mejoramiento de la formación inicial y continua de los docentes: a partir de 2011, se puso en marcha el proyecto de creación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), la cual entró en funcionamiento en 2014, con el objetivo de formar docentes de excelencia y especialistas educativos. Respecto a la formación continua, el Ministerio de Educación creó el Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SÍPROFE) desde 2008, el cual ofertó, a través de universidades públicas y privadas, cursos vinculados a los resultados de las pruebas de desempeño de docentes y directivos; ix) ingreso al magisterio mediante concursos nacionales de méritos y oposición, mejora de la carrera docente y la homologación de salarios al servicio público; x) escalafón docente y salarios: como se mencionó, la LOEI estableció la homologación de los salarios de docentes del sector público —hasta la promulgación de la LOEI, la escala salarial del magisterio fue siempre inferior al resto de trabajadores públicos—. Además, se incorporaron nuevas figuras a la carrera educativa —auditor, asesor y mentor—, con salarios equivalentes a los de directores de unidades técnicas en otros ministerios públicos.

En 2021 se aprobó la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que, entre otras cosas, separa las evaluaciones para finalizar el tercero de bachillerato y para la postulación a la educación superior. La reforma también trae un nuevo escalafón docente (ingreso al magisterio con una base de USD 1 000), con diez categorías (Art. 113 y 115). Al Bachillerato General Unificado se le añaden componentes y menciones específicas y especializadas (Art. 43), y las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional retomarán los 26 establecimientos que estaban a su cargo antes de 2011 (Art. 55). Finalmente, en febrero de 2023, mediante decreto, se presentó el Reglamento General a la LOEI, documento que operativiza las reformas y deroga Decretos y Reglamentos previos (Decreto 675- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural).

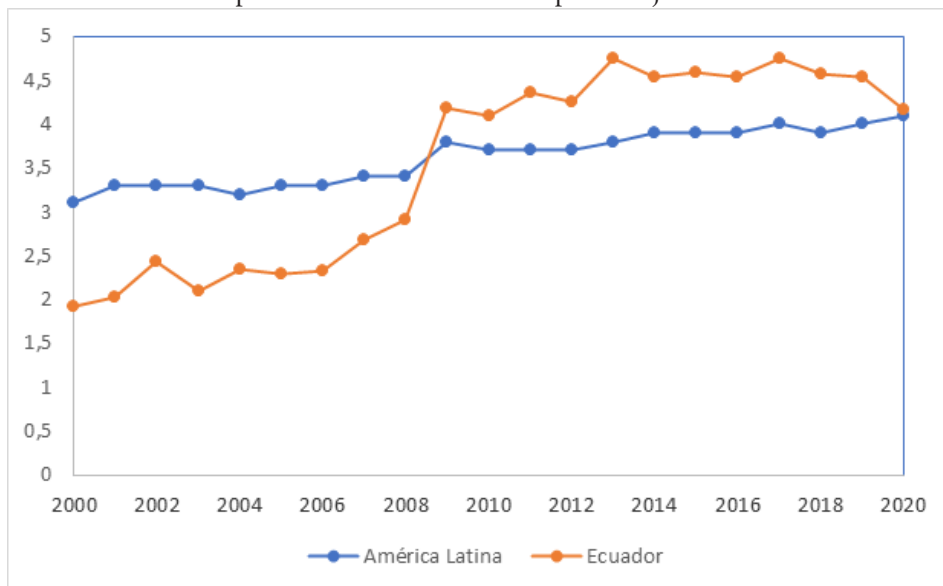
### **3. Evaluación del sistema educativo: 1980-2021**

En esta sección nos concentramos en el análisis de la escolaridad y del acceso a la educación, de la calidad de la educación y de los insumos del sistema escolar. Estos son los principales indicadores que permitirán determinar los resultados de los cambios a lo largo del tiempo del sistema educativo ecuatoriano y las consecuencias en términos de política pública. Para este acápite se procesaron bases de datos nacionales tomadas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), específicamente el Censo de Población y la Encuesta de Empleo y Desempleo. Para los datos de logros académicos nacionales, se consideraron las bases del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) para varios años, así como las bases SERCE y TERCE para las comparaciones a nivel de región. Finalmente, la información sobre insumos escolares viene de las bases de datos o información proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Cepal.

### 3.1. Los insumos del sistema escolar

En esta parte se presenta un análisis de los principales insumos del sistema escolar en un contexto regional. El Gráfico N.º 1 presenta el gasto público en educación como porcentaje del PIB para América Latina y para Ecuador.

**Gráfico N.º 1:** Gasto público en educación como porcentaje del PIB



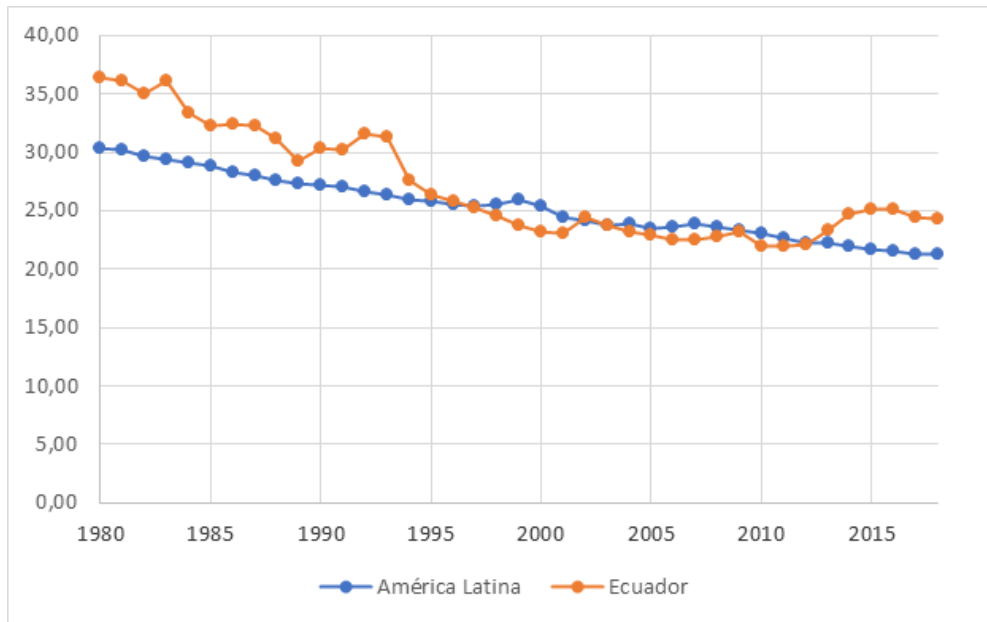
Fuente: CEPALSTAT (2022)

Elaboración propia.

Solo se tiene información a partir de 2000. Entre 2000 y 2008, el gasto en educación, como porcentaje del PIB, era menor en Ecuador, en comparación con el promedio regional. Desde 2009 hasta 2019, el gasto en Ecuador es mayor al promedio regional; y en 2020, se iguala con el promedio regional.

Otro indicador clave para entender la evolución del sistema escolar es la relación alumno-docente. El Gráfico N.º 2 presenta la evolución de la relación alumno por profesor para el nivel primario.

**Gráfico N.º 2:** Relación alumno por profesor en primaria (América Latina y Ecuador)



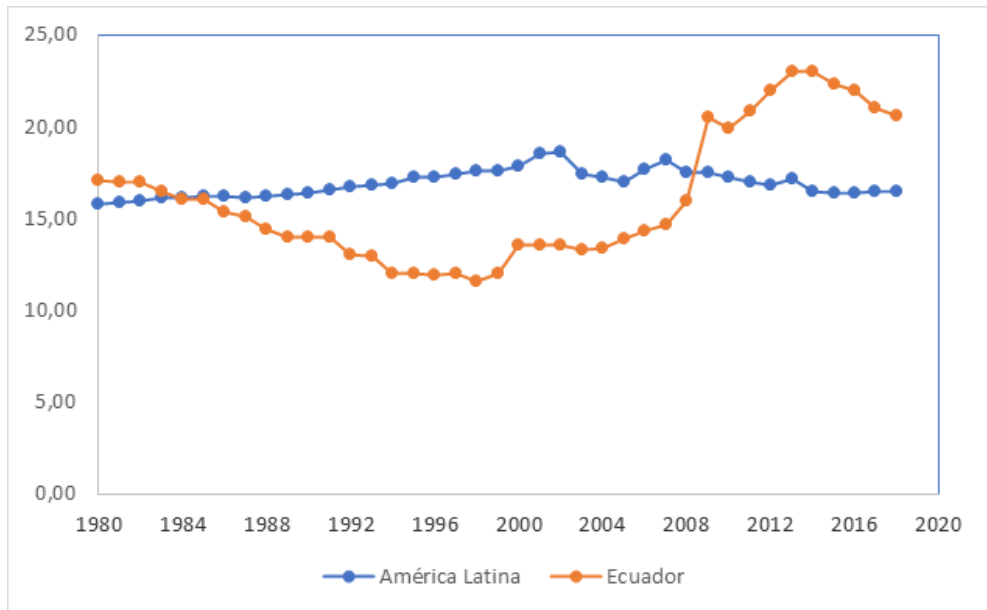
Fuente: Banco Mundial (2022)

Elaboración propia.

A inicios de la década de 1980, América Latina contaba con alrededor de 30 alumnos por profesor en el nivel primario, en tanto que Ecuador tenía 36. Durante el período analizado se observa una continua mejora en este indicador tanto para la región como para el país. Entre la segunda mitad de la década de 1990 y 2010, Ecuador mantiene una relación alumno por profesor similar a la de la región, con una relación cercana a 23 a 1. Entre 2010 y 2018, dicha relación continúa disminuyendo en la región hasta llegar a 21 alumnos por profesor. En Ecuador, a partir del 2010, la relación alumno por profesor se incrementa y termina en 2018 con un valor de 24. En este sentido, en la actualidad la relación alumno por profesor en primaria en Ecuador está por encima del promedio regional.

El Gráfico N.º 3 presenta el mismo indicador para el nivel secundario.

**Gráfico N.º 3:** Relación alumno por profesor en secundaria (América Latina y Ecuador)



Fuente: Banco Mundial (2022)

Elaboración propia.

En América Latina, la relación alumno por profesor para secundaria se incrementa de manera permanente entre 1980 y 2000, al pasar de 16 a 18 alumnos por profesor. En Ecuador, durante ese mismo periodo, la relación alumno por profesor se reduce de 17 a 12. En contraste, mientras en la región la relación disminuye entre 2000 y 2018 (de 18 a 16), en Ecuador la relación aumenta de 12 a 21. Lo anterior da cuenta de un proceso complejo de congestión de la educación en el nivel secundario del país. En la actualidad, la relación alumno por profesor en el nivel secundario en Ecuador está muy por encima del promedio regional, con valores de 21 y 16, respectivamente.

Por último, es fundamental analizar la remuneración de los docentes; dado que los docentes son el elemento más importante en el proceso educativo, una buena remuneración es indispensable. La Tabla N.º 1 presenta algunos datos que permiten tener una idea de la remuneración de los docentes en el país, en comparación con otros países de América Latina.

**Tabla N.º 1:** Remuneraciones de los docentes

Salario real docente (mínimo)	(Índice 1980 = 100)*			2010 (USD)**	2021 (USD)**
	1980	1985	1990		
Argentina	100	100	60	480	570
Chile	100	75	62	425	860
Ecuador	100	60	33	530	817
Perú	100	50	10	270	516
Uruguay				875	875
Brasil				740	740
Colombia				450	479

\*Publicación BID: Profesor en América Latina 2018.

\*\*Fuente: CII-OVE: Informe de Coyuntura Internacional: Docentes (2021). Valores corregidos por PPP

La Tabla N.º 1 tiene dos partes. En las primeras cuatro columnas se presenta la evolución de los salarios en cuatro países de la región entre 1980 y 1990, teniendo como base el año 1980. Se encuentra que, durante la década de 1980, hubo un deterioro de los salarios de los docentes en todos los países analizados. Sin embargo, fue mayor en Perú y Ecuador, en comparación con Chile y Argentina.

La segunda parte de la Tabla compara la evaluación de los salarios de los docentes para algunos países de la región, corregido por paridad del poder de compra. Entre 2010 y 2020, los salarios de los docentes que más se incrementaron fueron los de Chile (435), Ecuador (287), y Perú (246). Los menores incrementos se dieron en Argentina (90) y Colombia (29), en tanto que en Uruguay y Brasil no hubo ningún cambio significativo.

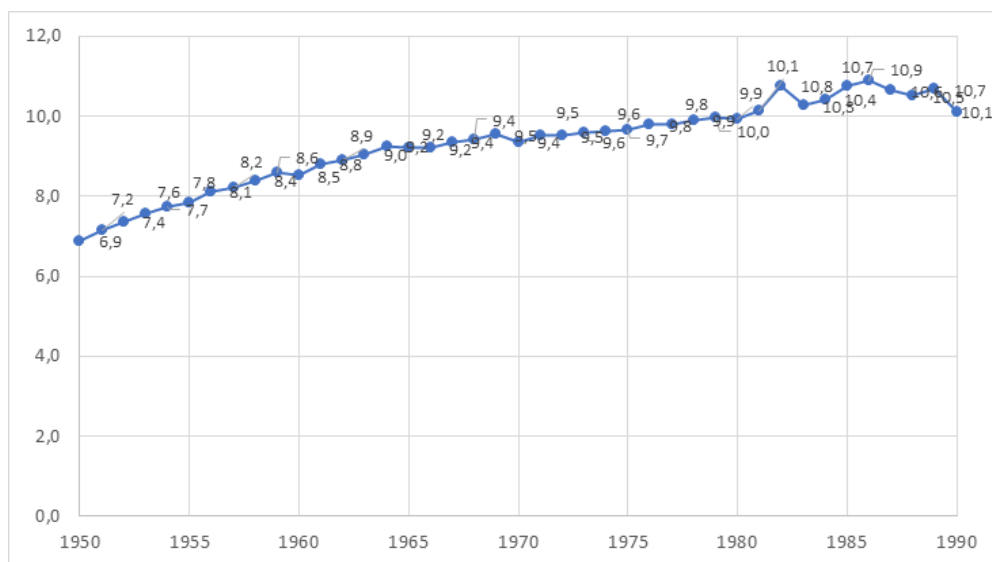
Para 2021, los países con los salarios de los docentes más altos son Uruguay, Chile y Ecuador.

### **3.2. La escolaridad y el acceso a la educación en Ecuador: 1980-2021**

Para tener una perspectiva histórica de la evolución de la escolaridad en el país, utilizando el Censo 2010, se calcularon los años de escolaridad para la población de 20 a 60 años. Luego, para cada cohorte de nacimiento, se valoraron los años promedio de escolaridad alcanzada: por ejemplo, los que en 2010 tenían 20 años, nacieron en 1990; de igual manera, los que tenían 21 años, nacieron 1989 y así sucesivamente, hasta que los que tenían 60 años en 2010, nacieron en 1950. Lo anterior permite analizar el avance de la escolaridad por año de nacimiento para la serie desde 1950 hasta 1990.

El Gráfico N.º 4 presenta los resultados a nivel nacional.

**Gráfico N.º 4:** Años de escolaridad por cohorte de nacimiento (nacional)



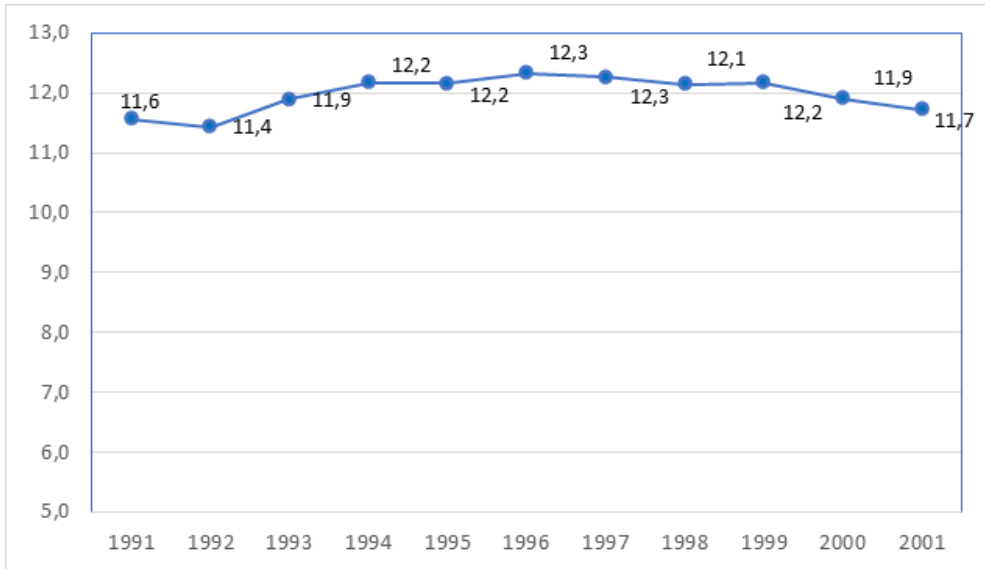
Fuente: INEC (2010)

Elaboración propia.

Mientras que los nacidos en la cohorte de la década de 1950 tenían niveles de escolaridad de alrededor de 7 años, para los nacidos en la década de 1960, la escolaridad aumentó a 8,5 años. Luego, para los nacidos en la década de 1970, la escolaridad fue de 9,5 años. Para los nacidos en las décadas de 1980 y 1990, la escolaridad se mantuvo en valores alrededor de los 10 años. Por lo tanto, el mayor nivel de crecimiento de la escolaridad se dio entre las cohortes de las décadas de 1950 y 1960. Mientras que en la cohorte de la década de 1970, la escolaridad empieza a crecer en menor magnitud, hasta que la década de 1980 y 1990, se estanca en valores alrededor de los 10 años. Es importante recordar que 10 años de escolaridad equivale a tener la educación básica completa, por lo tanto, el estancamiento en alrededor de 10 años significa que el país no logra fortalecer el acceso al bachillerato.

Con el fin de analizar la evolución de la escolaridad con posterioridad a la cohorte de 1990 a nivel nacional, se utilizó la Encuesta de Empleo y Desempleo de 2021 y se calculó el mismo indicador que en el Censo de 2010. En este caso, con la encuesta se puede analizar la escolaridad para las cohortes de 1991 a 2001. El Gráfico N.º 5 presenta los resultados.

**Gráfico N.º 5:** Años de escolaridad por cohorte de nacimiento (nacional) [continuación]



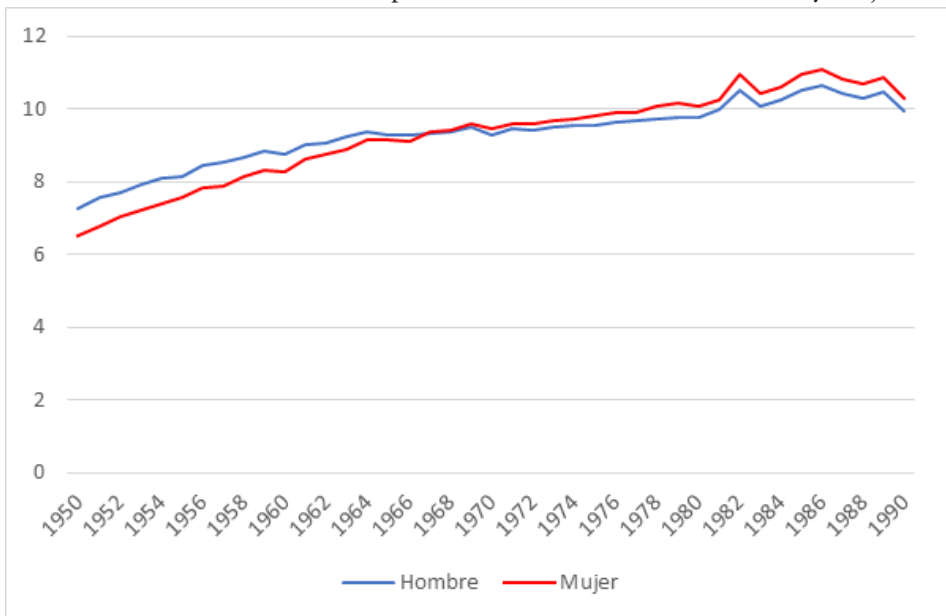
Fuente: INEC (2021)

Elaboración propia.

Se puede ver que existe un estancamiento de los años de escolaridad para las cohortes nacidas en la década de 1990.

A continuación, por temas de representatividad muestral, se va a presentar el indicador de escolaridad por cohorte y para diferentes grupos sociales utilizando solo la base del Censo de 2010. El Gráfico N.º 6 presenta la evolución de la escolaridad por sexo.

**Gráfico N.º 6:** Años de escolaridad por cohorte de nacimiento (hombres y mujeres)



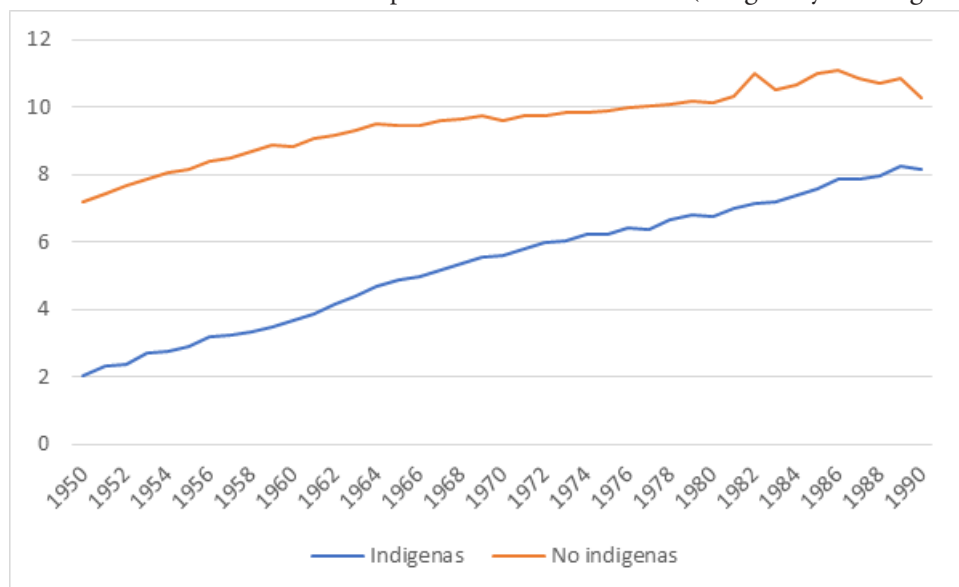
Fuente: INEC (2010)

Elaboración propia.

Las cohortes de las décadas de 1950 y 1960 se caracterizaban por una mayor educación de los hombres respecto de las mujeres. Esta situación se equipara para la corte de 1970. A partir de ahí, las mujeres alcanzar mayores niveles de escolaridad promedio que los hombres.

Por último, para terminar esta visión histórica de la evolución de la escolaridad en el país, el Gráfico N.º 7 presenta el mismo indicador para indígenas y no indígenas.

**Gráfico N.º 7:** Años de escolaridad por cohorte de nacimiento (indígenas y no indígenas)



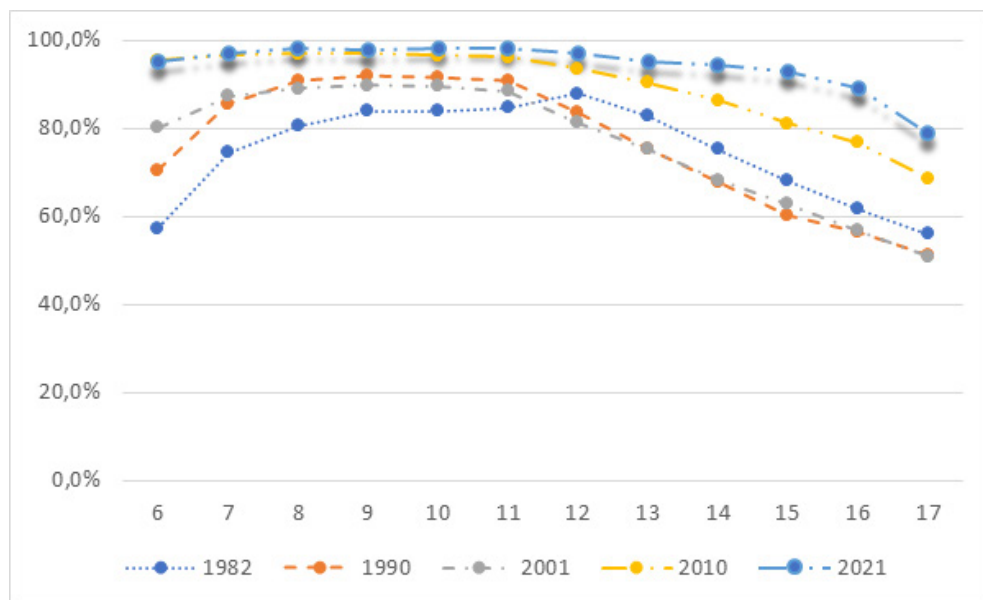
Fuente: INEC (2010)

Elaboración propia.

Para la cohorte de 1950, la diferencia en años de escolaridad entre indígenas y no indígenas era de 5, mientras que, para la cohorte de 1990, la diferencia es de 2 años. Se observa un incremento importante de los niveles de escolaridad entre los indígenas, lo cual ha conseguido reducir la brecha de alguna manera, aunque persisten diferencias importantes.

Además de esta perspectiva histórica de la evolución de la escolaridad, se debe analizar cómo ha evolucionado, en las últimas décadas, el acceso al sistema escolar. Para ello, utilizando los censos de población y vivienda (1982, 1990, 2001, y 2010) y la última encuesta de empleo (2021), se calculó la tasa de asistencia por año de edad. Los resultados a nivel nacional se presentan en el Gráfico N.º 8.

**Gráfico N.º 8:** Tasa de asistencia por edad (nacional)



Fuente: INEC (1982, 1990, 2001 y 2010, 2021)

Elaboración propia.

En primer lugar, es importante comparar la línea del censo de 1982 con la de 1990 y 2001. La tasa de asistencia por edad es menor en 1982 para la edad de 6 a 11 años, pero, a partir de los 11 años, es superior. Lo anterior significa que para el grupo de edad de 12 a 17 años hubo un deterioro en el acceso al sistema escolar entre 1982 y 2001. En contraste, para el grupo de 6 a 11 años hubo una mejora importante. Nuevamente, en este período, hubo un problema con el acceso de los jóvenes entre 12 y 17 años al sistema escolar. Esto es la edad de acceso a la secundaria.

En segundo lugar, se deben comparar las líneas de 2010 con la de 2021. Se encuentra que ya para 2010 se tenía cobertura universal para los niños de edad escolar de 6 a 11 años. Sin embargo, a partir de los 12 años, la asistencia empieza a declinar; aunque la situación mejora entre 2010 y el 2021, aún queda mucho por hacer. En la actualidad, la tasa de asistencia entre los jóvenes de 17 años es del 80%. Nuevamente, se encuentra que existe un problema de acceso al bachillerato.

Es importante analizar la situación actual de este indicador. Por ello, nos vamos a concentrar en el análisis por grupos sociales para el último año disponible (2021).

La Tabla N.º 2 presenta la información de la tasa de asistencia por edad para diferentes grupos sociales para 2021.

**Tabla N.º 2.** Tasa de asistencia por edad. Diferentes grupos sociales.

Edad	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
<i>Etnia</i>													
Indígena	77.3%	95.2%	96.9%	97.7%	99.0%	99.4%	98.5%	94.6%	92.6%	90.1%	89.6%	81.8%	75.3%
Afro	77.8%	90.7%	92.0%	95.0%	92.7%	95.1%	96.4%	92.9%	92.1%	92.5%	93.6%	88.0%	82.3%
Mestizo	80.0%	95.3%	97.2%	98.5%	97.9%	98.3%	98.4%	97.6%	95.8%	95.2%	93.6%	90.1%	79.3%
<b>Area</b>													
Urbano	79.3%	94.7%	96.7%	98.2%	97.2%	98.0%	98.0%	97.4%	96.7%	96.6%	95.4%	92.5%	81.8%
Rural	80.6%	96.0%	97.5%	98.4%	98.8%	99.0%	99.0%	96.4%	93.0%	90.9%	89.2%	83.3%	74.1%
<i>Cuartil de Ingreso</i>													
25% más pobre	78.1%	92.0%	94.8%	97.3%	97.1%	97.0%	97.4%	95.9%	92.2%	91.1%	89.8%	84.4%	77.7%
Cuartil 2	79.3%	95.0%	98.0%	98.1%	97.5%	98.9%	99.0%	96.7%	96.3%	95.4%	93.3%	88.4%	79.0%
Cuartil 3	79.6%	98.8%	98.7%	99.7%	98.7%	99.8%	99.2%	98.8%	98.6%	98.0%	96.8%	95.1%	79.2%
25% más rico	85.7%	99.0%	99.6%	99.5%	99.5%	99.6%	98.9%	99.5%	98.4%	99.6%	98.3%	98.3%	84.1%
Nacional	79.7%	95.1%	97.0%	98.2%	97.8%	98.3%	98.3%	97.1%	95.4%	94.5%	93.1%	89.1%	78.9%

Fuente: INEC (2021)  
Elaboración propia.

A nivel nacional, se encuentran algunos resultados interesantes. La tasa para los niños de 5 años —que deberían estar en primer año de básica— es aún muy baja, de apenas el 80%. Esto significa una muy baja incorporación de los niños de esta edad al sistema escolar. Hay que recordar que el primer año de básica es muy importante en el desarrollo de capacidades cognitivas y no cognitivas, así como de socialización; estas capacidades son básicas para un desarrollo escolar exitoso. Desde los 6 hasta los 12 años, se tiene cobertura prácticamente universal, con tasas de asistencia del 95% o superiores. A partir de los 15 años, las tasas de asistencia descienden. Esto coincide justamente con el fin de los 10 años de educación básica. Las tasas de asistencia de los jóvenes de 15 a 17 años están por debajo de los niveles de la cobertura universal. En este sentido, la política pública debería enfocarse en atender los dos puntos extremos del sistema educativo: los niños de primer año de básica, así como los jóvenes de bachillerato.

Teniendo en cuenta esto, en la Tabla N.º 2 se puede ver que aún subsisten inequidades en el acceso al sistema escolar entre los grupos sociales. Para el grupo de edad de 6 a 11, se ha alcanzado la cobertura universal para todos los grupos sociales analizados. Sin embargo, entre los indígenas, los habitantes de la zona rural y los jóvenes de los cuartiles más bajos de ingreso, el abandono escolar empieza a partir de los 12 años. Asimismo, para estos grupos es más complicado el problema de la baja asistencia a los 5 años. En este sentido la política pública debe poner especial atención a estos grupos sociales en esas edades específicas.

Se concluye que, aunque el país ha llegado a niveles de cobertura universal en la educación básica, la del bachillerato debe seguir siendo ampliada. Para tener una mejor idea de la magnitud del problema, se generó un indicador que llamamos “escolaridad inconclusa”. Se entiende que una persona tiene escolaridad inconclusa si no ha culminado la secundaria. Se calculó este indicador para la población de 18 a 30 años de edad, dado que este grupo debería ser objeto prioritario de intervención de la política pública para concluir su escolaridad.

Se debe analizar si los estudiantes que pertenecen al sistema escolar están en el grado o curso adecuado de acuerdo con su edad. Para ello, utilizamos el indicador de rezago escolar. Se entiende que una persona tiene rezago escolar si no está matriculado en el grado que le corresponde según su edad. Por ejemplo, un niño de 7 años debe tener aprobado (al menos) el segundo año de educación básica; uno de 8 años, el tercero, y así sucesivamente. Este indicador da cuenta del nivel de deserción, de repitencia o de sobreedad existente en el sistema escolar. Se calculó este indicador para el grupo de 7 a 18 años —es decir, cubre el grupo de educación básica y bachillerato—.

**Tabla N.º 3:** Escolaridad inconclusa (18 a 30 años) y rezago escolar (7 a 18 años). Varios grupos poblacionales.

<b>Grupo Social</b>	<b>Escolaridad inconclusa</b>	<b>Rezago escolar</b>
<i>Sexo</i>		
Hombre	27.5%	28.0%
Mujer	25.8%	25.0%
<i>Etnia</i>		
Indígena	44.7%	35.4%
No indígena	25.2%	25.4%
<i>Area</i>		
Urbano	22.2%	24.9%
Rural	37.5%	29.5%
<i>Quintil de ingreso</i>		
20% más pobre	41.6%	32.3%
quintil 2	34.2%	26.4%
quintil 3	26.0%	25.0%
quintil 4	15.9%	20.3%
20% más rico	7.1%	16.8%
Nacional	26.7%	26.5%

Fuente: INEC (2021)

Elaboración propia.

A nivel nacional, entre los jóvenes de 18 a 30 años, en la actualidad, existe un 27% que no ha terminado el bachillerato. Es decir que tienen escolaridad inconclusa. Este grupo debe ser objeto prioritario de la política educativa. Estrategias como las de bachillerato acelerado —en modalidad general o de preferencia técnico— deberían aplicarse en el país para corregir esta deficiencia. Para tener una idea más clara del problema, se debe tomar en cuenta que de un total de aproximadamente 3.600.000 jóvenes, el 27% —es decir, alrededor de 1 millón— tiene escolaridad inconclusa. La situación es mucho más complicada cuando se desglosa la información para los distintos grupos sociales. Así, entre los jóvenes indígenas el 45% tiene escolaridad inconclusa. De igual manera, entre los jóvenes de la zona rural y los del quintil más pobres, los porcentajes de escolaridad inconclusa son del 38% y 42%, respectivamente. La escolaridad inconclusa es mayor entre los hombres.

El rezago escolar también llama la atención. Entre los estudiantes de 7 a 18 años que están en el sistema escolar, un 27% no está en el grado o curso que le correspondería de acuerdo con su edad. Esto significa que están rezagados, lo cual aumenta la probabilidad de que salgan de manera definitiva del sistema escolar. Para tener una idea del problema

en términos absolutos, lo anterior significa que, de un total de 4.5 millones de estudiantes de entre 7 y 18 años, 1.1 millones están con problemas de rezago escolar. La situación se complejiza entre los indígenas, en donde el rezago es del 35%, así como entre los estudiantes del quintil más pobre y de las zonas rurales, en donde es del 32% y del 30%, respectivamente. El rezago es mayor entre los hombres.

Asociado a lo anterior, Ecuador participó en 2019 en el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC), una iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que tiene como objetivo analizar el nivel de distribución de competencias entre la población adulta, así como su aplicación en diferentes contextos. La evaluación se centra en habilidades cognitivas y laborales y valora la comprensión lectora, componentes de lectura y escritura, razonamiento matemático, resolución de problemas en contextos informáticos y el uso de estas habilidades en la vida diaria y en el trabajo (INEVAL, 2019).

**Tabla N.º 4:** Puntaje de competencias

	<b>Componente</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>	<b>Promedio OCDE</b>
<b>Comprensión lectora</b>	Puntajes medios	196	196	266
	16-24 años	206	213	274
	25-34 años	202	203	277
	35-44 años	192	188	271
	45-54 años	189	180	261
	55-65 años	181	175	248
	Femenino	196	193	265
	Masculino	197	199	267
	Educación secundaria incompleta	174	157	230
	Educación secundaria completa	203	201	263
	Educación superior	219	227	291
<b>Capacidad de cálculo</b>	Puntajes medios	185	178	262
	16-24 años	188	192	266
	25-34 años	191	190	272
	35-44 años	188	174	268
	45-54 años	182	162	258
	55-65 años	164	153	245
	Femenino	180	171	256
	Masculino	189	186	268
	Educación secundaria incompleta	160	127	221
	Educación secundaria completa	195	192	260
	Educación superior	216	224	291

Fuente: INEVAL (2019). Elaboración propia.

Vemos, por ejemplo, en el ámbito de comprensión lectora, que Ecuador se encuentra por debajo del promedio de países de la OCDE con 196 puntos. El grupo de edad con el menor puntaje promedio se encuentra en personas adultas de 55-65. En Ecuador, el puntaje promedio más alto alcanzado en comprensión lectora (206 puntos) se encuentra en el grupo entre 16-24 años. En cuanto a sexo, en términos generales, las diferencias en el puntaje promedio en comprensión lectora que obtienen los hombres y mujeres son mínimas, alrededor de 1 o 2 puntos a favor de los hombres. Los resultados generales muestran que los puntajes medios en comprensión lectora aumentan conforme el nivel educativo es más alto. Esta evaluación da cuenta de la necesidad de continuar con mejoras en el sistema educativo ecuatoriano, pues los resultados de los adultos de nuestro país son inferiores en comprensión lectora, Matemática y uso de TIC respecto a la media de los países de la OCDE, y respecto a varios países participantes.

### **3.3. Calidad de la educación en Ecuador: 1980-2020**

El concepto de calidad de la educación no es neutro ni imparcial. En América Latina existen dos corrientes principales en el debate sobre su significado:

- La corriente de la “eficiencia social”, que concibe a la calidad en términos de la eficiencia del sistema escolar. Desde esta perspectiva, el objetivo del proceso educativo es cambiar el comportamiento de las personas; es decir, la experiencia educativa es un estímulo y el aprendizaje es una respuesta. La medida de la calidad es, por lo tanto, el “rendimiento” de los alumnos, es decir el promedio de calificaciones en un grado determinado. La eficiencia interna del sistema se mide por su capacidad de retención, los niveles de deserción y repitencia; y la eficiencia externa del sistema, por el impacto de la educación en la sociedad, en el empleo, en el nivel de ingresos, etc.
- La corriente de la “reconstrucción social”, en cambio, parte del supuesto de que la calidad de la educación es cultural, social y políticamente definida. La calidad depende, por lo tanto, de las demandas que los distintos sectores, especialmente los locales, hacen a la educación. Lo importante es la “relevancia social” o “pertinencia” del proceso educativo. Según este enfoque, la calidad del sistema educativo está dada por el grado de respuesta de la educación a los requerimientos de un grupo social particular.

En esta parte, nos vamos a concentrar en el análisis de la calidad desde el punto de vista de la eficacia. Desde esta entrada teórica lo que interesa analizar es qué están aprendiendo los estudiantes en el sistema escolar. Para ello, se recurre a resultados de las pruebas de medición de logros académicos aplicadas tanto a nivel regional como nacional.

#### **La calidad desde una entrada regional**

La primera prueba regional de la que se tiene registro en el período analizado, en la cual participó el Ecuador, es la prueba de 1990 aplicada por la Unesco. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla N.º 5:** Rendimiento general de las pruebas de evaluación en Castellano y Matemática (4.º grado)

País	Calificación				Promedio
	0-25	26-50	51-75	76-100	
<b>Argentina</b>	2.7%	38.5%	54.1%	4.8%	52.8
<b>Bolivia</b>	4.2%	67.4%	25.8%	2.6%	44.2
<b>Costa Rica</b>	0.1%	33.9%	49.6%	15.7%	57.5
<b>Chile</b>	2.7%	39.8%	47.5%	9.9%	53.6
<b>Ecuador</b>	13.6%	59.7%	25.2%	1.5%	42.2
<b>República Dominicana</b>	2.2%	60.7%	34.9%	2.2%	46.8
<b>Venezuela</b>	0.1%	30.7%	49.8%	18.7%	59.1
<b>Todos</b>	4.1%	47.2%	40.2%	8.5%	50.8

Fuente: Unesco (1990).

Elaboración propia.

La prueba se aplicó en siete países de la región a los estudiantes de 4.º grado de primaria, evaluándose de las áreas de Castellano y Matemática. Si se asume que aquellos estudiantes con una nota entre 76 y 100 son quienes dominan las áreas de conocimiento, se tiene que el país con el mejor resultado fue Venezuela (19%), seguido de Costa Rica (16%) y Chile (10%). Ecuador, en contraste, sería el país con el peor resultado: apenas un 1.5% de los estudiantes dominan las áreas de conocimientos.

Durante la década de 2000 se llevaron a cabo los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos de la Calidad de la Educación en América Latina, por parte del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Unesco. Se han realizado cuatro estudios regionales en los años 1997 (PERCE), 2006 (SERCE), 2013 (TERCE) y 2019 (ERCE).

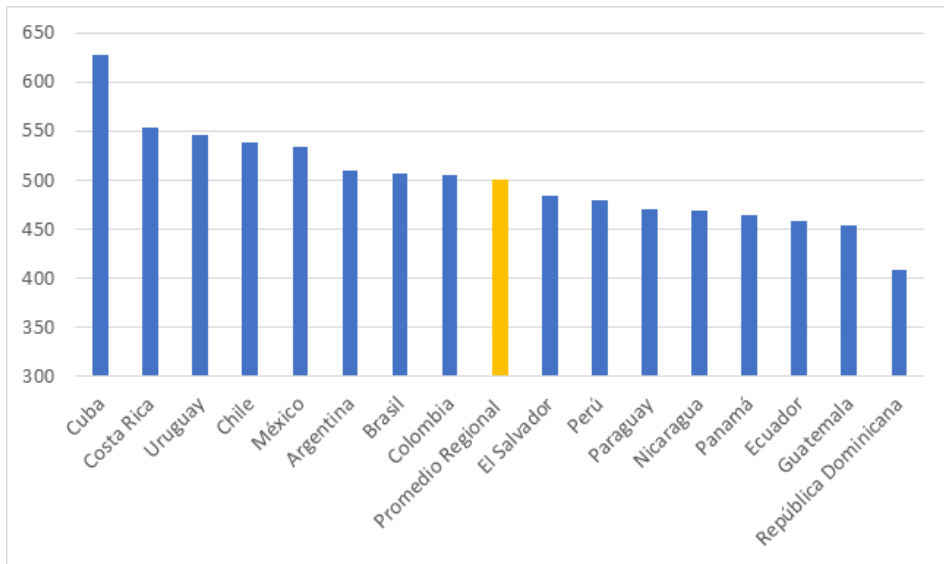
## SERCE

El segundo estudio regional comparativo y explicativo de la calidad de la educación en América Latina (SERCE) se llevó a cabo en 2006. Participaron 16 países y el estado mexicano de Nuevo León.

El Gráfico N.º 9 presenta los resultados promedio de las pruebas SERCE para Lenguaje y Matemática para tercer y sexto grado. El promedio se calculó con base en los resultados estandarizados —con una media de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos—. Para su cálculo, se agregaron los cuatro puntajes —en Lenguaje y Matemática para tercer y sexto grado— y se dividió el resultado para cuatro. Este indicador es un

resumen de todos los campos y grados evaluados en la prueba SERCE. Se incluye el promedio regional.

**Gráfico N.º 9:** Promedio de logros en la SERCE por país



Fuente: Unesco (2006)

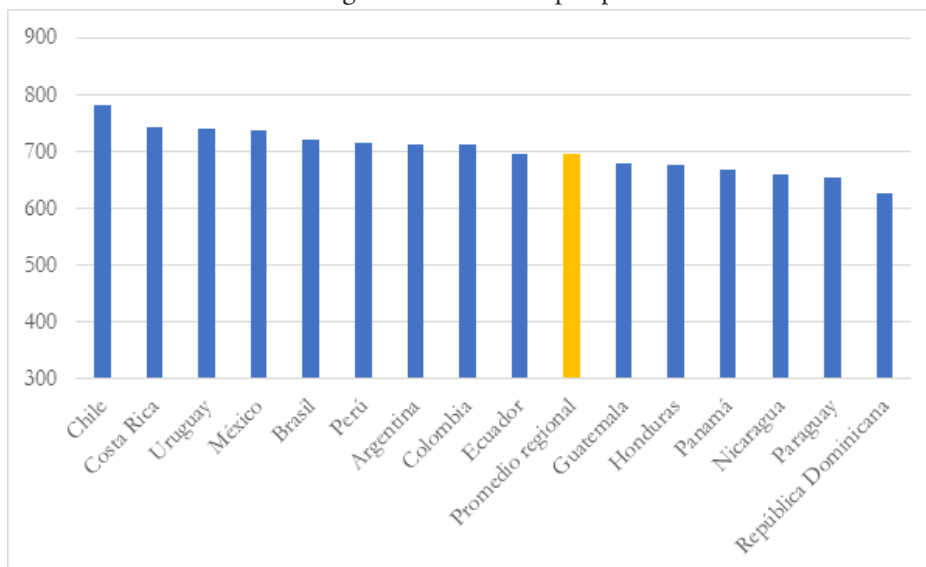
Elaboración propia.

El país que mejores resultados obtuvo en las pruebas SERCE es Cuba, seguido de Costa Rica, Uruguay y Chile. Se encuentran, además, por encima del promedio regional: México, Argentina, Brasil y Colombia. En cambio, los países de la región con los peores resultados en la SERCE fueron República Dominicana, Guatemala y Ecuador. Otros países que se encuentran por debajo del promedio regional son Panamá, Nicaragua, Paraguay, Perú y El Salvador.

## TERCE

El tercer estudio regional, comparativo y explicativo de la calidad de la educación en América Latina (TERCE) se llevó a cabo en 2013. Participaron 15 países y el estado de Nuevo León de México. Cuba y El Salvador, que sí participaron en la SERCE, no participaron esta vez. De igual manera que para la SERCE, se presenta el promedio de las pruebas TERCE para Lenguaje y Matemática y para tercer y sexto grado. El promedio está con base en los resultados estandarizados —con una media de 700 puntos y una desviación estándar de 100 puntos—. Para su cálculo, se agregaron los cuatro puntajes —en Lenguaje y Matemática y para tercer y sexto grado— y se dividió el resultado para 4. Este indicador es un resumen de todos los campos y grados evaluados en la prueba TERCE.

**Gráfico N.º 10:** Promedio de logros en la TERCE por país



Fuente: Unesco (2013)

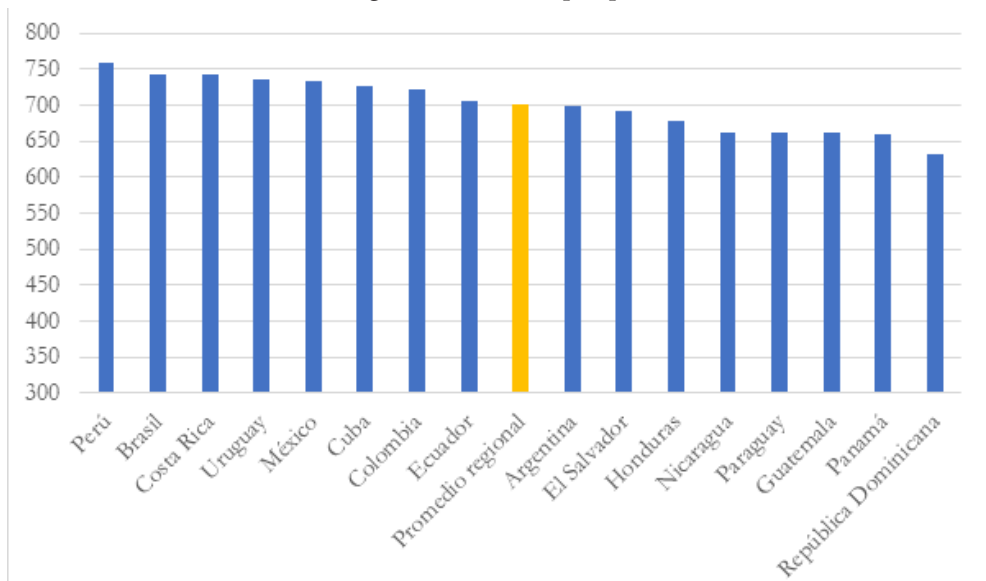
Elaboración propia.

En la TERCE, Chile ocupa el primer puesto, seguido de Costa Rica y Uruguay. Los otros países que se encuentran por encima del promedio regional son México, Brasil, Perú, Argentina, Colombia y Ecuador. En contraste, República Dominicana continúa siendo el país con peores logros académicos en la región. Se encuentran por debajo del promedio regional, además, Paraguay, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

## ERCE

La cuarta versión del estudio regional, comparativo y explicativo de la calidad de la educación en América Latina (ERCE) se llevó a cabo en 2019. Participaron 16 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. De igual manera que para las pruebas SERCE y TERCE, se presenta el promedio de las pruebas ERCE para Lenguaje y Matemática y para tercer y sexto grado. El promedio viene dado con base en los resultados estandarizados —con una media de 700 puntos y una desviación estándar de 100 puntos—. Para su cálculo se agregaron los cuatro puntajes (en Lenguaje y Matemática y para tercer y sexto grado) y se dividió el resultado para 4. Este indicador es un resumen de todos los campos y grados evaluados en la prueba ERCE.

**Gráfico N.º 11:** Promedio de logros en la ERCE por país

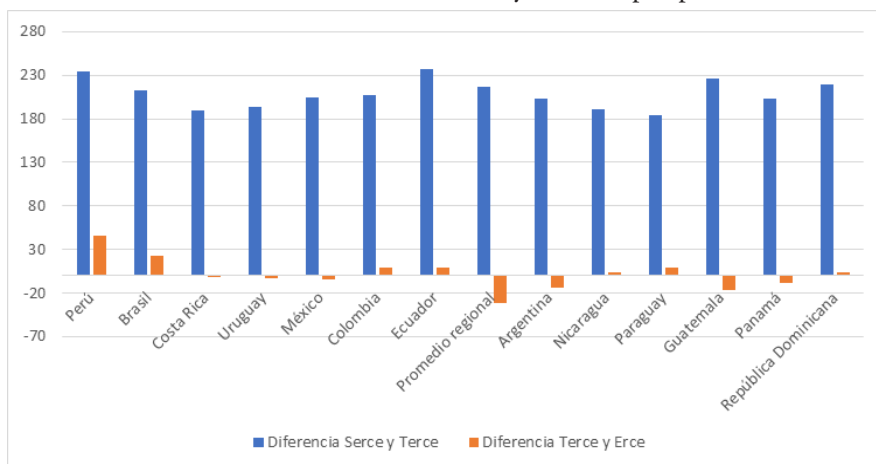


Fuente: Unesco (2019)

Elaboración propia.

Es interesante analizar la diferencia en el promedio de la TERCE menos el de la SERCE, así como la diferencia entre la ERCE y TERCE, ya que nos permite ver, de manera dinámica, qué países han realizado mayores progresos en términos de calidad de la educación. El Gráfico N.º 12 presenta la diferencia entre las pruebas por país.

**Gráfico N.º 12:** Diferencia entre ERCE, SERCE y TERCE por país



Fuente: Unesco (2006, 2013, 2019). Elaboración propia.

Chile y Ecuador son los países que más mejoraron entre las primeras dos pruebas, seguidos de Perú, Guatemala y República Dominicana. En cambio, los que menos lo hacen son Paraguay, Costa Rica y Nicaragua. En cuanto a la diferencia entre las pruebas ERCE y TERCE se observa cómo algunos países —Costa Rica, Uruguay, México, Argentina, Guatemala y Panamá— disminuyeron sus promedios y los que mejoraron de manera leve son Perú, Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay. Así, a nivel regional, los logros de aprendizaje entre TERCE y ERCE disminuyeron en 32 puntos.

## La calidad desde una entrada nacional

En la década de 1990, se ejecutaron en el país programas de mejoramiento de la calidad de la educación con financiamiento del Banco Mundial y del BID. Una descripción detallada de estos programas se presentó en la parte anterior sobre política educativa. Como parte de estos programas se aplicaron pruebas de medición de logros académicos llamadas APRENDO. Se ejecutaron varias tanto en la década de 1990 (1996 y 1997) como en la de 2000 (2000, 2007). La Tabla N.º 6 presenta los resultados a nivel nacional para las pruebas APRENDO de 1996 y 2007. Se reporta el porcentaje de alumnos que dominan las destrezas correspondientes tanto en Matemática como en Lenguaje por grado.

**Tabla N.º 6:** Resultados Pruebas APRENDO (1996 y 2007)

Grado	Matemática		Lenguaje	
	1996	2007	1996	2007
4.º básica	33.92	27.25	38.82	47
7.º básica	19.15	14.55	44.6	49.56
10.º básica	19.77	12.73	55.73	47.33

Fuente: APRENDO (1996 y 2007)

Elaboración propia.

Aunque no se tiene completa certeza sobre el nivel de comparabilidad de las pruebas, se puede ver que el porcentaje de niños que domina las destrezas evaluadas en Matemática se redujo entre 1996 y 2007: en 4.º y 10.º año de básica la reducción es del 7%. En el 7.º año de básica, es del 5%. En el caso de Lenguaje, hay una mejora en 4.º y 7.º año, y un deterioro para el 10.º año. En general se podría afirmar que en la década que va de 1996 a 2007, hubo un deterioro de la calidad de los aprendizajes de los niños en el país.

En 2008 se aplicó la prueba SER. A diferencia de las APRENDO, que eran pruebas de logros basadas en muestras, la prueba de 2008, aplicada por el Ministerio de Educación, fue de carácter censal para los estudiantes de 4.º, 7.º y 10.º año de básica en Lenguaje y Matemática, y de carácter muestral para las áreas de Estudios Sociales y Ciencias Naturales. La Tabla N.º 7 presenta los resultados para Lenguaje y Matemática. Se reporta el porcentaje de estudiantes que dominan las destrezas evaluadas. En este caso, se agrupó a los estudiantes que tienen un dominio bueno, muy bueno y excelente.

**Tabla N.º 7: Resultados Prueba SER (2008)**

	<b>Matemática</b>	<b>Lenguaje</b>
4.º básica	31.2	32.44
7.º básica	44.52	46.01
10.º básica	19.45	46.68

Fuente: Prueba SER (2008)

Elaboración propia.

A nivel censal, en 2008, apenas el 30% de los estudiantes de 4.º año de básica dominaban las destrezas básicas de matemáticas. En el caso del 7.º año de básica el porcentaje se incrementa al 45%. En el 10.º año de básica, en Matemática, apenas un 19% dominan las destrezas correspondientes a su nivel, en tanto que en Lenguaje el porcentaje es del 47%.

A partir de 2013, existen las pruebas Ser Estudiante, aplicadas por el INEVAL. Conspicuaente, la serie del INEVAL no tiene comparabilidad. En comunicación con el equipo técnico de dicha institución se nos informó que continuamente se cambian los criterios de evaluación, así como las escalas de medición, lo cual hace que las series no sean comparables. Esto representa una seria deficiencia para la política pública educativa.

La Tabla N.º 8 presenta la serie histórica de los resultados nacionales en Lenguaje y Matemática por grado. Se reporta el porcentaje de los estudiantes que dominan las destrezas evaluadas para los años 2015, 2017, 2019 y 2021.

**Tabla N.º 8: Resultados nacionales Ser Estudiante**

<b>Año</b>	<b>4.º grado</b>		<b>7.º grado</b>		<b>10.º grado</b>	
	<b>Matemática</b>	<b>Lenguaje</b>	<b>Matemática</b>	<b>Lenguaje</b>	<b>Matemática</b>	<b>Lenguaje</b>
2015	35.2%	35.9%	15.9%	17.7%	6.1%	17.5%
2017	21.8%	20.7%	18.3%	19.0%	15.8%	16.9%
2019	15.0%	19.8%	11.3%	20.4%	6.6%	11.6%
2021	17.4%	12.6%	9.3%	16.7%	1.8%	11.2%

Fuente: INEVAL. Prueba Ser Estudiante 2015, 2017, 2019 y 2021.

Elaboración propia.

Justamente, los cambios en los instrumentos y escalas de medición, así como en el diseño muestral, no permiten la comparabilidad de los resultados de las pruebas Ser Estudiante del INEVAL. Por ejemplo, entre la prueba de 2019 y la de 2021, se dieron cambios en

los instrumentos y en el diseño muestral, lo cual no permite saber qué efecto tuvo el cierre de las escuelas por la pandemia COVID-19 en los logros académicos.

En todo caso, con todas las observaciones realizadas sobre la comparabilidad de las pruebas, se puede ver que existe una permanente reducción del porcentaje de estudiantes que dominan las destrezas evaluadas tanto en Lenguaje como en Matemática, en todos los grados, a lo largo del periodo analizado.

Para tener una idea de las disparidades sociales en cuanto a logros académicos, en la Tabla N.º 9 se presenta el porcentaje de estudiantes que dominan las materias de Lenguaje y Matemática para el último año disponible (2021).

**Tabla N.º 9:** Resultados Ser Estudiante. Para diferentes grupos sociales

	4.º grado		7.º grado		10.º grado	
	Matemática	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática	Lenguaje
<i>Sexo</i>						
Mujer	18.7%	12.3%	8.9%	17.2%	2.3%	12.8%
Hombre	16.3%	12.9%	9.7%	16.3%	1.2%	9.6%
<i>Área</i>						
Rural	15.2%	12.4%	8.1%	9.7%	0.6%	12.9%
Urbana	18.3%	12.8%	9.7%	18.7%	2.1%	10.8%
<i>Sostenimiento</i>						
Particular	24.4%	25.8%	8.9%	15.8%	3.1%	28.0%
Fiscal	15.8%	9.6%	9.4%	16.9%	1.5%	7.6%
Nacional	17.4%	12.6%	9.3%	16.7%	1.8%	11.2%

Fuente: INEVAL. Prueba Ser Estudiante 2021.

Elaboración propia.

La primera conclusión que se puede extraer de la Tabla N.º 9 es que el porcentaje de estudiantes que domina las destrezas es demasiado bajo. Esto da cuenta de un grave problema de calidad de los aprendizajes. En el caso de Matemática, la situación es muy preocupante. Los porcentajes para 4.º, 7.º y 10.º son 17%, 9% y 2%, respectivamente. Es decir, a medida que aumenta el grado escolar, se reduce el porcentaje de alumnos que dominan la materia. En el caso de Lenguaje, los porcentajes son un poco más altos, del 13%, 17% y 11% para 4.º, 7.º y 10.º, respectivamente. De todas maneras, la situación es muy preocupante.

Asimismo, hay importantes diferencias entre los estudiantes del área urbana y la rural. En todos los casos, los segundos están en peores condiciones que los primeros. De igual manera, hay diferencias entre los estudiantes de planteles privados y los de fiscales;

siempre los de planteles particulares están considerablemente mejor. Por último, no se encuentran diferencias importantes por sexo.

#### **4. Conclusión**

El objetivo de este documento es presentar datos relevantes a nivel de país sobre escolaridad, acceso a la educación, rezago escolar, calidad educativa e identificar los avances o retrocesos que ha tenido la educación en el período 1980-2021. Así, el capítulo ofrece una revisión de los aspectos más importantes de la política educativa en entre 1980 y 2021. Dicha revisión se realizó tomando en cuenta los elementos más importantes de cada gobierno durante el periodo de análisis.

En cuanto a cobertura, se encontró que el país tiene problemas para incorporar al sistema escolar a los niños de 5 años, así como a los jóvenes en edad de bachillerato. En términos de calidad, hay una tendencia de largo plazo al deterioro de los logros académicos, mientras que los insumos del sistema escolar se encuentran en niveles similares al promedio regional. Asimismo, la escolaridad en el país durante la década de 1990 se estanca en valores alrededor de los 10 años (educación básica completa). Esto significa que el país no logra fortalecer el acceso al bachillerato. En cuanto a acceso al sistema educativo por edad, para el grupo de 12 a 17 años hubo un deterioro entre 1982 y 2001. Mientras, para el grupo de 6 a 11 años hubo una mejora importante. Esto refuerza la conclusión anterior sobre la deficiencia en el acceso a la secundaria.

Para 2010, ya se tenía cobertura universal para los niños de edad escolar de 6 a 11 años. Sin embargo, a partir de los 12 años, la asistencia empieza a declinar. De esta manera, en la actualidad, la tasa de asistencia entre los jóvenes de 17 años es del 80%. Nuevamente, se encuentra un problema de acceso al bachillerato. La tasa para los niños de 5 años es aún muy baja (apenas del 80%). Tomando en cuenta los dos elementos anteriores, se concluye que la política educativa debería enfocarse en atender los dos puntos extremos del sistema educativo: los niños de primer año de básica, así como los jóvenes de bachillerato.

Por el lado de los indicadores de cobertura, estos revelan importantes disparidades por etnia, zona y cuartiles de ingreso. Entre los indígenas, los habitantes de la zona rural, y los jóvenes de los cuartiles más bajos de ingreso, a partir de los 12 años, empieza el abandono escolar de manera preocupante. Así también, para estos grupos es más complicada la baja asistencia a los 5 años. En este sentido, la política pública debe poner especial atención a estos grupos sociales en esas edades específicas.

Otro problema detectado es el de la escolaridad inconclusa. A nivel nacional, entre los jóvenes de 18 a 30 años existe un 27% que no ha terminado el bachillerato. Estrategias como las de bachillerato acelerado—en modalidad de bachillerato general o de preferencia en modalidad técnico— deberían aplicarse en el país para corregir esta deficiencia. También, se detecta un problema de rezago escolar. Entre los estudiantes de 7 a 18 años que están en el sistema escolar, un 27% no está en el grado o curso que le correspondería de acuerdo con su edad.

En cuanto a calidad, del análisis de las pruebas APRENDO en Ecuador, en general se podría afirmar que en la década que va de 1996 a 2007 hubo un deterioro de los aprendizajes de los niños en el país. En relación con las pruebas Ser Estudiante del INEVAL, los cambios en los instrumentos y escalas de medición, así como en el diseño muestral no permiten la comparabilidad de los resultados. En todo caso, se hace evidente la existencia de una permanente reducción del porcentaje de estudiantes que dominan las destrezas evaluadas tanto en Lenguaje como en Matemática, en todos los grados, a lo largo del periodo analizado. En este sentido, el porcentaje de estudiantes que domina las destrezas es muy bajo. Esto da cuenta de un grave problema de calidad de los aprendizajes de los estudiantes en el país. En el caso de Matemática, la situación es muy preocupante. Los porcentajes para 4.º, 7.º y 10.º son 17%, 9% y 2%, respectivamente. Es decir, a medida que aumenta el grado escolar, se reduce el porcentaje de alumnos que dominan la materia. En el caso de Lenguaje, los porcentajes son un poco más altos: 13%, 17% y 11% para 4.º, 7.º y 10.º, respectivamente.

En cuanto a insumos escolares, en la actualidad, la relación alumno por profesor en primaria en Ecuador está por encima del promedio latinoamericano, después de que entre 2010 y 2018 el indicador se encontraba por debajo del promedio regional. En la sección secundaria, mientras en la región la relación alumno profesor disminuye entre 2000 y 2018 (de 18 a 16), en Ecuador esta aumenta de 12 a 21. Lo anterior da cuenta de un proceso complejo de congestión de la educación en el nivel secundario del país. En la actualidad, la relación alumno por profesor en el nivel secundario en Ecuador está muy por encima del promedio regional.

Entre 2000 y 2008, el gasto en educación como porcentaje del PIB, era menor en Ecuador en comparación con el promedio regional. A partir de 2009 hasta 2019, el gasto es mayor al promedio regional. Por último, en 2020, el gasto en Ecuador se iguala con el promedio regional.

La educación es el mayor recurso de una sociedad y su conducción pertenece a todos sus actores: docentes, madres y padres de familia, estudiantes. Lo que ocurre en el aula repercute en todo el sistema. Si no hay dinámica en el aprendizaje, inversión educativa y recuperación en los niveles de matrícula escolar, un país comienza a estancarse.

## **5. Recomendaciones**

Con base en los hallazgos de esta investigación, a continuación se presenta algunas recomendaciones de política pública.

- Abordar los sistemas educativos desde el ámbito docente, de manera que la formación inicial del maestro esté alineada con la realidad educativa que enfrentará posteriormente. Las políticas públicas en el país requieren impulsar condiciones para alinear la formación inicial y permanente de los maestros a las demandas sociales y los cambios que se producen en el entorno social.
- Específicamente, un ámbito primordial que requiere integrarse al desarrollo de políticas públicas sobre docentes es la formación de maestros para atender población

en contextos de vulnerabilidad, escolaridad inconclusa, rezago escolar, diversidad; así como el fortalecimiento de la calidad de los formadores de docentes. Énfasis en acompañamiento pedagógico y trabajo colaborativo como estrategias de la formación de docentes en servicio.

- Revisar los aspectos curriculares a la luz de los resultados de aprendizaje es esencial. Cambiar las rutinas escolares que privilegian lo instrumental (planificación microcurricular) antes que la reflexión sobre el niño como sujeto del proceso de enseñanza y la preparación de ambientes e interacciones para que suceda el aprendizaje.
- Gestionar un currículum flexible, no único, capaz de capturar las diferencias (no solo sociales, sino educativas lo que lleva a programas específicos).

Además de los propios hallazgos de esta investigación y a propósito de la pandemia del COVID-19, que ha afectado con fuerza al sistema educativo alrededor del mundo, destacan desafíos fundamentales para el ecuatoriano: la importancia de garantizar la continuidad escolar de los niños, niñas y adolescentes; atender los ritmos diferenciados de los niños y niñas en sus procesos de aprendizaje; priorizar la atención educativa a niños, niñas y adolescentes de escuelas multigrado, en condición de rezago escolar o vinculada al trabajo infantil y juvenil; y, asegurar una inversión sostenida y creciente en educación inicial, primaria y secundaria.

## 6. Referencias

- Acuerdo Ministerial N.º MINEDUC-MINEDUC-2018-00073-A. <https://bit.ly/3qFlu5u>
- Araujo, M. y Bramwell, D. (2015). Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report.
- Arcos, C. y Espinosa, B. (2008). *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Flacso Ecuador.
- Chiriboga, C. (2021). El uso de los resultados de las pruebas de evaluación de los aprendizajes en el planeamiento de las políticas educativas en Ecuador. Informe nacional Unesco.
- Constitución Política (1979). Registro Oficial N.º 800.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial N.º 449. <https://bit.ly/2OrwzKp>.
- Falconi, F. e Hidalgo E. (2019). *Educación ambiental y formación docente en el Ecuador*. Azogues: Universidad Nacional de Educación.

- Herrera, M. y Cochacela, G. (2020). Aportes de las reformas curriculares a la educación obligatoria en el Ecuador. *Revista Scientific*, 5(15), 362-383.
- INEC (2021). Encuesta de empleo, desempleo y subempleo. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-desempleo-y-subempleo/>
- INEC (2010). Censo de población y vivienda. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- INEC (2001). Censo de población y vivienda. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- INEC (1990). Censo de población y vivienda. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- INEC (1982). Censo de población y vivienda. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/> INEVAL (2019). Resultados PIAAC Competencias de la población adulta en Ecuador. Quito.
- Ley de Educación (1983). Registro Oficial N.º 484.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). Registro Oficial Suplemento N.º 417. <https://bit.ly/3rE0gGJ>.
- Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2021). Registro Oficial Suplemento N.º 434.
- Luna Tamayo, M. (2014). Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010: las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad.
- Minteguiaga, A. (2014). Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010. Editorial IAEN.
- Oviedo, A. (2021). *Las Reformas Curriculares a la Educación Básica Ecuatoriana en la Década de los 90. Testimonios*. Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Paladines, C. (1995). “Ecuador: Historia de reformas educativas inconclusas”. En *CORDES. Educación, crecimiento y equidad*. CORDES y BID.
- Ponce, J. (1997). *La Educación: a la Espera de la Equidad y la Calidad. En Pobreza y Capital Humano en el Ecuador. El Desarrollo Social en el Ecuador 1*. Secretaría Técnica del Frente Social. SIISE. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

- Ponce, J. (2010). Políticas Educativas y Desempeño. Una Evaluación de Impacto de Programas Educativos Focalizados en Ecuador. *ATRIO*. Flacso-Ecuador.
- Ponce, J. e Intriago, R. (2017). “Evaluación de Impacto del Programa de Bachillerato Internacional”. Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- Reglamento general a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2012). <https://bit.ly/3l6Xabx>.
- República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.
- (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.
- (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.
- (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”.
- Unesco (2013). Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013). <https://www.unesco.org/es/node/80221>
- Unesco (2006). *SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo: los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe; reporte técnico*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190297>
- Unesco (2019). *ERCE: Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. <https://www.unesco.org/es/articulos/estudio-regional-comparativo-y-explicativo-erce-2019>

# Protección social enfocada en la niñez y adolescencia en Ecuador (1980-2020)

*Berenice Cordero<sup>1</sup>  
Nicolás Reyes Morales<sup>2</sup>*

## Resumen

Este capítulo analiza los principales cambios históricos, contextuales, normativos, institucionales y conceptuales de la política social centrada en niñez y adolescencia en Ecuador desde la década de 1980 hasta la actualidad. Siendo centrales las siguientes preguntas: ¿Se puede hablar de un sistema de protección social centrado en la niñez y adolescencia en Ecuador? ¿Cuáles son sus principales características? ¿Cuáles han sido sus principales transformaciones desde la década de 1980 hasta la actualidad? ¿Cuáles son los desafíos para atender las principales problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia en el país? Entre los principales hallazgos se puede mencionar que las políticas sociales enfocadas en la niñez y adolescencia en Ecuador han tenido una evolución conceptual y de enfoque, pasando de una concepción de los niños, niñas y adolescentes como “objetos de tutelaje” hacia un abordaje como “sujetos de derechos”. Sin duda, este cambio del enfoque —influenciado por la ratificación de la Convención por Derechos del Niño (CDN)— impactó en la estructura y contenidos de los cuerpos normativos. Otro de los hallazgos consiste en que, aun cuando existen estos avances, no se ha podido estructurar un sistema articulado y efectivo para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país, prevaleciendo múltiples problemáticas estructurales que afectan su desarrollo integral. La conclusión desemboca en que se requiere fortalecer las políticas públicas para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador desde un enfoque intercultural y plurinacional; esto implica ampliar la inversión social para el desarrollo integral de la niñez y adolescencia, rediseño la institucionalidad pública desde el nivel territorial y nacional, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, ampliación de los espacios de participación de los sujetos de derechos con un impacto real en el diseño, ejecución y evaluación de acciones, proyectos y programas, entre otros.

**JEL:** I31, I32, I38, I39

**Palabras clave:** política social, niñez, adolescencia, derechos, reformas, institucionalidad, sistema, protección.

---

1 Investigadora independiente. Quito, Ecuador

2 Investigador independiente. Quito, Ecuador

## 1. Introducción

En este capítulo se analizarán las principales reformas del sistema de protección social de la niñez y adolescencia en Ecuador desde la década de 1980 hasta 2020. Se entiende a la política social enfocada en la niñez y adolescencia como el conjunto de normas, instituciones, políticas públicas, planes y programas destinados a la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia y la protección integral de los sujetos de derechos. Los llamados “sistemas de protección” están estrechamente relacionados con el contexto histórico, económico, político, social, cultural e institucional en el que se desarrollan. Así, siguiendo la definición de León (2017), la política social de la niñez se orienta a garantizar un piso de protección social para este grupo poblacional:

(...) la protección social de la niñez se puede interpretar como el conjunto de aquellas decisiones y medidas concretas de política pública social, ejercidas directamente por instituciones estatales o autorizadas o delegadas a actores privados, que se orientan a garantizar un nivel básico de vida a niños, niñas y adolescentes, asegurarles frente a los riesgos y problemas sociales específicos de su edad, y moderar y reparar los daños sociales y vulneración de derechos que enfrenta este grupo etario al materializarse aquellos riesgos y problemas sociales. Esta política de protección social implica prevenir, reducir y eliminar la vulnerabilidad económica y social de los niños y adolescentes ante la pobreza y la privación. (p. 13).

En el caso ecuatoriano, “el sistema de protección de la niñez y adolescencia” se ha desarrollado de forma heterogénea y ha sido influenciado por la realidad política, económica, social e institucional del país de las últimas décadas.

En el primer momento de este capítulo, se analizará el contexto político y social de Ecuador y de las principales transformaciones del sistema de protección social de la niñez y adolescencia desde la década de 1980 hasta la actualidad. El análisis se centrará en una revisión contextualizada sobre los enfoques y modelos de atención a la niñez y adolescencia. En este punto, se explorará la importancia del paso del enfoque basado en la “minoridad” y el “tutelaje” y su evolución hacia el de derechos y el reconocimiento de la subjetividad de los niños, niñas y adolescentes.

En una segunda sección, se realizará un recorrido analítico con relación a las principales transformaciones normativas relacionadas con la protección de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, se revisará el impacto de la Convención por los Derechos del Niño (CDN) y su ratificación a inicios de la década de 1990, los principales planteamientos del nuevo Código de Menores (1992), las principales características del sistema de protección en la Constitución de Ecuador de 1998, el proceso de movilización social y la construcción del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) de 2003, así como un análisis de la normativa constitucional (2008) en la sección sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes y su articulación con el Sistema de Inclusión y Equidad Social.

En un tercer momento, se examinarán las transformaciones institucionales del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Ecuador. En esta sección se explorarán las instituciones más relevantes de protección social enfocada en niñez y adolescencia: el

nacimiento del Ministerio de Bienestar Social (MBS), el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) privado, la proliferación de fondos y programas para atender a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, la creación del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el INFA público, entre otras instituciones relevantes.

Para concluir, se expondrán las lecciones aprendidas en materia de protección a la niñez y adolescencia junto a una serie de recomendaciones para fortalecer la política pública que posibilite la garantía de sus derechos fundamentales. Se profundizará analíticamente cómo fortalecer las políticas de protección para la niñez y adolescencia en Ecuador que permitan su desarrollo integral y combatir las principales problemáticas que vulneran sus derechos.

## **2. Contexto y principales transformaciones del Sistema de Protección Social de Niñez y Adolescencia en Ecuador: periodo 1980-2020**

### **2.1. Década de 1980: enfoque centrado en la minoridad, el tutelaje y el control sobre niños, niñas y adolescentes**

Con relación a las políticas sociales que afectan los derechos de la niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe, Marta Maurás<sup>3</sup> proponía un análisis crítico y una distinción entre los siguientes esquemas: i) políticas asistenciales, ii) políticas sociales básicas, iii) políticas de protección social, y iv) políticas de garantía de derechos.

Como antecedente, y siguiendo esta reflexión, las políticas asistencialistas (distribución de alimentos, vestimenta y hogares temporales, entre otras acciones) en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, se concentraron en manos de la iglesia hasta la década de 1930. Posteriormente, en el periodo de los populismos distribucionistas de la década de 1950, las políticas sociales básicas (modelo proteccionista) alcanzaron su auge y en algunos países se desarrollaron modelos influenciados por el llamado “Estado de Bienestar”. Continuando con este desarrollo, en la década de 1960 —como consecuencia del proceso gradual de crisis fiscal en varios de los países de la región—, se produce una retracción de la oferta de servicios sociales. A su vez, en la década de 1970, con los procesos autoritarios y dictatoriales en varios países de la región, la situación se agravó y surgió una resistencia social organizada. En ese momento, se reorganizaron los movimientos sociales, mientras paralelamente se privatizaron los servicios de salud y la educación pública enfrentó graves recortes presupuestarios.

Desde la década de 1980, en varios países de la región, se profundizó un modelo económico neoliberal basado en el “libre mercado” que tuvo consecuencias directas sobre las políticas y los indicadores sociales. Como señaló Sánchez-Massi (2022):

---

3 Marta Maurás: Exdirectora regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para América Latina y el Caribe. Uno de sus logros fue la difusión de la Convención Derechos del Niño (CDN) y la incidencia para que varios países de la región la ratificaran.

(...) a principios de la década de 1980, se produjo la coincidencia de tres fenómenos de singular importancia que desde entonces han marcado el derrotero del desarrollo de América Latina: el agotamiento del modelo económico proteccionista de los (1950 y 1970), la crisis de la deuda externa y la generalizada aceptación de la política económica neoclásica.

El quiebre del modelo de sustitución de importaciones, la generación de industrias nacionales ineficientes, así como la articulación al mercado mundial, moldearon la antesala de la crisis de las décadas de 1980 y 1990, que implicó, en América Latina, el tránsito hacia la adopción del Consenso de Washington y de las políticas neoliberales con recurrentes ajustes fiscales, reducción de los aparatos del Estado y medidas de austeridad fiscal aplicadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales. Los resultados se observan en el decrecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la región, la expansión creciente de la inequidad y la pobreza y la falta de flujo de capitales externos. Si bien estas características fueron similares en la región, cada país tuvo su particularidad dependiendo de sus condiciones políticas, institucionales y de su contexto sociohistórico.

Ahora bien, una vez que se revisaron de manera general el desarrollo y los principales esquemas de las políticas de protección social en la región, vale contextualizar históricamente los principales acontecimientos políticos e institucionales del país desde la década de 1980. Ecuador regresaba a la democracia de la mano de presidente electo Jaime Roldós Aguilera<sup>4</sup>. En 1981, le sucede Oswaldo Hurtado, quien enfrenta un período tremendamente convulso y de graves expresiones de demanda social. Le sigue León Febres Cordero en el período 1984-1988 y posteriormente, entre 1988-1992, asume Rodrigo Borja Cevallos.

En su texto *Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal*, Minteguiaga (2012) analizó a detalle las características de las políticas sociales y su relación con el contexto histórico político en Ecuador:

Luego de la muerte de Jaime Roldós en 1981, asumió la presidencia Oswaldo Hurtado (1982-1984), quien estableció el primer programa de “estabilización” de la economía encaminado a reducir el gasto público, controlar la inflación y mejorar los saldos de la balanza de pagos. Se trató de un período con fuerte concentración de la riqueza, principalmente por el proceso de “sucretización” de la deuda privada, la cual favoreció principalmente al sector bancario (Vos et al., 2002: 11). Hacia 1984, bajo el gobierno del derechista León Febres Cordero (1984-1988), se amplía la agenda neoliberal con la apertura al mercado externo, la liberalización y desregulación de la economía y las

---

<sup>4</sup> Según la perspectiva de Alison Vásconez et al. (2005), el período de gobierno Roldós y Hurtado marcó un punto de inflexión entre el fin del modelo de desarrollo estructuralista y los comienzos del modelo de desarrollo neoliberal; el cual, a partir de este período, trata de implementarse con más fuerza, caracterizado por la reducción progresiva de la influencia del Estado en la economía, la liberalización de los mercados y un nuevo proceso democrático basado en la participación diversa, la descolocación de los sistemas de partidos políticos, el debilitamiento de los grupos de representación gremial tradicionales, el descontrol estatal en muchos ámbitos de la convivencia social, las actorías y representaciones de corte local e iniciativas de organización política transnacionales, entre otros.

finanzas, el desmonte de instrumentos ligados a la planificación estatal, la desactivación de la industrialización por sustitución de importaciones y el énfasis en las exportaciones primarias. Lo interesante a resaltar, es que en esta primera fase del neoliberalismo se evidencia una particularidad que va a acompañar a todo este ciclo y es que la aplicación de políticas neoliberales estará atada al devenir de las luchas intestinas de las alianzas socioeconómicas dominantes. Como afirman algunos autores, no se trató de la búsqueda de vigencia plena y completa de las leyes del mercado. Más bien el “neoliberalismo a la ecuatoriana” supuso la reorientación del intervencionismo estatal para beneficiar a algunos empresarios con subsidios ligados a exportaciones y aranceles a ciertas importaciones, control de precios para productos que antes habían sido desregulados y hasta controles en el mercado cambiario (Ramírez y Ramírez, 2005: 39).

(...) Durante los 80, también los sectores de política social vieron modificado su anterior esquema. Por un lado, entre 1982 y 1984 se redujo la inversión pública en salud (Estrella y Crespo-Burgos, 2002: 236); en 1984 se anuló el reglamento que fijaba los precios de los medicamentos, instrumento clave a fin de contener la privatización en esa área. También en esta década, comenzó a desarmarse el discurso universalista y a focalizarse la acción estatal en los grupos considerados “más vulnerables”: niños y madres (Velasco, 1997: 28). Asimismo, cobraron fuerza las propuestas de “descentralización”. En salud, se trató de “regionalizar” los servicios del Ministerio de Salud Pública, transfiriéndose responsabilidades hacia niveles subnacionales. En el campo de la educación, al tiempo que se proponía ampliar la cobertura, se producían sistemáticos recortes presupuestarios. Lo más relevante fue el desarrollo de programas y proyectos puntuales financiados por organismos internacionales que van a confirmar los nuevos principios de acción en este campo: la descentralización educativa, la focalización en sectores y territorios considerados “pobres”, y el eje en la educación básica. En cuanto a la seguridad social, se consolida la lógica de instituir regímenes especiales, desincentivando la posibilidad de establecer un sistema de tipo universal. Al ya creado Seguro Social Campesino e Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) se agregará el de las Fuerzas Armadas con su Instituto propio de Seguridad Social (ISSFA) y hacia el segundo lustro de los 90, le toca el turno a la Policía Nacional (ISSPOL).

En cambio, el logro de los equilibrios macroeconómicos se constituyó en uno de los grandes objetivos de la vida económica del país y de los sucesivos gobiernos. En función de este, el corto plazo se impuso sobre el mediano y largo, y la gestión de la crisis sobre la planificación del desarrollo (Acosta, 1996). En Ecuador, se registra una drástica caída de la inversión pública en el sector social desde 1980, que pasó del 7.3% en 1981 al 4.2% del PIB en 1991. La escasez de recursos y las restricciones fiscales impuestas por los programas de estabilización llevaron a los gobiernos de turno a realizar constantes ajustes de sus presupuestos en general y particularmente los del sector social. Además, fue un período de inestabilidad y prioridades cambiantes en el ámbito de la política pública; así, entre 1981 y 1984, el gasto social se redujo en mayor proporción que el público total. Entre 1985-1987, en cambio, ocurrió lo contrario según Alison Vásconez et al. (2005): contracción fiscal con expansión del gasto fiscal; y, entre 1988 y 1991, nuevamente el gasto social afrontó la mayor reducción. En el caso ecuatoriano, el gasto social se ha convertido en una variable de ajuste de las finanzas públicas y el sector más afectado fue la

educación. Su participación en el PIB se redujo prácticamente a la mitad: pasó del 5.4% en 1981 al 2.7% en 1991.

Por una parte, a nivel de enfoque, durante la década de 1980, las políticas y acciones dirigidas a la niñez y adolescencia se sustentaron en la llamada “doctrina de la situación irregular”<sup>5</sup>; y el concepto de infancia se entendía desde la noción del “objeto de tutelaje” y la lógica de la “minoridad”, es decir, desde una visión adulto-céntrica. Desde esta perspectiva, el Estado y sociedad solamente intervienen cuando existe una situación irregular —orfandad, abandono, maltrato e infracción de la ley, entre otras—. Los niños, niñas y adolescentes son objetos y se les denomina “menores”, así que son tratados como seres tutelados e incapaces. En consecuencia, no se reconoce la subjetividad de niños, niñas y adolescentes ni el valor de sus opiniones y participación en los ámbitos propios de su desarrollo: en sus familias, comunidades, sistema educativo y espacios sociales, entre otros.

Por otra parte, la llamada “doctrina de la situación irregular” dotaba a los jueces de un poder especialísimo —no para regular el comportamiento de las familias, la autoridad pública o los medios de comunicación— sino para imponer medidas de tutela de la niñez y adolescencia con problemas sociales, privación del medio familiar o por los llamados comportamientos “delictivos”. En suma, para ese entonces, la niñez y la adolescencia eran objeto de tutela judicial que normalmente incluía dos medidas: el internamiento en una “casa hogar”, en un Centro de Rehabilitación de Menores, en Granjas de Trabajo o la fijación de una pensión de alimentos. El Código de Menores vigente hasta ese entonces y luego reformado en otros cuerpos normativos, tampoco definía mecanismos de exigibilidad de derechos para niños, niñas y adolescentes. Esta visión marcó la legislación ecuatoriana durante toda la década de 1980.

En síntesis, durante la década de 1980, se profundizó en Ecuador una agenda neoliberal que acarrió una serie de programas de “estabilización de la economía”; mismos que tuvieron como consecuencia la reducción de la inversión pública en las áreas sociales y un profundo debilitamiento de sectores como salud, educación y desarrollo infantil integral, entre otros. Además, la visión de la protección social de niños, niñas y adolescentes se centró en acciones focalizadas en los sectores “más vulnerables” y pensada desde la minoridad, el tutelaje y el control sobre los niños, niñas y adolescentes. El sistema de protección enfocado en niñez y adolescencia se mantuvo desarticulado y con un enfoque focalizado y centralista.

---

5 Las leyes de menores fueron determinantes en el diseño y ejecución de la política social para la infancia pobre. Fueron un instrumento (legal) fundamental para legitimar la alimentación coactiva de las políticas asistenciales. La policía —en cumplimiento de las leyes de menores y simultáneamente en flagrante violación de los derechos y garantías individuales consagradas en todas las Constituciones de la región— se convirtió de hecho en el proveedor mayoritario y habitual de la clientela de las llamadas instituciones de “protección” o de “bienestar”. Hasta la aparición del Estatuto del Niño y el Adolescente de Brasil, en 1990, la “legalidad minorista” y las políticas asistencialistas caminaron en la misma dirección. Es solo a partir de 1990 que la ley y el asistencialismo tomaron caminos opuestos.

## **2.2. Década de 1990: avances en el plano normativo con la ratificación de la Convención por los Derechos del Niño (CDN) y deudas en la implementación de la política social enfocada en niños, niñas y adolescentes**

Según los análisis de importantes investigadoras de la política social en Ecuador, como Alison Vásconez y Analía Minteguiaga, se podría afirmar que durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) existió una gran expectativa social de transformación del modelo de desarrollo del país. Sin embargo, los cambios estructurales que se esperaban no se lograron cumplir según lo planificado. Posteriormente, durante la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se profundizó el modelo neoliberal; imponiéndose de nuevo un programa de “estabilización económica” que priorizaba el ajuste fiscal en detrimento de la política social.

Minteguiaga (2012) describe esta etapa histórica de la siguiente manera:

En 1996, asumió Abdalá Bucaram, quien impuso un sistema monetario de convertibilidad, suprimió de subsidios y favoreció las reformas a la seguridad social, entre otras cuestiones. Esta agenda que permitió cierto consenso inicial entre el *establishment*, abrió frentes de conflicto (en el interior del empresariado y desde las organizaciones indígenas y los sindicatos públicos) que llevó a un desgaste vertiginoso de su legitimidad y a una prematura salida. Su sucesor, el titular del Congreso Nacional, Fabián Alarcón, mantuvo intacta esta política, aunque convocó a una Asamblea Constituyente que promulgó una nueva Carta Política en 1998. Esta dio vía libre a las propuestas privatizadoras, por ejemplo, eliminando la noción de áreas estratégicas y otras formas de propiedad estatal y comunitaria; pero también a la ampliación de algunos derechos, fundamentalmente civiles y políticos, por lo que habló de un “neoliberalismo con rostro social” (Ramírez, 2011: 58). Una devastadora crisis se desató en 1999, bajo la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000), cuando se congelaron los depósitos bancarios con consecuencias desastrosas en la inversión, la actividad económica y el empleo.

El déficit fiscal por el pago de la deuda externa y la crisis de la economía interna desataron la corrida bancaria en Ecuador circunstancias que vieron sus consecuencias en el proceso de dolarización de la economía. Dichos factores económicos, políticos, institucionales y sociales generaron protestas y movilizaciones sociales en todo el país, desembocando en el derrocamiento del presidente Mahuad en enero de 2000. De esa forma, el entonces vicepresidente Gustavo Noboa asumió el mandato presidencial, manteniendo una línea neoliberal de la economía y del modelo de desarrollo.

En 1990, el gasto promedio por habitante en salud en Ecuador fue uno de los más bajos del continente: USD 25; sin embargo, en esa década el gasto en salud se recuperó lentamente, pasando del 1.4% del PIB en 1991 al 1.8% en 1995. Durante la década de 1990, el gasto en educación mostró indicios de recuperación: aumentó del 2.6% del PIB en 1992 al 4.6% en 1995.

La pobreza y la extrema pobreza se agudizaron y los niveles de exclusión fueron severos, principalmente en el área rural y en las poblaciones indígena y afroecuatoriana. Esta situación impactó en especial a los individuos más vulnerables de la sociedad: mujeres, niños, niñas y adolescentes. Pese a que en 1995 el gasto social alcanzó el 7.1% del PIB, la situación de pobreza de más de la mitad de la población, y en particular de niños, niñas y adolescentes indígenas, afroecuatorianos y del sector rural, no varió significativamente.

En enero de 1997, se promulgó la Ley 4-A que restituyó algunos de los rubros de financiamiento del Fondo de Desarrollo para la Infancia (FODINFA)<sup>6</sup> con gravámenes al comercio exterior que habían sido suprimidos durante los programas de ajuste estructural dos años antes. Una vez que el gobierno controló una parte de las evasiones en las aduanas mediante la intervención de las Fuerzas Armadas, este Fondo incrementó sus recaudaciones en un 85% (INNFA, 1997). Además, el gobierno concretó un contrato de préstamo por USD 50 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para un Programa de Atención Integral a Menores de Seis Años (INNFA, 1997).

Como explica Minteguiaga (2012), durante la década de 1990 se debilitó el rol del Estado con relación a la planificación, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Surgieron varios proyectos y programas con financiamiento y orientaciones externas con una lógica de “focalización” y “compensación” en la que las organizaciones no gubernamentales y el sector privado fortalecen su rol.

En el ámbito de la política social, se profundizó la transformación del papel del Estado. En 1993, se crea el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) para financiar proyectos de infraestructura demandados por poblaciones con mayores privaciones y atender sus necesidades (Naranjo, 1997 y Vos, 2000). Este Fondo implicó el traslado de la ejecución de las acciones y obras a empresas privadas y/u organizaciones no gubernamentales, dando paso a una nueva modalidad de instrumentación de las intervenciones públicas (Naranjo, 1997: 98). De acuerdo con Vos et al. (2002), justamente la invocación a los organismos no gubernamentales (ONG) e inclusive al sector privado empresarial para identificar, distribuir y ejecutar acciones en los grupos más vulnerables, formó parte del movimiento privatizador de la política social. En el área de salud, en 1992 se puso en ejecución el proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE) con financiamiento del BID, el cual planteó desarrollar sistemas locales de salud centrados en atención primaria y en 1994, se iniciaron las primeras pruebas piloto del cobro de servicios públicos de salud (Naranjo, 1997: 96). En el marco de la focalización, se creó el programa “Nuestros Niños” con financiamiento del BID, para la atención integral a menores de seis años en situación de pobreza. Su objetivo también fue buscar “una mayor participación de la sociedad civil en el financiamiento, ejecución y supervisión de las acciones del sector” (Vos, 2000: 140). En el campo educativo, también se consolidó la lógica de programas y proyectos con financiamiento externo, orientados a la descentralización educativa y la terciarización de servicios (Vos et al., 2002: 16 y SENPLADES, 2008: 6).

---

6 Documentos Institucionales INNFA, 1997.

En efecto, como veremos más adelante, Ecuador terminaba la década de 1990 con un nivel de estrangulamiento fiscal por el peso de la deuda que desató la dolarización, una enorme crisis social y una severa crisis política. El quiebre del modelo de sustitución de importaciones, la generación de industrias nacionales ineficientes, así como la articulación al mercado mundial, moldearon la antesala de la crisis de las décadas de 1980 y 1990; lo que implicó, en América Latina, el tránsito hacia la adopción del Consenso de Washington y de las políticas neoliberales con recurrentes ajustes fiscales, reducción de los aparatos del Estado y medidas de austeridad fiscal aplicadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros multilaterales. Los resultados se observan en el decrecimiento del PIB en la región, la expansión creciente de la inequidad y la pobreza y la falta de flujo de capitales externos.

Sánchez-Massi (2022) en su texto *La política económica neoclásica en América Latina: génesis y consecuencias de cuatro décadas perdidas en el desarrollo latinoamericano, 1980-2020* explica las consecuencias de la política económica neoclásica en América Latina:

El empleo de la política económica neoclásica ha producido en América Latina varias consecuencias no previstas. En primer lugar, en el mundo asimétrico actual, esa política económica ha tendido a consolidar las ventajas comparativas de los países latinoamericanos en la producción y exportación de productos primarios. En segundo lugar, al consolidar esas ventajas comparativas, ha impedido la transformación y modernización de la estructura productiva. Finalmente, ha sido responsable por la pérdida de la importancia relativa de la región en el contexto mundial. Esas consecuencias se originan principalmente en la práctica del libre mercado y comercio.

Sobre el tema específico de los derechos de niños, niñas y adolescentes, Ecuador suscribió la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989 y la ratificó en 1990. Para 1993, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe habían ratificado la CDN según la revisión realizada en el Informe Mundial de la Infancia (UNICEF, 1993). Durante el período 1990-2000 se debió enfrentar dos retos relevantes en un contexto de ajuste fiscal y aplicación del Consenso de Washington: i) utilización del potencial de la CDN como instrumento para la formulación de políticas para la niñez y adolescencia; y ii) adecuación o armonización legislativa que se desprendió de manera obligatoria del instrumento internacional. En el caso de Ecuador, la Constitución de 1998 aportó un cambio sustantivo, ya que se inspiró en la CDN y abrió las puertas para una nueva reformulación del pacto social, con todos los niños y adolescentes como sujetos activos.

Sin embargo, se configuraba un incremento paralelo de las violencias contra la niñez y adolescencia en América Latina, y se identificaban dos tipos de infancias en la región: “aquella con sus necesidades básicas satisfechas, socialmente percibidos como niñas, niños y adolescentes, y aquella con sus necesidades total o parcialmente insatisfechas, los “otros”, los excluidos, los menores” (UNICEF Ecuador, 1998). Haciendo una comparación de los regímenes de bienestar y el deterioro de la presencia del Estado en ellos, Bustelo (2003) planteó que son más bien instituciones de la sociedad civil las que han reemplazado al Estado en su función de bienestar, de la que se ha retirado en parte por la injerencia de estas mismas instituciones.

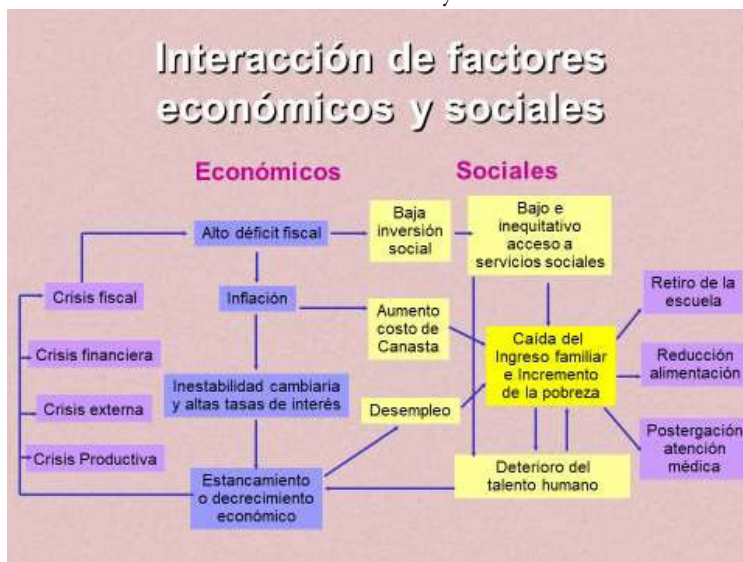
Asimismo, cabe destacar el incremento de la injerencia de organismos de la banca internacional (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) en procesos relacionados con las políticas y programas de protección social para la niñez y adolescencia. Incluso la “carta de intención” del Fondo Monetario Internacional de 2000 incorporó lo que se llamó “cláusula social”, que era un acápite a través del cual se “aseguraban” recursos mínimos para programas sociales prioritarios en los llamados “planes de emergencia social”. Así, los planes sociales se constituyeron en listas de deseos, diseñadas por cada vez menos actores incluso institucionales, en lo que se comenzaba a configurar como la institucionalización de la emergencia social, base para la constitución de la política de “protección” basada en el riesgo (Badillo, 2000).

En síntesis, durante la década de 1990, Ecuador experimentó un grave proceso de inestabilidad política nacional y una mayor dependencia de los organismos internacionales que mediante sus mecanismos crediticios o de asistencia técnica, influenciaron en la agenda de las políticas públicas en el país. Esta influencia abarcó las políticas económicas, productivas y sociales, entre otras. Además, se profundizó el modelo neoliberal y el debilitamiento del Estado en áreas estratégicas, incluida la política social de atención a niños, niñas y adolescentes. Si bien Ecuador ratificó la CDN y se comenzó a hablar de la “doctrina de la protección integral”, las condiciones políticas, económicas e institucionales del país no permitieron contar con un sistema articulado, contextualizado y descentralizado de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país.

### **2.3. Periodo 2000-2006: Plan Social de Emergencia**

Al finalizar la década de 1990, Ecuador experimentó una de las crisis más severas y profundas de su historia. Se dio una sinergia de factores que tuvieron un impacto negativo sobre la población: los efectos del feriado bancario, el congelamiento de los depósitos, el alza de precios de los combustibles, el proceso de dolarización y otras decisiones económicas provocaron una fuerte reacción de sectores sociales que terminaron con la caída del entonces presidente Jamil Mahuad.

**Gráfico N.º1:** Interacción de factores económicos y sociales



Fuente: UNICEF (1999-2000)

El impacto de la crisis financiera y el particular manejo gubernamental de la que fue objeto la política económica en el país profundizó esta tendencia negativa, agravando los niveles de inequidad social, desempleo y pobreza entre la población ecuatoriana. Según revelaban las cifras del Frente Social, “desde el inicio de la crisis de 1998 hasta octubre de 1999, el número de pobres ha crecido en aproximadamente 1 400 000 personas, lo que representa el 11% de la población nacional” (SIISE, 2002).

En el presupuesto gubernamental de 2000, el servicio de la deuda externa pública absorbió el 50% de los ingresos corrientes y se presupuestó en 32% de los ingresos corrientes. Sumando el servicio a la deuda pública externa e interna, el país gastó en intereses y amortizaciones el 82% de sus ingresos corrientes en 2000; esto quiere decir que en ese momento los pagos por deuda externa duplicaban el de la deuda social.

El nuevo gobierno del presidente Gustavo Noboa que inició su gestión en enero de 2000, luego de la caída de Jamil Mahuad, necesitaba una propuesta urgente para enfrentar la crisis. El diagnóstico y la propuesta que UNICEF Ecuador aportó, fue plasmada en el llamado Plan Social de Emergencia, que tuvo cinco programas centrales con perspectiva de universalidad: 1) juntos contra el hambre, 2) más saludables, 3) juntos en la escuela, 4) todos participando y 5) empleo para el bienestar.

**Tabla N.º 1:** Plan Social de Emergencia en Ecuador

#	Programa	Elementos relevantes
1	<b>Juntos contra el hambre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación escolar a niños de 6 a 14 años (escuelas públicas y fiscomisionales)</li> <li>• 1 000 000 de niños escolares alimentados</li> <li>• Alimentación para niños menores de 6 años y mujeres embarazadas</li> <li>• 1 000 000 de beneficiarios: salud con 200 000 niños; ORI con 200 000 niños; INNFA con 200 000 niños; Nuestros Niños con 200 000 niños; y Niños Trabajadores con 200 000 niños</li> <li>• Bono Solidario: 1 315 000 beneficiados</li> <li>• Garantía de llegada al sector rural</li> <li>• Soporte en la participación y vigilancia de la comunidad</li> </ul>
2	<b>Más saludables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención gratuita del embarazo y el parto y atención integral a los menores de 6 años               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Puesta en operación de Ley de Maternidad gratuita</li> </ul> </li> <li>• Programa de medicamentos esenciales (genéricos)               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Medicamentos esenciales a bajo costo</li> </ul> </li> <li>• Infraestructura de salud en las parroquias más pobres               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reorientación de Fasbase (salud y desarrollo)</li> </ul> </li> <li>• Control epidemiológico y atención de la salud pública               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Combate a la malaria, desparasitación, dengue</li> <li>– Funcionamiento de unidades móviles</li> </ul> </li> <li>• Agua saludable y saneamiento en comunidades pobres               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordinación de acciones y fuentes de financiamiento</li> <li>– Participación de los gobiernos locales</li> <li>– Efectos en la generación de empleo local</li> </ul> </li> </ul>
3	<b>Juntos en la escuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beca escolar               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 100 000 de niños y niñas beneficiados, para garantizar su reinserción en la escuela</li> </ul> </li> <li>• Alimentación escolar               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 1 000 000 niños (ninguno con hambre)</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de costos para las familias <ul style="list-style-type: none"> <li>– Supresión de gastos y cuotas adicionales a padres</li> <li>– Eliminación de uniformes extra y provisión de útiles escolares, con apoyo de los municipios (complemento a beca escolar)</li> </ul> </li> <li>• Mejoramiento de la calidad <ul style="list-style-type: none"> <li>– Plan de capacitación de maestros unidocentes</li> <li>– Provisión de material didáctico a escuelas unidocentes</li> <li>– Adecuación de infraestructura de escuelas unidocentes</li> </ul> </li> <li>• Atención especial para niños trabajadores <ul style="list-style-type: none"> <li>– Protección especial a niños que trabajan en condiciones intolerables</li> </ul> </li> <li>• Equipamiento escolar (mochila)</li> </ul>
4	<b>Todos participando</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo Nacional de Participación Social <ul style="list-style-type: none"> <li>– Recursos para iniciativas de alto impacto social</li> <li>– Concurso de proyectos de organizaciones comunitarias, ONG, iglesias, municipalidades, INNFA, etc.</li> </ul> </li> <li>• Promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias <ul style="list-style-type: none"> <li>– 13 000 organizaciones comunitarias de base</li> </ul> </li> <li>• Fondo indígena <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordinación con la Presidencia de la República y el Ministerio de Gobierno</li> </ul> </li> <li>• Vigilancia ciudadana <ul style="list-style-type: none"> <li>– Indicadores de dominio público sobre resultados y procesos</li> <li>– Los derechos sociales básicos como hecho político socialmente vigilado</li> <li>– Rendición de cuentas de las entidades ejecutoras</li> <li>– Indicadores iniciales: pobreza (participación en el ingreso del 20% más pobre); muertes evitables (violencia, accidentes, negligencia); desnutrición infantil; partos con atención profesional; niños/as fuera de la escuela</li> </ul> </li> </ul>
5	<b>Empleo para el bienestar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de generación de nuevos empleos</li> </ul>

Fuente: UNICEF Ecuador (2000)

Elaboración propia.

Como se ha señalado en líneas anteriores, dicho periodo se caracterizó por una profunda inestabilidad política e institucional, tanto así que varios presidentes no lograron concluir su periodo de mandato; evidenciado en los derrocamientos de Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). Por supuesto, la inestabilidad político-institucional estuvo acompañada de fuertes impactos en los indicadores sociales y profundización de brechas sociales.

La mayoría de estos gobiernos optaron por acciones y políticas paliativas desde el enfoque de la “emergencia social”, pero no lograron transformar las condiciones de desigualdad de la población ecuatoriana. Se puede recordar, por ejemplo, la creación del Bono Solidario (1998) como un subsidio para las familias más pobres, la creación del Programa de Protección Social (2000) para administrar el sistema del Bono Solidario y la transformación hacia el denominado Bono de Desarrollo Humanos (2003) con un incremento de 20% y focalizado para familias con niños y niñas menores de 6 años, y se incorpora la condicionalidad de atención de salud infantil para la recepción de este mecanismo de protección social.

#### **2.4. Transiciones en la política social de la niñez y adolescencia: 2007-2020**

Desde 2006, Ecuador experimentó importantes cambios en el plano político, económico, institucional y social. Un *outsider* de la política tradicional, el economista Rafael Correa Delgado asumió la presidencia de la República e instauró una agenda de transformaciones en distintos sectores de la política nacional. Poco después de asumir el poder, se instaló la Asamblea Constituyente (2007-2008) y se aprobó una nueva Constitución de la República diametralmente distinta a la anterior. Rafael Correa Delgado se mantuvo en el poder por más de diez años (2007-2017) y su gobierno transitó por fases y etapas de desarrollo.

Al igual que otras áreas de la política pública, en el plano social se experimentaron importantes transformaciones. Desde lo institucional, existió un esfuerzo en el fortalecimiento de las competencias del Estado tanto en planificación como en implementación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales enfocadas en niñez y adolescencia. Así, por ejemplo, se puede mencionar la transformación del Ministerio de Bienestar Social en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la creación del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INFA) como organismo público y la creación del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), entre otras transformaciones institucionales. A nivel programático, se establecieron las prioridades de política públicas en los Planes Nacional de Desarrollo (PND), las Agendas Sociales, las Agendas de Coordinación Intersectorial y las Agendas para la Igualdad, entre otros instrumentos de planificación. En el plano normativo, el hito más relevante fue la aprobación de la nueva Constitución (2008) y todo el marco normativo que se desprendió del nuevo pacto social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010<sup>7</sup>, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), se realizó un amplio diagnóstico de las áreas

---

7 El Plan Nacional de Desarrollo estableció doce objetivos nacionales: Objetivo 1. Auspiciar la igualdad,

y esferas del desarrollo de Ecuador. Con relación al estado de situación de los programas de atención para la niñez y adolescencia, se mencionaba lo siguiente:

*Los programas vinculados con las metas consideradas en este objetivo respecto de la nutrición apuntan a garantizar niveles adecuados de nutrición en los primeros años de vida. Existen varios, pero están desarticulados, lo que les resta eficiencia y efectividad. Los resultados muestran que no atienden adecuadamente a las zonas (rurales) y poblaciones (indígenas) que son las de mayores niveles de desnutrición.*

En lo que se refiera a la educación, las políticas y programas procuran el acceso universal a la educación básica y mayoritario al bachillerato, para lo cual se preocupan de la sostenibilidad de la oferta educativa (docentes, infraestructura, materiales, currículo), buscando con ello garantizar la culminación de una educación de calidad. En el sistema educativo también se hacen algunos esfuerzos para erradicar los delitos sexuales y promover la educación sexual. Sin embargo, la equidad de género, que es uno de los mandatos constitucionales para la educación, dista mucho de ser cumplida. El currículo no incorpora esta dimensión en la mayoría de casos, tampoco claramente un enfoque de derechos, ni la interculturalidad.

La promoción del acceso a herramientas de información, para el sostenimiento de una fuerza laboral productiva y constantemente capacitada, no cuenta con políticas sostenidas de alcance nacional. Se han implementado telecentros en algunas comunidades para promover el uso de la Internet.

Con relación al tema nutricional existen cinco programas principales en los cuales el mejoramiento de la salud nutricional y el desarrollo cognitivo y psicomotriz de los menores de edad son los objetivos comunes.

- AE - Aliméntate Ecuador (niños de 2 a 5 años) no llega al total de la población pobre de los quintiles 1 y 2 de SELBEN. Este programa tiene una relación del total beneficiarios pobres para el total de beneficiarios del 85% y atiende a discapacitados de todas las edades y adultos mayores de 65 años y con el componente nutricional para niños de 3 a 5 años 11 meses en condición de vulnerabilidad y que se encuentren registrados en las listas técnicamente elaboradas por SELBEN.
- FODI - Fondo de Desarrollo Infantil (menores de 5 años), a septiembre del año 2006, reporta un total de 191 565 menores beneficiarios, en temas de educación inicial, capacitación familiar, adiestramiento en nutrición, entre otros, mediante la ejecución de proyectos en estos ámbitos.

---

cohesión e integración social y territorial; Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; Objetivo 3. Aumentar la esperanza y calidad de vida de la población; Objetivo 4. Promover un medioambiente sano y sostenible y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro; Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana; Objetivo 6. Un trabajo estable, justo y digno; Objetivo 7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común; Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad; Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia; Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política; Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible; Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

- INNFA - Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (Familias de pobreza extrema) dispone de una cobertura de 124 mil beneficiarios. Tiene como objetivo mejorar las condiciones nutricionales y de seguridad alimentaria.
- ORI - Operación Rescate Infantil (menores de 5 años) atiende durante ocho horas diarias a los menores en un proceso que incluye acciones en salud, educación inicial y nutrición.
- PANN - Programa de Alimentación y Nutrición incluye además a mujeres embarazadas y madres en período de lactancia de los quintiles I y II, según SELBEN. En la actualidad, se lo eliminó como unidad ejecutora, pasando al Ministerio de Salud Pública, como parte de la recuperación de la rectoría de esta entidad en los temas relacionados con salud y nutrición.

Las intervenciones respecto a la eliminación de barreras a la educación contemplan:

- PAE - El Programa de Alimentación Escolar tiene como objetivo superar las condiciones de inequidad educativa mediante la contribución a la construcción de capital humano. Para 2008 se estima proporcionar desayuno y almuerzo para 1 500 000 niñas y niños. Los costos unitarios de esta provisión son de USD 0.30 y cubren desayuno y almuerzo y se pretende cubrir los 200 días del año. Por los montos que se quiere destinar al programa y al no contar con herramientas que valoren su desempeño se considera importante realizar una evaluación de impacto sobre los objetivos trazados.
- Eliminación del aporte voluntario de las familias implica la suspensión de los USD 25 que aportaba cada familia para mantenimiento de las escuelas fiscales. Para 2008 se estima que algo más de 990 000 hogares se beneficiarían de la eliminación del aporte “voluntario” (ECV, 2006).
- Textos escolares gratuitos tiene como objetivo adicional la contribución al mejoramiento de la calidad en la educación. La entrega de textos prevista abarca los niveles de primero a décimo de básica. En la actualidad, se atienden a más de 2.9 millones de alumnos, dotándolos de 18.4 millones de textos de los sistemas hispano y bilingüe, así como a aquellos del programa de alfabetización.

En lo referente a oferta y contribución a la calidad educativa se tienen:

- Incorporación de nuevos docentes a la jubilación docente, mediante la entrega de USD 12 000, implica reemplazar en promedio a aproximadamente 2.27 nuevos docentes los cinco primeros años. Por la distribución docente, según grupos etéreos, se esperaría que anualmente se acojan a esta modalidad 2 500 profesores; sin embargo, a 2007 se seleccionaron 1 900 docentes.
- Intervención integral e incorporación de aulas de 8. °, 9. ° y 10. ° de básica durante 2007 se intervendrán 1 250 escuelas a las que se les adicionará el aula de octavo, se renovará mobiliario, equipamiento y materiales. Para 2008, se desea implantar este

programa a 1 000 escuelas más, considerando el incremento progresivo de un aula adicional en las escuelas intervenidas el año anterior.

- Unidades educativas del Milenio. Implica la instauración de una escuela completa que comprenda el ciclo de educación inicial, básica y bachillerato, con tecnología de punta y docentes debidamente capacitados. Para 2008, el número de unidades educativas a construirse se estima en 210.

Finalmente, en materia de erradicación de delitos sexuales y educación en la sexualidad se contemplan las siguientes intervenciones:

- Programa Nacional de Educación en la Sexualidad y el Amor tiene como objetivo la institucionalización de la educación de la sexualidad, la prevención del VIH/SIDA dentro de un marco de derechos y apoyar a la erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo.
- Programa Nacional de Prevención y Sanción de los Delitos Sexuales en los Establecimientos Educativos busca, en un marco de derechos humanos y de respeto a la igualdad de género, fortalecer el sistema descentralizado y desconcentrado de protección a las víctimas de delitos sexuales en el espacio educativo de conformidad con el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Apoyo a la educación de la sexualidad, erradicación de los delitos sexuales y la prevención del VIH/SIDA brinda apoyo y asistencia técnica y financiera al Ministerio de Educación para la institucionalización de estos temas con enfoques de derechos, equidad social, de género, interculturalidad e intergeneracional (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, SENPLADES: 103-105).

Por lo tanto, en dicho instrumento de planificación se volvían a evidenciar las problemáticas de la niñez y adolescencia que no se habían resuelto en las últimas décadas: altos índices de pobreza y extrema pobreza, altas tasas de desnutrición infantil, serios problemas en el sistema educativo e indicadores de exclusión educativa en la población más vulnerable, problemas de salud, brechas digitales, falta de educación integral de la sexualidad y altos índices de embarazo adolescente, violencias en contra de los niños, niñas y adolescentes, entre otras aristas.

Ahora bien, en este punto resulta importante revisar con mayor profundidad los avances y desafíos relacionados con la salud de los niños, niñas y adolescentes. Cabe mencionar que a partir de 2008, se determinó a la salud en la Constitución de la República del Ecuador como un derecho fundamental de la población para alcanzar el buen vivir. Basada en un concepto de descentralización y desconcentración territorial, se propuso la determinación de niveles administrativos de planificación, dividiendo a Ecuador en: 9 zonas, 140 distritos y 1 134 circuitos, con el fin de tener un Estado más cercano a la ciudadanía y una prestación de servicios de calidad.

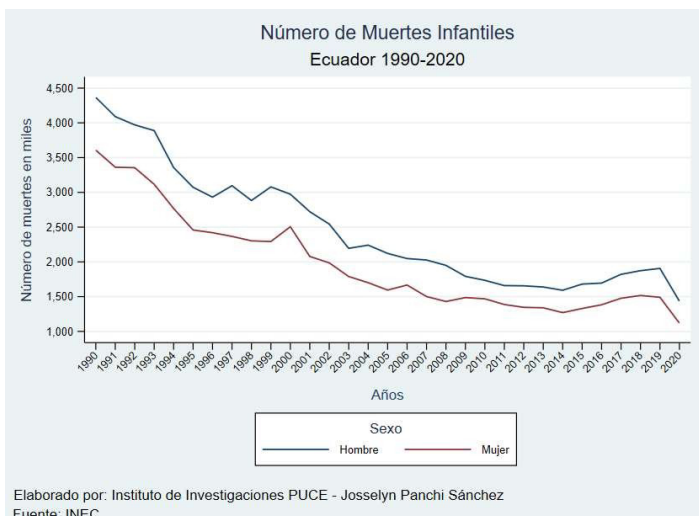
Luego de 2012, Ecuador implementó un cambio estructural del Sistema de Salud Pública, el Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural

(MAIS), sistema de gestión que tiene como objetivo aumentar la cobertura y mejora de la calidad de la salud en los niveles de atención. Con miras a lograr estos objetivos, dentro del MAIS se consolidaron parámetros que permitieron evaluar la calidad del servicio de salud, que responden a los lineamientos del buen vivir (Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitaria e Intercultural [MAIS], 2012).

En 2018 se emitió una nueva versión del MAIS que incluyó un concepto novedoso: la APS-R (Atención Primaria de Salud-Renovada). El modelo buscó actuar coordinadamente sobre las determinantes sociales de la salud, las inequidades en el acceso a la salud y poner en el centro a la diversidad de sujetos y sus derechos (niñas, niños, adolescentes y mujeres, entre otros actores).

En una primera etapa, se intervino en el mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, recursos humanos, dotación de medicamentos e insumos a las unidades de salud del Ministerio de Salud Pública, con la finalidad de incrementar la cobertura de atención y disminuir el alto gasto para la recuperación de la salud de las familias ecuatorianas. Se inició además con el fortalecimiento del primer nivel de atención, con la implementación del Modelo de Atención Integral de Salud y la constitución de los Equipos Básicos de Salud (EBAS). Así, la política de gratuidad y la inversión en establecimientos del Ministerio de Salud Pública (MSP) incidieron en un incremento significativo de las coberturas de atención; todo esto fue impulsado principalmente por la introducción de los principios constitucionales de universalidad y gratuidad. Las cifras en Ecuador muestran que desde 1990 hasta el 2020 existió una tendencia a la baja en cuanto al número de muertes infantiles como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Gráfico N.º 2:** Número de muertes infantiles (1990-2020)



**Nota metodológica:** Se extrajo información de las bases de datos oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; corresponde al número de muertes infantiles entre 1990 y 2020, clasificadas por sexo.

Con relación a las principales causas de muerte infantil durante el periodo analizado, las estadísticas evidencian que la enfermedad que mayor número de muertes infantiles ha causado durante los años analizados ha sido la sepsis bacteriana del recién nacido, con un total de 41 136 muertes. Le sigue la neumonía con un total de 31 382 muertes y trastornos relacionados con la duración de la gestión y el crecimiento fetal con 30 652.

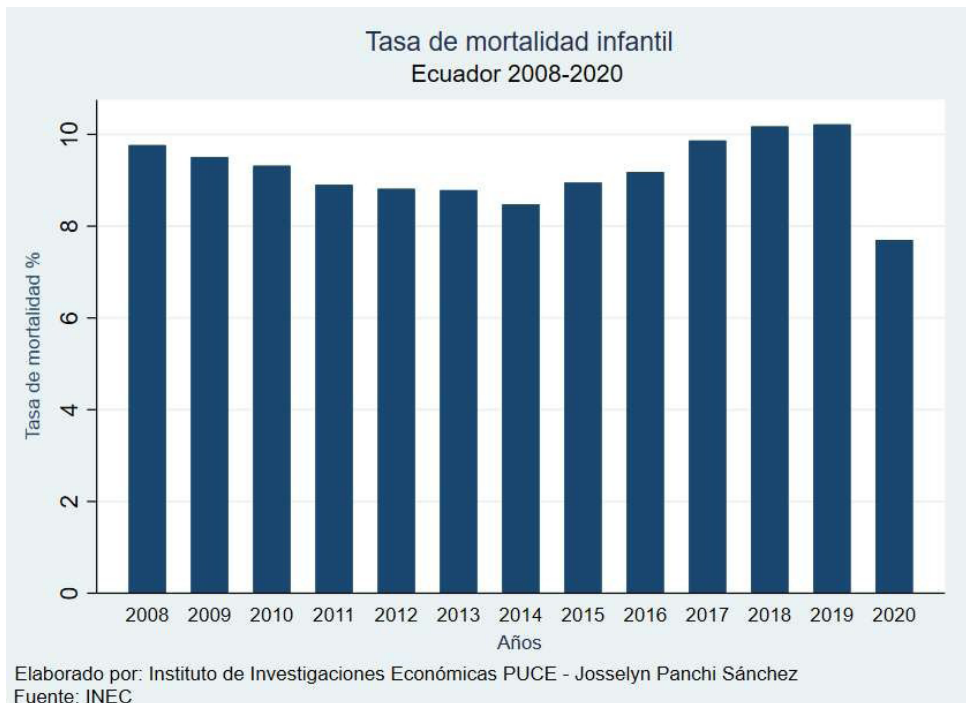
**Gráfico N.º 3:** Principales causas de mortalidad infantil (1997-2020)



**Nota metodológica:** Se extrajo información de las bases de datos oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; corresponde a las principales causas de mortalidad infantil entre 1997 y 2020.

Con relación a la mortalidad infantil, entre 2008 y 2020, se observa que la tasa de mortalidad disminuyó a partir de 2008 hasta 2014; no obstante, a partir del siguiente año, tendió a aumentar hasta 2019. Durante 2020, la tasa de mortalidad infantil tuvo un descenso importante de 2.52 puntos. En promedio, se calcula una tasa de mortalidad infantil de 9.2% tal y como se puede observar en Gráfico N.º 4.

**Gráfico N.º 4:** Mortalidad infantil (2008-2020)



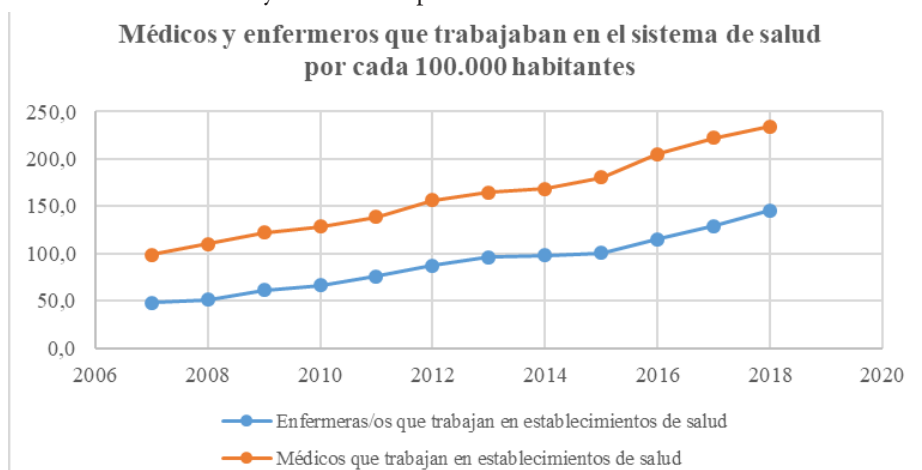
**Nota metodológica:** Se extrajo información de las bases de datos oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; corresponde a la tasa de mortalidad infantil de Ecuador entre 2008 y 2020.

El sustento del nuevo Sistema Nacional de Salud, la APS, se fundamentó en el Modelo de Atención Integral de Salud Familiar Comunitario e Intercultural (MAIS/FIC), basado en la promoción y prevención. Este ofrece una oportunidad para la salud pública, en general, y las inmunizaciones, en particular; el acceso y los logros de inmunización se pueden usar como un trazador de la implementación del modelo de salud, que demuestre su efectividad para llegar a todos. El primer nivel mantiene la asignación de población conforme el territorio y las estimaciones censales de 2010, lo cual es grave por el crecimiento de la población en los últimos años.

El Ministerio de Salud Pública (MSP) promueve programas de vacunación y tamizaje neonatal. Uno de los programas sustantivos es el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y la Estrategia Nacional de Inmunizaciones (ENI). Para ello, se realizó una desagregación de funciones y responsabilidades que fueron distribuidas a diferentes actores en el MSP: Vigilancia Epidemiológica, Estadística, Talento Humano, Primer Nivel de Atención, Dirección de Hospitales (maternos), Administración y Medicamentos, Promoción y Comunicación. A pesar de una buena propuesta teórica de este modelo, se observa que en su implementación existe todavía una falta de articulación entre las instancias. Por ello, se requiere fortalecer la capacidad de coordinación entre todos los actores y niveles relacionados (Inty Kory Quevedo, 2022, entrevista).

El nuevo modelo de gestión también transforma los equipos básicos de atención integral en salud (EBAIS) a equipos de atención integral en salud (EAIS), conformados por un 65% de personal transitorio (profesionales en su periodo rural), quienes deben responder a una alta demanda de atenciones y a los requerimientos de las autoridades zonales y nacionales. En 2016, hubo 1 513 equipos de atención integral en salud (EAIS)<sup>8</sup>. En 2017, los EAIS actualizaron el levantamiento de la ficha familiar, pero no se utilizó la información para la implementación de actividades. En 2017, se han incorporaron técnicos de atención primaria (TAP) para fortalecer el primer nivel de atención; sin embargo, persiste una brecha estimada de EAIS del 32%. El total de TAPS requeridos es de 4 790.

**Gráfico N.º 5:** Médicos y enfermeros por cada 100 000 habitantes



**Fuente:** MSP (2019)

Durante la pandemia por COVID-19 se reportó escasez de vacunas entre 2020 y 2021 (Defensoría del Pueblo, 2021). Adicionalmente, se destacan problemas en la coordinación de las acciones entre las estrategias de prevención y control con provisión de servicios, la alta rotación y multifuncionalidad del recurso humano, la falta de presupuesto e insumos necesarios para el trabajo de campo y la priorización de otras actividades principalmente. Hubo carencia de balanzas y tallímetros.

Respecto a la desnutrición crónica infantil, se puede afirmar que en 2018, el 23% de los niños y niñas la padecían (ENSANUT 2018). Esta cifra apenas ha disminuido 6 puntos porcentuales en casi 14 años (ENDEMAIN, 2004). Por otra parte, existe una clara dificultad de la planificación local para conformar redes integrales de salud y para asociar la provisión de servicios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y con las instancias desconcentradas en los territorios como el Ministerio de Salud (MSP),

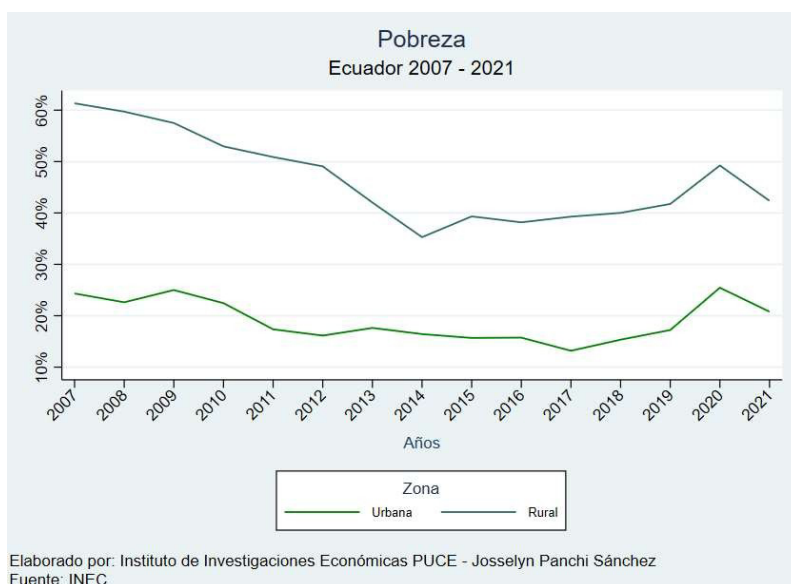
<sup>8</sup> Cada equipo cubre a 4 000 personas/1 081 familias en el sector urbano y 1 500 personas/405 familias en el sector rural. Los equipos EAIS tienen un MD, una enfermera y TAP. Se reporta que hay un déficit de TAPS (3 670).

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Educación (MINEDUC), entre otros.

De hecho, el sistema de salud pública aún no logra asentar el Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) que tiene obligaciones sustantivas para enfrentar la desnutrición crónica infantil y otras situaciones que afectan la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Hasta el momento no se han logrado unificar (interoperatividad) de forma eficiente los sistemas de información del sector social y sus registros administrativos. La mayor debilidad es que se registran atenciones, pero no nominalmente las prestaciones que reciben niños y niñas; lo que impide la trazabilidad de la desnutrición crónica infantil y otras enfermedades diarreicas y respiratorias, que son la principal causa de hospitalización.

Los datos evidencian que Ecuador experimentó una recuperación económica y un mejoramiento de los indicadores sociales hasta 2014, cuando inició una desaceleración del crecimiento económico que impactó también en las esferas sociales y los indicadores de pobreza económica de la población en Ecuador.

**Gráfico N.º 6:** Pobreza (2007-2021)



**Nota metodológica:** Se extrajo información de las bases de datos oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); corresponde al porcentaje de pobreza según área: urbana o rural, desde 2007 hasta 2021.

Los datos evidencian que hasta 2014 existió una importante reducción de la pobreza, pero, desde ese punto, hay nuevamente una tendencia ascendente. La pobreza en Ecuador es más alta en las zonas rurales que en las urbanas: el porcentaje más bajo de

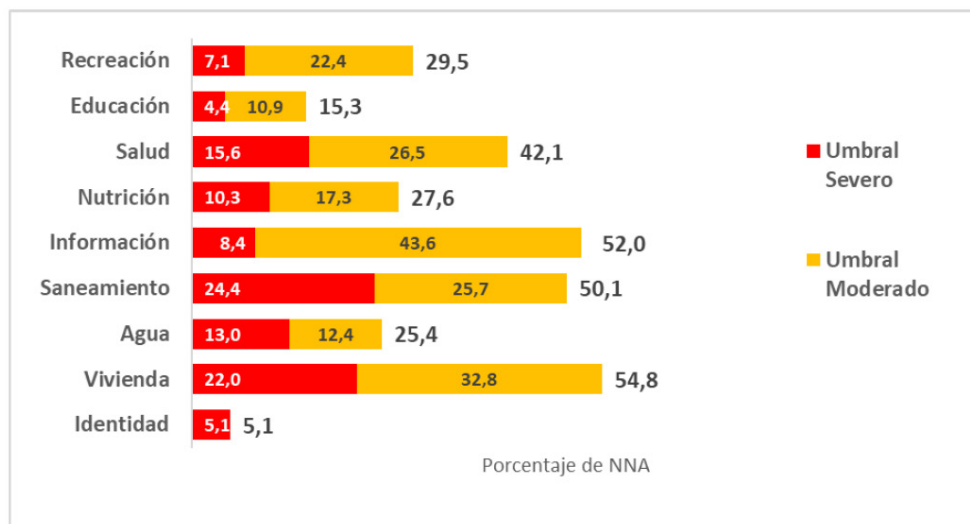
pobreza en zonas rurales fue en 2014, con un 35.3%, mientras que en zonas urbanas fue de 13.2%, en 2017. Con relación a cómo afecta la pobreza y extrema pobreza a la niñez y adolescencia en Ecuador, organizaciones de Naciones Unidas como UNICEF Ecuador (2020) alertan que existe una “infantilización de la pobreza”, es decir que la mayoría de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza tienen niños, niñas y adolescentes en su núcleo familiar.

En 2022, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) publicó el *Cuaderno de trabajo 12: Privaciones múltiples en la niñez y adolescencia en Ecuador: una aproximación desde el enfoque de derechos a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018*, que fue trabajado en conjunto con UNICEF Ecuador. Entre las principales conclusiones del documento se pueden destacar las siguientes:

- Uno de cada 20 niño, niña y adolescente (NNA) que residen en Ecuador (5.1%) no cuenta con cédula de identidad o de ciudadanía ecuatoriana.
- A nivel nacional, el derecho a la vivienda de más de la mitad (54.8%) de los NNA se encuentra vulnerado.
- Una cuarta parte de los NNA (25.4%) presenta privación en su derecho al agua y la mitad de ellos enfrenta una privación severa (13% del total de NNA).
- Entre los NNA de hogares en situación de pobreza extrema por ingresos, el porcentaje de privación en agua (43.4%) duplica el de los NNA en hogares no pobres por ingresos.
- La mitad (50.1%) de los NNA en Ecuador afronta privación en su derecho al saneamiento, dado que su situación afecta el umbral en uno o más de estos tres indicadores.
- El 52% de los NNA está privado al derecho a la información (8.4% de forma severa).
- Poco más de una cuarta parte de los NNA (27.6%) encuentra vulnerado su derecho a la nutrición, mientras que uno de cada diez afronta una privación severa.
- Los resultados muestran que más de dos de cada cinco NNA (42.1%) en Ecuador presentan privación en el derecho a la salud; de estos, 15.6% experimentan privación severa y 26.5%, privación moderada.
- De acuerdo con este abordaje, el 15.3% de los NNA encuentra vulnerado su derecho a la educación y casi una tercera parte de ellos (4.4%) enfrenta privación severa.
- Tres de cada diez (29.5%) NNA residentes en Ecuador presenta privación en su derecho a la recreación; de los cuales el 7.7% afronta privación severa y el 22.4%, moderada.

El estudio afirma además, que nueve de cada diez NNA (90.9%) presentan privación en por lo menos uno de los nueve derechos evaluados y el 69.3% de los NNA menores de cinco años enfrenta por lo menos tres privaciones.

**Gráfico N.º 7:** Privación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador

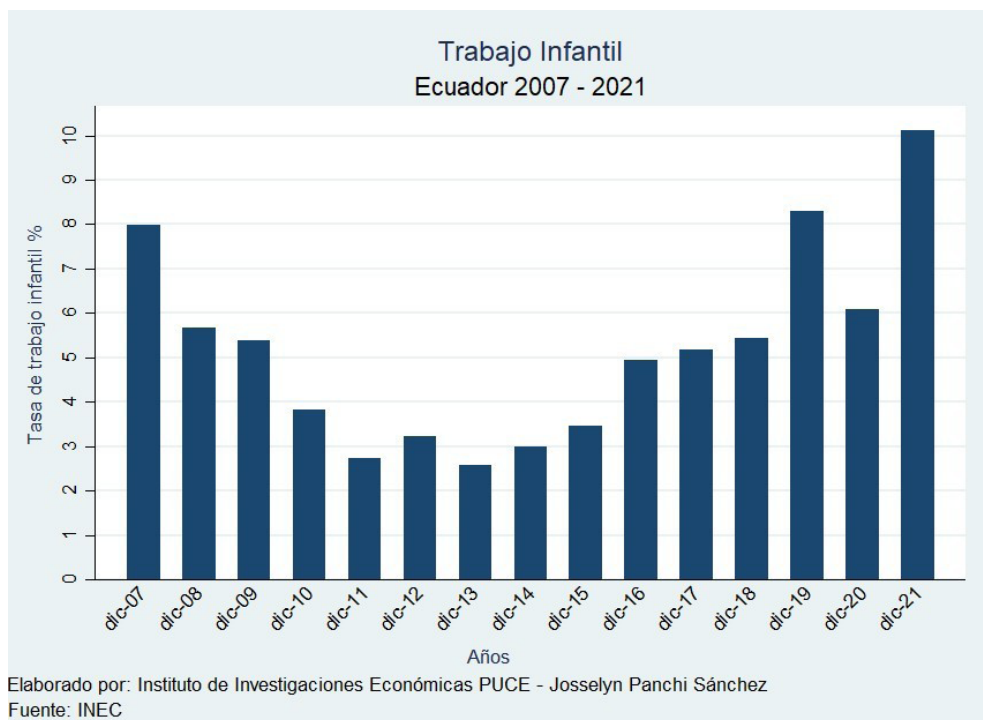


Fuente: ENSANUT (2018)

Elaborado por UNICEF e INEC (2022).

La situación económica del país y las desigualdades sociales han impactado también en una de las situaciones de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes más visibles: el trabajo infantil. Desde 2007 hasta 2014, existió una importante reducción en las tasas de trabajo infantil; posteriormente, empezó nuevamente a crecer; de hecho, en el último período, la tasa incrementó considerablemente de 6.1% en diciembre 2020 a 10.11% en diciembre 2021: es decir que existen más niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 14 años que actualmente se encuentran trabajando. Es importante mencionar que el trabajo infantil afecta otros derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes: educación, salud, recreación y socialización, entre otros.

**Gráfico N.º 8:** Trabajo Infantil (2007-2021)



**Nota metodológica:** Se extrajo información de las bases de datos oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; corresponde a la tasa de trabajo infantil (personas de 5-14 años) desde 2007 hasta 2021 (la información fue recogida en diciembre de cada año).

Otra de las graves problemáticas de la niñez y la adolescencia en Ecuador tiene relación con la salud mental y los índices de suicidio —que se encuentran entre las principales causas de muerte de la población adolescentes—. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define al suicidio como el acto deliberado de quitarse la vida. Existen factores de riesgos y protectores relacionados con este fenómeno; algunos de los factores de riesgo son sufrir o haber sufrido violencia, abuso sexual, problemas en la escuela (acoso escolar, por ejemplo), y consumo problemático de drogas o alcohol, entre otros factores.

En el caso de Ecuador, el año que menos suicidios se registraron fue 2014 (116 muertes). En cambio, en 2018, se presentó el mayor número de suicidios (213 muertes). Desde 2008 hasta 2020, el promedio de suicidios de personas entre los 5 y los 17 años es de 159. Finalmente, se observa una disminución en el número de muertes causadas por agresiones autoinfligidas durante el último año analizado, de 29 suicidios.

**Gráfico N.º 9:** Suicidios de personas entre los 5 a 17 años (2008-2020)



**Nota metodológica:** Se extrajo información de las bases de datos oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos; corresponde al número de personas (entre los 5 y 17 años) que fallecieron a causa de un suicidio (defunciones por agresiones autoinfligidas) entre 2008 y 2020.

Ahora bien, adicional a las problemáticas antes mencionadas, existen otras que enfrentan niños, niñas y adolescentes. Una situación que vulnera gravemente sus derechos y que no ha sido resuelta en las últimas décadas es la malnutrición (desnutrición crónica, sobrepeso y obesidad). Como se mencionó anteriormente, la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 2 años pasó del 24.8% en 2014 al 27.2% en 2018: se incrementó en 2.4 puntos porcentuales. Asimismo, en Ecuador se ha incrementado el porcentaje de adolescentes y jóvenes (12 a 19 años) que tienen sobrepeso y obesidad, pasando de 27.8% en 2014 a 29.6% en 2018.

Adicional a lo ya mencionado, hay otras problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia en Ecuador: embarazos en niñas y adolescentes y su relación con las elevadas cifras de violencia sexual en el país, violencias (física, psicológica, sexual), exclusión educativa (según UNICEF [2022], previo a la pandemia por COVID-19, aproximadamente 268 000 niños, niñas y adolescentes ya estaban fuera del sistema educativo), bajo acceso a servicios de desarrollo infantil y atención a la primera infancia y afectaciones a la salud mental de la población de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

En 2017, se publicó el libro *Protección social de la niñez en el Ecuador*, de Mauricio León. En este texto se realiza un balance sobre la protección social de la niñez y la adolescencia en el país, las brechas de la protección social (énfasis en los temas de salud, educación, asistencia y protección) y se expone una profunda revisión de los mecanismos de coordinación de la protección social de la niñez y las transformaciones institucionales más relevantes. Entre las principales conclusiones, León (2017) señala las siguientes:

En general, los problemas sociales que afectan a la niñez ecuatoriana cuentan con intervenciones de política pública. Sin embargo, estas no necesariamente han logrado erradicar todos los problemas ni las brechas socioeconómicas existentes, que pueden ser catalogadas como brechas de protección social. En el ámbito de la salud, la prevalencia de la desnutrición crónica se estancó en la última década, siendo un problema social que coexiste con el sobrepeso y la obesidad; cerca de 25% de los niños y niñas entre 2 y 5 años no tiene completo el esquema de vacunación; hubo un aumento de las tasas específicas de nacimientos de madres adolescentes y hay un alto porcentaje de niños y adolescentes que tienen un conocimiento incompleto sobre el VIH/SIDA. En el ámbito de la educación persiste una brecha en términos de educación básica completa y una subcobertura en educación inicial y bachillerato. En el ámbito de asistencia y protección se observa subcobertura en los servicios de desarrollo infantil para menores de 2 años; una presencia desproporcionada de niños en situación de pobreza; consumo de alcohol, drogas y estupefacientes por parte de niños y adolescentes y una fracción importante de niños que tienen problemas de salud mental, depresión y suicidio. Los problemas sociales estudiados presentan disparidades especialmente por razones geográficas, étnicas, por situación de discapacidad y de estrato social. Las brechas existentes tanto en magnitud como entre grupos sociales justifican las políticas de protección social inclusivas, especialmente en nutrición, desarrollo infantil, educación básica completa, bachillerato, trabajo no remunerado en el hogar y pobreza.

Finalmente, los datos evidencian que pese a los avances normativos de política pública e institucionales que ha realizado Ecuador en las últimas décadas, las brechas sociales y las desigualdades en la población de niños, niñas y adolescentes en el país son muy graves y vulneran su desarrollo integral como sujetos de derechos.

### **3. Revisión de las principales reformas normativas del sistema de Protección Social de Niñez y Adolescencia en Ecuador: periodo 1980-2020**

#### **3.1. Código de menores: la noción de minoridad y la supuesta incapacidad de niños, niñas y adolescentes**

La noción de minoridad estuvo muy presente hasta 1990. En *Los niños sin hogar*, de Neptalí Zúñiga, publicado en 1936 y prologado por Benjamín Carrión, reflexiona en cuatro capítulos sobre la realidad infantil, las observaciones a los reformatorios de menores, asilos y orfanatos. También, se refiere al niño abandonado como germen productor de las miserias sociales: delincuencia precoz, vagancia, prostitución y miseria; y, finalmente, explora la necesidad de leyes de menores y establecimientos de centros de reeducación.

Creados los tribunales de menores, en lo posterior, debían atender a la infancia abandonada: el autor hace un extenso trabajo de campo y determina que en el Reformatorio de Menores de Quito, para 1927, había 31 menores sin padre y 20 sin madre. En 1934, 42. Examinó a 78 menores e identificó que 68 eran abandonados materialmente. Entre 1919 (en Argentina) y 1938 (en Ecuador y Venezuela), copiando las reglas de los europeos, los países de América Latina hicieron leyes (redactaron Códigos de Menores) que veían a niñas y niños como menores. Esas inducían a las personas y a las autoridades a ver a niñas, niños y adolescentes como incapaces.

Dicha tradición trataba a niñas y niños a partir de aquello que se decía que no eran: no eran capaces de “eso y aquello”, no tenían el sentido ético de la vida, no distinguían entre lo cierto y lo errado... y así sucesivamente. La legislación ecuatoriana sostuvo este enfoque hasta entrada la década de 1990. La privación económica incluyó el internamiento sin que hubiese infracciones clasificadas para los “pequeños delincuentes” —como hurto, robo, mendicidad, defraudación, lesiones, riñas, golpes excesivos, crueldad, vagancia, masturbación excesiva y mentiras, entre otros—. La privación del medio familiar (abandono), necesariamente incluía la privación de la libertad, por causas no infraccionales. Para 1936 se destinaba un millón de sucres para subvencionar asilos, orfanatos, escuelas de trabajo, granjas de rehabilitación, etc. Varias de aquellas instituciones son emblemáticas; con cambios, ciertamente, aún funcionan.

### **3.2. Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en Ecuador (1990)**

Como se mencionó en párrafos anteriores, para 1990 Ecuador ratificó la Convención de los Derechos del Niño (CDN) promovida por el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) el entonces Ministerio de Bienestar Social, y el Foro de la Niñez y Adolescencia, que tuvo una enorme capacidad de incidencia en los actores políticos. Es importante recordar que el Foro Ecuatoriano de la Niñez y Adolescencia estuvo conformado por “miembros de una comunidad epistémica” que hasta la fecha continúan actuando como responsables públicos, académicos o bien como activistas en la promoción y examen permanente de la capacidad del Estado de garantizar los derechos de la infancia y del análisis permanente de la situación de la infancia en Ecuador (Sánchez y Cordero, 2012).

La CDN constituye la especificación de los derechos humanos para el segmento de la población que tiene entre 0 y 18 años incompletos, y representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como la relación del niño con la familia; los derechos y deberes de los padres y madres, del Estado, y las políticas sociales dirigidas a la infancia. La Convención constituyó, como bien lo ha afirmado Emilio García Méndez, exasesor regional en derechos del niño de UNICEF para América Latina, la Revolución francesa para los niños, 200 años después. Dicho instrumento internacional contiene 16 artículos en referencia a la exigencia de efectividad de los derechos consignados en este instrumento. La Convención exige a los Estados adoptar medidas legislativas, administrativas, fiscales (especialmente presupuestarias), sociales y educativas y de cualquier otra índole para que los derechos de la niñez y adolescencia se garanticen, se cumplan y se respeten.

Son medidas concomitantes, dirigidas a transformar condiciones estructurales de las dinámicas sociales, de la autoridad parental en la familia, de la asignación de recursos públicos, de la educación en derechos humanos y del comportamiento de los públicos y privados. Es, a la larga, el máximo acuerdo ético y jurídico adoptado por la comunidad internacional y los Estados nacionales para que los derechos sean efectivos y no declarativos. En suma, los derechos que no se declaran no existen, pero, también, derechos declarados sin mecanismos específicos de efectividad resultan en omisiones y en graves afectaciones para la niñez y adolescencia.

El mayor logro de la década de 1990 para el movimiento de derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador, fue indudablemente, la ratificación y adopción de dicha CDN por parte del Estado ecuatoriano. Así, se sumó a los movimientos de protección de los derechos humanos en este siglo que reconocen que todas las personas, incluidos los niños, gozan de los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria. Por su parte, en virtud del citado principio de igualdad, se reconoce la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de ciertos grupos, entre los que están los niños. En América Latina y El Caribe, la CDN ha tenido un doble impacto: por una parte, la armonización legislativa e incluso constitucional, como en el caso ecuatoriano, y, por otra parte, un impacto significativo en las políticas públicas para atender a la niñez y adolescencia (Cillero, 2011).

Sin embargo, esta revolución del enfoque sobre niñez y adolescencia tuvo la capacidad de incorporar condiciones de efectividad para que los derechos se garanticen, se ejerzan y se exijan, con el fin de transformar las condiciones materiales (sociales y económicas) de la infancia en Ecuador. En este sentido, los mandatos de este instrumento internacional, en los más diversos ámbitos —incluyendo el legislativo, constitucional, legislación secundaria, presupuestos públicos nacionales y locales, así como las relaciones de familia o las relaciones de la infancia con los sistemas de salud, educación, protección— se enfrentaron a un cambio estructural y podríamos decir refundacional, que sigue impactando en la vida de la niñez y adolescencia en Ecuador.

### **3.3. Nuevo Código de Menores: las limitaciones de la reforma legislativa de 1992**

En 1992, en Ecuador se aprobó un nuevo Código de Menores. Esta reforma legal fue impulsada por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), organizaciones como Defensa de los Niños Internacional, el naciente Foro de la Niñez y, concretamente, por el gobierno de la Izquierda Democrática. La ley fue publicada en agosto de 1996, dos años antes de la instalación de la Asamblea Constituyente de 1998. Entre los elementos más relevantes se deben señalar los siguientes:

- Disposiciones normativas y prácticas administrativas y judiciales que no se corresponden con la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución de la República vigente.

- La administración de justicia de menores, en referencia a las disposiciones constitucionales vigentes y en relación con las obligaciones adquiridas por Ecuador como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño; operativamente, aún está subordinada al poder ejecutivo y comparte competencias imprecisas con la autoridad pública administrativa.
- Con relación a la Constitución vigente, la legislación minorista mantiene una base institucional/administrativa centralista, desarticulada; no confiere competencias a los gobiernos y actores locales; y carece de instancias administrativas, con potestad pública suficiente, para restituir derechos a niños y niñas, mediante la aplicación de mecanismos de exigibilidad, a nivel local.
- La legislación minorista expedida en 1992 amplió las competencias de la Dirección Nacional de Protección de Menores, dependencia central del Ministerio de Bienestar Social (MBS), con muy escasa cobertura y capacidad operativa; e introdujo reformas que no alteraron sustancialmente la composición y funciones del Consejo Nacional de Menores. Este organismo conservó un enfoque excluyente que lo relaciona fuertemente con entidades, acciones y competencias vinculadas a los llamados niños y niñas en riesgo. El diseño legislativo, optado en 1992, es estatista: el gobierno central formula, planifica, ejecuta, evalúa acciones; y, además, controla, regula y supervisa el trabajo de las organizaciones dedicadas a los niños en riesgo. La sociedad civil, en esta perspectiva, no participa en el diseño de las políticas, tampoco es corresponsable de la ejecución y menos aún interviene en la evaluación de las acciones gubernamentales.
- Conforme a las normas constitucionales vigentes, el Código de Menores no contiene disposición alguna relativa al ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia; y tampoco contempla disposición alguna sobre las medidas administrativas de desconcentración y descentralización que deberán aplicarse para garantizar los derechos humanos de la niñez ecuatoriana, en consonancia con la norma constitucional que rige la vida pública y el entorno privado en el país.
- El Código de Menores utiliza una nomenclatura inadecuada en relación con las normas constitucionales vigentes y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Existen defectos estructurales y de técnica legislativa que hacen inadecuadas las normas contenidas en el Código de Menores. Estas dificultan la comprensión del texto de la ley y mantienen desagregadas las materias, lo que afecta el logro de los objetivos declarados en la ley, que se encuentran en las disposiciones constitucionales vigentes.
- Las normas contenidas en el Código de Menores tratan, en el mismo título, disposiciones relativas a adolescentes infractores y abandonados. A los efectos de la Convención sobre los Derechos del Niño, resulta fundamental que se conceda tratamiento separado a niños víctimas y victimarios.

- Los objetivos del Código reflejan que esta norma no superó el llamado paradigma de la doctrina de la “situación irregular”. La reiterada mención de “menor en situación de riesgo” así lo demuestra; las normas del Código no garantizan todos los derechos humanos para todos los niños, niñas y adolescentes. La legislación nacional, en esta materia, funciona básicamente para proteger a los “menores en riesgo”. No se trata de una ley para todos.
- La legislación minorista está anclada en un modelo tutelar para algunas personas menores de 18 años, pero no determina medidas para tutelar derechos colectivos o difusos de los niños, niñas y adolescentes, conforme con las normas constitucionales vigentes en el país. Dicha legislación, básicamente y con importantes deficiencias, dispone medidas de protección para “menores” “abandonados”, maltratados, trabajadores, drogadictos e infractores.
- La legislación minorista ecuatoriana, expedida en 1992, no provee contenido a los principios de máxima prioridad, interés superior del niño, corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad; tampoco al principio constitucional de ciudadanía social reconocida para niños y niñas en la norma constitucional vigente.
- El Código de Menores manifiesta un amplio desequilibrio: se extiende en consagrar derechos, pero es sumamente limitado en cuanto a la regulación de los organismos encargados de garantizar estos derechos. Solo 35 artículos, frente a 195 dedicados a las otras áreas, se refieren, con deficiencias, a regulaciones administrativas y judiciales.
- La ley de menores no dispone expresa y organizadamente de estrategias de protección de los derechos individuales y colectivos de niños, niñas y adolescentes; es decir, la norma no dispone, en lo sustancial, sobre: 1) medidas, actores, órganos, instancias y procedimientos idóneos para garantizar efectivamente los derechos humanos de la niñez, 2) medidas sancionatorias, tanto administrativas como penales, para quienes, estando obligados, no garantizan, amenacen o violen los derechos humanos de la niñez; y, 3) los mecanismos que garanticen los fondos necesarios para brindar una protección integral a la niñez, tal y como lo dispone la norma constitucional vigente.
- Uno de los problemas centrales del Código de Menores y que está en abierta contradicción con las disposiciones constitucionales vigentes radica en que la concepción de los órganos de protección compromete decisivamente la eficacia de la ley. El primer aspecto del problema yace en que los organismos encargados de garantizar la protección de los niños son fundamentalmente judiciales. El Código de Menores solo dedica tres artículos a regular los órganos de la estructura administrativa, cuyas atribuciones están descritas de forma tan escueta que no se advierten cuáles son los mecanismos de que se dispone para hacer efectiva la protección. La ley nacional tiene un carácter estrictamente judicializado que amplía competencias para los tribunales de menores, sin considerar que muchas actuaciones relativas a la protección de la niñez deben resolverse en las comunidades y en la sociedad civil local. Esta importante limitación hace que las decisiones de los tribunales se atrasen y se banalicen, en tanto absorben resoluciones sobre medidas estrictamente

administrativas o de obligación familiar o comunitaria, que no requieren la intervención del juez.

- El Código de Menores no contempla la “acción de protección” contra actos y omisiones de particulares, órganos e instituciones públicas y privadas que amenacen o violen derechos colectivos y difusos del niño y el adolescente. Es decir, no se señala ni un solo mecanismo para evitar judicialmente que los derechos y garantías consagrados a favor de la niñez puedan no concretarse por conducta activa u omisiva de quien tengan el deber de asegurarlos.

### **3.4. La Constitución de 1998 y sus implicaciones para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia**

La Constitución Política del Ecuador, vigente desde agosto de 1998, estableció que:

el Estado organizará un *sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia*, encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas (referencia al Art. 52 de la Constitución vigente).

También determina que “los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes” (Art. 52, inciso 2. °). Entre los elementos más relevantes se pueden señalar los siguientes:

- La citada Constitución también dispone en su Art. 68 que:
- el sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos.
- Asimismo, dispone, en el Art. 45, que “el Estado organizará un sistema nacional de salud, que se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector. Funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa”.
- Sin duda alguna, el avance más importante en la armonización de la legislación interna con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido la reforma constitucional que entró en vigor el 11 de agosto de 1998 según el Registro Oficial, a partir de las nuevas disposiciones constitucionales establecidas por la Asamblea Nacional Constituyente. Las normas constitucionales vigentes garantizan los derechos humanos de la niñez. Esta reforma implica una revisión general de toda la legislación ecuatoriana sobre el tema. Pese a esto, ya el Código de Menores reformado en 1992 incorporó varias de las disposiciones de la Convención a la legislación nacional.

- La Constitución Política de la República del Ecuador también reconoce la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías determinados en su cuerpo y en los Convenios Internacionales vigentes. Dichos derechos y garantías son “aplicables directamente por y ante cualquier juez o autoridad”.

**Gráfico 10:** Derechos de la niñez y adolescencia y normativa nacional

Periodo	Enfoque	Normativa	Políticas e Institucionalidad
<b>80 - 90</b>	Doctrina de la situación irregular.	Código de Menores	-Patronato Nacional de la Infancia se transforma en el INNFA. -Políticas asistenciales de “protección de menores”.
<b>90 - 2000</b>	Doctrina de la protección integral.	-1990: Ratificación CDN. -1992: Nuevo Código de Menores. -1998: Constitución.	-INNFA privado, fondos y programas de niñez y adolescencia. -Fortalecimiento del rol de las ONG y organismos internacionales. -Protagonismo del movimiento social en defensa de los niños, niñas y adolescentes
<b>2000 - 2008</b>	Doctrina de la protección integral.	2003: Código Niñez y Adolescencia.	-INNFA privado, fondos y programas de niñez y adolescencia. -2000- 2006: “Plan Social de Emergencia”. -Fuerte incidencia del movimiento de niñez y adolescencia. - Debate acerca de la descentralización.
<b>2008 - 2020</b>	-Protección Integral  -Sistema de Inclusión y Equidad Social.	-2008: Nueva Constitución. -2010: COOTAD. -2014: Ley Consejos Nacionales Igualdad. -Otras reformas legales.	-Importantes cambios institucionales: MCDS, MIES, INFA público, entre otros. -Políticas de protección social. -Tensión de enfoques: políticas sociales (ciclo de vida) y políticas específicas para niñez y adolescencia. -Últimos años: debilitamiento en la estructura del Estado.

**Fuente:** Grupo Faro y UNICEF (2012)

Esta reforma resultó trascendente para la aplicación efectiva de los derechos humanos de la niñez y adolescencia ecuatoriana, en tanto anteriores disposiciones constitucionales establecían la superioridad de la normativa interna ante convenios y tratados internacionales referidos a los derechos fundamentales de la persona ecuatoriana, sin discriminación por razones de edad, sexo, raza, etnia o cualquier otra condición. Esta sola disposición constitucional supone, a futuro, la introducción de varias reformas legislativas en la normativa del Código de Menores, Código Civil y Penal especialmente y en otras normas y disposiciones internas, a fin de armonizar plenamente el ordenamiento jurídico nacional con la ampliación de los derechos de ciudadanía para niños y niñas. En este punto, se debe señalar lo siguiente:

- Las reformas constitucionales, introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente en la Sección V “De los Grupos Vulnerables”, dispusieron la atención prioritaria, preferente y especializada de niños y adolescentes; establecieron la obligatoriedad del Estado, la sociedad y la familia, de promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos.
- En la norma constitucional se obligó a la autoridad pública a aplicar el principio del “interés superior de los niños”, en todos los casos, y a establecer la prevalencia de los derechos de la niñez sobre los de los demás.
- La reforma constitucional reconoció la ciudadanía a toda persona independientemente de su edad o cualquier otra condición que garanticen los derechos de salud, educación, participación, libertad de asociación y expresión. De modo particular, la norma constitucional dispuso garantías para proteger el derecho de la niñez a la convivencia familiar y específicas disposiciones de atención preferente para el cuidado diario, nutrición y educación inicial de niños y niñas, menores de seis años.
- Dispuso la adopción de medidas de protección especial en el trabajo y contra la explotación económica de niños y niñas, así como de medidas para proteger a niños y adolescentes, víctimas de maltrato, abuso sexual, tráfico y explotación sexual.
- El nuevo texto constitucional ordenó el traslado de la Administración de Justicia Especializada en Niñez a la Función Judicial. Los Tribunales de Menores pasaron a formar parte de la Función Judicial y se eliminó su dependencia a la Función Ejecutiva. En este sentido, la norma constitucional garantizó de manera expresa todos los derechos procesales de los sujetos a esta jurisdicción. Se podría decir que se superó la ideología que inspiró la legislación tutelar y que fortaleció el principio constitucional de la unidad de la justicia y el fundamento del Estado de Derecho en Ecuador.
- Se estableció la obligación del Estado de organizar un Sistema Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia que asegure el ejercicio y garantía de sus derechos. Adicionalmente, se dispuso la creación de un órgano rector, encargado del diseño y formulación de políticas, cuya composición será paritaria entre el Estado y la Sociedad Civil.

- En la legislación ecuatoriana, quedó pendiente la reforma integral del Código de Menores, la reorganización del Consejo Nacional de Menores, conforme con las disposiciones constitucionales. El Código Civil y el Código de Menores se refieren a instituciones civiles como la patria potestad, guarda o tutela, cuyo ejercicio afecta directamente a los derechos de niños, niñas y adolescentes y su aplicación depende todavía del órgano judicial que conozca, sean estos los tribunales civiles, de familia o los de menores. Se evidencia una carencia de normas de remisión que complementen la aplicación de los cuerpos legales.

### 3.5. Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) de 2003

La construcción del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) fue el resultado de un intenso proceso de movilización e incidencia de los movimientos, organizaciones, expertos y defensores de la niñez y adolescencia en Ecuador. Para recoger insumos, se realizó un proceso consultivo en el que participaron más de 18 000 personas a nivel nacional. El objetivo consistía en contar con una normativa actualizada que recogiera los elementos centrales de la CDN y estableciera un sistema de protección integral para la niñez y adolescencia.

De esta manera, el CONA reconoce los principios de la protección integral y establece que todo niño, niña y adolescente es un “sujeto de derechos” y no un “objeto de tutelaje”. Los niños, niñas y adolescentes gozan de todos los derechos inherentes del ser humano, más los específicos de su edad; de esta manera se establecen los principios de la igualdad y no discriminación, corresponsabilidad del Estado, la sociedad y las familias, la prioridad absoluta, el interés superior y la progresividad en materia de derechos, entre otros elementos centrales.

**Tabla N.º 2:** Estructura del Código de la Niñez y Adolescencia Ecuador (2003)

Libros	Principales temas
<b>Libro I.</b> Los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definiciones, principios, derechos, deberes y garantías</li> <li>• Derechos: supervivencia, desarrollo integral, protección, participación y protección especial.</li> </ul>
<b>Libro II.</b> El niño, la niña y adolescente en sus relaciones de familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Patria potestad, tenencia, derecho a visitas, alimentos y adopción, entre otros.</li> </ul>
<b>Libro III.</b> Del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos del sistema descentralizado de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y administración de justicia, medidas de protección, entre otros.</li> </ul>
<b>Libro IV.</b> Responsabilidad del Adolescente Infractor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adolescentes infractores, principios, derechos y garantías de juzgamiento y medidas cautelares, entre otros temas.</li> </ul>

**Fuente:** CONA (2003).

Elaboración propia.

El CONA estructura el denominado Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), incorporando tres niveles para el ejercicio, garantía y restitución de derechos, a saber: 1) Definición de Política Pública, 2) Administración de Justicia, y 3) Prestación de Servicios. Entre los principales avances del CONA se pueden destacar los siguientes:

- Uno de los aportes más significativos de la creación y emisión del Código de Niñez y Adolescencia (CONA) es que contiene la normativa secundaria que plasma en gran medida los mandatos constitucionales de 1998.
- El Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) fue el resultado de un amplio proceso participativo en el que se lograron plasmar los derechos específicos para la niñez y adolescencia y formular un sistema de protección.
- Incorporó en el lenguaje el reconocimiento a los derechos de niños, niñas y adolescentes, lo que hace ver la posibilidad de un instrumento más inclusivo y con una perspectiva de género.
- Existió un sustancial cambio de enfoque con relación a la normativa previa sobre niñez y adolescencia en Ecuador y se dejó atrás el de la “minoridad y el tutelaje”; se incorporó en la normativa el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como “sujetos de derechos” y el “principio del interés superior del niño y la niña”.
- Se avanzó en el reconocimiento de derechos y el texto se alineó a lo establecido en la Convención por los Derechos del Niño (CDN). En este sentido, se evidencian claramente en la nueva normativa los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación. Además, se avanza con una conceptualización de los mecanismos de protección especial.
- Adicionalmente, el Código es el instrumento que consolidó el Sistema de Protección Integral mencionado en la Constitución de 1998, que lo establece como el mecanismo prioritario para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia. Es decir que en el CONA se plasmó y se fortaleció la estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA). Se establece que tanto el Estado Central como los gobiernos locales tienen responsabilidades y competencias para la protección integral de niños, niñas y adolescentes; al igual que se plantea la importancia de la corresponsabilidad de las familias y la sociedad. En otras palabras, el Estado es el garante de los derechos y existe una corresponsabilidad de los demás actores.
- Se estipularon las funciones de las entidades responsables de planificación, generación, evaluación y control de políticas (CNNA, consejos cantonales), así como de las entidades encargadas de protección, juzgamiento y sanción: juntas cantonales de protección, así como organismos especializados en defensa y protección, DINAPEN, jueces de niñez y adolescencia, entre otros.

- Se fortaleció el enfoque que miraba a las familias en sus diversas formas y le asignó la responsabilidad principal respecto al cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes.
- El CONA incorporó y definió los principios, derechos y avances normativos que se han reconocido a nivel mundial: interés superior de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la lucha contra la explotación sexual.
- Por una parte, reconoció el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en las decisiones que los afectan y establece mecanismos para que dicha participación sea efectiva. Este elemento fue un avance significativo para aterrizar la noción de los niños, niñas y adolescentes como “sujetos de derechos” y como protagonistas de su propio desarrollo. Los derechos de participación posibilitaron un amplio despliegue de espacios de participación, consulta y fortalecimiento del movimiento de niños, niñas y adolescentes en Ecuador. Por otra parte, el CONA permitió fortalecer la institucionalidad a nivel comunitario, local y nacional para la protección de niños, niñas y adolescentes: defensorías comunitarias, juntas cantonales de protección de derechos, consejos de protección de derechos y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), entre otras.
- Se creó la figura del Fiscal y del Defensor para ser consecuentes con las garantías del debido proceso. Sin estos actores, el Tribunal de Menores concentraría todas las funciones en una persona: defiende y acusa al mismo tiempo, lo que hace del juzgador parcial y arbitrario.
- Una de las debilidades del CONA fue que no se definieron mecanismos claros sobre las fuentes de financiamiento para estructurar el aparato institucional del Sistema Integral de Protección de la Niñez y Adolescencia. Solo se estipuló de forma general que los recursos serán provistos desde el Presupuesto General del Estado, así como se definen otras fuentes de donación. De igual forma, se sugiere la designación voluntaria de recursos por parte de los gobiernos municipales.

### **3.6. Constitución de la República del Ecuador (2008) y su impacto sobre los derechos de la niñez y adolescencia**

El proceso de elaboración de una nueva Constitución en Ecuador se dio en el contexto de una fuerte movilización social de sectores que pretendían incidir en la redacción del nuevo texto constitucional que se formulaba en la Asamblea Constituyente. En este sentido, movimientos sociales (indígenas, campesinos, jóvenes, mujeres, diversidades sexo-genéricas y movimientos de niñez y adolescencia, entre otros) posicionaron sus demandas y propuestas.

La Constitución (2008) transformó de manera radical la estructura y visión de texto constitucional de 1998. De inicio, en el Art. 1 plantea que Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” y posiciona que el soberano (el pueblo) contará con formas y mecanismos de participación directa en la toma de decisiones para el desarrollo del país.

**Tabla N.º 3:** Avances de la Constitución (2008) en materia de niñez y adolescencia

Año	Instrumento	Descripción
2008	Constitución	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferenciación en el lenguaje para referirse a los derechos de niños, niñas y adolescentes.</li> <li>- Modificación de concepto a grupos de atención prioritaria no vulnerable cuando se refiere a niños, niñas y adolescentes (Art. 35).</li> <li>- Se establecen pronunciamientos para mejorar los mecanismos específicos de sanción para violencia hacia la niñez y adolescencia (Art. 81).</li> <li>- La Ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para juzgar y sentenciar delitos por causas de violencia intrafamiliar, crímenes de odio u otros que se cometan contra niños, niñas, adolescentes o jóvenes.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establecen pronunciamientos para generar mecanismos específicos de legislación y administración de justicia especializada para niños, niñas y adolescentes infractores (Art. 175).</li> <li>- La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores.</li> <li>- En cada cantón existirá al menos una jueza o juez especializado en familia, niñez y adolescencia, y una jueza o juez especializado en adolescentes infractores, de acuerdo con las necesidades poblacionales (Art. 186).</li> <li>- El Estado generará condiciones para la protección integral de sus habitantes (sobre igualdad en la diversidad y no discriminación) (Art. 341).</li> <li>- El Estado será el responsable de garantizar el respeto del desarrollo psicoevolutivo de los niños, niñas y adolescentes, en todo el proceso educativo (Art. 347).</li> <li>- Se reconoce al Sistema Nacional de Protección Integral como el instrumento para asegurar el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia.</li> <li>- El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se convertirá en Consejo de Igualdad y será el encargado de promover y garantizar los derechos junto con otros consejos, para lo cual deberá adecuar su estructura y funciones según la Constitución (Disposición Transitoria 6).</li> </ul>

**Fuente:** Grupo Faro y UNICEF (2008)

Por una parte, como se puede observar, la Constitución de 2008 incluye algunas modificaciones conceptuales, primero el lenguaje diferenciado para referirse a niños, niñas y adolescentes, así como el cambio en la forma de referirse a grupos de atención prioritaria y no vulnerable. Además, estimula el tratamiento diferenciado reconociendo la igualdad en diversidad y la no discriminación (Art. 341). Otro reconocimiento se refiere a los pronunciamientos que realiza al sistema de justicia para protección en casos de delitos y crímenes contra la niñez y adolescencia. Asimismo, genera un sistema especializado para la atención de delitos de parte de niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, se reconoce y se ratifica el Sistema de Protección Integral como el mecanismo para asegurar el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia. Además, reconoce la participación del Consejo de la Niñez y Adolescencia (CNNA) junto con los otros consejos sociales, como parte de los nuevos consejos de equidad que formarán parte de la infraestructura pública de las reformas que trae la nueva Constitución.

Para evaluar los derechos de la niñez y adolescencia entre las Constituciones 1998 y 2008, es importante mirar que la normativa constitucional es la base jurídica sobre la cual se asientan y desarrollan las leyes y reglamentos que rigen las instituciones públicas, la política fiscal, así como las iniciativas de programas sociales en general y aquellos de niñez y adolescencia. En este sentido, es importante identificar los alcances que cada Constitución tiene con respecto a la ciudadanía, integralidad de derechos, participación ciudadana y financiamiento, así como el avance respecto a otros derechos básicos relacionados con la salud, la educación y el reconocimiento de familias.

**Tabla N.º 4:** Comparación entre Constituciones 1998 y 2008

Temas	Constitución 1998	Constitución 2008
<b>Deberes del Estado</b>	Se estipula la vigencia de los derechos humanos, libertades fundamentales y seguridad social (Art. 3.2).	Se define responsabilidad de garantizar sin ningún tipo de discriminación el goce de derechos y establece principios para construir mecanismos de cumplimiento (Art. 277).
<b>Ciudadanía</b>	Reconoce la ciudadanía de ecuatorianos y ecuatorianas, así como la de extranjeros bajo las estipulaciones de ley (Art. 6, 13 y 17).	Reconoce la igualdad de derechos de las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano (Art. 9).
<b>Integralidad de derechos</b>	Se define la aplicación y exigibilidad de derechos de forma general.  Se diferencia entre derechos colectivos e individuales (Art. 18-22, 81).	Especifica principios para la aplicación y exigibilidad de derechos de forma sistemática y articulada.  Tanto grupos como individuos son titulares de derechos. (“Todas las personas gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”) (Art. 11.2).  Se prohíbe la restricción y modificación de derechos. Se garantiza la modificación de la Constitución con avances progresistas en materia de derechos (Art. 11, 19, 417 y 442).
<b>Identidad cultural</b>	El Estado estipula igualdad de condiciones para las distintas manifestaciones culturales (Art. 63).	Estipula el derecho de las personas a construir y mantener su propia identidad cultural sin ningún tipo de discriminación. Garantías de libertad estética y expresiones culturales diversas. Concepto de cultura más allá del arte y folclore (Art. 21).
<b>Educación</b>	Reconocimiento de derecho a la educación laica y diversidad cultural del país (Art. 63-73, 81)	La educación es un derecho primordial, humano y holístico. Establece principios articulados de no discriminación.  Servirá al bien público y no bajo servicios particulares.  Se establecen principios concretos de garantías y mecanismos de financiamiento y aplicación (Art. 19, 21, 27-29, 343-349).

<b>Salud</b>	Garantía de derechos de salud. Salud asociada a lo médico, acceso a servicios públicos gratuitos (Art. 42-46).	Es un derecho primordial, asociado al desarrollo integral de las personas. Su vulnerabilidad implica la de todos los derechos. Se desvincula la salud al concepto de “ausencia de enfermedad” y se establecen mecanismos de financiamiento, regulación, atención y control del sistema de salud (Art. 32, 191, 358 -366, 394).
<b>Protección a personas y grupos prioritarios</b>	Se define a niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, y mujeres como grupos vulnerables y prioritarios de atención (Art. 47).	Además de estos grupos, se incluyen a las personas privadas de libertad y sus familias (Art. 35). Reconoce el derecho a migrar. Protección a familias de migrantes (Art. 40-42). Garantiza protección a mujeres embarazadas (Art. 43).
<b>Familias</b>	Reconoce a la familia como célula fundamental de la sociedad (Art. 37-40).	Reconocimiento a familias no convencionales (ampliadas, con jefas de hogar, monoparentales, etc.) (Art. 67-69, 83, 113).
<b>Derechos de los niños, niñas y adolescentes</b>	Reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes (Art. 48, 49). Art. 24, 27, 50 Defensoría del Pueblo y reconocimiento de leyes específicas de menores (Art. 51 y 96).	Ratifica derechos y reconoce una protección integral. Respeto de ser educados en su propio idioma y contexto cultural (Art. 44, 45). Se estipulan garantías de protección contra la violencia, explotación sexual y trabajo infantil (Art. 46, 62, 76). Reconoce la articulación del SNDPINA con los principios y mecanismos de protección del Estado (Art. 340-342). Mecanismos para defensoría y restitución de derechos a través de la Defensoría del Pueblo (Art. 214-216). Se ratifica la especialidad y especificidad de la ley y administración de justicia para niños, niñas y adolescentes (Art. 78, 175, 186).

<b>Participación y organización social</b>		<p>Se reconoce la participación social en todas las instancias públicas y de gobierno.</p> <p>Se reconocen todas las formas de organización social (Arts. 95-100).</p> <p>Se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p>
<b>Consejos Nacionales para la Igualdad</b>		<p>Se eleva a rango constitucional el reconocimiento de la institucionalidad de los Consejos Nacionales.</p> <p>Se los reconoce como responsables de velar y garantizar el cumplimiento de los derechos (Art. 156).</p>
<b>Financiamiento</b>	<p>Establece que el sistema público de salud y educación estarán financiados en el Presupuesto Nacional del Estado.</p> <p>Establece que los gobiernos seccionales formulen política locales y asignen recursos para servicios y programas orientados a niñez y adolescencia (Art. 52).</p>	<p>El mandato transitorio (trigésimo) estipula que el Estado deberá modificar el actual sistema de financiamiento de prestaciones sociales a través del Fondo de Solidaridad para garantizar su cumplimiento de acuerdo con lo estipulado en la Constitución.</p>

**Fuente:** Grupo Faro y UNICEF

Ahora bien, la Constitución de Ecuador (2008) aborda los derechos de niños, niñas y adolescentes en la sección quinta y establece lo siguiente:

**Art. 44.-** El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

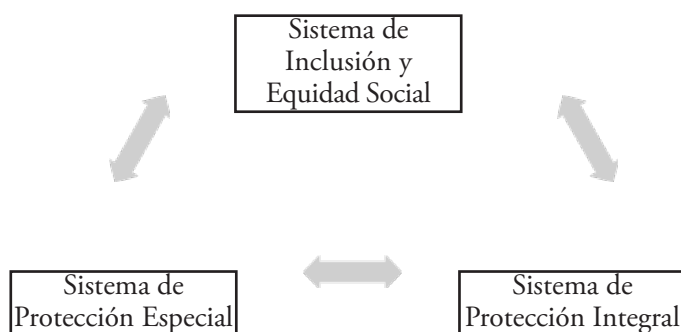
**Art. 45.-** Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida,

incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

La Constitución (2008) establece también que el Estado adoptará medidas y acciones para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes: atención a menores de seis años (nutrición, salud, educación y cuidado diario), protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica y prohibición del trabajo de menores de quince años, políticas para la erradicación progresiva del trabajo infantil, atención preferente para niños, niñas y adolescentes con discapacidad, protección contra toda forma de violencia, prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas, atención prioritaria en contextos de emergencia y desastres, derechos de información y comunicación, protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas, entre otras.

Al mismo tiempo, el texto constitucional (2008) en su Art. 340, reconoce al Sistema de Inclusión y Equidad Social como el conjunto de sistemas, instituciones, políticas, normas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. Además, el Art. 341 establece que el Estado debe generar las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas (ciclo de vida), que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución.

**Gráfico N.º 11:** Sistemas de protección según la Constitución de Ecuador (2008)



**Fuente:** Constitución (2008)  
Elaboración propia.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley y se guiarán por sus principios específicos y los del Sistema de Inclusión y Equidad Social. En el ámbito de la niñez y adolescencia, se reconoce al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia como el único especializado.

### **3.7. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) y otras reformas postconstitucionales**

En 2014 se aprobó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que reforma radicalmente la estructura y funcionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) que se había creado con el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003. En el nuevo texto normativo se crearon cinco Consejos Nacionales para la Igualdad tomando en cuenta el concepto de “grupos de atención prioritaria” establecido en la Constitución: 1) Género, 2) Intergeneracional, 3) Pueblos y nacionalidades, 4) Discapacidades, y 5) Movilidad humana. En la ley se estableció la naturaleza de estos organismos de la siguiente manera:

**Art. 4.-** Naturaleza. Los Consejos Nacionales para la Igualdad son organismos de derecho público, con personería jurídica. Forman parte de la Función Ejecutiva, con competencias a nivel nacional y con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera; y no requerirán estructuras desconcentradas ni entidades adscritas para el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) estableció que son organismos de representación paritaria entre el Estado (5 funciones) y la sociedad civil. Adicionalmente, se establecen las finalidades de los Consejos Nacionales para la Igualdad que consisten en asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad y no discriminación de los grupos prioritarios y participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el ámbito de sus competencias (género, étnicas, intergeneracionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana), entre otras.

Para ello, como instrumento de política pública se establece que los Consejos Nacionales para la Igualdad construirán de forma participativa con los consejos consultivos y ciudadanía las Agendas para la Igualdad, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación y en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad se encuentra vigente hasta la actualidad.

Asimismo, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad reformó varios artículos del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA). Adicionalmente, durante los últimos años se han propuesto diversas reformas al CONA sobre una amplia gama de temáticas: profundizar el sistema de prevención y atención en casos de violencia (con énfasis en la violencia sexual), recuperar un sistema de justicia especializada en niñez y adolescencia, ampliar el concepto de “familia” y reconocer la diversidad de familias, enfatizar en prevención del embarazo adolescente, profundizar los temas de género, interculturalidad y otros enfoques de igualdad y no discriminación. Sin embargo, dichas

propuestas no han llegado a una reforma integral en el cuerpo normativo y aún no se ha generado un consenso entre los actores involucrados en la posible reforma.

Existen posturas distintas relacionadas con los impactos de la Constitución (2008) sobre los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador. Por un lado, se argumenta que el texto constitucional es altamente garantista de derechos y construye las bases para un Sistema de Inclusión y Equidad Social para la población en su conjunto, y que aborda de manera específica la protección de niños, niñas y adolescentes. Esta primera comprensión determina que los principios de la CDN se encuentran circunscritos e incluidos en la Constitución ecuatoriana. Por otra parte, existe la postura que determina que la Constitución (2008), si bien es garantista y progresiva en materia de derechos, también provocó la reforma de varios textos normativos que tuvieron como consecuencia un debilitamiento del Sistema Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que ya estaba establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia (2003). Quienes defienden este planteamiento mencionan, por ejemplo, la transformación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) en el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII) o que se debilitó la justicia especializada en niñez y adolescencia desembocando en un nuevo esquema de judicaturas multicompetentes de mujer, familia, niñez y adolescencia.

#### **4. Revisión de las principales reformas institucionales del sistema de Protección Social de Niñez y Adolescencia en Ecuador:1980-2020**

##### **4.1. El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS)**

A modo de antecedente, en 1960 se aprobó el primer estatuto de la Fundación del Patronato Nacional del Niño en Ecuador con un modelo basado en una lógica de beneficencia. En ese momento, los servicios de atención a la niñez mayoritariamente estaban a cargo de órdenes religiosas y del Patronato Nacional de la Infancia que centraban su atención en niños huérfanos. En la década de 1980, el Patronato Nacional de la Infancia se transformó en Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), institución privada presidida por la figura de la primera dama.

El INNFA funcionó con fondos públicos y privados, pero tenía una total autonomía en sus decisiones y se sustentaba en un modelo basado en el asistencialismo. Durante el período 1984-1990, el INNFA, cumplió un papel central en el apoyo a varias organizaciones no gubernamentales, del llamado tercer sector, con el fin de brindar servicios y asegurar innovaciones a través de importantes proyectos.

En la misma década de 1980 se inició un proceso de cooperación entre el INNFA y UNICEF Ecuador con el objetivo de realizar el pilotaje de programas no convencionales de atención para niños y niñas menores de seis años. En el texto de la conceptualización del desarrollo infantil (INFA, 2011), se precisa que la característica principal de estos programas “radicó en que, además del cuidado

diario, los pequeños recibían alimentación, estimulación y salud preventiva y se promovía la participación de la familia y la comunidad en el cuidado de los niños y niñas”. Durante el mencionado período, otra institución que ejecutó programas sociales fue el Banco Central del Ecuador (BCE). En este punto es importante recordar, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) que implementó la modalidad Wawawasi para atender a niñas y niños indígenas y de las áreas rurales (INFA, 2011).

Si bien el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) era una institución de derecho privado presidida por la primera dama, su presupuesto mayoritariamente provenía de recursos públicos. El Programa de Desarrollo Infantil (PDI) del INNFA atendía a niños y niñas provenientes de familias en situación de vulnerabilidad; y posteriormente, tuvo otra variación con las siguientes modalidades: Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)<sup>9</sup>. Paralelamente, la Dirección de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (DAINA) del MIES financiaba y administraba centros de desarrollo infantil para niños y niñas menores de cinco años.

La investigadora ecuatoriana Natalia Novillo estudió a profundidad el caso del INNFA. Con base en la perspectiva teórica de Giddens, Novillo (2001) se refirió a los grupos de interés y sus relaciones con el poder señalando que:

la esposa del presidente es una figura decorativa dentro de la complejidad que entraña pensar en las políticas públicas. Su posición es simbólica. Son los grupos de su círculo o de fuera de él los que aseguran el alineamiento de las políticas y su aprobación. En el primer período [las comunidades de expertos en infancia, cuyos intereses giran en torno al acontecimiento internacional de la CDN, y que han logrado intervenir positivamente sobre el equipo técnico y la primera dama del INNFA] se convierten en actores con poder. Sus intereses encajan con las intenciones de la administración de la presidencia de Carmen de Borja, apegada al centro izquierda, con criterios progresistas y por lo tanto enfocados hacia el servicio público. En el segundo período, los intereses de las comunidades de expertos no encuentran asidero en la nueva administración del INNFA liderada por Josefina de Durán Ballén. En esa medida, son sus propios intereses y los de su equipo técnico, ligados a la defensa de los valores tradicionales de la familia, se constituyen en el grupo experto de poder. En el tercer período, las comunidades de expertos en niñez y adolescencia logran influir a través de manejo de la información. Los intereses de ese grupo se encuentran representados en el equipo técnico de la primera dama. Por esta razón, la declaratoria ambigua sobre la modernización y la participación como política no señala una posición política, pese a que la coyuntura populista se prestaba para ello. Ese encuentro y representación de intereses permite también el cambio hacia criterios progresistas y por lo tanto enfocados hacia el servicio público [a los nuevos paradigmas de los derechos de la niñez y la adolescencia].

---

9 La modalidad CNH promovía la formación al adulto responsable del cuidado de los niños y niñas menores de 6 años que podían permanecer en sus hogares. Consistía en que un profesional se acercaba a los hogares y comunidades y, a través de metodologías, brindaba información sobre el cuidado y desarrollo de niños y niñas. De igual manera, se realizaba seguimiento sobre los avances del niño o la niña sobre la base a una planificación.

Junto al potencial financiero del INNFA por las preasignaciones petroleras y el FODINFA, este Instituto lideró varios procesos relevantes para la infancia. Es necesario señalar que, en los documentos institucionales, se declara que “la política actual del INNFA, se basa en los Principios de la Convención sobre los Derechos del Niño”. En ese momento se definieron cinco líneas estratégicas y especializadas de intervención que se mencionan a continuación:

- 1) Movilización Institucional,
- 2) Defensa del niño,
- 3) Voluntariado,
- 4) Desarrollo infantil
- 5) Discapacidad.

El modelo institucional fue parte de un proceso de planificación estratégica que contó con expertos externos especialistas en desarrollo organizacional del entorno de Ronald Lippit, Michigan. Y con una amplia consulta social sobre esta profunda modificación institucional que supuso el cambio de Patronato a una organización capaz de proveer asistencia técnica a terceros y desarrollar innovaciones sustantivas.

Todas las líneas estratégicas produjeron innovaciones: I) en el campo de los enfoques teóricos desde la perspectiva de las transformaciones en los enfoques de la asistencia social hacia los derechos de la niñez y adolescencia, II) en el campo metodológico de la prestación de servicios emergentes para el momento (primera infancia, trabajo infantil, niños de la calle, acogimiento institucional de niños y niñas en casas hogar y discapacidad), III) bases teóricas sustantivas en materia de maltrato infantil, IV) fundamentación de nuevos marcos legales y programas destinados a procurar la defensa de los niños, niñas y adolescentes, con operaciones programáticas de base comunitaria y en operación asociada a organizaciones barriales y comunitarias, y V) autoidentificación como entidad de segundo piso que combina la prestación de servicios directos y a la par desarrolla capacidades de asistencia técnica e innovación para intercambio técnico con socios, cooperantes y organizaciones sociales (INNFA, 1988).

Este proceso contó también con estudios especializados en algunos de estos campos. Asimismo, tuvo la asistencia específica provista por varios estudios longitudinales, realizados por *High Scope Early Childhood* (Estados Unidos) que demostraban las tasas de retorno que producen las inversiones en los niños más pequeños, así como el desarrollo intelectual y mejores impactos en los aprendizajes escolares y en los estudios medios. Esta entidad evaluó el funcionamiento de las guarderías que mantenía el instituto como servicios directos.

Para ese entonces era un objetivo institucional expreso promover la participación del tercer sector, es decir de las organizaciones de la sociedad civil, en su sentido más amplio: desde las organizaciones comunitarias y aquellas prestadoras de servicios sin

fines lucro, hasta la incorporación de la academia en su quehacer y la formación de los comunicadores sociales. En este punto, resulta importante mencionar varios hechos significativos relacionados con esta temática:

- El II Congreso Latinoamericano sobre Maltrato al Menor (16-21 de noviembre 1986), con sede en Guayaquil (INNFA, 1986).
- El Programa de Defensa del Niño, que aportó en la investigación sobre marcos legales, los impactos del maltrato e impulsó con las familias y las organizaciones sociales una nueva “conciencia para la acción”, en las pautas de relación de las comunidades, las familias y los adultos con la infancia.
- La introducción de modelos pedagógicos en los programas de atención a niños y niñas de la calle y trabajadores, experiencias relevantes que fueron sistematizadas (UNICEF e Instituto Nacional del Niño y la Familia, 1985) e incorporadas hasta hoy con la figura de “educadores” y posteriormente bajo la categoría de “promotores”.
- La creación de la Red Nacional de Solidaridad por la Infancia y la Familia, como un amplio programa de voluntariado social.
- El Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil (PREMI) que utilizó el personaje “Máximo”, recientemente reintroducido, y que logró ampliar y casi universalizar la vacunación pediátrica, la lactancia materna, el uso de las sales de rehidratación oral y la introducción de contenidos comunicacionales de cambios en las prácticas de crianza. Se puede valorar como uno de los ejercicios de comunicación y movilización social más importante de la década de 1980.

Desde entonces, el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), tuvo un crecimiento presupuestario del 200% entre 2000 y 2006. En ese primer año, el INFA tuvo ingresos por USD 24 millones, mientras que en 2006 alcanzó más de USD 73.6 millones. Para 2008, las inversiones previstas del INNFA llegaron a los USD 95 millones y las del MIES (anteriormente MBS), a través del ORI, FODI y DAINA, fueron de USD 74 millones.

**Gráfico N.º 12:** Presupuesto (en USD) del INNFA (2000-2006)

### Históricamente el presupuesto del INNFA ha evolucionado de la siguiente forma

<b>2.000</b>	24,065,652.00
<b>2.001</b>	27,045,180.75
<b>2.002</b>	32,212,168.00
<b>2.003</b>	36,044,785.00
<b>2.004</b>	42,576,012.00
<b>2.005</b>	45,075,654.00
<b>2.006</b>	73,673,073.94

**Fuente:** UNICEF Ecuador (2006)

Adicionalmente, se crearon Oficinas Regionales, se mejoró la calidad de los servicios directos, se elaboró el Plan Estratégico Institucional, se evaluaron los servicios y los programas previo a diseñar el Programa Presupuesto y se organizaron redes de atención y participación social.

Por su parte, el entonces Ministerio de Bienestar Social (MBS), tenía a su cargo la única entidad pública cuya finalidad era la protección de niños, niñas y adolescentes: la Dirección de Protección de Menores. Esta Dirección, dado el contexto normativo vigente (Código de Menores de 1976) legitimaba “la acción judicial (Servicio Judicial de Menores en el caso ecuatoriano) indiscriminada sobre aquellos niños y adolescentes en dificultad, [se] exorcizan las deficiencias de las políticas sociales, y se opta por soluciones de naturaleza individual que privilegian la institucionalización o la adopción” (Méndez, 1998). Dispositivos similares fueron hegemónicos en la región durante la década de 1980 y 1990. Para entonces, se produjo “una esquizofrenia jurídica”<sup>10</sup> en tanto prácticamente todos los países habían ratificado la CDN y la coexistencia de leyes e instituciones de naturaleza totalmente antagónica.

La Dirección de Protección de Menores tenía 68 instituciones “convencionales” a su cargo: orfanatos, hogares maternos, casas cunas, guarderías, hogares de tránsito, centros de observación, institutos profesionales para niños y adolescentes de conducta irregular y delincuencia juvenil, adopciones, e incursionó en uno de los programas “no convencionales” más relevantes de atención a la primera infancia: la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil en 1988, cuya cobertura bordeaba los 5 000 niños y niñas.

Por primera ocasión, se propuso un servicio de atención para niños y niñas menores de 5 años, en acuerdos con organizaciones sociales, “madres comunitarias” para el cuidado

<sup>10</sup> Este término fue utilizado precisamente por Emilio García Méndez para evidenciar la incongruencia entre lo normativo (el deber ser) y las instituciones existentes que estaban en funcionamiento (lo real).

de niños y niñas en esa edad. Este programa dio origen al ORI (Operación Rescate Infantil). Es así que a inicios de la década de 1990 se creó el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y en 1999, con apoyo de la cooperación internacional, nació el Programa Nuestros Niños (PNN) que seleccionó cuatro modalidades para atender a niños y niñas menores de cinco años y de familias en situación de pobreza y extrema pobreza: 1) Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) que tenía un componente de visitas a las familias y comunidades, 2) Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), 3) Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA) y 4) Casa Intercultural de los Niños y Niñas - Wawakamayuk Wasi (WKW) con un enfoque intercultural.

En 2005, el Programa Nuestros Niños (PNN) se transformó en el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) financiado por el Estado ecuatoriano; mantuvo su mismo enfoque y modelo de atención. Paralelamente, continuaron funcionando el ORI, la DAINA y el INNFA privado, que ejecutaban modalidades similares, para una población similar y en los mismos componentes de alimentación, cuidado diario, educación y salud, entre otros.

En 1994 se creó el Frente Social de los Ministerios de Estado que tienen a su cargo las “políticas públicas de lo social”. La Secretaría Técnica de este Frente Social desarrolló sistemas de información, de planificación social, de coordinación y monitoreo de políticas para mejorar la acción institucional pública en este campo. La Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) formuló un sistema de indicadores especializado para la niñez “Sí niñez”, en coordinación con UNICEF Ecuador y el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), como parte del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

El Sistema de Información para la Infancia (SIPI), que manejaron tanto el INNFA como la Dirección Nacional de Protección de Menores del Ministerio de Bienestar Social, fue un servicio eficaz en la provisión de documentación actualizada sobre estudios, programas, iniciativas y tendencias nacionales e internacionales referidos a la infancia. Funcionaba en red con el SIISE, siendo similar su nivel de procesamiento estadístico. Es parte de un sistema latinoamericano de información sobre infancia, establecido con el respaldo y cooperación del Instituto Interamericano del Niño.

Estos dos sistemas (el SIISE y el SIPI) se alimentaban de las fuentes del sistema nacional de estadísticas (INEC) y de organizaciones no gubernamentales: Censo Nacional de Población y Vivienda (1990); Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) (1995); Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo (a cargo de la Universidad Católica y el Banco Central del Ecuador, abril de 1998); registros continuos y administrativos de los Ministerios de Salud y de Educación; Encuesta de Recursos y Actividades de Salud del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); Estadísticas Vitales del INEC y del Registro Civil; Estadísticas Hospitalarias del INEC y del Ministerio de Salud Pública; Sistema de Información en Salud Materno Infantil en coordinación con la entidad no gubernamental CEPAR —que publicaba con regularidad encuestas demográficas y de salud materno infantil—; y, Boletines de Información Económica del Banco Central del Ecuador. La desagregación geográfica de las estadísticas básicas podía realizarse a nivel de parroquia, que es la jurisdicción territorial más pequeña en el establecimiento jurídico-administrativo de Ecuador. En el marco de los limitantes

para obtener y procesar información, el país ha superado la inexistencia de instituciones estatales dedicadas a abordar la definición de indicadores sobre pobreza, discapacidad y otras formas de explotación de la infancia. Solamente desde 1996 la STFS procedió a generar el sistema SIISE.

El INNFA llegó a desarrollar los principales programas de atención y cuidado de la infancia en la década de 1990, mientras que el ex-Ministerio de Bienestar Social (MBS) operó en un esquema de crecimiento restringido de las coberturas, reducida asignación presupuestaria, escasa innovación<sup>11</sup> y servicios de internamiento para niños, niñas y adolescentes. El área de protección de la niñez, en ese Ministerio, hasta 2000, en que se creó el Programa “Nuestros Niños”, luego Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), prácticamente no hizo ningún cambio de interés. El FODI, mediante subastas y asignación competitiva de recursos, triplicó la cobertura de atención en el desarrollo infantil.

En 2007, el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) llegó a atender a más de 251 mil niños y niñas de entre 0 y 5 años a través de 356 proyectos que se ejecutaron en 21 provincias con una inversión de USD 42 millones, provenientes de un crédito del BID. El FODI retomó la experiencia del Programa “Nuestros Niños” que fue ejecutado en el pasado con fondos del BID y dio un salto importante en cuanto al modelo de gestión que permitió la duplicación, en dos años, de la cobertura de atención que Ecuador mantuvo durante 20 años, al haber constituido un fondo permanente asignado por el Estado. Sus mayores fortalezas residen en los costos bajos de los servicios, en la capacidad de réplica de las modalidades, en la gestión pública con base en estándares de calidad y en la inclusión de múltiples actores del sector público, del sector privado y del comunitario.

Por otra parte, una de las fortalezas del INNFA fue su presencia en la mayoría de cantones del país, a lo que se suma la diversidad de servicios que prestaba. En varios de los programas e iniciativas modeló actuaciones que tienen el valor de buenas prácticas y consecuentemente deben ser recogidas en los procesos de cambio institucional; tal el caso de las experiencias logradas en desarrollo infantil, en atención en situación de emergencia y desastres y las iniciativas de promoción del buen trato. Para 2000, el presupuesto institucional llegaba a los USD 24 millones y, en 2006, a los USD 73 millones, en su mayoría eran fondos propios, preasignados y de naturaleza pública (UNICEF Ecuador, 2006).

A fines de 1990 se consolidó un esquema bicéfalo en la oferta de servicios de protección de la niñez. Por una parte, se tenía la operación del INNFA, entidad de naturaleza privada con prestaciones en desarrollo infantil y protección especial, y por otra parte, el Ministerio de Bienestar Social con prestaciones en desarrollo infantil (ORI, FODI, guarderías y convenios para atención) y, bajo su dependencia, la ex-Dirección de Protección de Menores, con importantes competencias normativas, y responsabilidades públicas en la protección especial de la niñez y adolescencia.

---

11 El Programa Operación Rescate Infantil (ORI), anteriormente Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, fue creado el 17 de septiembre de 1993, mediante Decreto Ejecutivo N.º1081.

Como resultado, el nuevo diseño institucional constituyó una reforma híbrida que trató dificultosamente de armonizar los principios de la CDN. Esto es la nueva visión de niño y niña como sujeto de derechos, presente en alguno de los artículos que regulan las nuevas problemáticas y conceptualizaciones. Por ejemplo, se refiere a la violación de derechos a través del maltrato y trabajo infantil, con los antiguos postulados de la situación irregular, manifiestos en los hechos de que instituciones como el Servicio Judicial de Menores siguieron manteniendo la discrecionalidad para resolver casos y continuaron perteneciendo al poder ejecutivo.

El Estado ecuatoriano sostuvo un esquema benefactor y ambiguo en la responsabilidad institucional, actuaciones de corto plazo y centradas en el “proyectismo”. Propició la competencia por la captación de recursos, entre las dos instituciones y sus programas, en momentos de restricción del gasto social, privilegió la autonomía financiera y operativa del instituto privado, desinvertió en los estamentos públicos encargados de efectivizar las garantías y desarrolló esquemas clientelares en las redes de protección infantil.

#### **4.2. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el Ministerio Coordinador del Sector Social (MCDS)**

Desde el inicio del gobierno de Rafael Correa Delgado se enfatizó en la necesidad de reorganizar la estructura del Estado y recuperar desde el sector público una serie de roles y funciones que estaban en manos del sector privado. En 2007, mediante Decreto Ejecutivo N.º 117-A se crearon los Ministerios Coordinadores con el objetivo de:

concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo, de tal manera que las políticas y acciones que ejecuten las instituciones de sus respectivas áreas de trabajo, no sean tomadas prescindiendo de otras instituciones que deban intervenir según el ámbito de las políticas o acciones que se adopten (Decreto Ejecutivo N.º 117-A, 2007).

Mediante dicho instrumento se crearon las siguientes instituciones: 1) Ministerio de Coordinación de la Producción, 2) Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 3) Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 4) Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, 5) Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural, y 6) Ministerio de Coordinación de la Política. Para el caso del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) se le encargó concertar las

políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y Ministerio de Economía (Decreto Ejecutivo N.º 117-A).

Además, todas las atribuciones del Frente Social y el Consejo Ampliado del Frente Social pasaron al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Durante este periodo se realizó un diagnóstico del sector social desde una visión crítica a los resultados e impactos del Ministerio de Bienestar Social (MBS) y del INNFA privado. La principal crítica consistió en que la política pública del sector social estaba fragmentada, dispersa y que se había sustentado en un enfoque caritativo y privatizador. De esta manera, en 2007, mediante Decreto Presidencial 580 se oficializa la transformación del Ministerio de Bienestar Social (MBS) hacia el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y se le asignan las siguientes competencias y funciones:

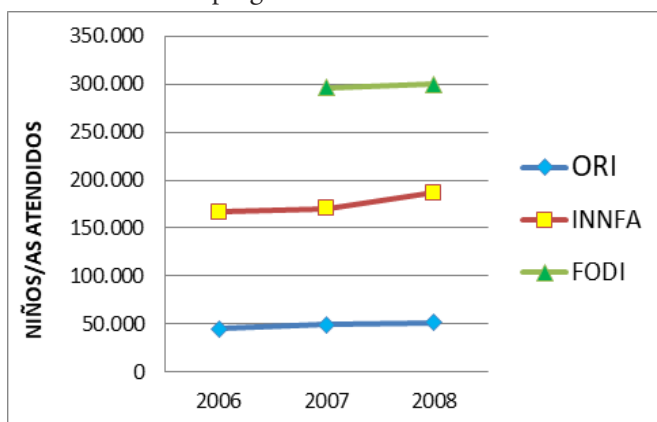
- a. Promover y fomentar activamente la inclusión económica y social de la población, de tal forma que se asegure una adecuada calidad de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas, mediante la eliminación de aquellas condiciones, mecanismos o procesos que restringen la libertad de participar en la vida económica, social y política y que permiten, facilitan o promueven que ciertos individuos o grupos de la sociedad sean despojados de la titularidad de sus derechos económicos y sociales, y apartados, rechazados o excluidos de las posibilidades de acceder y disfrutar de los beneficios y oportunidades que brinda el sistema de las instituciones económicas y sociales.
- b. Promover la atención integral de la población a lo largo de su ciclo de vida (niñez, adolescencia, juventud, adultos mayores), priorizando sus acciones en aquellos individuos o grupos que viven en situación de exclusión, discriminación, pobreza o vulnerabilidad.
- c. Las demás funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades que le correspondían al Ministerio de Bienestar Social.

Además, en el artículo 8 del mencionado Decreto Ejecutivo se establece que los fondos y programas que estaban adscritos al Ministerio de Bienestar Social (MBS) pasarían a formar parte del creado Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Dichos fondos y programas eran: Programa Operación Rescate Infantil (ORI), el Programa de Protección Social (PPS), el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), el Programa Aliméntate Ecuador (PAE) y el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER).

Como se ha señalado con anterioridad, la institucionalidad para atender a la primera infancia en Ecuador se caracterizó por una visión asistencialista, institucionalidad dispersa y múltiples modalidades de atención —en algunos casos incluso con duplicación en sus coberturas—. En 2008 se identificaron doce modalidades de atención a niños y niñas. En ese momento se evidenciaba que las políticas y programas no habían generado mayor impacto y los datos de la niñez seguían siendo alarmantes: 26% de desnutrición crónica infantil, según la Encuesta de las Condiciones de Vida en 2006, y un 83% de niños y niñas (es decir 8 de cada 10) no lograban un desarrollo integral de acuerdo con su edad cronológica (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2009).

Los estudios realizados en ese momento demostraron que los resultados no fueron satisfactorios con relación a los impactos de los proyectos y programas para el desarrollo infantil integral. Los programas y servicios no lograron fortalecer las redes familiares, sociales ni comunitarias. Además, la vulnerabilidad de las familias junto con la fragilidad del tejido social condujo al debilitamiento de sus respuestas frente a las necesidades de los niños y niñas (MCDS, 2011).

**Gráfico N.º 13:** Cobertura de los programas de desarrollo infantil en Ecuador (2006-2008)



**Fuente:** INFA (2011)

Sánchez y Cordero (2007), reflexionaron sobre la dispersión de la institucionalidad de niñez y adolescencia en Ecuador:

Esta expresión institucional de la política de protección de la niñez en Ecuador es el reflejo de un Estado asistencial que vinculó la protección de los derechos de la niñez, a una institución discrecional y que no tiene, por su naturaleza jurídica, responsabilidades de garantía pública de los derechos. El Estado ecuatoriano sostuvo un esquema benefactor y ambiguo en la responsabilidad institucional, actuaciones de corto plazo y centradas en el “proyectismo”, propició la competencia por la captación de recursos, entre las dos instituciones y sus programas, en momentos de restricción del gasto social, privilegió la autonomía financiera y operativa del instituto privado, desinvertió en los estamentos públicos encargados de efectivizar las garantías y desarrolló esquemas clientelares en las redes de protección infantil. Estas decisiones de política pública han impactado en la protección de los derechos de la niñez: si bien es cierto hay avances en las políticas de desarrollo infantil y sus mecanismos de prestación, que se reflejan en los indicadores e índices de derechos; no se presentan los mismos resultados en el ámbito de la protección especial, pese al crecimiento de los delitos sexuales contra menores de edad, la violencia intrafamiliar y la extensión del trabajo infantil en el Ecuador.

El 3 de julio de 2008, mediante Decreto Ejecutivo N.º 1170 se oficializó la creación del INFA (Instituto de la Niñez y la Familia) como una entidad de derecho público, adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social. Dicha entidad fusionó al INNFA privado, al Programa Operación Rescate Infantil (ORI), al Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) y a la Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA). Más tarde, también fusionó algunos de los proyectos y programas que se ejecutaban desde el Banco Central del Ecuador (BCE). Frente a la dispersión antes señalada, la reforma institucional orientaba contar con “modelos unificados de atención” para la primera infancia.

En enero de 2009, el INFA público inició sus actividades; sin embargo, no fue posible ejecutar los cambios en el modelo de gestión y atención de inmediato, ya que paralelamente se tenía el objetivo de no interrumpir los servicios de atención a la población infantil en situación de vulnerabilidad. Es decir, se debían ejecutar cambios en el modelo de forma paralela a la continuidad de la atención a la población que ya estaba en alguno de los servicios y las modalidades existentes hasta ese momento. Es así que durante 2009-2010 se realizó un ordenamiento institucional y se inició un proceso de reflexión sobre cómo llegar a un modelo unificado de atención —que implica, al mismo tiempo, pensar en una estandarización de las formas contractuales con terceros, la homologación de las bonificaciones para el personal comunitario, la legalización de las organizaciones con convenios y la reorganización del talento humano de las instituciones fusionadas—, entre otros elementos estratégicos.

El INFA centró su trabajo en cuatro líneas de acción estratégica: 1) Desarrollo Infantil, 2) Protección Especial (incluía el programa sobre adopciones), 3) Participación, riesgos y emergencias, y 4) Fortalecimiento de capacidades y desarrollo institucional. El mayor rubro presupuestario estaba centrado en los programas de desarrollo infantil:

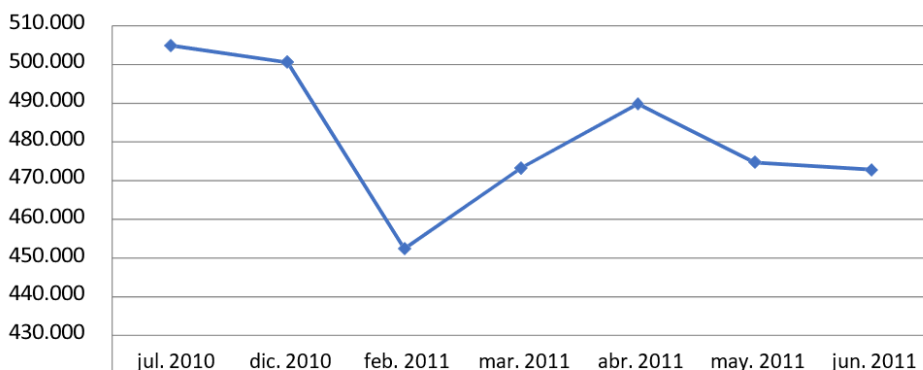
**Gráfico N.º 14:** Presupuesto INFA 2010



**Fuente:** INFA (2010)

Durante el periodo 2010-2012 existió un ordenamiento estructural del sistema MIES-INFA. Se apostó por un nuevo enfoque de inclusión basado en la lógica de la protección al ciclo de vida y la incorporación de las dimensiones familiares, sociales y comunitarias del desarrollo. Además, se profundizó en la labor de los ámbitos de la protección familiar y protección especial. Finalmente, se trabajó en la recuperación del rol de planificación, control, evaluación y mejoramiento de la calidad, así como la gestión distrital, el ordenamiento de las relaciones con las llamadas “organizaciones ejecutoras” de los servicios y existió también un avance progresivo de las condiciones laborales del personal comunitario (INFA, 2010). Con relación a las coberturas de los servicios de desarrollo infantil, la tendencia fue la siguiente:

**Gráfico N.º 15:** Variación de la cobertura de desarrollo infantil (2010-2011)



**Fuente:** INFA (2011)

Finalmente, en noviembre 2012, mediante Decreto Ejecutivo N.º 1356, se decidió integrar el INFA y al Programa de Protección Social (PPS) al Ministerio de Inclusión Económica y Social. El mismo decreto estableció que el MIES identificará y establecerá los servicios y actividades que no correspondan a su ámbito de competencia, los cuales se transferirán a los organismos correspondientes previo aval del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). Posteriormente, mediante el Decreto N.º 7 de 2017 —firmado por el entonces presidente de la República Lenín Moreno Garcés—, el Ministerio Coordinador de la Política Social fue transformado en la Secretaría Técnica del “Plan Toda una Vida”.

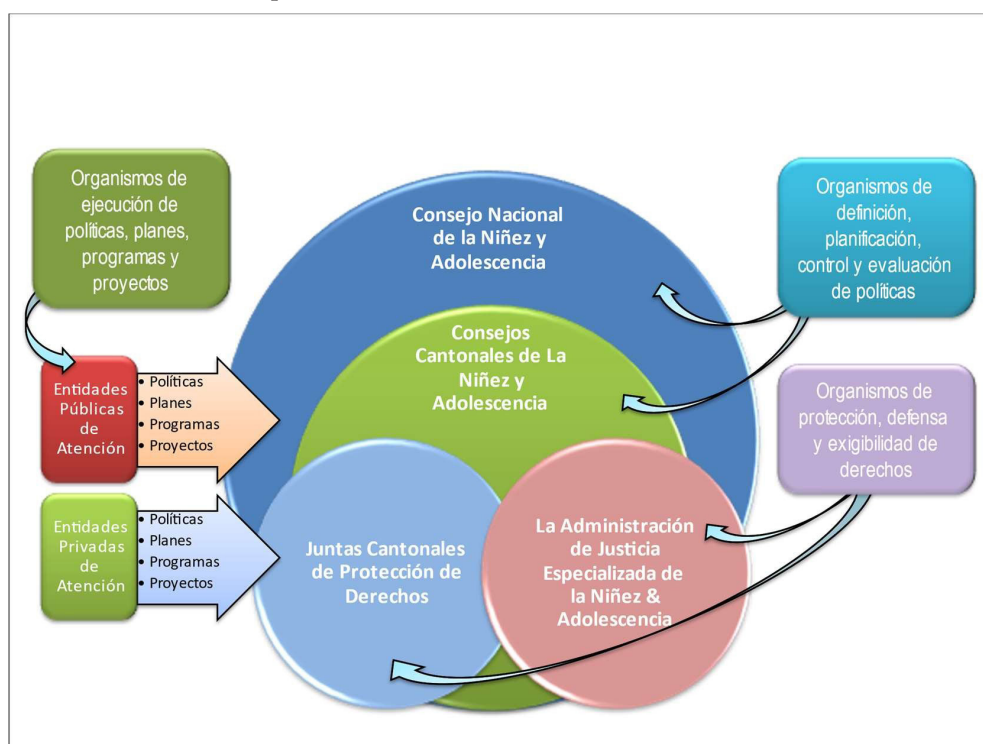
### **4.3. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y su transición hacia el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)**

Retomando algo mencionado con anterioridad, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia creó el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), estableciendo las bases para la definición, articulación, coordinación y evaluación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA). Los principales logros que se pueden destacar desde la creación de este organismo son los siguientes:

- Institucionalización del CNNA (especialización) y articulación con los gobiernos locales para la creación de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, Juntas Cantonales de Niñez y Adolescencia y Defensorías Comunitarias, entre otras.
- Directrices y orientaciones para la organización y funcionamiento del SNDPINA.
- Definición de políticas y planes para la protección de la niñez y adolescencia en coordinación con las demás instituciones públicas.

- Generación de mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes a través de los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes, y el fortalecimiento de movimientos y organizaciones vinculadas con la defensa de sus derechos.
- Campañas de difusión sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y corresponsabilidad del Estado, las familias y la sociedad para su protección y cumplimiento.
- Coordinación y articulación con organismos internacionales especializados en niñez y adolescencia (UNICEF, Instituto Interamericano del Niño de la OEA y Comité de los Derechos del Niño, entre otros).

**Gráfico N.º 16:** Principales instancias del SNDPINA



**Fuente:** MIES (2011)

**Elaboración:** Luis Alfredo Cevallos.

Se deben mencionar los desafíos y las debilidades que tuvo del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA). En primer lugar, se puede identificar la fragilidad de su propia estructura a nivel financiero, normativo, gobernabilidad, cohesión y sostenibilidad del SNDPINA. En segundo lugar, el gran desafío en este periodo fue la

brecha entre lo que se establecía en la norma y lo planificado en la política pública frente a lo que efectivamente se implementó como políticas, planes y acciones desde el Estado (a nivel central y local) y los impactos en las problemáticas que se pretendían solucionar. Finalmente, otro desafío fue la debilidad de un sistema articulado para denunciar ante los órganos competentes las acciones u omisiones de servicios públicos y privados que amenacen o violen los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Tal y como se revisó en la sección del análisis normativo, en 2014 se aprobó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que transforma al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) en el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII). Posteriormente, en 2015 se aprueba el Reglamento a la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad en el que se establece que el Consejo para la Igualdad Intergeneracional (CNII) será el “órgano responsable de velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores, y las relaciones intergeneracionales”. Los principales logros que se podrían destacar del CNII durante el periodo 2014-2020 son los siguientes:

- Formulación participativa de política pública: Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 y Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021.
- Evaluación de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021.
- Diagnóstico de los organismos del Sistema de Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes (2019).
- Protocolo para la articulación de los sistemas locales de protección de derechos de niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19.
- Recomendaciones de política pública para: niñez y adolescencia, jóvenes, adultos mayores.
- Procesos de observancia al cumplimiento de la política pública: protocolos de actuación en casos de violencia sexual dentro del sistema educativo, políticas y acciones para combatir la problemática del trabajo infantil, procesos de observancia a nivel local.
- Directrices y orientaciones para la transversalización del enfoque intergeneracional, igualdad y no discriminación en las instancias locales de protección de derechos.
- Conformación y acompañamiento a los Consejos Consultivos de niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos mayores.

Asimismo, se deben resaltar los esfuerzos realizados por el extinto Consejo de la Niñez y Adolescencia y posteriormente por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, los otros Consejos Nacionales para la Igualdad y los actores locales en relación con la conformación de los Consejos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Los datos reflejan que existen 217 Consejos Cantonales conformados y 217 Juntas Cantonales.

**Tabla N.º 5:** Reporte de conformación Consejos y Juntas Cantonales protección de derechos

Institución	Conformadas	En proceso	Sin conformar
Consejo Cantonal de Protección de Derechos	217	0	4
Juntas Cantonales de Protección de Derechos	214	1	16

**Fuente:** Consejo Nacional Igualdad Intergeneracional (CNII) (2023)

En cuanto a los desafíos y debilidades del CNII, por una parte, cabe mencionar la debilidad en el plano financiero y en la gobernabilidad de un sistema de protección de derechos con mirada intergeneracional —ya no es una instancia que tiene gobernabilidad sobre los organismos locales—. Por otra parte, existe una brecha entre la amplitud de su mandato —órgano responsable de velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores— y las condiciones institucionales —recursos, talento humano, gobernanza, normativa, articulación del sistema— para implementar su mandato. A nivel local, existieron debilidades en cuanto al cumplimiento del mandato y las atribuciones de los Consejos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y continúa existiendo una fragmentación del denominado Sistema de Inclusión y Equidad Social y de los sistemas de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria.

## 5. Lecciones aprendidas, principales conclusiones y recomendaciones

- Durante el siglo XX, las políticas sociales orientadas a la niñez y adolescencia en América Latina, se desarrollaron en fases. Según el planteamiento de Marta Maurás, estas fases de desarrollo de las políticas sociales podrían dividirse de la siguiente manera: I) políticas asistenciales, ii) políticas sociales básicas, iii) políticas de protección social y iv) políticas de garantía de derechos. Sin embargo, este esquema de desarrollo no se implementó de forma homogénea en los países de la región debido a las particularidades políticas, económicas, culturales y sociales.
- La historia de la atención hacia niños, niñas y adolescentes en Ecuador comienza con un modelo de la beneficencia y la filantropía desde el siglo XIX e inicios del XX que estuvo marcada por un rol hegemónico de las órdenes religiosas en la atención a niños y niñas vulnerables, sobre todo en situación de orfandad. Esto quiere decir que, en un inicio, el poder religioso concentró un rol predominante en la provisión de servicios para la niñez y adolescencia. Durante el siglo XIX y los inicios del siglo XX, el Estado se caracterizó por una profunda debilidad en lo que respecta a las políticas de protección social enfocada en niñez y adolescencia.

- En el caso ecuatoriano, en la década de 1980 se entendía a la niñez y adolescencia desde los conceptos de la “minoridad” y el “tutelaje”. Desde esta perspectiva, los niños y niñas eran objetos de tutelaje que debían ser disciplinados y controlados. Durante ese periodo primó un enfoque basado en la “protección de menores”, sustentado en normativa vigente en ese momento (Código de Menores), así como en una institucionalidad dispersa basada en el asistencialismo y en manos del sector privado. En la década de 1980, el Patronato Nacional de la Infancia se transformó en el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), institución privada presidida por la figura de la primera dama. La atención era focalizada y centrada en situaciones de vulnerabilidad con bajas coberturas y alcances limitados.
- Durante la década de 1990, existieron avances significativos en cuanto a la evolución conceptual relacionada con la niñez y adolescencia. Ecuador fue el primer Estado Miembro de la región en ratificar la Convención por los Derechos del Niño (CDN). A la luz de dicho instrumento se fortalecieron organizaciones y movimientos en defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Ecuador. Adicionalmente, en 1992, se aprobó un nuevo Código de Menores que fue impulsado por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), organizaciones como Defensa de los Niños Internacional y el naciente Foro de la Niñez, entre otros. Posteriormente, se incidió para que en la Constitución de 1998 se contemplen los derechos relacionados con la niñez y adolescencia. Sin embargo, aun cuando existieron avances conceptuales, normativos y de fortalecimiento de organizaciones en defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, el contexto político y social de Ecuador estuvo marcado por la inestabilidad y la debilidad político-institucional. Esto tuvo impactos en el deterioro de los indicadores sociales y particularmente en la calidad de vida de la población infantil y adolescencia.
- Otro hito importante fue la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) en 2003, donde se refleja con mayor claridad el cambio de enfoque y paradigma alineado a la CDN. Niños y niñas ya no son vistos como “objetos de tutelaje y protección” sino como sujetos de derechos y, además, se establece el interés superior de niños y niñas y se profundiza en la doctrina de la protección integral. Adicionalmente, el CONA estructura el denominado Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), incorporando tres niveles para el ejercicio, garantía y restitución de derechos: 1) definición de política pública, 2) administración de justicia y 3) prestación de servicios.
- En el ámbito específico del desarrollo infantil, se identificó que en 2006 un 83% de niños y niñas (es decir 8 de cada 10) no lograban un desarrollo integral de acuerdo con su edad cronológica y en 2008 se identificó que existían alrededor de 12 modalidades de atención a niños y niñas (como consecuencia de la fragmentación institucional). El periodo 2007-2017 estuvo marcado por un intento de recuperación de lo público en el ámbito de la política social enfocada en niñez y adolescencia. Se creó el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el INFA público y el Ministerio Coordinador de lo Social (MCDS), entre otras instituciones relacionadas.

Sin embargo, en 2012, se decidió eliminar el INFA y que sus competencias y atribuciones pasen al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

- Si bien, durante este periodo existieron algunos logros en materia de indicadores sociales como reducción de la desigualdad y la pobreza, otros no lograron modificarse —baja cobertura en los servicios de desarrollo infantil, altas tasas de desnutrición crónica infantil, altas tasas de embarazo adolescente, exclusión educativa en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, desigualdades étnicas, territoriales y de género, entre otras—.
- Los movimientos y organizaciones para la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes se movilaron alrededor de la redacción del nuevo texto constitucional (2007-2008) y lograron incidir en la incorporación de varios apartados. La Constitución (2008) establece la existencia de un Sistema de Inclusión y Equidad Social para la población en su conjunto, pero también tiene una sección relativa y específica sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes. En el ámbito de la Niñez y Adolescencia, se reconoce al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia como el único sistema especializado.
- Durante el período analizado, los indicadores relativos a la violencia contra niños y niñas se mantienen o han empeorado. El abordaje de la violencia contra la infancia como un problema estructural requiere entender la violencia contra la niñez y adolescencia tanto en el espacio público —actuar sobre entornos que aseguren la libertad de la niñez y la adolescencia de vivir sin miedo, libertad para vivir con dignidad y libertad para vivir sin pobreza— (PNUD, 2011) como en el espacio privado; y, abordar al menos las tres tipologías básicas de la violencia que han sido identificadas, según las características de los que cometen el acto de violencia: i) la violencia autoinfligida, ii) la violencia interpersonal; iii) la violencia colectiva (OMS, 2010). De igual forma se requiere actuar sobre la violencia de género que afecta a 6 de cada 10 mujeres en Ecuador.
- En el país persiste un modelo clínico en el funcionamiento de la política social de la salud pública, lo cual impide un efectivo funcionamiento del modelo de atención primaria de salud con enfoque intercultural y comunitario. A esto se suma un importante deterioro del financiamiento y abastecimiento de la salud pública, que se registra desde 2017, así como una escasa participación ciudadana en el funcionamiento del sistema. Todo esto afecta la salud materno infantil y la de adolescentes en lo relativo a la salud sexual y reproductiva.
- En materia de educación, si bien en las últimas décadas se han mejorado los indicadores educativos —como la tasa de asistencia a la Educación General Básica, Bachillerato y Educación Superior—, aún persisten profundos problemas en el acceso, permanencia, culminación y calidad educativa. Antes de la pandemia por COVID-19, se estimaba que cerca de 268 000 niños, niñas y adolescentes estaban fuera del sistema educativo (UNICEF Ecuador, 2019). Por ello, se requiere trabajar en políticas de búsqueda activa y acceso educativo para la población que actualmente está excluida del sistema educativo —trabajo infantil, movilidad humana, discapacidades, adolescentes

embarazadas y enfermedades catastróficas, entre otras situaciones de vulnerabilidad—. Adicionalmente, para garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes se requiere mejorar la calidad del sistema educativo —relación docente-estudiantes, alimentación escolar, acompañamiento socioemocional, recuperación de aprendizajes, trabajo con familias y las comunidades, entre otras—. Finalmente, los datos actuales (UNESCO, 2019) demuestran que existe una severa crisis de aprendizaje en Ecuador en la mayoría de las dimensiones analizadas —lectura, matemáticas y habilidades socioemocionales, etc.—. En ese sentido, adicional a las políticas públicas de inclusión educativa, se requiere una sólida estrategia de recuperación y nivelación de aprendizajes en todos los niveles educativos.

- Otro gran desafío tiene relación con la prevención de la violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes. Esta problemática ha sido catalogada como “endémica” por organizaciones internacionales como *Human Rights Watch* (HRW). De igual manera, el Estado ecuatoriano debe cumplir con la sentencia (2020) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionada con el caso Guzmán Albarracín. La sentencia establece una serie de reparaciones y medidas urgentes que el Estado ecuatoriano debe cumplir referentes al caso de Paola Guzmán Albarracín (en la Sentencia del Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador, del 24 de junio de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró al Estado del Ecuador responsable por la violencia sexual sufrida por la adolescente Paola del Rosario Guzmán Albarracín en el ámbito educativo estatal) y que deben ser escaladas a política pública —prevención y actuación en casos de violencia sexual, derechos a la salud sexual y a la salud reproductiva, educación sexual integral en el sistema educativo, justicia y no revictimización, entre otros aspectos fundamentales—.
- Finalmente, si bien el Ecuador cuenta con una normativa avanzada en materia de reconocimiento y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, esto no ha sido suficiente para impactar de manera profunda en las condiciones de vida de este grupo poblacional. Se requiere ampliar considerablemente los niveles de inversión pública para fortalecer todo el sistema de protección integral a la niñez y adolescencia: mayor cobertura y calidad de los servicios de desarrollo infantil integral, incrementar la calidad educativa, erradicar todas las formas de trabajo infantil, reducción de las tasas de embarazo infantil y adolescente, prevención y atención en casos de violencia (incluida la violencia sexual), salud mental para niños, niñas y adolescentes, prevención del suicidio y combate de la desnutrición crónica infantil, entre otras problemáticas que se vienen arrastrando desde hace décadas.

## 6. Referencias

Acosta, A. (1996). Análisis de la situación, *En Niñez y Ciudadanía*.

Burbano, F. (2005). La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril. *Íconos: revista de ciencias sociales*, 23, pp. 21-28.

Bustelo, E. (1993). *Ajuste y Equidad en América Latina. Texto multigráfico*.

- Bustelo (2003), “Retornará lo social?”, ICONOS 17, FLACSO, Quito.
- Cillero Bruñol, M. (2011). Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. *Revista de pensamiento penal*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/28723-infancia-autonomia-y-derechos-cuestion-principios>
- Defensoría del Pueblo (2021). El defensor del pueblo emite medidas de cumplimiento obligatorio al ministro de Salud ante la escasez de vacunas para la niñez en el país. <https://www.dpe.gob.ec/el-defensor-del-pueblo-emite-medidas-de-cumplimiento-obligatorio-al-ministro-de-salud-ante-la-escasez-de-vacunas-para-la-ninez-en-el-pais/>
- García Méndez, E. (1998). Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Cátedra por la niñez de Colombia “Ciro Angarita”. Bogotá: UNIANDES, UNICEF, FUNDACION RESTREPO BARCO, FES.
- Grant, James P. (1993). *Estado Mundial de la Infancia*. UNICEF.
- León, M. (2017). *Protección social de la niñez en el Ecuador*. CEPAL/UNICEF.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2009). *Estado Situacional de los niños y niñas en los Programas Públicos de Desarrollo Infantil del Ecuador*.
- Minteguiaga, A. (2012). Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal. *Revista de Ciencias Sociales*, pp. 135-136. <https://link.gale.com/apps/doc/A345775050/IFME?u=googlescholar&sid=bookmark-IFME&xid=dd1749c4>.
- Novillo, N. (2001). Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA. *Revista ICONOS 11*.
- PNUD, IIDH (2011). El Enfoque de la Seguridad Humana desde tres estudios de caso. San José.
- Sánchez-Masi, L. (2022). La política económica neoclásica en América Latina: génesis y consecuencias de cuatro décadas perdidas en el desarrollo latinoamericano, 1980-2020. *Desafíos: Economía Y Empresa*, (001), 17-40. <https://doi.org/10.26439/ddee.vi01.5345>.
- UNICEF e Instituto Nacional del Niño y la Familia (1985). *Action guambiras: programme de soins non-conventionnels destine aux enfants de la rue*. Bogotá.
- Vásconez A et al (2005). La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados. *CEPAL*.
- Zuñiga Neptalí (1936), Los niños sin hogar, Universidad Central del Ecuador. Quito.

## Documentos institucionales

Badillo Daniel (2000), Documentos internos elaborados para UNICEF-Ecuador.

Encuesta de las Condiciones de Vida (2006).

Estado Situacional de los niños y niñas en los Programas Públicos de Desarrollo Infantil del Ecuador del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2009).

INFA (2011). Conceptualización del desarrollo infantil. SIISE (2002). El desarrollo social en la década de los noventa. Serie Estudios e Informes.

INNFA. Cuadernos INNFA N.º 5. Relato General del II Congreso Latinoamericano sobre el Maltrato al Menor

Sánchez, F y Cordero, B (2007). Documento interno de trabajo (no publicado) sobre situación de niñez y adolescencia en Ecuador.

Sánchez, F y Cordero, B (2012). Documento interno de trabajo (no publicado) sobre situación de niñez y adolescencia en Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2020. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2007). Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010).

Programa de Formación de Consultores en Desarrollo Organizacional INNFA (1988). Quito: Fisk Associates International, Inc, Ann Arbor, MI.

UNESCO (2019). Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): reporte nacional de resultados; Ecuador

UNICEF Ecuador (2022). Privaciones múltiples en la niñez y adolescencia en el Ecuador: una aproximación desde el enfoque de derechos a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. INEC.

UNICEF (1998). Derecho a tener Derecho. Serie Enfoques sobre Política de Infancia. Quito: UNICEF.

Entrevista realizada a especialista en salud Inty Kory Quevedo (2022)

# El efecto de los impuestos directos y las transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad en Ecuador

*H. Xavier Jara<sup>1</sup>  
Lourdes Montesdeoca<sup>2</sup>  
María Gabriela Colmenarez<sup>3</sup>  
Lorena Moreno<sup>4</sup>*

## Resumen

El objetivo de este capítulo es doble. Primero, se realiza un recuento histórico de la evolución de la pobreza y la desigualdad en Ecuador desde el momento en que se vuelve permanente el levantamiento de encuestas de hogares en el país. Segundo, se cuantifica mediante microsimulaciones la contribución relativa de las reformas a impuestos directos y transferencias monetarias sobre los cambios en pobreza y desigualdad de ingresos; se compara estos con todos los demás efectos, incluyendo cambios demográficos y en la distribución del ingreso de mercado. Nuestro análisis destaca cuatro periodos importantes en el país entre 1988 y 2021. El primer periodo (1988-2001) evidencia un aumento de la pobreza y desigualdad como resultado de la crisis financiera de finales del siglo XX. El segundo periodo (2001-2014) se caracteriza por una caída importante de la pobreza y desigualdad. El tercer periodo (2014-2019) corresponde a un estancamiento de la reducción de pobreza y desigualdad. Finalmente, el último periodo refleja el grave impacto de la pandemia de COVID-19. En adición a esto, se muestra que las reformas socio-fiscales introducidas entre 2003 y 2019 han contribuido a la reducción de la pobreza y desigualdad en Ecuador, reforzando el efecto positivo de cambios en el ingreso de mercado y otros factores poblacionales de 2003 a 2014, y mitigando el efecto negativo de estos cambios entre 2014 y 2019. El capítulo concluye con recomendaciones de política con base en el análisis empírico.

**JEL:** H23, H53, I32.

**Palabras clave:** desigualdad, encuestas de hogares, impuestos directos, microsimulación, pobreza, transferencias monetarias.

---

1 International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science. Londres, Reino Unido

2 FLACSO-Ecuador. Quito, Ecuador

3 FLACSO-Ecuador. Quito, Ecuador

4 Tufts University. Massachusetts, USA

## 1. Introducción

América Latina es conocida como una de las regiones más desiguales del planeta (Chancel et al., 2022). A pesar de una importante disminución de la desigualdad y la pobreza durante la década de 2000, altos niveles de desigualdad persisten e incluso han aumentado en algunos países de la región durante los últimos años. Tal es el caso de Ecuador, donde los niveles de pobreza y desigualdad disminuyeron entre 2000 y 2014 para luego estabilizarse hasta 2019 (INEC, 2019) y luego aumentar como resultado de la pandemia de COVID-19 (Jara et al., 2022b).

La disminución de la desigualdad y la erradicación de la pobreza han sido objetivos que en este país han estado históricamente ligados a políticas, programas y proyectos específicos con actores implicados tanto en lo público como en lo privado (SENPLADES, 2007 y 2012). Si bien hasta finales de la década de 1970 esas políticas desde lo gubernamental estaban condicionadas a las ayudas para el desarrollo, los diversos gobiernos han ido apropiándose de ellas paulatinamente. Con ello, y para mediados de la década de 1990 ya se hacía evidente la necesidad de formas de financiamiento estatales endógenas que dependan menos de las ayudas externas y más de la capacidad de generar recursos propios, como los impuestos directos (Acosta, 2006).

Si bien, dichas dinámicas se describen en Ecuador, estas no han sido ajenas al contexto latinoamericano. En la década de 1970 primaba la idea del desarrollo en la región, vista como ampliación de la infraestructura con intervención estatal. En la década de 1980 se adoptaron las reformas neoliberales,<sup>5</sup> en la década de 1990 se puso énfasis en la reducción del tamaño del Estado (Sunkel y Paz, 1999) y, en el nuevo milenio, primó la búsqueda de una mayor autonomía en cuanto a políticas económicas<sup>6</sup> que repercutan también en las políticas sociales (Servicio de Rentas Internas, 2012). Es así como a partir de 2000 se implementaron varios programas focalizados como los de transferencias monetarias condicionadas en países como México, Colombia, Brasil y, por supuesto, Ecuador, entre otros (Fonseca, 2006). Dichos programas estaban dirigidos a las familias más pobres y vulnerables de cada país. Además, se anclaron con otros programas y proyectos de diversa índole, como los programas de becas educativas o de créditos productivos (SENPLADES, 2018).

En lo referente al debate e implementación de políticas sobre pobreza, cabe destacar a nivel global dos hitos durante las últimas cuatro décadas. En primer lugar, está el establecimiento de la línea internacional de pobreza por el Banco Mundial en 1991 y sus posteriores actualizaciones (Ravallion et al., 1991; Ravallion et al., 2009). En segundo lugar, está el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), documento firmado en septiembre de 2000, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), impulsados desde la ONU en 2015 (Gil, 2018).

---

5 Las reformas se pueden resumir en liberalización comercial y desregularización con el propósito de alcanzar el crecimiento económico (Sader y Gentili, 2003).

6 Situación que en buena medida se vio favorecida por el auge de los precios de las materias primas de 2003 hasta finales de 2014 (CEPAL, 2018b).

Bajo este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos en Ecuador desde el momento en que se vuelve permanente el levantamiento de encuestas de hogares y evaluar la contribución que han tenido las reformas de impuestos directos y transferencias monetarias en reducir la pobreza y la desigualdad en el país. Para esto, se utilizan las Encuestas de Empleo Desempleo y Subempleo (ENEMDU) dentro del periodo 1988-2021. Además, para años clave en los que se introdujeron reformas importantes al impuesto a la renta y a las transferencias monetarias focalizadas (por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano) se utilizan técnicas de microsimulación para cuantificar en qué medida los cambios en política tributaria y social, explican los cambios en pobreza y desigualdad en el país.

Nuestro análisis permite destacar cuatro periodos importantes en cuanto a la evolución de la pobreza y la desigualdad en Ecuador entre 1988 y 2021. El primer periodo va de 1988 a 2001. Durante este periodo, la pobreza y extrema pobreza caen inicialmente hasta 1997, pero luego aumentan de manera importante entre 1998 y 2001, como resultado de la crisis financiera que golpeó al país y que culminó con la dolarización oficial de la economía ecuatoriana (Banco Central del Ecuador, 2010). Cabe recalcar que para la mayor parte de este periodo (1988 a 1999) solo se levantaron las encuestas en el área urbana. El segundo periodo corre de 2001 a 2014. Este periodo se caracteriza por una disminución significativa de la pobreza y desigualdad que coincide con dos factores importantes: la implementación de programas de transferencias no contributivas como el Bono de Desarrollo Humano,<sup>7</sup> y el auge de las materias primas del periodo 2007-2014. El tercer periodo corresponde entre 2014 y 2019, años durante los cuales se vive un estancamiento en términos de reducción de la pobreza y desigualdad en el país. Finalmente, el último periodo está caracterizado por la experiencia de la pandemia de COVID-19, que generó un aumento importante de los niveles de pobreza y desigualdad no solo en Ecuador, sino en la región y el mundo entero (Mahler et al., 2022).

Nuestro análisis del efecto de reformas a impuestos y transferencias sobre la pobreza y desigualdad en Ecuador abarca los dos periodos intermedios descritos anteriormente y se concentra en comparar cambios entre tres subperiodos: 2003-2008, 2008-2014 y 2014-2019. La selección de los subperiodos aspira capturar los efectos de las mayores reformas a los programas de asistencia social (por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano) y al impuesto a la renta de personas naturales. Los resultados del análisis muestran que las reformas socio-fiscales introducidas en los subperiodos siempre contribuyen a la reducción de la pobreza y de la desigualdad en Ecuador<sup>8</sup>. En este sentido, las reformas a impuestos y transferencias reforzaron la reducción de la pobreza y desigualdad explicada por cambios en el ingreso de mercado y otros factores poblacionales en los dos primeros subperiodos (2003-2008 y 2008-2014) y mitigaron el aumento en la pobreza

---

7 El concepto de transferencia no contributiva se usa en contraposición al sistema de seguridad social que en efecto funciona con base en las contribuciones o aportes directos de los afiliados. Estas contribuciones, en contraparte, otorgan ciertos seguros, como los de salud, enfermedad y pensiones, entre otros. Cabe recalcar que, a pesar de no ser financiada con aportes directos, la asistencia social es pagada por el Estado en parte a través de impuestos tanto directos como indirectos a los hogares (Martínez-Gijón, 2004).

8 En este capítulo, el término “socio-fiscal” se utiliza para referirse a los impuestos directos y transferencias monetarias a los hogares, en su conjunto.

y desigualdad a causa de cambios en el ingreso de mercado y otros factores en el último subperiodo analizado (2014-2019). Sin embargo, el efecto de las políticas socio-fiscales es limitado, contribuyendo en promedio menos del 20% del cambio total en pobreza y desigualdad en los tres subperiodos analizados. En el caso de la desigualdad, el efecto limitado es parcialmente explicado por la falta de reformas hacia un impuesto a la renta más progresivo.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se hace un repaso a las principales políticas de erradicación de la pobreza desde 1980 hasta 2021. En la tercera, se describen los datos y la metodología de descomposición para cuantificar el efecto de cambios en impuestos y transferencias en la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos. En la cuarta, se expone la evolución histórica de la pobreza y desigualdad desde el año que se hacen permanentes las encuestas de hogares; es decir, desde 1988 hasta 2021 y se evalúa el efecto de reformas a impuestos y transferencias. En la quinta sección, se plantean las lecciones aprendidas y posibles recomendaciones de política pública en materia social y tributaria. Finalmente, en la sexta sección se plantean las conclusiones del capítulo.

## **2. Principales normativas, planes y programas relacionados a la erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad en Ecuador: 1980-2021**

Dos hechos marcaron el inicio de la década de 1980 en Ecuador. Primero, la vigencia de una nueva constitución desde agosto de 1979 y segundo, el retorno al régimen democrático-representativo. Más tarde, en 1998 y 2008, se volvería a cambiar de Constitución y, con ello, el régimen normativo de todo el país (Paz y Miño, 2015). En cuanto a la inversión social, de acuerdo con los datos del Banco Central del Ecuador (2017), se observa una reducción desde fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, coincidiendo con el aumento del endeudamiento externo y las dificultades fiscales. Esta sección resume las principales normativas, planes y programas que tienen como objetivo erradicar la pobreza y reducir la desigualdad en Ecuador.

### **2.1. Constituciones de 1979, 1998 y 2008**

En la Constitución de 1979 no se menciona explícitamente el concepto de pobreza, pero se encuentran referencias a la situación de poblaciones vulnerables, tales como: “Se procura la capacitación de la mujer campesina y de los sectores marginados” (Consejo Supremo de Gobierno, 1979). Esto deja en evidencia que la idea misma de pobreza no se encontraba institucionalizada todavía. Existen, sin embargo, varias referencias a los conceptos de “desarrollo”, “progreso” (mencionado 5 veces), y “riqueza” (mencionada 5 veces), lo que muestra el optimismo que primaba en aquella época. Otra aproximación interesante es que en la Sección IV se trata sobre la seguridad social y la promoción popular, como un abordaje indirecto de la pobreza. Asimismo, ciertos artículos —como

---

9 En la Constitución de 1979, “desarrollo” está mencionado 23 veces en total y 19 como contrario al concepto de pobreza. Por su parte, en la Constitución de 1998 se nombra 42 veces en total y en 30 ocasiones como opuesto a pobreza.

el 29— hablan de objetivos nacionales, como “disminuir la mortalidad infantil” (*ibid.*) o, en el apartado 3, se trata sobre la “asistencia social, establecida y regulada por el Estado, de acuerdo con la ley” (Consejo Supremo de Gobierno, 1979) Adicionalmente, en el artículo 30, se enuncia el hecho de que se:

Estimula los programas de vivienda higiénica y barata”, luego se busca la provisión “de los medios de subsistencia a quienes carecen de recursos y no estén en condiciones de adquirirlos, ni cuenten con persona o entidad obligada por la ley a suministrárselos (*ibid.*).

En contraste, en la Constitución de 1998 sí se hacen explícitos tanto los conceptos de “pobreza” —que aparece 5 veces— como sus contrapartes “desarrollo” y “riqueza” que se nombran 42 y 5 veces, respectivamente. Por ejemplo, en el Art. 3, numeral 4, se habla de “Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo” (Asamblea Nacional Constituyente, 1998, p.2); en tanto que en el mismo artículo, numeral 5, se señala explícitamente el objetivo nacional de “Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes” (*ibid.*). Se pone énfasis así, en la idea misma de erradicación de pobreza como objetivo nacional.

Por último y a diferencia de las dos Constituciones anteriores, la de 2008 vuelve más explícitas: por un lado, la necesidad de erradicar la pobreza y, por el otro, la de desarrollar la sociedad (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). Además, se menciona la necesidad de políticas propensas a reducir las desigualdades bajo esquemas tendientes a una mejor redistribución del ingreso y se enmarca la necesidad de políticas de desarrollo e investigaciones sociales. Con ello, cada sector social toma relevancia —en especial educación, salud y desarrollo urbano—, visto de manera tanto personal como colectiva. La palabra “pobreza” y relacionados aparece en dicha Constitución 6 veces, en tanto que “desarrollo” se nombra 42 veces y “riqueza”, 5 veces. A la Carta Política se le deben añadir los demás cuerpos normativos que permiten la aplicación y funcionalidad de las políticas planteadas, mismos que se revisan a continuación.

## **2.2. Otras normativas destacadas**

Este punto de inflexión se evidencia en otros marcos normativos por debajo de las Constituciones vigentes en cada momento. Entre la década de 1960 y la de 1970, por ejemplo, se privilegiaban los intereses de los sectores de la economía familiar y la tenencia de la tierra en el ámbito rural, recogido en la Primera Reforma Agraria de 1964 a 1970 (Brassell et al., 2008). Luego, en marzo de 1979, se promulgó la “Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario”, tratando de darle más dinamismo a las políticas rurales hasta entonces vigentes. Para 1990 se produjo una notable movilización indígena, con lo que, entre 1980 y 1999, se configuran dos momentos. El primer momento es la polarización entre latifundio-minifundio que continúan con la tradición de la forma de producción de la hacienda, misma que se caracteriza por los bajos niveles tecnológicos y los bajos rendimientos en general. El segundo momento fue el retiro progresivo de la intervención estatal de la década de 1970, deviniendo en estructuras de protección de la tenencia de la tierra; a cambio se crearon medidas de compensación y “subsidios”, mismos que existen

hasta hoy.<sup>10</sup> En 1994, con la Ley de Desarrollo Agrario, se limitó considerablemente el papel del Estado y con ello se fomentó la concentración de la tierra, de los ingresos y, por ende, de la riqueza (Acosta, 2006).

Desde el ámbito institucional, se subraya la creación del Ministerio de Bienestar Social en junio de 1980. Dicho ministerio se creó con las atribuciones para formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de seguridad social, protección de menores, cooperativismo y promoción popular y bienestar social (Presidencia de la República, 1980). Más adelante, en 1999, se fusionaron los Ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y de Bienestar Social en una sola entidad que se denominó Ministerio de Trabajo y Acción Social, fusión que en lo posterior sería derogada. Por último, el 18 de septiembre de 1998 se creó el Bono Solidario (BS), que se pensó como una compensación para las familias más pobres del país, ante la eliminación de los subsidios a los combustibles (Presidencia de la República, 1998). Luego, desde 2000, se instrumentalizó al Ministerio de Bienestar Social (MBS) para que diseñe, aplique y monitoree las políticas de acción social con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, especialmente en comunidades y grupos humanos en los que se hubiese intensificado la situación de pobreza (Presidencia de la República, 2000). En 2003 se cambió de denominación a Bono de Desarrollo Humano (BDH) y se creó el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de programas sociales (SELBEN) (Presidencia de la República, 2003a y 20023b). Finalmente, desde 2007, se cambió de denominación a Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (Presidencia de República, 2007b).

### **2.3. Planes, programas y proyectos de gobierno para la erradicación de la pobreza**

Entre 1980 y 2021 se han propuesto e implementado diez planes de desarrollo en Ecuador. El primero fue el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 en donde se evidencia que los problemas del país no podían resolverse únicamente con la construcción de caminos y escuelas y el mantenimiento del orden público. Además de la infraestructura, se puso énfasis en la atención a los espacios sociales del desarrollo a fin de corregir las tendencias concentradoras de la riqueza. De todas las propuestas, destacan tres políticas socioeconómicas: La primera es la de las remuneraciones tendientes a mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores y a evitar su reducción por la inflación. En segundo lugar, el fomento de la educación y la cultura. La tercera respecta a 11 programas sociales en los denominados sectores sociales del desarrollo, como Bienestar Social, Seguridad Social, Salud y Nutrición, Saneamiento Ambiental y Vivienda.

Por su parte, en el Plan de Desarrollo 1985-1988 se dio especial importancia a la desocupación, el subempleo, el déficit habitacional, las deficiencias del sistema educativo, la preparación académica y técnica de los recursos humanos para la producción —de ahí el énfasis en la educación técnica—; así como la constante migración del campo

---

<sup>10</sup> Entre los subsidios que aún se mantienen se destacan los subsidios a los combustibles fósiles (gasolina y diésel) y al gas licuado de petróleo para uso doméstico (MEF, 2019).

a la ciudad, la cual se daba en condiciones espontáneas, sin una apropiada política ni planificación ni programas de equipamiento urbano.

En el Plan de Desarrollo 1989-1992 se enfatiza aún más el modelo empresarial y de privatizaciones, con la aplicación de las medidas de ajuste neoliberal y los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. Esto resultó en una profundización de la pobreza y el agravamiento de los problemas sociales. Así, se estima que para 1988, el desempleo abierto alcanzaba el 14.3% de la población económicamente activa y el subempleo sobrepasaba el 50% (H. Congreso Nacional, 1988). Del mismo modo, se evidenciaba un notable retroceso en otros indicadores, como la distribución de ingresos, los salarios, la nutrición, y el saneamiento ambiental (Paz y Miño, 2015). Por ello, era importante evitar un proceso de regresión social manteniendo el esquema de los denominados “sectores sociales” (educación, salud, bienestar social). Sin embargo, comienza a variar su concepción sobre el universalismo de la aplicación de las políticas sociales, problema que se sintetiza en el “pago de la deuda social”. Para finales de la década de 1990, más del 50% de la población vivió en condiciones de extrema pobreza y una parte importante de ella sobrevivía entre la indigencia y la pobreza (Secretaría Técnica del Frente Social, 2007).

Inmediatamente después, en el Plan de Acción del Gobierno y Reforma del Estado de 1993 a 1996 se planteó como objetivos: la mejora del bienestar social y de los servicios públicos, la modernización del Estado, el aumento de la productividad y la producción y lograr la estabilidad macroeconómica para dinamizar la economía. En 1998, mediante decreto ejecutivo, se creó el Bono de la Pobreza que a partir de 2003 se denominaría Bono de Desarrollo Humano y en adelante sería el eje articulador de varios programas sociales a nivel nacional.

De 2000 a 2003, en el Plan de Gobierno se proponen metas de corto plazo con el propósito de superar las crisis económica, política y social. Como resultado de la crisis sistémica, el gobierno nacional optó por la dolarización oficial de la economía ecuatoriana el 13 de marzo de 2000 (H. Congreso Nacional, 2000).

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 se establece una agenda en la que se incorporan conceptos como el desarrollo sostenible y equitativo. Se realiza una reestructuración del Ministerio de Bienestar Social al MIES, Instituto de la Niñez y la Familia (INFA público), se crean también instituciones como el Instituto de Economía Popular y Solidaria, y la Corporación de Finanzas Populares. El primer objetivo del plan da énfasis en facilitar el acceso a bienes y servicios que fomenten el desarrollo y con ello erradicar la pobreza, que coincide con los ODM.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 se enfatiza la construcción de un Estado plurinacional e intercultural. Se elaboran agendas sectoriales y zonales, se divide al país por zonas, distritos y circuitos para equilibrar el desarrollo territorial.<sup>11</sup> Además, se

---

11 El buen vivir es un concepto en construcción en Ecuador y se asemeja al de bienestar occidental. Pero este nuevo concepto, incorpora además de la visión económico-material, los saberes ancestrales, la armonía con la naturaleza y el equilibrio intergeneracional. Para su conceptualización inicial se tomó como referente la acepción quechua del Sumak Kawsay (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

priorizan ciertos programas específicos, como el Programa de provisión de alimentos o de uniformes escolares.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 establece hojas de ruta para cada objetivo y política que permitan el monitoreo del avance de metas trazadas en pos del denominado “buen vivir”. Aquí se genera un modelo de Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa en el que se determina a la Estrategia para la Erradicación de la Pobreza como una de las dos estrategias nacionales. Los montos del Bono de Desarrollo Humano se unifican para adultos mayores y personas con discapacidad. Se crea el Viceministerio de Movilidad Humana, además, se cambia el modelo de gestión de los ministerios de educación y de salud.

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 se establecen los objetivos y las disposiciones del régimen de desarrollo —a través de la implementación de políticas públicas—. Resalta el objetivo 1.1 que busca “Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial”, pero, en la práctica, se emitió la contradictoria Ley Humanitaria ante la crisis del COVID-19 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020). En dicha ley, por ejemplo, se redujeron las condicionales para el despido intempestivo de trabajadores y servidores públicos, así como también se redujeron los sueldos y salarios en varios sectores de la economía.

### **3. Datos y metodología para el análisis de la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos**

Después de haber revisado las principales normativas y programas de desarrollo enfocados en combatir la pobreza y reducir la desigualdad en Ecuador, esta sección se concentra en los datos y métodos para analizar la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos en el país. Esta sección se divide en tres partes. La primera discute el uso de encuestas de hogares como principales fuentes de información para la medición de la pobreza y desigualdad de ingresos, concentrándose en la implementación y cambios metodológicos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU); esta representa la principal fuente de información en Ecuador en lo referente a estadísticas laborales y sociales comparables a través del tiempo. La segunda subsección presenta los modelos de microsimulación de impuestos y transferencias como herramientas para evaluar la incidencia de políticas socio-fiscales sobre pobreza y desigualdad. La última subsección describe un método de descomposición para cuantificar la contribución de reformas a impuestos y transferencias en los cambios de pobreza y desigualdad en el tiempo.

#### **3.1. Encuestas de hogares para la medición de la pobreza y desigualdad**

La recolección de información relacionada con ingresos en Ecuador en encuestas oficiales tiene registros que datan de 1975, cuando el entonces Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó el levantamiento de la Encuesta de Población y Ocupación en Quito, Guayaquil, 15 ciudades de la Costa y 13 de la Sierra que conformaban el área urbana

nacional. Esta fue la primera vez que se recogió información sobre ingresos laborales y no laborales de los ecuatorianos (INE, 1976)<sup>12</sup>.

Posteriormente, en 1985 se creó una nueva oficina encargada de las temáticas laborales, el Instituto Nacional de Empleo (INEM),<sup>13</sup> bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Con base en un proyecto que contó con el financiamiento del Banco Central y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990) y la asistencia técnica de la Organización Internacional de Trabajo, se empezó a levantar la Encuesta Permanente de Hogares: empleo, desempleo y subempleo desde 1987 (INEM, 1987)<sup>14</sup>.

Hasta 1992, el INEM continuó con la responsabilidad de relevar cifras laborales y de ingresos; sin embargo, desde 1993, dicha competencia regresó al Instituto Nacional de Estadística y Censos y se materializó a través de la instauración de la ENEMDU, manteniendo la metodología de su predecesora. La encuesta tuvo representatividad estadística exclusiva al área urbana hasta 1999, pero desde 2000 incrementó la muestra de manera que fuese posible realizar estimaciones nacionales, urbanas y rurales. El año 2002 fue atípico, cuando la muestra fue únicamente urbana, aunque desde 2003 hasta 2006 se volvió a contar con información nacional y por áreas geográficas.

En 2007, con acompañamiento técnico nacional e internacional, y en acuerdo con el Banco Central, el INEC realizó una revisión integral del marco conceptual de la ENEMDU; teniendo como principal resultado la armonización de cifras laborales y de ingresos presentadas por ambas instituciones. Es así que en 2008, en el ámbito de lo que ahora se conoce como comisiones estadísticas, se homologa por primera vez la medición de la pobreza por ingresos (INEC, 2008).

Desde 2007 en adelante, la ENEMDU ha presentado variedad de incorporaciones metodológicas. En diciembre 2013, se migró al marco de muestreo 2010, con base en el correspondiente Censo de Población y Vivienda. En marzo 2014 se incrementó el tamaño de la muestra y en septiembre se actualizó el marco conceptual de la Población Económicamente Activa. En junio 2015 se actualizó la metodología de la medición del empleo en el sector informal. Desde 2020 se produjo una serie de cambios en el contexto de la crisis del COVID-19. En marzo 2020 se suspendió el operativo de campo por la declaración de emergencia sanitaria y por la misma razón, en mayo y junio se levantó la ENEMDU telefónica. En septiembre 2020 se retomó la ENEMDU con modalidad cara a cara. Desde enero 2021, se levantó la ENEMDU continua con publicaciones mensuales, trimestrales y una anual. Finalmente, en junio 2021, se empalmaron las series de datos septiembre 2020-mayo 2021.

De manera paralela, la discusión conceptual sobre la medición de la pobreza en Ecuador, enmarcada en el estado del arte global y regional, se desarrollaba entre los enfoques de

---

12 Mediante Decreto 27 de abril de 1976, se oficializó la creación de la mencionada institución, hoy conocida como INEC. Además, el 7 de mayo del mismo año se expidió la Ley de Estadística, vigente hasta 2022.

13 El INEM se creó mediante Decreto 942, de 12 de julio de 1985.

14 Se tienen registros de bases de datos desde 1988.

insuficiencia de recursos y el de carencias múltiples (CEPAL, 2018a). Sin embargo, siguiendo la tradición de organismos internacionales que generaban métodos para la medición en la región basados en el presupuesto de los hogares, en el país se priorizó la producción de instrumentos de recolección de información que permitieran estimar la pobreza por insuficiencia de recursos a través del estudio de los ingresos.

En este contexto, se fue modificando el formulario de la primera encuesta continua con representatividad nacional del INEC, la ENEMDU; incluyendo preguntas sobre ingresos laborales y no laborales, enmarcados tanto en las guías conceptuales internacionales, así como en la normativa nacional. Por ejemplo, desde la aparición de las primeras transferencias monetarias, se adicionaron preguntas sobre la recepción de bonos, los cuales pasaron a formar parte de un agregado de ingreso per cápita familiar. Sin embargo, desde 2008 apenas, el concepto y la metodología de medición de la pobreza fueron homologados por una comisión estadística interinstitucional. Según dicha comisión, para Ecuador, la pobreza por ingresos se define como:

la situación de carencia de recursos económicos, aproximados a través del ingreso per cápita familiar que le impiden al individuo alcanzar un cierto nivel de consumo o línea de pobreza, así aquella población que esté bajo la línea de pobreza es identificada como pobre por ingresos (Castillo y Puebla, 2016).

Es así como, a través del uso de umbrales monetarios, determinados a través del costo de una canasta básica, contra la cual se compara el ingreso de los hogares, se logró por primera vez homologar un método de estimación de la pobreza absoluta. Esto fue además posible gracias a la disponibilidad de fuentes de información secundarias que permitieron justamente la definición de criterios como hogar tipo, canasta alimentaria y no alimentaria, y líneas de pobreza y pobreza extrema. De manera específica, las fuentes son: Censo de Población y Vivienda 2001, Encuesta de Condiciones de Vida 2006, e Índice de Precios al Consumidor 2004-2006. Posteriormente, se han realizado esfuerzos por oficializar mediciones que transitaran hacia la multiplicidad de dimensiones de la vida, sea a través de la modificación del cuestionario ENEMDU o la medición en otras fuentes como los censos.

Debido a la implementación de innovaciones metodológicas en relación con el monitoreo de la pobreza y desigualdad en base a la ENEMDU, es importante considerar que la comparabilidad directa no es posible de manera histórica. De manera específica, las estimaciones son comparables en los siguientes periodos: (i) 1988-1999: la encuesta se levantaba en noviembre e indagaba por los ingresos correspondientes a octubre, tenía representatividad estadística únicamente urbana y el agregado del ingreso no incluía ingresos no monetarios; (ii) 2000-2006: la encuesta se levantaba en diciembre e indagaba por los ingresos correspondientes a noviembre, tenía representatividad nacional, urbana, rural, y el agregado del ingreso no incluía desagregaciones del ingreso laboral del empleo independiente; y (iii) 2007-2021: la encuesta se levantaba en diciembre e indagaba por los ingresos correspondientes a noviembre, tenía representatividad al menos nacional, urbano, rural —en algunos años, provincial—, y el agregado del ingreso así como la estimación de la pobreza fueron homologados por comisión interinstitucional.

### 3.2. Los modelos de microsimulación de impuestos y transferencias

Para evaluar el efecto de los impuestos directos y transferencias monetarias sobre la pobreza y desigualdad de ingresos en Ecuador, este capítulo utiliza ECUAMOD, el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias del Ecuador (Jara y Varela, 2019).<sup>15</sup> En pocas palabras, los modelos de microsimulación son programas en los que se ha traducido la legislación de impuestos y transferencias a una serie de ecuaciones aritméticas con el objetivo de calcular, para cada individuo en los microdatos, el monto a pagar en términos de impuestos y aportes a la seguridad social y el monto a recibir en bonos y transferencias monetarias; partiendo del ingreso de mercado y las características sociodemográficas de los hogares, para llegar al ingreso disponible.

ECUAMOD permite simular los principales componentes de impuestos directos y transferencias monetarias que forman parte del ingreso disponible del hogar en Ecuador; este se define como la suma del ingreso de mercado más las transferencias monetarias del gobierno —incluyendo bonos y pensiones— de todos los miembros del hogar, menos aportes a la seguridad social —afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) general, IESS voluntario, afiliación al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y afiliación al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)— e impuesto a la renta de personas naturales.<sup>16</sup> ECUAMOD es un modelo estático en el sentido de que las simulaciones de impuestos y transferencias no toman en cuenta posibles reacciones de comportamiento de los individuos —por ejemplo, cambios en oferta laboral— y no se realizan ajustes por cambios demográficos en el tiempo. Los resultados de las simulaciones de ECUAMOD han sido validados contra estadísticas externas (Jara et al., 2022a). El Anexo A brinda una descripción más detallada del modelo de microsimulación ECUAMOD.

En este capítulo, utilizamos ECUAMOD para simular aportes a la seguridad social, impuesto a la renta y los principales programas de asistencia social en Ecuador durante el periodo 2003-2019. Los microdatos utilizados para las simulaciones provienen de la ENEMDU Como se explica en la siguiente sección, nuestro análisis se concentra en el efecto de reformas a los instrumentos simulados sobre cambios en pobreza y desigualdad entre 2003 y 2019. La elección de este periodo es motivada por varias

---

15 ECUAMOD ha sido desarrollado como parte del proyecto de UNU-WIDER ‘*SOUTHMOD-simulating tax and benefit policies for development*’, en el que se han construido modelos de microsimulación de impuestos y transferencias para un conjunto de países en desarrollo (Decoster et al., 2019). ECUAMOD y otros modelos del proyecto SOUTHMOD han sido implementados en el software EUROMOD, que proporciona un entorno armonizado para el análisis comparativo entre países (Sutherland y Figari, 2013).

16 La simulación de impuestos y transferencias en ECUAMOD depende de la calidad de la información en los microdatos utilizados. Por ejemplo, pensiones públicas no pueden ser simuladas porque las encuestas de hogares —utilizadas para la simulación— no contienen información del historial de aportes al IESS, ISSFA o ISPOL. En caso de no poder simularse, los montos de pensiones u otros instrumentos se toman directamente de los datos y se incluyen como parte del ingreso disponible. De igual manera, la ENEMDU —y en general las encuestas de hogares— sufren de problemas de sub-reporte de ingresos y subrepresentación de los altos ingresos (CEPAL-IEF, 2014). Por ende, nuestras simulaciones de impuesto a la renta se ven afectadas y resultan en una subestimación del efecto del impuesto a la renta sobre la desigualdad (Jara y Oliva, 2018).

razones metodológicas. Primero, las ENEMDU de años anteriores a 2000 y en 2002 contienen información solo para el área urbana, mientras que nuestro objetivo es analizar el impacto de cambios en políticas socio-fiscales en todo el país, distinguiendo entre área urbana y rural. Segundo, nuestro trabajo tiene el propósito de analizar en conjunto el efecto tanto de los impuestos directos como de las transferencias directas. En este sentido, si bien el Bono Solidario, como primer programa de asistencia social, se instrumentaliza desde 1999, no es hasta 2003 que la asistencia social se establece de manera más estructurada con la creación del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y se cuenta con fuentes de información oficial más confiables. Finalmente, nuestro análisis excluye los años afectados por la pandemia de COVID-19 debido a que, durante este periodo, los cambios en ingresos de mercado explican la mayor parte de los cambios en ingreso disponible (Jara et al., 2022b; Avellaneda et al., 2021). Además, en la sección 4.3 se discuten los cambios en pobreza y desigualdad durante la pandemia.

El modelo de microsimulación ECUAMOD nos permite cuantificar el efecto de reformas a tres instrumentos de política durante el periodo 2003-2019: (i) aportes a seguridad social; (ii) impuesto a la renta de personas naturales; y (iii) Bono de Desarrollo Humano<sup>17</sup>. La Tabla N.º 1 resume las principales reformas consideradas en el modelo entre los tres subperiodos de análisis.

Como se puede observar, durante el periodo 2003-2019, han existido varias reformas a los instrumentos simulados. En términos de aportes a seguridad social, el cambio más importante se observa en el segundo subperiodo, cuando la tasa de aporte del seguro voluntario aumentó de 17.5% a 20.5%. En cuanto al impuesto a la renta de personas naturales, la principal reforma tuvo lugar al final del primer subperiodo con la introducción de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria de 2007 que entró en vigor en 2008. Dos componentes de esta reforma se pueden resaltar. El primero es la modificación de los tramos impositivos, incrementándose de seis a nueve tramos, con la introducción de dos tasas adicionales de 30% y 35% en la parte superior y una banda intermedia de 12%. El segundo es la introducción de generosas deducciones por gastos personales en alimentación, vestimenta, educación, salud y vivienda.<sup>18</sup> La ENEMDU no contiene información de gasto, por esta razón, y con el objetivo de analizar el efecto de la introducción de deducciones por gastos personales, en los datos utilizados para las simulaciones en ECUAMOD se imputa información de gasto de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011/2012 a la ENEMDU (Jara et al., 2022a).

---

17 En el análisis, consideramos dentro del concepto de Bono de Desarrollo Humano, los programas que se han derivado de él en el transcurso del tiempo; por ejemplo, los programas de pensión para adultos mayores y personas con discapacidad. El modelo toma en cuenta, igualmente, la introducción del Bono Joaquín Gallegos Lara.

18 En diciembre de 2009 también se expidió la Ley Reformativa a la LRTI, donde se establece el impuesto a la renta sobre los dividendos y utilidades de las sociedades domiciliadas en paraísos fiscales o personas naturales residentes (Paz y Miño, 2015). Sin embargo, por las limitaciones propias de las encuestas a hogares no se puede simular estos valores, además de ser marginales.

**Tabla N.º 1:** Principales reformas socio fiscales consideradas en las simulaciones

	<b>2003-2008</b>	<b>2008-2014</b>	<b>2014-2019</b>
<b>Aportes a la seguridad social</b>	- No hubo cambios.	- Aumento de las tasas de aporte del seguro general: de 9.35% a 9.45%, y de 11.35% a 11.45%.  - Aumento de las tasas de aporte del seguro voluntario de 17.5% a 20.5%.	- Aumento de las tasas de aporte del seguro voluntario: de 20.5% a 20.6%.
<b>Impuesto a la renta de personas naturales</b>	- Aumento de la progresividad del impuesto a la renta: cambio de las bandas de impuesto de 6 a 9 y tasa superior pasa de 25% a 35%.  - Introducción de deducciones por gastos personales.	- Disminución de exenciones por discapacidad y tercera edad.	- No hubo cambios más allá de las actualizaciones por inflación.
<b>Bono de Desarrollo Humano</b>	- Aumento del bono de USD 15 a USD 30 para las madres y de USD 11.5 a USD 30 para personas de la tercera edad y con discapacidad.	- Introducción del Índice del Registro Social RS2013-2014, que reemplaza al RS2008-2009, para la identificación de beneficiarios.  - Aumento del monto de USD 30 a USD 35 en 2009, y en 2013 a USD 50 por mes.	- Introducción de pagos adicionales por hijos: BDH variable.  - Aumento de montos de bonos para adultos mayores (Pensión Mis Mejores Años) y personas con discapacidad (Pensión Toda una Vida)

**Fuente:** SENPLADES (2018), SRI, IESS, ECUAMOD, Presidencia de la República (2009, 2013, 2017 y 2019). Elaboración propia.

Finalmente, en todos los subperiodos tuvieron lugar aumentos de los montos del Bono de Desarrollo Humano. Adicionalmente, el sistema de focalización para identificar beneficiarios también ha tenido reformas. El segundo subperiodo captura la introducción

del Índice del Registro Social RS 2013-2014 para la identificación de beneficiarios del bono y el cambio del punto de corte. Esto resultó en una disminución de la cobertura del programa (Palacio y Izurieta, 2024). El último periodo toma en cuenta la introducción del Índice del Registro Social RS2018-2019 y el aumento del umbral de identificación de beneficiarios, que se traduce en un aumento de la cobertura del programa (*ibid.*).

### 3.3. Descomposición de cambios en pobreza y desigualdad en el tiempo

Los niveles de pobreza y desigualdad de un país en un punto específico del tiempo son el resultado de la combinación de las características poblacionales —incluyendo la composición demográfica y la distribución del ingreso de mercado— y de las políticas socio fiscales —por ejemplo, impacto de los impuestos directos, aportes a seguridad social y transferencias monetarias—. Nuestro objetivo es cuantificar en qué medida las principales reformas a políticas socio fiscales en Ecuador han contribuido en los cambios en ingreso disponible de los hogares en el tiempo. Los modelos de microsimulación de impuestos y transferencias son particularmente útiles para este tipo de ejercicio pues, por medio de simulaciones contrafactuales, permiten aislar el efecto de un factor manteniendo el resto fijos. Nuestro análisis se basa en la descomposición propuesta por Bargain y Callan (2010) que combina el uso de encuestas de hogares con técnicas de microsimulación para separar el efecto directo de reformas a políticas socio-fiscales de otros efectos.

Siguiendo a Bargain y Callan (2010), comenzamos definiendo “ingreso de mercado” del hogar como la suma de ingreso laboral, ingreso de capital, ingreso por arriendos, pensiones privadas y transferencias privadas, antes de que se apliquen impuestos directos y transferencias públicas directas. Por otro lado, definimos el “ingreso disponible” del hogar como el ingreso después del pago de impuestos/aportes a la seguridad social y del recibo de todas las transferencias monetarias. La matriz  $x_t$  contiene información de la población del país en el periodo  $t$ , en particular, el ingreso de mercado y las características sociodemográficas de cada hogar. El ingreso disponible del hogar en el periodo  $t$  está dado por  $y_t(p_t, x_t)$  donde  $y_t$  denota la “función de impuesto y transferencias” que transforma, para cada hogar, los ingresos de mercado y las características del hogar ( $x_t$ ) en un cierto nivel de ingreso disponible. La “función de impuesto y transferencias” depende también de un conjunto de parámetros monetarios  $p_t$ , por ejemplo, los montos de las transferencias monetarias, el nivel de las bandas de impuesto a la renta, etc. Consideremos finalmente  $I[y_t(p_t, x_t)]$ , un indicador de pobreza o desigualdad calculado con base en la distribución de ingreso disponible del hogar en el periodo  $t$ .

El cambio en el indicador  $I$  de pobreza o desigualdad entre dos periodos ( $t = 0, 1$ ) está dado por:

$$\Delta = I[y_1(p_1, x_1)] - I[y_0(p_0, x_0)] \quad (1)$$

Este cambio en el indicador  $I$  calculado con base en el ingreso disponible puede descomponerse en la contribución del cambio en la política de impuestos y transferencias

(“efecto de política”), la contribución de otros factores —como cambios demográficos o cambios en la distribución del ingreso de mercado (“otro efecto”) — y la contribución de cambios en niveles nominales (“efecto nominal”). El cambio en el indicador  $I$  de pobreza o desigualdad entre dos periodos ( $t= 0, 1$ ) puede describirse como:

$$\begin{aligned} \Delta = & \{I[y_1(p_1, x_1)] - I[y_0(\alpha p_0, x_1)]\} && \text{ (“efecto de política”)} \\ & + \{I[y_0(\alpha p_0, x_1)] - I[y_0(\alpha p_0, \alpha x_0)]\} && \text{ (“otro efecto”) } \quad (2) \\ & + \{I[y_0(\alpha p_0, \alpha x_0)] - I[y_0(p_0, x_0)]\} && \text{ (“efecto nominal”)} \end{aligned}$$

Los términos  $I[y_0(p_0, x_0)]$  y  $I[y_1(p_1, x_1)]$  denotan el valor del indicador de pobreza o desigualdad basados en la distribución de ingreso disponible del principio y del final del periodo, respectivamente. El término  $I[y_0(\alpha p_0, x_1)]$  representa el nivel de pobreza o desigualdad de una distribución de ingreso disponible contrafactual obtenida al aplicar las políticas de impuestos y transferencias del principio del periodo ( $t= 0$ ) a la población del final del periodo ( $t= 1$ ). Para obtener esta distribución contrafactual se requiere hacer los montos nominales de los dos periodos comparables. Por esta razón, los parámetros monetarios de política del principio del periodo  $p_0$  han sido ajustados con un factor  $\alpha$ , que captura los cambios en niveles nominales (por ejemplo, precios o salarios). En nuestro análisis utilizaremos el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como factor de ajuste para llevar los parámetros monetarios de principios del periodo a niveles de fin. Finalmente, el término  $I[y_0(\alpha p_0, \alpha x_0)]$  también representa el nivel de pobreza o desigualdad de una distribución de ingreso disponible contrafactual. Esta se obtiene al ajustar nominalmente tanto los parámetros de política del año inicial como los ingresos de mercado del año inicial a niveles del fin de periodo. El último término de la ecuación (2) es cero en caso de que ajustes nominales simultáneos a la base de datos y a los parámetros monetarios de los impuestos y transferencias no afecten la ubicación relativa de los hogares en la distribución de ingreso disponible (Bargain y Callan, 2010).<sup>19</sup> Esta característica del sistema de impuestos y transferencias ha sido verificada para el caso de Ecuador (Bargain et al., 2017).<sup>20</sup>

#### 4. Análisis de los resultados

En esta sección presentamos los resultados de nuestro análisis. En primer lugar, revisamos la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos en Ecuador de 1988

19 Esta propiedad de los sistemas de impuestos y transferencias se conoce como homogeneidad (Bargain y Callan, 2010).

20 Cabe recalcar que una descomposición alternativa se puede definir en la que el “efecto de política” se obtiene manteniendo fijos los datos del año de inicio en vez del de final de periodo. Adicionalmente, si se cumple la propiedad de homogeneidad, se puede aplicar la descomposición de Shorrocks-Shapley tomando el promedio de las contribuciones de los dos tipos de descomposiciones descritas anteriormente (Bargain y Callan, 2010).

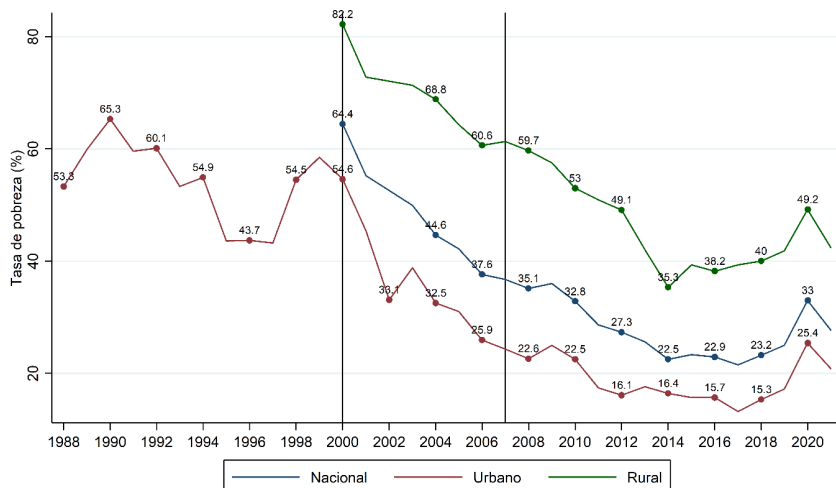
a 2021. Como parte de este ejercicio, comparamos los indicadores tradicionales de pobreza y desigualdad con los que excluyen bonos de la definición de ingreso para tener una primera impresión de la incidencia de estos instrumentos. Finalmente, presentamos los resultados de nuestra descomposición para evaluar el efecto de reformas a impuestos directos y transferencias monetarias sobre los cambios en pobreza y desigualdad en momentos específicos del periodo de análisis.

#### 4.1. Evolución histórica de la pobreza y la desigualdad de ingresos en Ecuador 1988-2021

Entre 1988 y 2021 no existe una medición nacional que permita realizar un análisis de la evolución generalizada de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en Ecuador, puesto que los primeros doce años la recolección de datos en la ENEMDU se concentró en el área urbana. Por esta razón, nuestro análisis presenta resultados a nivel nacional, distinguiendo entre el área urbana y rural. Adicionalmente, por cuestiones de comparabilidad, el análisis pone énfasis en los periodos durante los cuales existieron cambios en la metodología de recolección de datos. Para todos los años de análisis, se presentan los resultados con base en las encuestas de final de año.

La Figura N.º 1 presenta la evolución de la tasa de incidencia de pobreza por ingresos entre 1988 y 2021. La línea roja representa la evolución de la tasa de pobreza urbana; la verde, los resultados para el área rural; mientras que la línea azul indica la evolución de la tasa de pobreza a nivel nacional. Las líneas negras verticales representan los años en los que hubo cambios metodológicos en la ENEMDU.

**Figura N.º 1:** Tasa de pobreza por ingresos 1988-2021



Nota: Las líneas verticales denotan años en los que hubo cambios metodológicos en las encuestas.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENEMDU (1988-2021).

En el área urbana, la tasa de incidencia de pobreza pasó de 53.3% a 43.2% entre 1988 y 1997. La mayor tasa durante este periodo se observó en 1990 (65.3%), después del cual la tasa de pobreza disminuyó hasta 1997. La tasa de pobreza urbana aumenta de manera importante en 1998 y 1999 como resultado de la crisis bancaria que golpeó al país durante estos años. Desde 2000 hasta 2017, la tasa de incidencia de pobreza urbana fue mayoritariamente descendiente. Desde 2018 se observa un aumento en la tasa de pobreza urbana que llega a su pico en 2020, año de inicio de la pandemia COVID-19, alcanzando niveles de 25.4% (8.2 p.p. más que el año previo).

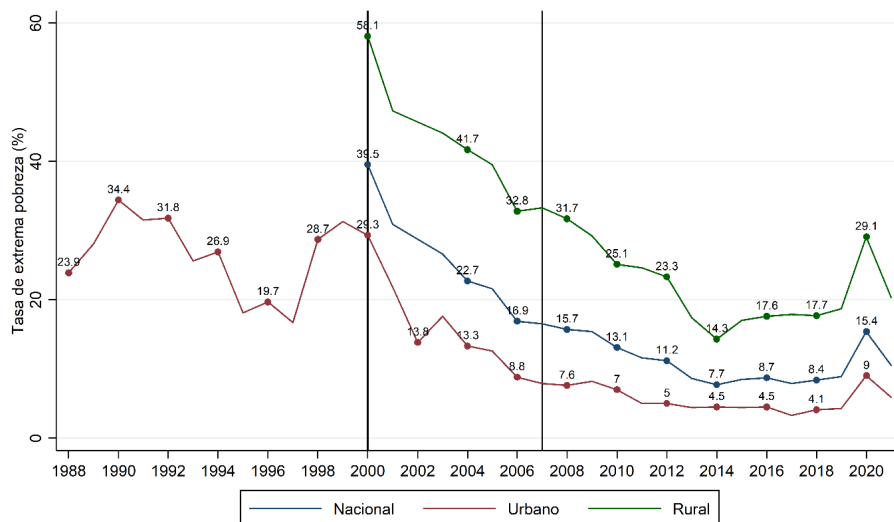
Desde 2000 se cuenta con una primera línea base de la medición de la pobreza a nivel nacional.<sup>21</sup> La tasa de incidencia de la pobreza nacional fue descendiente hasta 2014, cuando el cual la cifra se anquilosó hasta 2019, incluso mostrando ligeros incrementos. Cabe notar que este estancamiento se debe a la tendencia opuesta en la evolución de la pobreza en el área rural y urbana. Entre 2014 y 2019, se observa en la pobreza, una ligera tendencia a la baja a nivel urbano, mientras que durante el mismo periodo la tasa de pobreza rural aumenta. Finalmente, el efecto de la pandemia impacta de manera drástica tanto a la zona urbana como rural. En la última, la tasa de pobreza aumenta de 41.8% a 49.2% de 2019 a 2020. A nivel nacional, el incremento es de 8 p.p. (de 22.9% a 33%).

La Figura N.º 2 presenta la evolución de la tasa de extrema pobreza durante nuestro periodo de análisis. El concepto de extrema pobreza captura el incumplimiento mínimo de requerimientos alimenticios. Al igual que en el caso de pobreza, el gráfico presenta resultados para el área urbana, rural y a nivel nacional. La evolución de la tasa de extrema pobreza sigue un patrón similar al de pobreza, pero con niveles más bajos. En particular, se observa un aumento de la tasa de extrema pobreza urbana de 23.9% a 34.4%, entre 1988 y 1990, seguido de una disminución hasta 1997. La tasa de extrema pobreza aumenta durante la crisis bancaria, llegando a niveles de 31.3% en 1999. De 2000 a 2014, la tasa de extrema pobreza cae a nivel nacional, urbano y rural. A excepción de 2015, donde se observa un aumento en el área rural con respecto al año anterior, la tasa de extrema pobreza permanece relativamente estable durante el periodo 2014-2019. La pandemia de COVID-19 tiene un impacto importante en extrema pobreza. Entre 2019 y 2020, la tasa de extrema pobreza aumentó de 6.6 p.p. (de 8.9% a 15.4%) a nivel nacional, 4.8 p.p. (de 4.2% a 9%) a nivel urbano y 10.4 p.p. (18.7% a 29.1%) a nivel rural. Los niveles de extrema pobreza disminuyeron en 2021, pero no regresaron a los niveles de prepandemia.

---

21 Como se mencionó anteriormente, existen cambios metodológicos en las encuestas en 2000 y 2007. Por esta razón, el análisis se concentra en las tendencias teniendo en cuenta diferentes subperiodos.

**Figura N.º 2:** Tasa de extrema pobreza por ingresos 1988-2021



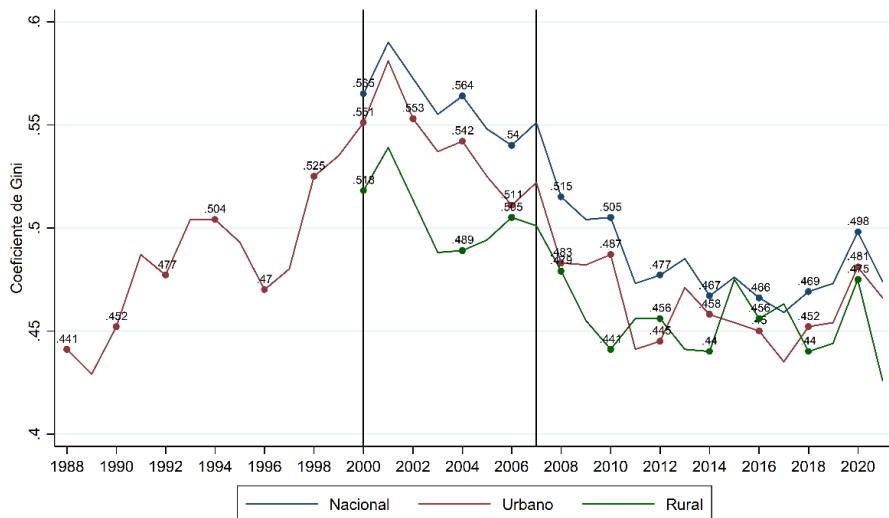
Nota: Las líneas verticales denotan años en los que hubo cambios metodológicos en las encuestas.

Fuente: ENEMDU (1988-2021).

Elaboración propia.

Finalmente, la Figura N.º 3 presenta la evolución de la desigualdad de ingresos medida por medio del coeficiente de Gini. El gráfico muestra que el coeficiente de Gini del área urbana incrementó de 0.441 a 0.581 desde 1988 hasta 2001, lo que equivale a una tasa de variación (TV) de 31.7%, superior a la de la pobreza en el mismo periodo. El pico en 2001, año posterior a la dolarización, se observa también a nivel nacional y en el área rural. Entre 2001 y 2014, la desigualdad de ingresos fue mayoritariamente descendiente. Durante este periodo, el coeficiente de Gini a nivel nacional cayó substancialmente de 0.59 a 0.467 (TV: 20.8%). Como en el caso de la pobreza y extrema pobreza, la desigualdad se estanca entre 2014 y 2019 para luego aumentar drásticamente en 2020 a causa de la pandemia de COVID-19. Entre 2019 y 2020, el coeficiente de Gini crece de 0.473 a 0.498 (TV: 5.3%) a nivel nacional. Para finales de 2021, el coeficiente de Gini disminuye, pero aún no se regresa a los niveles de la prepandemia. La evolución de la desigualdad en el área urbana y rural es relativamente consistente con la tendencia a nivel nacional, excepto entre 2014-2019. Durante este periodo, el coeficiente de Gini en el área urbana cae constantemente hasta 2017, para luego aumentar en 2018 y 2019. Al contrario, el coeficiente de Gini en el área rural es más alto entre 2015 y 2017.

**Figura N.º 3: Coeficiente de Gini 1988-2021**



Nota: Las líneas verticales denotan años en los que hubo cambios metodológicos en las encuestas.

Fuente: ENEMDU (1988-2021).

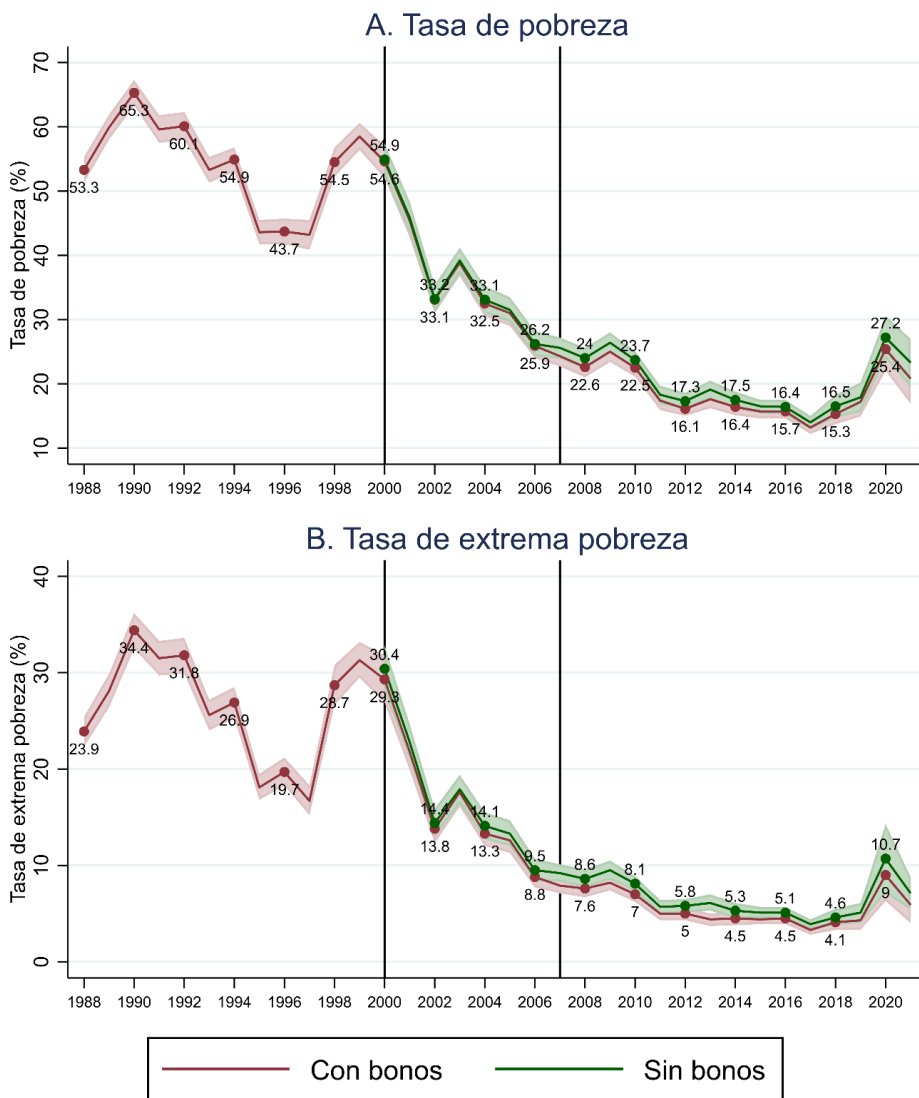
Elaboración propia.

Para complementar los hallazgos con base en el coeficiente de Gini, la Figura B1 en el Anexo B presenta la evolución de la relación entre el promedio del ingreso per cápita del hogar del decil 10 sobre el decil 1. Los resultados son consistentes con la evolución de la desigualdad medida por el Gini. En particular, el ratio del ingreso del decil 10 al decil 1 aumenta de 18.4 en 1988 a 55 en 2001. Esto quiere decir que el ingreso per cápita del hogar del decil 10 era 18.4 veces mayor al del decil 1 en 1988 y pasó a ser 55 veces mayor en 2001. Entre 2001 y 2014, la relación del decil 10 al decil 1 a nivel nacional disminuye; luego, se mantiene estable entre 2014 y 2019. En este último periodo, las diferencias entre el área urbana y rural son consistentes con las diferencias observadas con el coeficiente de Gini. Finalmente, de 2019 a 2020, la relación del decil 10 al decil 1 aumenta drásticamente a causa de la pandemia de COVID-19, pasando de 24 a 34.1 a nivel nacional.

Para introducir el análisis de la descomposición de cambios en pobreza y desigualdad presentado en la siguiente sección, las Figuras N.º 4 y 5 comparan tasas de pobreza y extrema pobreza calculadas con base en el ingreso total per cápita del hogar con y sin transferencias no contributivas (Bono de Desarrollo Humano y Bono Joaquín Gallegos Lara) reportadas en la ENEMDU. El objetivo es tener una primera impresión de la incidencia de las transferencias no contributivas en la pobreza y desigualdad de ingresos. Cabe resaltar que entre 1988 y 1997 no existían transferencias monetarias no contributivas en Ecuador. El Bono de la Pobreza se introdujo en 1998 para mitigar el

efecto de la eliminación de los subsidios a los combustibles, pero no es hasta 2000 que este tipo de transferencias se comienza a capturar en la ENEMDU.

**Figura N.º 4:** Pobreza y extrema pobreza urbana - ingreso total vs. ingreso sin bonos 1988-2021

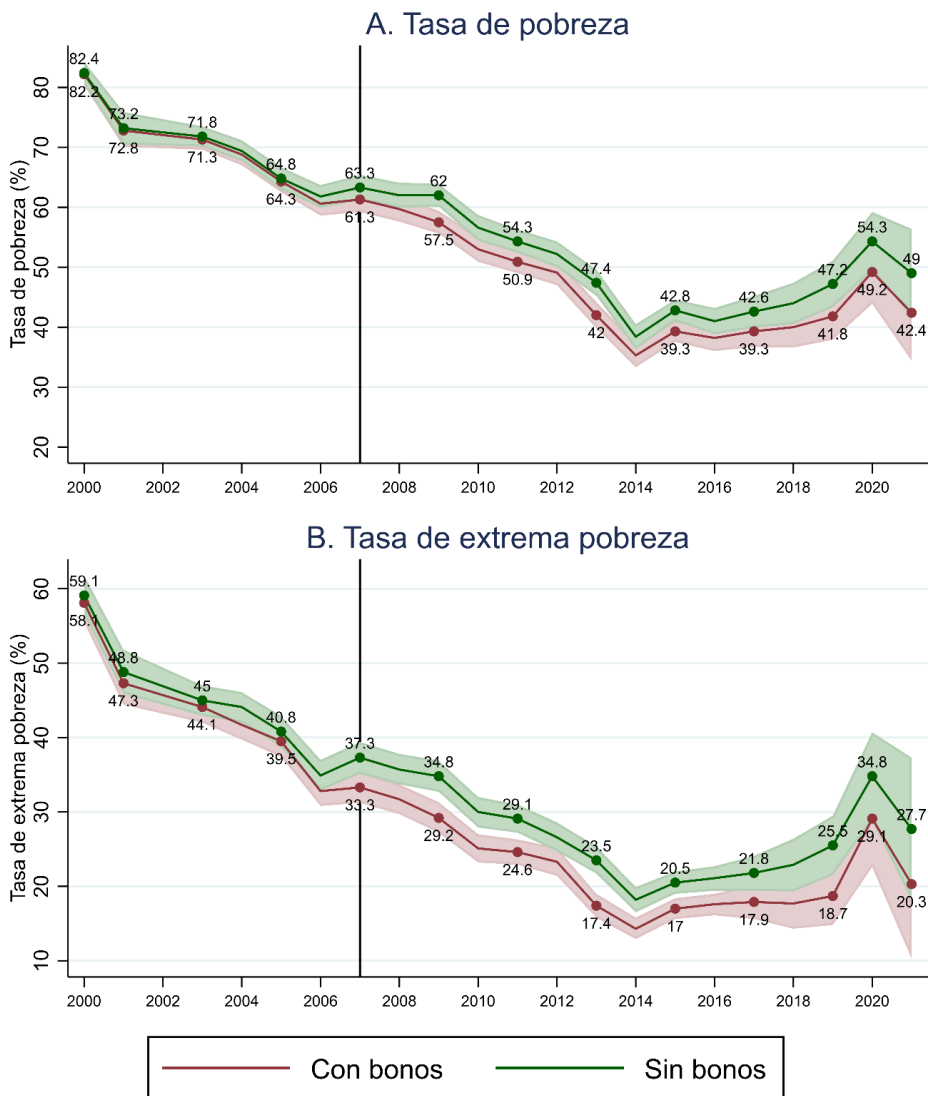


Nota: Las líneas verticales denotan años en los que hubo cambios metodológicos en las encuestas.

Fuente: ENEMDU (1988-2021).

Elaboración propia.

**Figura N.º 5:** Pobreza y extrema pobreza rural - ingreso total vs. ingresos sin bonos 1988-2021



Nota: Las líneas verticales denotan años en los que hubo cambios metodológicos en las encuestas.

Fuente: ENEMDU (1988-2021). Elaboración propia.

La Figura N.º 4 presenta resultados para pobreza y extrema pobreza urbana. Los gráficos evidencian que, si bien las transferencias no contributivas reducen la pobreza y

extrema pobreza urbana, su efecto es modesto y no significativo. En cuanto a pobreza y extrema pobreza rural, la Figura N.º 5 muestra una incidencia más pronunciada de las transferencias no contributivas. En particular, se observa que entre 2008 y 2017, las transferencias no contributivas reducen la extrema pobreza rural de manera significativa.

El análisis de incidencia presentado en esta sección ilustra que las transferencias no contributivas tienden a reducir la pobreza en Ecuador; sin embargo, este análisis nos permite evaluar el efecto de las políticas socio fiscales solo de manera parcial por dos razones. Primero, al evaluar la incidencia de las transferencias no contributivas en un solo año, el efecto obtenido es el resultado de la interacción entre las características de la población y el diseño de las políticas. Por ejemplo, si en un año en particular había una mayor proporción de familias económicamente vulnerables (de acuerdo con el SELBEN o al índice del registro social) con niños menores, la cobertura del Bono de Desarrollo Humano podría ser más elevada que en otros años. Segundo, la ENEMDU no captura el monto de aportes a la seguridad social o impuesto a la renta de personas naturales. Por ende, la incidencia de estos instrumentos no puede ser analizada de forma directa. Si bien este segundo problema puede afectar solo de manera limitada a pobreza y extrema pobreza, su efecto puede ser importante en términos de desigualdad.

#### **4.2. Descomposición de los cambios en pobreza y desigualdad en Ecuador**

En la sección anterior se evidenció que las transferencias no contributivas han tenido un efecto significativo en la reducción de la extrema pobreza rural en Ecuador. En esta sección profundizamos la discusión de los efectos de políticas socio fiscales sobre la pobreza y la desigualdad. Para esto, utilizamos ECUAMOD, el modelo de microsimulación de Ecuador, que permite simular aportes a la seguridad social, impuesto a la renta y las principales transferencias monetarias en el país. ECUAMOD simula estas políticas para todas las personas y hogares en la ENEMDU. Existen dos principales ventajas en el uso de modelos de ECUAMOD. Primero, permite simular de manera detallada aportes a la seguridad social de asalariados e independientes y el impuesto a la renta de personas naturales. Estos instrumentos no son capturados en la ENEMDU y, por ende, ECUAMOD nos permite analizar su impacto redistributivo. Segundo, ECUAMOD nos permite simular distribuciones de ingreso disponible contractuales en las que las políticas de impuestos y transferencias de un año se aplican a la población de otro año. Por ejemplo, el modelo nos permite simular cuál habría sido el nivel de pobreza y desigualdad en Ecuador en 2019 si se hubieran conservado las políticas de impuestos y transferencias con las características de 2014. Esta posibilidad nos permite descomponer cambios en pobreza y desigualdad en el tiempo en la contribución de (i) reformas a impuestos y transferencias y (ii) cambios en la población e ingreso de mercado.

Para la descomposición, nos concentramos en tres subperiodos donde se observaron diferencias en la evolución de pobreza y desigualdad y en los cuales existieron reformas importantes del Bono de Desarrollo Humano y del impuesto a la renta de personas naturales: (i) 2003 y 2008; (ii) 2008 y 2014; y (iii) 2014 y 2019. En particular, calculamos el cambio en pobreza y desigualdad entre los años de cada periodo y cuantificamos la contribución de reformas socio fiscales en explicar los cambios observados. La decisión de tomar 2003 como año de inicio para el análisis es motivada por dos razones. Primero, las diferencias en el

diseño de la ENEMDU se vuelven más importantes si consideramos años anteriores a 2003. Segundo, 2003 marca un punto importante, pues es el año en el que se institucionaliza el Bono de Desarrollo Humano como principal programa de asistencia social en Ecuador. La decisión de tomar 2019 como año final de análisis es para evitar los efectos de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, las consecuencias de la pandemia en pobreza y desigualdad y el rol de las políticas socio fiscales durante este periodo se discuten en la siguiente sección. A continuación, se presentan los resultados de la descomposición de Shorrocks-Shapley con base en los dos tipos de descomposición descritos en la sección 3.3.

La Figura N.º 6 muestra los resultados de la descomposición para los tres periodos considerados. El Panel A presenta la descomposición de cambios en pobreza de ingresos. El Panel B muestra los resultados en términos de extrema pobreza. Finalmente, el Panel C se concentra en la descomposición de cambios en desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini. En los tres paneles, el círculo blanco representa el cambio total en pobreza, extrema pobreza o desigualdad entre los dos años de cada periodo. Las barras azul oscuro representan la contribución de reformas socio fiscales (“efecto de políticas”) en los cambios totales. Las barras azul claro representan la contribución de otros factores (“otros efectos”) en los cambios totales observados.

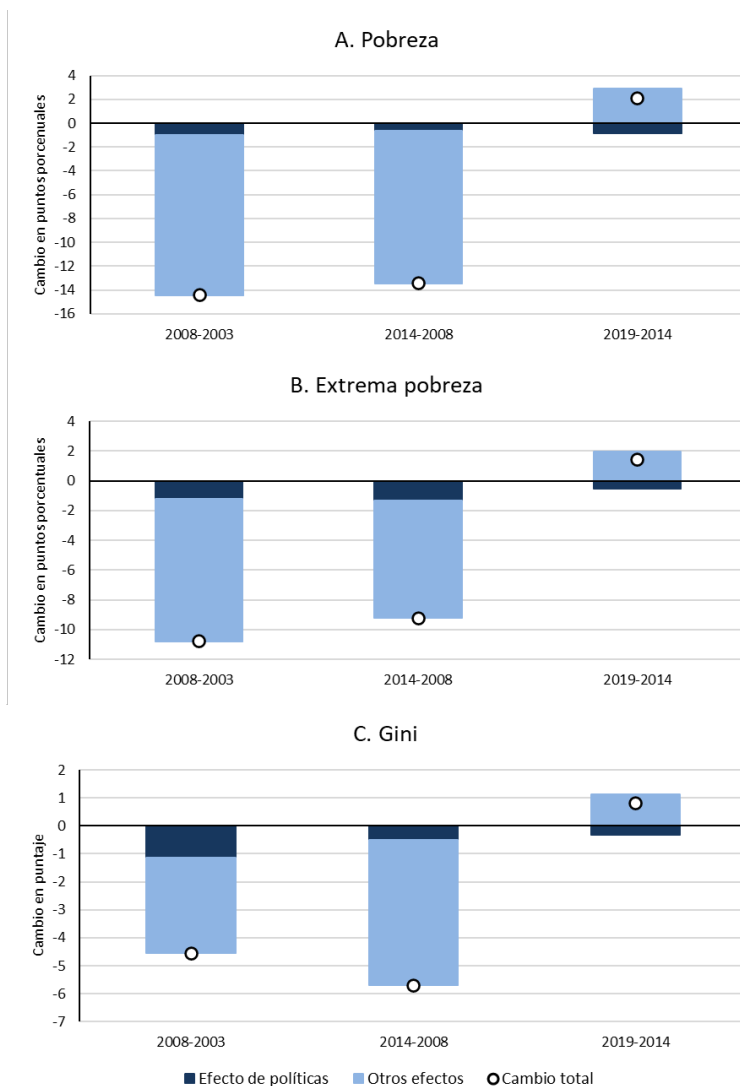
En términos de pobreza (Panel A), los resultados muestran que la tasa de pobreza se redujo de 14.4 puntos porcentuales (p.p.) entre 2003 y 2008, de 13 p.p. entre 2008 y 2014 y aumentó de 2.1 p.p. entre 2014 y 2019. En los tres periodos analizados, la mayor parte del cambio en pobreza se explica por el componente de “otros efectos”. Con mayor precisión, la disminución de pobreza entre 2003-2008 y 2008-2014 se explica por una mejora en ingresos de mercado que tiene un efecto reductor de la pobreza. Al contrario, el aumento de pobreza entre 2014-2019 se explica por un empeoramiento de ingresos de mercado.

Asimismo, las reformas socio fiscales, en particular al Bono de Desarrollo Humano, contribuyen a una reducción de la pobreza en los tres periodos de análisis. Para el periodo 2003-2008, el aumento del monto del BDH contribuye a una reducción de la pobreza de 1 p.p. Para el periodo 2008-2014, la contribución del BDH disminuye —aunque aún reduce la pobreza— y contribuye a una reducción de 0.6 p.p. de la pobreza. El efecto más modesto para este periodo se explica por el tipo de reforma al BDH que se observa entre 2008 y 2014. Por un lado, entre estos dos años el monto del bono aumenta, lo que contribuye a reducir la pobreza. Por otro lado, la cobertura del bono se reduce, lo que contribuye a un aumentar la pobreza. El efecto que prima es el aumento del monto del bono. No obstante, el efecto reducido del BDH por la reducción de la cobertura del programa alerta de los procesos cuasi arbitrarios de graduación exógena que ocurren cuando se levanta un nuevo índice del Registro Social y se determina un nuevo punto de corte para identificar a los beneficiarios. Finalmente, para el periodo 2014-2019, cambios en el BDH mitigan de un 0.8 p.p. el impacto de “otros efectos” en aumentar la pobreza. El aumento del efecto del BDH con respecto al subperiodo anterior (2008-2014) se explica por un aumento en la cobertura del bono y la introducción del BDH variable con montos adicionales por hijos de diferentes edades.

Los resultados en términos de extrema pobreza (Panel B) siguen un patrón similar al de pobreza. La tasa de extrema pobreza se redujo de 10.8 p.p. en el periodo 2003-2008, de 9.2 p.p. entre 2008 y 2014 y aumentó de 1.4 p.p. en el periodo 2014-2019. Al

igual que para pobreza, la mayor parte del cambio en extrema pobreza se explica por el componente de “otros efectos”-cambios en ingreso de mercado. Las reformas al BDH contribuyen a reducir la tasa de extrema pobreza en todos los periodos. Contrario al caso de cambios en pobreza, las reformas al BDH en el periodo 2008-2019 tienen un mayor efecto en la reducción de extrema pobreza que en el periodo anterior. Esto se debe al hecho de que para extrema pobreza, la reducción en la cobertura en el BDH tiene menor impacto que el aumento del monto del bono. Al igual que en el caso de pobreza, cambios en el BDH mitigan el aumento de extrema pobreza debido a “otros efectos”.

**Figura N.º 6:** Descomposición de cambios en pobreza, extrema pobreza y desigualdad de ingresos



Fuente: ECUAMOD (2003-2019). Elaboración propia

Con el objetivo de dar una indicación de los factores asociados a los cambios en pobreza y extrema pobreza dentro del componente de “otros efectos”, las Tablas B1 y B2 en el Anexo B presentan una desagregación de la tasa de pobreza y extrema pobreza de ingreso de mercado (antes de impuestos y transferencias) por variables demográficas. Para los periodos 2003-2008 y 2008-2014, se evidencia una disminución de la pobreza, con ingreso de mercado a nivel nacional de -13.5 p.p. y -12 p.p., de manera correspondiente. En el primer subperiodo, dicha disminución se asocia principalmente a reducciones en la tasa correspondiente al área urbana (-9.8 p.p.), mientras que para el segundo se evidencia que el área rural es la que contribuye más (-8.2 p.p.). No existen diferencias al desagregar por sexo en ambos subperiodos. Al analizar por niveles de instrucción, se identifica que las personas con educación básica son las que más aportan a la disminución (-9.5 p.p. y 9 p.p.). Asimismo, al incremento de 4.1 p.p. de la tasa de pobreza con ingreso de mercado, entre 2014 y 2019, contribuyen mayoritariamente personas en áreas rurales, con educación básica y de autoidentificación indígena. Para el caso de las variaciones de la tasa de pobreza extrema, con ingreso de mercado, las contribuciones por características sociodemográficas muestran un ordenamiento similar al análisis previamente realizado sobre la tasa de pobreza moderada.

Finalmente, el Panel C resume los resultados de la descomposición de los cambios en el coeficiente de Gini en los tres periodos de análisis. Los resultados muestran que el coeficiente de Gini cayó 0.046 puntos en el periodo 2003-2008; 0.057 puntos en el periodo 2008-2014 y aumentó 0.008 puntos en el periodo 2014-2019. Al igual que en el caso de pobreza y extrema pobreza, las reformas a impuestos y transferencias contribuyeron a reducir la desigualdad en todos los periodos. La contribución de cambios en impuestos y transferencias en explicar los cambios en desigualdad en el primer periodo de análisis representa 25% del cambio en el Gini. En el caso de desigualdad, la contribución de las políticas viene no solamente de la reforma al BDH sino también al impuesto a la renta de personas naturales. En el segundo periodo de análisis, la contribución de reformas a políticas socio fiscales es más baja, representando un 9% del cambio en el Gini entre 2008 y 2019. El efecto más modesto en este periodo se explica por la menor cobertura del BDH, pero también porque entre estos dos años no hubo ninguna reforma mayor al impuesto a la renta. Finalmente, entre 2014 y 2019, el coeficiente de Gini aumentó debido a cambios en el ingreso de mercado, capturados en el componente de “otros efectos”. En la ausencia de reformas socio fiscales entre los dos años, el coeficiente de Gini habría aumentado de 0.451 a 0.462. Sin embargo, las reformas de políticas socio fiscales permiten mitigar este aumento y el Gini en 2019 se ubica en 45.9.

### **4.3. El rol de impuestos y transferencias durante la pandemia COVID-19 en Ecuador**

Después de la alarma mundial sobre el coronavirus a finales de 2019, con epicentro en China, los casos confirmados en las Américas se comenzaron a reportar a inicios de 2020. Enfocándonos en el caso de Ecuador, el Ministerio de Salud dio a conocer el primer caso el 29 de febrero de 2020. Para el 11 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud y el 13 de marzo se activó el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) a nivel nacional (Ministerio de Salud Pública, 2020). Lo siguiente fue restringir la movilidad o establecer el confinamiento

de las personas en ciudades como Quito y para el 15 de marzo, se decretó el estado de emergencia a nivel nacional, restringiendo casi todas las actividades públicas y privadas, excepto las denominadas “esenciales”, como sanidad y alimentación. El confinamiento estricto se mantuvo hasta junio de 2020 y a partir de julio, se comenzaron a flexibilizar dichas medidas buscando normalizar el funcionamiento de los negocios y las instituciones, para lo cual se implementaron acciones como el teletrabajo.

De acuerdo con las cifras oficiales, se han contabilizado 35 818 personas fallecidas y confirmadas con COVID-19. Sin embargo, el exceso de muertes entre el 20 de marzo de 2020 y diciembre de 2021 se contabilizó por sobre los 89 165 (Observatorio Social del Ecuador, 2022). Además de los efectos sanitarios en el deceso de personas y las afectaciones en la salud, se tuvieron efectos tanto en lo económico<sup>22</sup> como en lo social y lo político. Por ello, desde el gobierno central se tomaron ciertas medidas de política pública con el propósito de mitigar los efectos adversos de la pandemia sobre la economía de los hogares.

Luego de los efectos sanitarios, las consecuencias más visibles se dieron en el mercado laboral, puesto que con el cierre de muchos negocios, aumentó el desempleo y se redujo considerablemente el número de trabajadores en el sector formal de la economía, así como bajo condiciones laborales formales. Del mismo modo, se vieron reducidos los ingresos de las personas en actividades informales como el comercio, y de todas maneras, las personas que mantenían sus trabajos vieron reducidos sus ingresos. Bajo este panorama, aumentó tanto la pobreza por ingresos —pasando de 25% en 2019 a 33% en 2020— como la extrema pobreza —al pasar de 8.9% en 2019 a 15.4% en 2020—. Asimismo, aumentó la desigualdad, pasando de 0.473 puntos en 2019 a 0.498 en 2020.

Utilizando técnicas de microsimulación combinadas con métodos de descomposición, estudios recientes han demostrado que las políticas de impuestos y transferencias tuvieron un impacto muy limitado en mitigar el aumento de la pobreza y desigualdad durante la pandemia (Jara et al., 2022b; Avellaneda et al., 2022). El modesto impacto del sistema de impuestos y transferencias se explica por dos razones. Primero, el Bono de Protección Familiar en sus cuatro fases y el Bono Nutricional tuvieron baja cobertura y duración. Segundo, el Bono de Desarrollo Humano no pudo brindar protección a hogares que sufrieron pérdidas de ingresos, ya que la recepción de este bono no depende del ingreso de los hogares sino del índice de registro social. En este sentido, las únicas políticas que actuaron como estabilizadores automáticos fueron los aportes a seguridad social y el impuesto a la renta, absorbiendo parte del choque económico en la parte alta de la distribución de ingresos (Jara et al., 2022b; Avellaneda et al., 2022).

## 5. Lecciones y recomendaciones

Con base en los análisis, en esta sección se discuten las principales lecciones adquiridas respecto rol que han tenido los impuestos directos y transferencias monetarias en reducir

---

22 De acuerdo con los datos de las cuentas nacionales del Banco Central del Ecuador, el PIB para 2020 se redujo en 14% respecto a 2019, (BCE,2020)

la pobreza y desigualdad de ingresos en Ecuador. Sumado a esto, se resaltan los objetivos que se debería tener en cuenta para considerar hacia dónde direccionar las políticas de impuestos y transferencias en vista a reducir la pobreza y desigualdad de ingresos en Ecuador. Debido a la importancia en el acceso y uso de datos para evaluar el progreso de la situación de los hogares en el país, esta sección define recomendaciones de carácter técnico, por un lado, y de política pública, por otro.

Desde el punto de vista técnico, algunas recomendaciones pueden ser resaltadas. Primero, para el presente análisis ha sido importante realizar una especie de arqueología de la información respecto de las encuestas de empleo de los hogares, con el propósito de recolectar los datos de fuente primaria y a nivel micro o desagregado (hogares y personas). Este tipo de trabajo es fundamental para hacer un recuento de la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos en Ecuador y debería ser fomentado dentro de instituciones públicas. En este sentido, para este trabajo, se ha priorizado el uso de la ENEMDU desde el momento en que su levantamiento se volvió permanente con el objetivo de tener información comparable. Este esfuerzo inicial de crear una serie histórica comparable debe ser profundizado, revisando que exista un mayor grado de consistencia entre los periodos donde hubo cambios metodológicos en la encuesta.

Segundo, la calidad de la información de ingresos levantada en la ENEMDU debería ser contrastada con registros administrativos. Un cruce directo entre las encuestas y datos administrativos de ingresos provenientes del Servicio de Rentas Internas o del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social podría permitir analizar en qué medida problemas de subreporte de ingresos o de subrepresentación de altos ingresos en la ENEMDU sesgan los indicadores de desigualdad y la incidencia del impuesto a la renta. De igual manera, un cruce directo entre las encuestas y los datos del Registro Social permitirían identificar posibles problemas en el reporte de la recepción de bonos en la ENEMDU, dado que la segunda tiene un enfoque específico de monitoreo del mercado laboral.

Tercero, la posibilidad de vincular de forma directa las encuestas de hogares a modelos de microsimulación de impuestos y transferencias debería ser explorada con mayor detenimiento. Esto permitiría tener una serie continua de datos que contengan información acerca de pagos a la seguridad social e impuesto a la renta y recepción de transferencias monetarias para la población de Ecuador. De esta manera, sería posible evaluar el efecto de reformas socio fiscales de manera regular y para cualquier periodo de interés.

Desde el punto de vista de política pública, se pueden resaltar tres recomendaciones importantes. Primero, la discusión y formulación de políticas o programas para la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad debería estar directamente vinculada al diseño de reformas socio fiscales. En particular, las normativas deberían identificar la medida en la cual reformas a transferencias monetarias e impuestos directos prevén reducir la pobreza y desigualdad de ingresos en el país. En este sentido, las propuestas de políticas o programas deberían ser acompañadas de una evaluación ex ante del efecto que estas tendrían a nivel de pobreza y desigualdad. Este tipo de evaluación es recurrente en países desarrollados por medio de modelos de microsimulación y facilita el seguimiento a los programas introducidos y la rendición de cuentas de gobiernos de turno.

Segundo, si bien los programas de transferencias monetarias se han institucionalizado dentro de la política social del país, es necesario repensar sus objetivos y rediseñarlos. Hasta ahora, los programas de transferencias monetarias se mantienen dentro de una visión asistencialista. Es posible que, por esta razón, el efecto de las transferencias monetarias en reducir la pobreza y desigualdad de ingresos en Ecuador sea limitado. Por una parte, la identificación de beneficiarios sufre de problemas de focalización. Por otra, la generosidad de las transferencias no se ve reflejada en cambios en los mecanismos que permiten a los hogares escapar de la pobreza, por ejemplo, el acceso adecuado a educación y salud de calidad. En este sentido, el objetivo de los programas de transferencias monetarias en Ecuador debería ser reevaluado desde una perspectiva de derecho —derecho a un nivel de vida digno—, vinculándolo directamente con la visión de erradicar la pobreza en el país.

Tercero, al igual que los programas de transferencias monetarias, el diseño del impuesto a la renta de personas naturales no ha sido necesariamente considerado desde su rol redistributivo. La discusión de reformas al impuesto a la renta se concentra en general en objetivos recaudatorios sin ser vinculados a la mejora o expansión de políticas sociales o la disminución de desigualdades. Es posible que por esta razón, las reformas al impuesto a la renta han sido menos regulares que a las transferencias monetarias. Estos dos tipos de reformas deberían ser consideradas de manera complementaria y en conjunto. Una expansión importante de los programas de transferencias monetarias requeriría necesariamente una revisión del diseño del impuesto a la renta. Sin embargo, es importante recalcar que el financiamiento de la expansión de políticas sociales debe considerarse dentro de una perspectiva más amplia que incluya no solamente reformas al impuesto a la renta de personas naturales sino también de sociedades, impuestos indirectos y a la riqueza.

Las políticas de impuestos y transferencias monetarias pueden tener un efecto importante en reducir la pobreza y desigualdad de ingresos, como sí lo hacen en los países de la Unión Europea, por ejemplo<sup>23</sup>. Por esta razón, este trabajo se enmarca dentro de visión evaluativa y resalta que es indispensable que el monitoreo y evaluación de las políticas específicas se realicen de manera regular, técnica y bajo un enfoque de mejora continua (Arévalo y Montesdeoca, 2022), donde deberían incluirse tanto metodologías cuantitativas como cualitativas. En este sentido, es importante considerar un acercamiento entre la academia y los hacedores de política pública para promover el uso de herramientas para el análisis de políticas pública con base en evidencia.

---

23 En la Unión Europea, los impuestos directos y transferencias monetarias redujeron el coeficiente de Gini de 0,494 (ingreso de mercado) a 0,289 (ingreso disponible) en el 2019. En el mismo año, la tasa de pobreza se redujo de 35.5% a 16% gracias al efecto de las políticas socio-fiscales (EUROMOD, 2022). Adicionalmente, estudios recientes muestran que los sistemas de impuestos y transferencias de varios países de la Unión Europea estuvieron bien equipados para combatir el efecto de la crisis de la COVID 19, lo que resultó en cambios menores en los niveles de pobreza y desigualdad de ingreso disponible, a pesar del impacto negativo en empleo e ingresos de mercado (Christl et al., 2021).

## 6. Conclusiones

En las tres últimas décadas, Ecuador ha vivido grandes cambios a nivel político, económico y social que han determinado la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos en el país. De entre estos cambios, es importante diferenciar aquellos que están relacionados a las políticas socio fiscales, de aquellos cambios fruto de otros factores socioeconómicos y demográficos. En efecto, pensando a futuro, es esencial considerar qué tipo de políticas son las más eficaces en reducir la pobreza y desigualdad en Ecuador.

De los instrumentos utilizados para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad, no solo en Ecuador sino en la región, se destacan los programas de transferencias monetarias y los impuestos directos como la forma más efectiva de financiar dichos programas y redistribuir los ingresos. En este capítulo nos concentramos en analizar en qué medida las reformas de impuestos directos y transferencias monetarias de las últimas décadas han contribuido en reducir la pobreza y la desigualdad en Ecuador. Para esto, primero se describió la evolución de la pobreza y desigualdad utilizando las Encuestas de Empleo Desempleo y Subempleo de Hogares (ENEMDU) de finales de año del periodo 1988-2021. Después, para años clave en los que se introdujeron reformas socio fiscales importantes, se utilizaron técnicas de microsimulación para cuantificar la contribución de estas reformas en reducir la pobreza y la desigualdad comparado con otros factores.

Entre 1988 y 2021, se destacan cuatro periodos importantes en cuanto a la evolución de la pobreza y la desigualdad en Ecuador. En el primero (1988-2001), la pobreza cae inicialmente hasta 1997, pero luego aumenta entre 1998 y 2001 debido a la crisis financiera que golpeó a la economía ecuatoriana. El segundo periodo (2001-20014) está caracterizado por una disminución significativa de la pobreza y desigualdad y coincide con el auge de las materias primas de 2007 a 2014 y la introducción del principal programa de asistencia social en el país, el Bono de Desarrollo Humano. El tercer periodo (2014-2019) es de estancamiento en la reducción de la pobreza y desigualdad en el país. Finalmente, el último periodo refleja el aumento de la pobreza y desigualdad como resultado de la pandemia de COVID-19.

En cuanto al efecto de las políticas socio fiscales, los resultados del análisis muestran que las reformas a impuestos directos y transferencias monetarias introducidas entre 2003 y 2019 siempre contribuyen a la reducción de la pobreza y de la desigualdad en Ecuador. No obstante, el efecto de las políticas socio fiscales es limitado, contribuyendo, en promedio, menos del 20% del cambio total en pobreza y desigualdad en los tres subperiodos analizados. Esto ha resultado en que tanto el aumento o la disminución de la pobreza y desigualdad en Ecuador siguen siendo determinados por cambios en la economía que afectan los ingresos de mercado. Es así como entre 2014 y 2019 se observa un aumento de la pobreza y desigualdad, explicados por cambios poblacionales y de ingreso de mercado; las políticas socio fiscales, si bien mitigan en parte este aumento, no logran contrarrestar el deterioro de los ingresos de los hogares. Este mismo efecto se observa durante la pandemia de COVID-19, pero de manera aún más drástica, con un aumento dramático de la pobreza y desigualdad en Ecuador y un efecto mínimo de las políticas de emergencia, particularmente si se compara con otros países de la región (Avellaneda et al., 2021).

En este sentido, es fundamental repensar la función y el diseño de las políticas de impuestos y transferencias monetarias. Del lado de las transferencias, si bien los programas de asistencia social se han institucionalizado en Ecuador, aún persisten problemas de focalización, cobertura y generosidad en el monto de bonos que permitan a los hogares adquirir un nivel de vida adecuado. Adicionalmente, la pandemia COVID-19 ha resaltado los problemas de las transferencias monetarias cuya elegibilidad está basada en índices compuestos (proxy-means-testing). Estos programas no actúan como estabilizadores automáticos, lo que significa que, en caso de una pérdida de empleo o ingresos, los hogares quedan desprotegidos. Esto resalta la necesidad de repensar la protección social en Ecuador. Del lado fiscal, es importante pensar en reformas progresivas al impuesto a la renta de personas naturales que permitan crear recursos para financiar la expansión de políticas sociales. Este tipo de reformas tendría un efecto redistributivo importante. Sin embargo, cabe resaltar que el financiamiento de la expansión de la protección social en Ecuador debería ser pensada en un contexto más amplio que incluya reformas a impuestos directos e indirectos, impuestos a las sociedades y a la riqueza.

El análisis de este capítulo se ha concentrado en el efecto de los impuestos y transferencias en la pobreza y desigualdad e ingresos, utilizando el concepto de ingreso disponible como variable principal. Por esta razón, no se han considerado los efectos de impuestos indirectos y subsidios. El análisis del efecto de estos instrumentos requiere encuestas con información de ingresos y gastos que, si bien existen en Ecuador, se recogen con menos regularidad. Del mismo modo, la provisión de cuidado, salud y educación pública tiene efectos redistributivos pero su análisis requiere información detallada acerca de la manera en la que estos recursos se distribuyen dentro de la población. Finalmente, en el futuro, el efecto de impuestos y transferencias debería analizarse también desde una perspectiva multidimensional (Jara y Schokkaert, 2017). Sin embargo, este tipo de análisis tiene limitantes más importantes a nivel de datos.

## 7. Referencias

- Acosta Espinosa, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*.
- Arévalo Gross, C. J., y Montesdeoca Espín, L. C. (2022). Evaluation in Ecuador. En *The Institutionalisation of Evaluation in the Americas* (pp. 267-296). Palgrave Macmillan, Cham.
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente (1998). *Constitución Política de la República de Ecuador 1998*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Ley Humanitaria. Registro Oficial N. 229*.
- Avellaneda, A., Chang, R., Collado, D., Jara, H. X., Míderos, A., Montesdeoca, L., ... y Vanegas, O. (2021). *Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the*

*Andean region during the COVID-19 pandemic.* CeMPA Working Paper 8/21, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Essex.

- Banco Central del Ecuador (2017). 90 años de Información Estadística. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/80anos/Indexe90anos.htm>
- Banco Central del Ecuador (2010). La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anos.pdf>
- Bargain, O., y Callan, T. (2010). Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: a decomposition approach. *The Journal of Economic Inequality*, 8(1), 1-21.
- Bargain, O., Jara, H. X. and Rodriguez, D. (2017). Learning from your neighbour: swapping tax-benefit systems in Latin America. *Journal of Economic Inequality*, 15(4), pp. 369-392. <https://doi.org/10.1007/s10888-017-9367-5>
- Brassel, F., Herrera, S., y Laforge, M. (Eds.). (2008). *¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos.* Quito: SIPAE
- Castillo, R., y Puebla, D. (2016). Aspectos metodológicos sobre la medición de la pobreza por ingresos en el Ecuador. *Revista de Estadística y Metodologías.*
- CEPAL (2018a). *Medición de la pobreza por ingresos.* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44314-medicion-la-pobreza-ingresos-actualizacion-metodologica-resultados>
- CEPAL (2018b). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo.* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43513-perspectivas-economicas-america-latina-2018-repensando-instituciones-desarrollo>
- CEPAL-IEF. (2014). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea.* (Estudio N.º 8). Serie Estados de la Cuestión. <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1412088027-Estudio8deffinal.pdf>
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., y Zucman, G. (Eds.). (2022). *World inequality report 2022.* Harvard University Press.
- Christl, M. De Poli, S., Figari, F., Hufkens, T., Leventi, C., Papini, A., Tumino, A. (2021). *The cushioning effect of fiscal policy in the EU during the COVID-19 pandemic.* JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms 2/2021.
- Consejo Supremo de Gobierno (1979). Constitución Política de la República de Ecuador.

- Decoster, A., Jukka Pirttilä, J., Holly Sutherland, H., y Gemma Wright, G. (2019). SOUTHMOD: modelling tax-benefit systems in developing countries. *The International Journal of Microsimulation*, 12(1), 1-12.
- EUROMOD (2022). EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income. [https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/statistics using EUROMOD version no. 14.0+](https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/resources/statistics-using-EUROMOD-version-no-14.0+).
- Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 4-5.
- Gil, C. G. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 140, 107-118.
- H. Congreso Nacional. (2000) *Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley 2000-4)*.
- H. Congreso Nacional (1988). *Informe del Consejo Nacional de Desarrollo*. Quito.
- INE (1976). Encuesta de Población y Ocupación.
- INEC (2019). Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo Y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de pobreza y desigualdad. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf)
- INEC (2008). Medidas de Pobreza y Extrema Pobreza por Ingresos. Resumen Ejecutivo.
- INEM (1987). Encuesta Permanente de Hogares.
- Jara, H. X., Martín, F., Montesdeoca, L., y Vera, L. (2022a). SOUTHMOD Country Report–Ecuador: ECUAMOD 2.1.
- Jara, H.X., Montesdeoca, L. y Tasseva, I. (2022b). The Role of Automatic Stabilizers and Emergency Tax–Benefit Policies During the COVID-19 Pandemic: Evidence from Ecuador. *European Journal of Development Research*, 34, 2787-2809. <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00490-1>
- Jara, H. X., y Varela, M. (2019). Tax-benefit microsimulation and income redistribution in Ecuador. *International Journal of Microsimulation*, 12(1), 52-82.
- Jara, H. X., y Oliva, N. (2018). *Ecuador's top income adjustments and tax reforms*, 165. WIDER Working Paper.

- Jara, H. X., and Schokkaert, E. (2017). Putting measures of individual well-being to use for ex-ante policy evaluation. *Journal of Economic Inequality*, 15(4), pp. 421-440. <https://doi.org/10.1007/s10888-017-9370-x>
- Mahler, D. G., Yonzan, N., y Lakner, C. (2022). *The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty*. Policy Research Working Papers; 10198. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/38114>
- Martínez-Gijón Machuca, M. Á. (2004). *Protección social, seguridad social y asistencia social* (España y la Unión Europea).
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Proforma presupuestaria 2020*.
- Ministerio de Salud Pública (2020). Acuerdo Ministerial N.º 00126-2020. Se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud.
- Observatorio Social del Ecuador (2022) Personas Fallecidas por coronavirus en Ecuador. <https://www.covid19ecuador.org/fallecidos>.
- Palacio, M.G. y Izurieta, G. (2024). Asistencia Social en el Ecuador, en Política Social, Pobreza y Desigualdad en el Ecuador: 1980-2021.
- Paz y Miño, Juan (2015), *Historia de los Impuestos en el Ecuador. Visión sobre el régimen impositivo en la historia económica nacional*. Quito: SRI-PUCE-THE.
- PNUD (1990). *Informe 1990. Pub.* PNUD-Tercer Mundo. Edics. Bogoti.
- Presidencia de la República (1980). Decreto Supremo N.º 3815 publicado en el Registro Oficial N.º 208 de 12 de junio de 1980
- Presidencia de la República (1998). Decreto Ejecutivo N.º 129. Subsidio para madres con al menos un hijo menor de 18 y para Personas Adultas Mayores.
- Presidencia de la República (2000). Decreto Ejecutivo N.º 23 publicado en el Registro Oficial N. 8 de 2 de febrero de 2000
- Presidencia de la República (2003a). Decreto Ejecutivo N.º 347. Cámbiese el Programa Bono Solidario por Programa Bono de Desarrollo Humano BDH. (7 de mayo de 2003).
- Presidencia de la República (2003b). Decreto Ejecutivo N.º 535. Se define al Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de programas sociales (Selben) (30 de junio de 2003).
- Presidencia de la República (2007a). Decreto Ejecutivo N.º 12. Incremento del valor del Bono de Desarrollo Humano a la suma de treinta dólares. (15 de enero de 2007).

- Presidencia de la República (2007b). Decreto Ejecutivo N.º 580 del 23 de agosto de 2007 dónde se cambia de denominación de Ministerio de Bienestar Social al de Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Presidencia de la República (2009). Decreto Ejecutivo N.º 1838. Incremento a USD 35 mensuales Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, y se delega al Programa Protección Social administración varios subprogramas. (20 de julio de 2009).
- Presidencia de la República (2013). Decreto Ejecutivo N.º 1395. Se establece el incremento a USD 50 mensuales del Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad. (2 de enero de 2013).
- Presidencia de la República (2017). Decreto Ejecutivo N.º 253. Se establece el componente variable en el Bono de Desarrollo Humano, con el objeto de mejorar los niveles de vida y de ingresos de los beneficiarios con hijos menores de 18 años. (22 de diciembre de 2017).
- Presidencia de la República (2019). Decreto Ejecutivo N.º 712. Créase el Comité Interinstitucional del Registro Social, encargado de los lineamientos para la administración del Registro Social. Quito: Presidencia Constitucional de la República.
- ONU (2022) Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Ravallion, Martin, Gaurav Datt, and Dominique van de Walle. (1991). Quantifying absolute poverty in the developing world. *Review of Income and Wealth*, 37: 345–361.
- Ravallion, M., Chen, S., y Sangraula, P. (2009). Dollar a day revisited. *World Bank Economic Review*, 23(2), 163-184.
- Sader, E., & Gentili, P. (comps.). (2003). *La trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social* (2da. ed.). Buenos Aires: CLACSO Secretaría Técnica del Frente Social (2007). *Informe de Desarrollo Social*. Quito.
- SENPLADES (2018). Proyecto Actualización del Registro Social. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/02/Documento-Proyecto-Actualizacion-del-Registro-Social.pdf>
- SENPLADES (2012). Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional del Buen Vivir (primera edición) 2013-2017.
- SENPLADES (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Servicio de Rentas Internas (2012). Una nueva política fiscal para el buen vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal.

Servicio de Rentas Internas (2020). Impuesto a la Renta. SRI. <https://www.sri.gob.ec/web/guest/impuesto-renta> en Septiembre 2022

Sunkel, O., y Paz, P. (1999). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/011fa262-0b9c-4845-a7cf-9c85284865fb/content>

Sutherland, H., y Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.

## Anexo A. ECUAMOD, el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias de Ecuador

ECUAMOD, el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias de Ecuador, consiste en una serie de códigos en los que se ha traducido la normativa de impuestos y transferencias de hogares del país en una serie de ecuaciones aritméticas con el objetivo de calcular, para cada persona en una base de microdatos, el monto que deben pagar en términos de aportes a la seguridad social e impuesto a la renta de personas naturales y el monto que deben recibir en términos de transferencias monetarias (Jara y Varela, 2019). ECUAMOD utiliza como insumo información del ingreso de mercado y las características sociodemográficas de los hogares en la ENEMDU para simular los aportes de asalariados e independientes al IESS, el impuesto a la renta de personas naturales, el Bono de Desarrollo Humano y el Bono Joaquín Gallegos Lara. Las pensiones contributivas (por ejemplo, jubilación por vejez, discapacidad, invalidez, etc.) no pueden ser simuladas porque la ENEMDU no contiene información del historial de aportes al IESS de cada persona. En este caso, los montos de pensiones se toman directamente de la ENEMDU según lo que reportan los informantes. Con base en los elementos simulados y reportados en la encuesta, ECUAMOD permite calcular el ingreso disponible de cada hogar, que se define como el ingreso de mercado menos impuestos y aportes al IESS más transferencias monetarias.

Formalmente, el ingreso disponible  $y(x, z, p)$  puede ser representado como<sup>24</sup>:

$$y(x, z, p) = x - \tau(x, z, p) + b(x, z, p),$$

donde  $x$  representa el ingreso de mercado,  $z$  denota las características sociodemográficas del hogar (número de niños, nivel de educación de los miembros del hogar, características de la vivienda, etc.) y  $p$  representa los parámetros monetarios del sistema de impuestos y transferencias (montos de los bonos, nivel de las franjas de impuesto a la renta, etc.).

La función  $\tau(x, z, p)$  representa el monto de impuesto a la renta y aportes a la seguridad social que dependen del nivel de ingreso de mercado, las características sociodemográficas y los parámetros del sistema de impuestos y aportes a seguridad social. Por ejemplo, la simulación de aportes a la seguridad social toma en cuenta las tasas de aporte al IESS que varían dependiendo del régimen al que la persona está afiliada (régimen general o voluntario) y de la industria en la que la persona trabaja. La información de afiliación e industria (contenida en  $z$ ) se toma directamente de la ENEMDU. Para tener en cuenta la prevalencia del empleo informal en Ecuador, la simulación de aportes a seguridad social se aplica solamente a personas con ingresos laborales que reportan estar afiliadas al IESS.

La función  $b(x, z, p)$  representa el monto de transferencias monetarias que depende también del nivel de ingreso de mercado, las características sociodemográficas y los parámetros de los programas de transferencias monetarias. Es importante recalcar que

---

<sup>24</sup> Esta es una derivación más detallada de la función de impuestos y transferencias presentada en la sección 3.3. que describe la descomposición de cambios en pobreza y desigualdad en el tiempo.

la función  $b(x, z, p)$  contiene tanto las transferencias monetarias simuladas (Bono de Desarrollo Humano y Bono Joaquín Gallegos Lara) como las pensiones contributivas que son tomadas directamente de la ENEMDU. En el cálculo del Bono de Desarrollo Humano, ECUAMOD replica el Índice del Registro Social (contenido en  $z$ ) para simular la elegibilidad y asignar el monto estipulado en la ley a los hogares identificados como beneficiarios en la simulación. Para el Bono Joaquín Gallegos Lara, identificamos como beneficiarios a las personas que reportan recibir el bono en la ENEMDU y les asignamos el monto estipulado en la normativa.

ECUAMOD no solo permite obtener la distribución de ingreso disponible de acuerdo con las políticas que estuvieron vigentes en cada año del análisis, sino también simular distribuciones contrafactuales por medio de cambios en las funciones de impuestos y transferencias. Por ejemplo, la introducción de una reforma al sistema de impuestos y aportes al IESS en el modelo (un aumento del número de franjas de impuesto a la renta, un cambio en las tasas de aporte al IESS, etc.) puede ser representada por la función  $\tau'(x, z, p')$ . De igual manera, una reforma al sistema de transferencias (por ejemplo, un aumento en el monto del Bono de Desarrollo Humano) puede ser representada  $b'(x, z, p')$ . Asumiendo que no hay cambios en la distribución de ingreso de mercado ni en las características sociodemográficas de la población, ECUAMOD nos permite obtener la distribución contrafactual de ingreso disponible representada por:

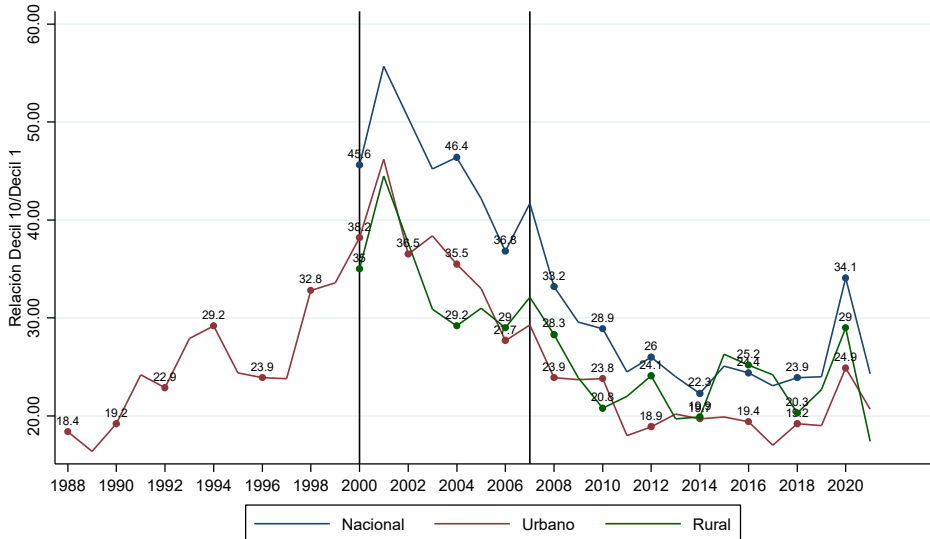
$$y'(x, z, p') = x - \tau'(x, z, p) + b'(x, z, p'),$$

donde a la población original de la ENEMDU —con ingresos de mercado  $x$  y características sociodemográficas  $z$ — se le han aplicado las reglas de la reforma contrafactual de impuestos y transferencia (por ejemplo,  $\tau'(x, z, p')$  y  $b'(x, z, p')$ ).

El efecto de la reforma simulada en ECUAMOD puede ser evaluado comparando indicadores de pobreza, desigualdad o recaudación y gasto, con base en la distribución original,  $y(x, z, p)$ , y contrafactual,  $y'(x, z, p')$ . En el caso particular de nuestro análisis, ECUAMOD es utilizado para crear distribuciones contrafactuales de ingreso disponible obtenidas al aplicar las políticas de impuestos y transferencias de un periodo (por ejemplo, 2003) a la población uno diferente (por ejemplo, 2008). Es importante mencionar que ECUAMOD es un modelo estático. En este sentido, las simulaciones no toman en cuenta posibles cambios de comportamiento de los individuos (por ejemplo, cambios en oferta laboral) como resultados de las reformas a impuestos y transferencias implementadas.

## Anexo B. Figuras y tablas adicionales

Figura B1: Relación entre el decil 10 y el decil 1 (promedio del ingreso per cápita familiar)



Fuente: ENEMDU (1988-2021)

Elaboración propia.

**Tabla B1:** Contribución pobreza (con ingreso de mercado) por características sociodemográficas

	2003	2008	Contri- bución	2008	2014	Contri- bución	2014	2019	Contribu- ción
Urbano	40.4	25.3	-9.8	25.3	19.3	-3.8	19.3	20.7	1.0
Rural	72.1	62.6	-3.7	62.6	39.3	-8.2	39.3	49.1	3.0
Hombre	50.4	37.1	-6.9	37.1	24.8	-6.0	24.8	29.3	2.1
Mujer	52.0	38.3	-6.5	38.3	26.6	-6.0	26.6	30.3	2.0
Entre 0 y 14	61.9	49.0	-5.9	49.0	33.8	-4.5	33.8	39.6	1.1
Entre 15 y 17	53.4	41.7	-0.7	41.7	30.4	-0.9	30.4	35.6	0.3
Entre 18 y 29	43.5	30.0	-2.9	30.0	19.1	-2.1	19.1	24.3	0.7
Entre 30 y 44	46.4	33.8	-2.4	33.8	22.3	-1.8	22.3	25.4	0.5
Entre 45 y 64	41.6	28.1	-1.3	28.1	18.4	-1.8	18.4	21.2	0.9
65 años y más	53.4	40.1	-0.3	40.1	32.0	-0.9	32.0	32.4	0.6
Ninguno	71.7	60.9	-1.8	60.9	43.9	-1.7	43.9	49.2	0.3
Centro de alfabetización	67.8	53.4	0.2	53.4	46.6	-0.1	46.6	62.2	0.0
Educación básica	58.3	44.8	-9.5	44.8	31.5	-9.0	31.5	37.0	2.1
Educación media	33.8	23.3	-1.3	23.3	16.5	-0.6	16.5	20.7	1.5
Superior	15.4	7.7	-0.8	7.7	5.8	-0.2	5.8	7.0	0.2
Indígena	67.3	66.8	-0.6	66.8	51.5	-1.1	51.5	61.5	2.6
Afrodescendiente	52.8	45.1	0.1	45.1	31.6	-1.1	31.6	41.3	1.1
Montuvio	44.2	34.4	-7.6	34.4	41.3	-26.2	41.3	34.3	1.0
Mestizo	37.1	28.4	-0.9	28.4	22.1	16.6	22.1	23.7	-0.7
Blanco	42.5	64.8	0.0	64.8	15.4	0.2	15.4	18.6	0.0
Otro	0.0	0.0	0.0	0.0	19.1	0.0	19.1	30.9	0.0
Total nacional	51.2	37.7	-13.5	37.7	25.7	-12.0	25.7	29.8	4.1

Fuente: ENEMDU (2003-2019)

Elaboración propia.

**Tabla B2:** Contribución pobreza extrema (con ingreso de mercado) por características sociodemográficas

	2003	2008	Contribución	2008	2014	Contribución	2014	2019	Contribución
Urbano	18.8	9.4	-6.1	9.4	6.1	-2.1	6.1	6.5	0.3
Rural	45.3	36.1	-3.4	36.1	18.8	-6.0	18.8	27.6	2.8
Hombre	27.3	17.8	-4.9	17.8	9.8	-3.9	9.8	13.2	1.6
Mujer	28.3	18.8	-4.6	18.8	10.5	-4.2	10.5	13.4	1.5
Entre 0 y 14	36.0	24.9	-4.5	24.9	13.8	-3.3	13.8	17.9	1.0
Entre 15 y 17	28.3	20.5	-0.5	20.5	12.0	-0.6	12.0	17.4	0.3
Entre 18 y 29	21.3	13.3	-1.7	13.3	6.4	-1.3	6.4	10.4	0.6
Entre 30 y 44	24.1	15.6	-1.6	15.6	8.3	-1.2	8.3	10.7	0.4
Entre 45 y 64	21.3	13.1	-0.9	13.1	7.3	-1.0	7.3	9.1	0.5
65 años y más	30.2	21.1	-0.3	21.1	15.7	-0.6	15.7	15.3	0.3
Ninguno	46.2	35.3	-1.4	35.3	23.2	-1.0	23.2	25.7	0.1
Centro de alfabetización	44.7	31.6	0.1	31.6	24.6	-0.1	24.6	28.4	0.0
Educación básica	32.2	21.8	-7.1	21.8	12.6	-6.1	12.6	17.0	2.1
Educación media	13.9	9.4	-0.6	9.4	5.3	-0.5	5.3	8.0	0.8
Superior	4.8	2.5	-0.2	2.5	1.9	-0.1	1.9	2.8	0.1
Indígena	42.6	45.4	-0.2	45.4	30.6	-1.0	30.6	41.4	2.0
Afrodescendiente	26.9	23.4	0.1	23.4	14.3	-0.6	14.3	24.1	0.8
Montuvio	22.3	15.5	-5.3	15.5	20.6	-11.7	20.6	10.7	0.0
Mestizo	16.8	12.7	-0.4	12.7	7.6	5.5	7.6	8.9	0.3
Blanco	13.6	10.2	0.0	10.2	4.3	0.1	4.3	7.5	0.0
Otro	0.0	0.0	0.0	0.0	18.7	0.0	18.7	0.0	0.0
Total nacional	27.8	18.3	-9.5	18.3	10.2	-8.1	10.2	13.3	3.1

Fuente: ENEMDU

Elaboración.

# El bienestar y la pobreza multidimensional en el Ecuador entre 1980 y 2022

*Andrés Mideros-Mora<sup>1</sup>  
Carolina Sánchez<sup>1</sup>*

## Resumen

El bienestar se relaciona con la satisfacción de necesidades materiales y la percepción subjetiva de la vida, así como con las relaciones sociales y ambientales. Este capítulo se enfoca en el concepto de bienestar como el eje central de las políticas sociales, cuyo objetivo es promoverlo y eliminar las barreras que obstaculizan la satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales.

El propósito de este capítulo es analizar el papel desempeñado por el Estado ecuatoriano en la promoción del bienestar de la población, partiendo de los resultados obtenidos durante el período 1980-2022. Asimismo, se analiza la evolución de la pobreza multidimensional, proponiendo un indicador que describe su trayectoria a lo largo del período.

La política social ha estado marcada por la visión de cada gobierno, con distintas concepciones sobre el bienestar y el rol del Estado, lo que conduce a acciones a corto plazo y programas fragmentados. Sin embargo, a pesar de los desafíos y tensiones, se vislumbran elementos de un régimen de bienestar en construcción en Ecuador, cuya consolidación demanda nuevos pactos sociales y fiscales que den sostenibilidad a la garantía de derechos establecidos en la Constitución.

**JEL:** I31, I32, I38.

**KEYWORDS:** Bienestar, pobreza multidimensional, política social, buen vivir.

---

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Quito - Ecuador.

## 1. Introducción

El bienestar humano es el objetivo de las políticas sociales, lo fomentan y buscan eliminar aquellas barreras que lo restringen (Maldonado y Palma, 2013). Si bien no hay una noción única de bienestar,<sup>2</sup> el uso de este concepto, se relaciona con la satisfacción de necesidades materiales, la percepción subjetiva de las personas sobre su vida y su relación con otros y con el ambiente.

Por otro lado, el régimen de bienestar que acoge y construye una sociedad, es el conjunto de acciones y arreglos institucionales que vinculan al Estado, la sociedad y al mercado, para generar el bienestar. Como señala Esping-Andersen (1993), estos arreglos son variados, y se generan según los niveles de desmercantilización y estratificación que los sostienen y reproducen. A estos elementos, Minteguiaga y Ubasart-González (2013), Peña y Lillo y Ubasart-González (2013), siguiendo a Martínez-Franzoni (2007), añaden la desfamiliarización y la calidad del mercado de trabajo.

En otras palabras, el bienestar se logra por una serie de arreglos y relaciones sociales que determinan las interacciones entre la acción pública, el mercado, la comunidad y el medioambiente, para la realización de los procesos necesarios para satisfacer necesidades materiales e inmateriales. Estos arreglos y relaciones se generan en cuanto a la dependencia de un ingreso para adquirir bienes y servicios (mercantilización), desigualdades sociales de todo tipo (estratificación), carga que se pone sobre la familia —y dentro de esta, por la definición de roles de género y edad (familiarización)— y las condiciones de producción, trabajo y empleo (mercado de trabajo) (Martínez, 2008).

Por consiguiente, el propósito de este capítulo radica en analizar la conceptualización del bienestar en Ecuador desde la perspectiva de las políticas públicas y evaluar en qué medida dicha conceptualización se ha reflejado o no en la realidad, con especial énfasis en lo concerniente a la problemática de la pobreza multidimensional en el país durante el periodo 1980-2022. Asimismo, se pretende concluir de qué manera la concepción del bienestar y la implementación de políticas públicas han contribuido a la falta de un régimen de bienestar efectivo en el país.

Presentado ya el contexto de esta investigación, la primera sección de este capítulo tiene como objetivo proporcionar un contexto histórico integral de la situación en Ecuador; considerando aspectos institucionales, crecimiento económico, presupuesto general del Estado, deuda pública y niveles de pobreza. Este análisis arrojará luz sobre la condición del país y las condiciones que existían para la promoción del bienestar.

La segunda sección se enfoca en describir y analizar la postura adoptada por el Estado ecuatoriano con relación a su concepción de bienestar y la orientación de sus políticas sociales. Esto se basa en una revisión exhaustiva de documentos oficiales y declaraciones gubernamentales. La tercera sección se centra en el análisis de los resultados obtenidos en términos de la evolución de la pobreza multidimensional. Se calcula una tasa de pobreza multidimensional ajustada que permite realizar comparaciones coherentes a lo largo de todo el período de estudio.

---

<sup>2</sup> ver Nordbakke y Schwanen (2014).

Finalmente, en la sección de resultados y conclusiones se presentan los hallazgos más relevantes. Se determina que cada administración gubernamental establece su propia visión de bienestar y enfoque en políticas públicas, adaptándolas al contexto económico e institucional. Esto ha llevado a la adopción de acciones a corto plazo y, en consecuencia, evidencia la falta de un régimen de bienestar efectivo en el país.

## **2. Condiciones históricas para el bienestar en el Ecuador**

En un primer nivel, los arreglos institucionales que orientan la idea de bienestar a implementar se ubican en el rol que asume el Estado. Así, en el periodo 1980-2022, Ecuador ha tenido tres Constituciones, en las cuales se ha ido ampliando el campo de acción del Estado para la garantía de derechos, la protección de la naturaleza, la erradicación de la pobreza y la planificación del desarrollo. De este modo, los derechos establecidos constitucionalmente han sido ampliados y desarrollados con mayor precisión, a lo que se suma la garantía de los derechos establecidos en instrumentos internacionales que se mantiene, aunque de manera cada vez más clara (ver Tabla N.º 1).

Para comprender adecuadamente este proceso, es esencial considerar el contexto histórico que ha caracterizado a Ecuador en términos institucionales. La primera de estas Constituciones, promulgada en 1979, mantuvo su vigencia durante dos décadas, marcando el retorno a gobiernos civiles tras un período de inestabilidad política y dictadura militar. Le sucedió la Constitución de 1998, en vigor durante diez años, y que se promulgó en el contexto de la destitución de dos presidentes. Finalmente, la Constitución de 2008, que aún se mantiene vigente, completa este conjunto de documentos fundamentales.

Estas transiciones constitucionales han generado reformas institucionales significativas, incluyendo cambios en las más altas autoridades judiciales. Este proceso ha contribuido a profundizar un escenario de inestabilidad y desconfianza en las instituciones públicas, lo que ha influido en la concepción y ejecución de políticas públicas en el país. La evolución de las instituciones estatales y su rol se presenta como un factor intrínsecamente ligado a la noción de bienestar y a la implementación de políticas públicas en Ecuador.

**Tabla N.º 1:** Funciones del Estado ecuatoriano y derechos establecidos en la Constitución de Ecuador

1979	1998	2008
Funciones y deberes fundamentales:		
<p>Art. 2. Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.</p>	<p>Art. 3. Son deberes primordiales del Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.</li> <li>2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social.</li> <li>3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medioambiente.</li> <li>4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.</li> <li>5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.</li> <li>6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.</li> </ol>	<p>Art. 3. Son deberes primordiales del Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.</li> <li>2. Garantizar y defender la soberanía nacional.</li> <li>3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.</li> <li>4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.</li> <li>5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.</li> <li>6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.</li> <li>7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.</li> <li>8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.</li> </ol>

Derechos:		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos personales</li> <li>• Familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos civiles</li> <li>• Derechos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos del buen vivir:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agua y alimentación</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y cultura</li> <li>• Seguridad social y promoción popular</li> <li>• Trabajo</li> <li>• Derechos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos económicos, sociales y culturales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propiedad</li> <li>- Trabajo</li> <li>- Familia</li> <li>- Salud</li> <li>- Grupos vulnerables (incluye a niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas de alta complejidad, personas de la tercera edad, personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos)                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridad social</li> <li>- Cultura</li> <li>- Educación</li> <li>- Ciencia y tecnología</li> <li>- Comunicación</li> <li>- Deportes</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Derechos colectivos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos</li> <li>- Del medioambiente</li> <li>- De los consumidores</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiente sano</li> <li>- Comunicación e información</li> <li>- Cultura y ciencia</li> <li>- Educación</li> <li>- Hábitat y vivienda</li> <li>- Salud</li> <li>- Trabajo y seguridad social</li> <li>• Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adultas y adultos mayores</li> <li>- Jóvenes</li> <li>- Movilidad humana</li> <li>- Mujeres embarazadas</li> <li>- Niñas, niños y adolescentes</li> <li>- Personas con discapacidad</li> <li>- Personas con enfermedades catastróficas                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas privadas de la libertad</li> <li>- Personas usuarias y consumidoras</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades</li> <li>• Derechos de participación</li> <li>• Derechos de libertad</li> <li>• Derechos de la naturaleza</li> <li>• Derechos de protección</li> </ul>

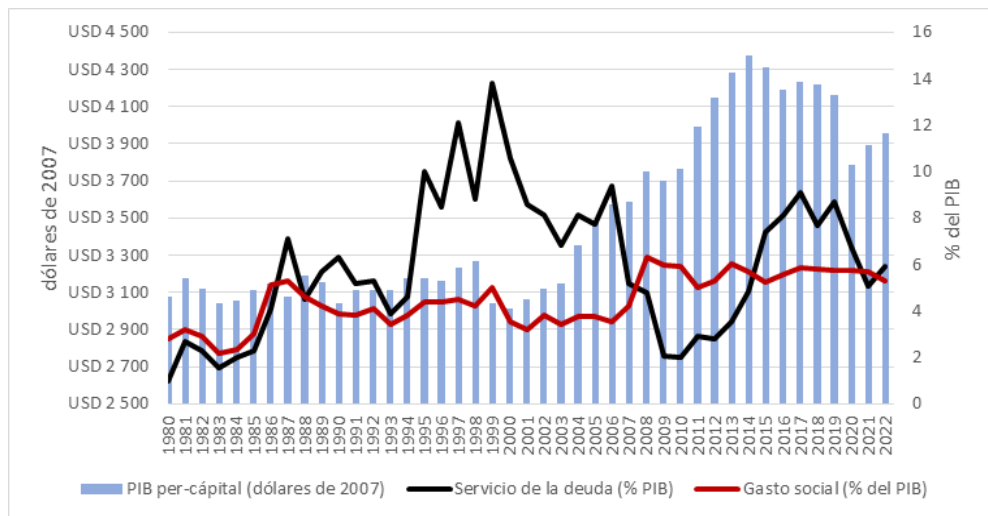
Fuente: Constituciones de la República del Ecuador (1979, 1998 y 2008)

Elaboración propia.

Por otro lado, la concreción de estos mandatos constitucionales se expresa en los presupuestos asignados para la política social. En el Gráfico N.º 1 se observa la evolución del producto

interno bruto (PIB) per-cápita, el servicio de la deuda y el gasto social. De 1980 a 1990 corresponden las denominadas “décadas pérdidas”, debido a un crecimiento prácticamente nulo del PIB, que fluctuó entre USD 3 042 y USD 3 267 por habitante (en dólares constantes a precios de 2007), y terminó con una caída de -6.8% en 1999 y de -1.1% en 2000, por la crisis financiera. En esto años se observa un incremento del gasto social en relación con el PIB en los años de 1984 a 1987, vinculado al aumento de la deuda externa y las condiciones exigidas por organismos multilaterales, para después estancarse. Por su parte, el servicio de la deuda siguió aumentando hasta alcanzar el 14.8% del PIB en 1999.

**Gráfico N.º 1:** PIB per-cápita, servicio de la deuda y gasto social en Ecuador (1980-2022)



Nota: El gasto social incluye los sectores de educación, cultura, salud y desarrollo comunal; y el servicio de la deuda incluye capital e intereses de deuda interna y externa, según se presentan en la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia.

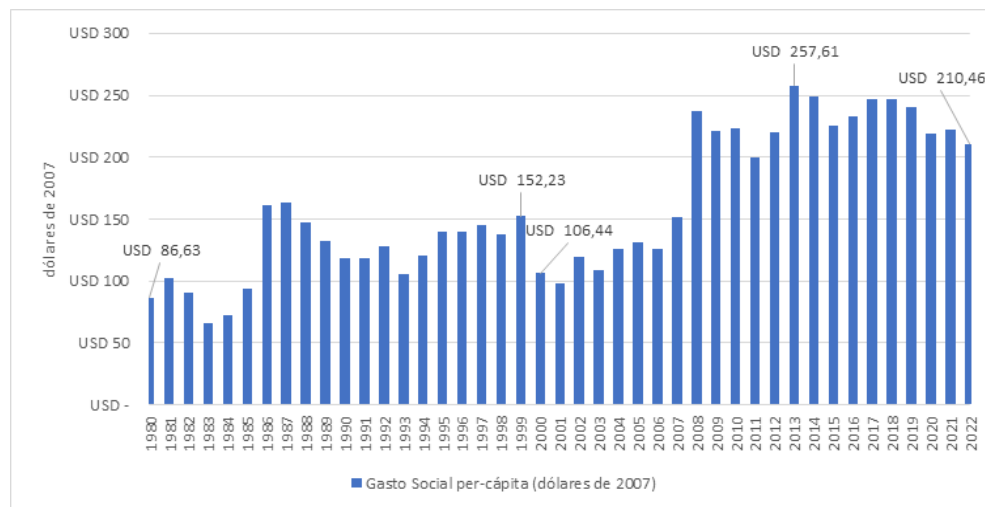
Posteriormente, se observa un periodo de crecimiento que va desde 2001 hasta 2014. Crecimiento que fue estimulado en un primer momento por las inversiones en el sector petrolero relacionadas al oleoducto de crudo pesado y después, por el incremento del precio del petróleo que permitió ampliar la inversión pública una vez que se renegociaron las condiciones de los contratos petroleros en beneficio del Estado. En ese segundo momento, se observa una importante reducción del servicio de deuda y el incremento del gasto social, que alcanzó su máximo histórico en 2008 al situarse en el 6.3% del PIB, marcando un hito al superar al servicio de la deuda que se venía reduciendo rápidamente.

Finalmente, a partir de 2015, y a consecuencia de factores como la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar y el terremoto de 2016, la economía empezó a decrecer;

se incrementó nuevamente el servicio de la deuda y se empezaron a implementar políticas de austeridad fiscal que congelaron, e incluso redujeron el gasto social. Más allá de una pequeña recuperación en 2017, los demás años son de reducción de la producción per cápita, hasta terminar con una caída del -9.1% en 2020 por la paralización de la economía debido a la pandemia por COVID-19. A partir de ese momento, la recuperación ha sido muy lenta, al punto que no se logra equiparse a la situación de 2019, previa al COVID-19.

De manera específica, el Gráfico N.º 2 muestra cómo evolucionó el gasto social en dólares constantes de 2007 por habitante. Entre 1980 y 1999, el gasto social fluctúa con el servicio de la deuda, es decir: a mayor deuda, mayor gasto social, estableciendo dependencia en cuanto a las fuentes de financiamiento y su sostenibilidad. A partir de 1999, se observa una relación más clara con el PIB, en particular en los años de declive económico —1999-2000, 2015-2016 y 2020—, en los que el gasto social se reduce mostrando un comportamiento procíclico y dando cuenta de la ausencia de mecanismos de protección social para sostener el bienestar de las personas ante efectos negativos de la economía.

**Gráfico N.º 2:** Gasto social per cápita en Ecuador, 1980-2022



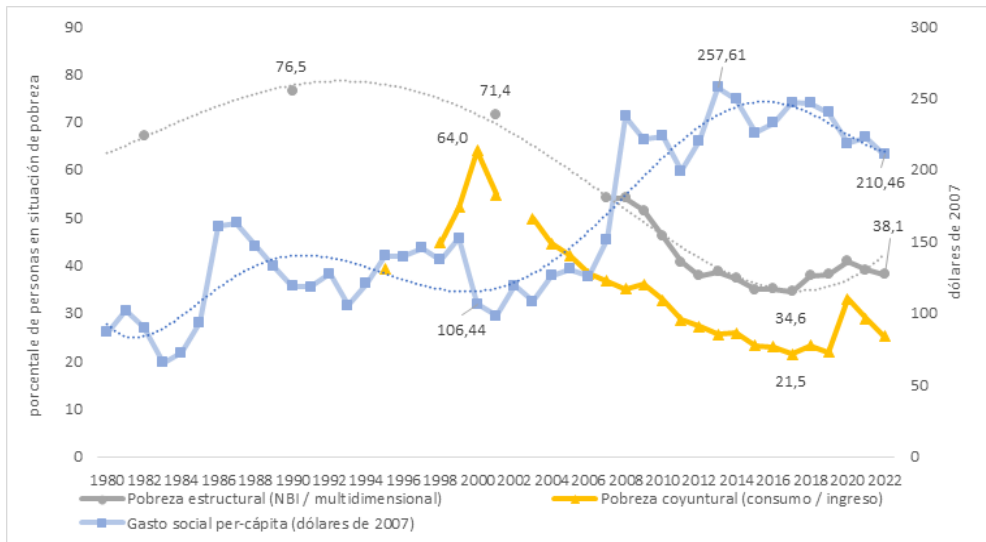
Nota: El gasto social incluye los sectores de educación, cultura, salud y desarrollo comunal, según se presentan en la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia.

Por su parte, los resultados alcanzados en términos de bienestar se pueden observar, en una primera instancia, en los niveles de empobrecimiento de la población. El Gráfico N.º 3 muestra la evolución de la pobreza y su relación con el gasto social. Entre 1982 y 1990 se observa un incremento de la pobreza estructural medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en los correspondientes censos de población y vivienda (CPV) para después reducirse en 2001. En cambio, la pobreza coyuntural por consumo calculada en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) se incrementó entre 1995 y 1999.

Entre 2000 y 2017 se observa un proceso sostenido de reducción de la pobreza que guarda una fuerte relación con el aumento del gasto social. A partir de 2018 el gasto social disminuye mientras que la pobreza aumenta. Es así como en Ecuador existe una marcada relación inversa entre gasto social y reducción de la pobreza, que evidencia la importancia del rol del Estado para el bienestar. El periodo de excepción a esta relación se ve en el incremento del gasto social en 1985-1986 sobre el cual no se observa reducción de la pobreza.

**Gráfico N.º 3:** Pobreza y gasto social en Ecuador, 1980-2022



Nota: La pobreza estructural corresponde al indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) calculado en los Censos de Población y Vivienda (CPV) para 1982, 1990 y 2001, mientras que se usa la tasa de pobreza multidimensional calculada en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) desde 2007. La pobreza coyuntural corresponde a pobreza por consumo calculada en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para 1995, 1998, 1999, 2006 y 2014, mientras que se usa pobreza por ingreso desde la ENEMDU para los demás años reportados.

Fuente: Banco Central del Ecuador e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Elaboración propia.

La evolución de las instituciones estatales y su rol en Ecuador, especialmente a través de las transiciones constitucionales, ha sido fundamental en la concepción y ejecución de políticas públicas relacionadas con el bienestar. A lo largo de las décadas, las Constituciones han ampliado el campo de acción del Estado para garantizar derechos y proteger la naturaleza, sin embargo, el constante cambio constitucional socava la estabilidad institucional al generar incertidumbre legal y debilitar la confianza en las instituciones gubernamentales. Además, la relación entre el gasto social y la reducción de la pobreza es evidente, destacando la importancia del Estado en la promoción del bienestar; ya que un aumento del gasto social se ha correlacionado con una disminución de la pobreza, salvo en casos excepcionales. Esto subraya la necesidad de un enfoque gubernamental sólido y constante para mejorar las condiciones de vida de la población en Ecuador.

### **3. ¿Cómo se ha entendido al bienestar, y cómo se lo ha abordado desde la política social entre 1980 y 2022?**

A través del recuento histórico del mandato constitucional, los planes de desarrollo, y documentos de política pública, se busca examinar los principales hitos en la comprensión del bienestar y su abordaje a través de la política pública en Ecuador desde 1980 hasta 2022. Esto implica lograr una comprensión de las propuestas gubernamentales en cada periodo, que permita evaluar, en la siguiente sección, la efectividad de su implementación, contrastando las acciones con las políticas plasmadas en papel.

La sociedad ecuatoriana es fracturada, con desigualdades, privilegios, necesidades y una serie de brechas estructurales que requieren de un cambio profundo (Mideros y Fernández, 2022). Dichos problemas estructurales se manifiestan en los sistemas de poder y de toma de decisiones, puesto que los sectores económicos beneficiados tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones trascendentales para el país.

A la luz de lo anterior, es fundamental analizar la conceptualización de bienestar que adopta el Estado ecuatoriano y cómo esta concepción se refleja en la formulación de políticas públicas. De acuerdo con Draibe y Riesco (2006), esto adquiere relevancia debido a varios motivos. Primero, la definición estatal de bienestar determina cuáles segmentos de la sociedad se benefician de las políticas públicas, al tiempo que deja en la margen a otros. Un enfoque amplio y equitativo del bienestar es crucial para abordar las desigualdades y las brechas estructurales que aquejan a la sociedad. Además, esta noción de bienestar influye en la distribución de recursos y en la eficacia de las políticas gubernamentales. Finalmente, una comprensión extensa y democrática del bienestar fomenta la participación ciudadana y la rendición de cuentas, siendo esencial para una alineación con un enfoque de desarrollo sostenible a largo plazo, que abarque no solo aspectos económicos, sino también sociales, culturales y ambientales.

El primer año de análisis inicia con el retorno de los gobiernos civiles que se dio en 1979 con Jaime Roldós (1979-1981), quien murió en funciones y fue sucedido por Osvaldo Hurtado (1981-1984) que fungía como vicepresidente. Entre 1979 y 1996 se sucedieron cuatro gobiernos democráticamente electos, que implementaron un modelo alineado con las políticas del denominado Consenso de Washington y de tinte empresarial, con una serie de políticas en favor de grupos económicos tradicionales como la “sucretización de la deuda” implementada tanto por parte de Osvaldo Hurtado como por León Febres Cordero (1984-1988); mediante la cual el Estado asumió deudas del sector privado en el exterior (Acosta, 2020; Custode, 2020; Unda, 2020).

En este periodo se firmaron varias cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), condicionando la implementación de las políticas públicas. El gobierno de León Febres Cordero, del Partido Social Cristiano, se caracterizó además, por la persecución y represión a manifestaciones opositoras (Borja, 2011). Mientras, en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se impulsó la desregularización del sector financiero y se permitió el “salvataje bancario” que llevó a la crisis financiera de 1999. En el medio de estos dos gobiernos, durante la presidencia de Rodrigo Borja (1988-1992) destacaron políticas sociales como la alfabetización, la entrega de tierras a

pueblos y nacionales indígenas, y la canalización de créditos hacia sectores productores de alimentos tanto para el mercado interno como de exportación (Borja, 2011). Por su parte, entre 1996 y 2006 hubo alta inestabilidad política. Se tuvieron siete presidentes y una Asamblea Constituyente en 10 años. Se destaca el acuerdo de paz con Perú, pero también el salvataje bancario, la crisis financiera y el feriado bancario, y la dolarización de la economía, durante el periodo de Jamil Mahuad (1998-2000).

Posteriormente, inició el periodo denominado “Revolución Ciudadana”, con la presidencia de Rafael Correa (2007-2017) y la Asamblea Constituyente de 2008. Entre 2007 y 2014, el Estado ejerció el rol de planificación y una importante participación en la economía mediante inversión pública y gestión de sectores estratégicos (Mayoral, 2009).

Sin embargo, desde finales de 2014, con la apreciación del dólar y la caída del precio del petróleo, y dada la dependencia del país del sector externo, comenzó un nuevo proceso de endeudamiento público y medidas de austeridad (Dahik, 2019). En 2018, durante el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021) se redujo al mínimo la acción del Estado en paralelo con una carta de intención con el FMI. Adicional a esto, se dio paso a la eliminación de subsidios a los combustibles, al tiempo que se condonaron multas e intereses a deudores con el Servicio de Rentas Internas (SRI), y se aumentaron exoneraciones de impuestos hacia los sectores más pudientes de la sociedad.

Este proceso histórico es el marco de un contexto de fragmentación social y de una estructura económica dependiente de la extracción de recursos naturales, con baja productividad y empleo de mala calidad. Por esto, resulta complejo elaborar una planificación funcional a mediano y largo plazo para impulsar el desarrollo y el bienestar de la sociedad ecuatoriana; ya que, además, la necesidad de contar con modelos de desarrollo inclusivos se ha visto afectada por la falta de institucionalidad y la inestabilidad política que no ha permitido que políticas sociales de gran impacto perduren en el tiempo (Mideros y Fernández, 2021).

A continuación se presentan las visiones y acciones que marcaron la política social en cuatro subperiodos. Entre 1980 y 1996 se ubican políticas sociales compensatorias, dependientes del financiamiento mediante endeudamiento en el marco de una orientación de liberalización económica. Entre 1996 y 2007, que son años marcados por la inestabilidad política se destacan políticas sociales focalizadas. De manera posterior, entre 2007 y 2017 se observa la expansión de las políticas sociales desde una perspectiva de universalidad y garantía de derechos, con dependencia de financiamiento desde el alto precio del petróleo. Finalmente, a partir de 2018 se observa un regreso a decisiones de liberalización económica y austeridad fiscal que desencadenan en una red de programas y servicios sociales residual.

### **3.1. Transformación de políticas gubernamentales en Ecuador (1980-1996): evolución de enfoques y desafíos**

Para comenzar, la Constitución de 1978 estableció el marco normativo y de política pública del país hasta 1998; esta determinaba que la soberanía radica en el pueblo y la función prioritaria del Estado es “fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social

y cultural de sus habitantes”. La Carta Magna, además, determina la garantía de los derechos y la igualdad ante la ley, estableciendo que se “prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento”.

Entre 1980 y 1984 se establece que la política social pretende, a través de la unidad nacional, garantizar el acceso a ingresos socialmente generados, así como a servicios sociales, a través de la formulación de tres políticas: remuneración, educación y cultura; y once programas enmarcados en empleo, bienestar social, salud, vivienda, nutrición y saneamiento ambiental, cuya finalidad era elevar la calidad de vida de la población (Plan Nacional de Desarrollo, 1980). Si bien durante este periodo se determinó una política social orientada hacia el bienestar social, el eje principal estaba en la búsqueda del desarrollo económico e industrial del país. Buscaba alcanzar niveles de remuneración que permitieran mejorar el nivel adquisitivo de la población y, con ello, garantizar las necesidades vitales.

A inicios de 1980, con la perspectiva del gobierno de Jaime Roldós, se trazó un plan destinado al cierre de brechas, elevación de la eficiencia del sector público y a trabajar de manera organizada desde el aparato estatal para proveer servicios de buena calidad y solventar las necesidades de las grandes mayorías; siendo la principal vía para lograr las metas la redistribución del ingreso mediante reformas tributarias que permita financiar una serie de proyectos estratégicos destinados al desarrollo y al bienestar (Paz y Miño, 2015). A pesar de que se intentó generar una identidad nacional para lograr cohesión social, no se lograron cerrar las barreras étnicas, solucionar los problemas del sector rural y ni siquiera se incluyeron las brechas de género entre las problemáticas.

Posteriormente, con la llega de León Febres Cordero a la presidencia, se instauró el modelo neoliberal, bajo una perspectiva social de mercado (Montúfar, 2011). Como primera instancia, proponía un paquete de medidas de ajuste fiscal y liberalización económica con el objetivo de reformular el papel del Estado en el proceso económico y dar mayor prevalencia a los agentes privados (Montúfar, La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988, 2000). En este contexto, el bienestar era entendido como garantía de “pan, techo y empleo”; sin embargo, las medidas de austeridad y el control que se ejercía sobre el movimiento obrero no lo permitió, llevando así a descontentos sociales (Pacheco, 1985).

Con su llegada a la presidencia, Rodrigo Borja propuso un plan de desarrollo económico y social que priorizaba el pago de la deuda social para reivindicar al ser humano; a través de políticas sociales enfocadas en la creación de empleo, restauración del aparato productivo, fortalecimientos de las organizaciones sociales, recuperación de los salarios, atención nutricional y de salud, dotación de servicios básicos, acceso a educación, mejoramiento del sistema de seguridad social y de programas de vivienda (CONADE, 1989). En tal sentido, las políticas de bienestar decían estar enfocadas a las demandas sociales, en un contexto de déficit fiscal, altas tasas de desempleo, deuda externa masiva, inflación creciente y desconfianza del liderazgo político (Vásquez, Córdoba, y Muñoz, 2005)

Para agosto de 1992, Sixto Durán Ballén retornó a las medidas de tinte neoliberales con una Agenda para el Desarrollo (plan de acción del gobierno) que planteaba “modernizar

el Estado”. Establecía como problemáticas a solucionar: exceso de regulaciones y trámites estatales, exceso de instituciones y servidores públicos, actitud paternalista del Estado, participación directa del sector público en competencias del sector privado, y la inexistencia de políticas de género (Endara, 1999). El impulso de modernización estatal cambió el papel del mismo, encaminando la búsqueda de procesos de privatización de áreas consideradas como estratégicas; además, se emprendió un proceso de ajuste económico con el fin de saldar compromisos externos y se realizaron reformas al sistema de seguridad social y al mercado laboral (Endara, 1999). Durante 1992-1996, debido al debilitamiento del Estado y la reducción de los procedimientos políticos, hubo poca o nula incidencia en política social; a pesar de que en el plan de acción del gobierno se planteaba política pública enfocada en el bienestar social —entendido como política de mercado laboral, necesidades básicas de niños y niñas, cobertura de seguridad social y acceso a servicios de salud, educación de calidad, vivienda, y discriminación étnica (Vásconez et al., 2005).

### **3.2. Desafíos políticos e institucionales en Ecuador (1996-2007): Crisis y reformas Constitucionales**

A partir de 1996, aumentó la desestabilización política e institucional en el país, de manera que tres presidentes electos no pudieron terminar su mandato: Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2002-2005) (Chiasson, 2020). Bucaram planteó políticas clientelares, basadas en una relación mercantil entre dirigentes y adeptos políticos, con un sentido de focalización y respuesta contextual (Acosta, 1996). Más adelante, en 1998, con Fabián Alarcón como presidente interino, se generó la Constitución de 1998, que define al Estado ecuatoriano como plurinacional; esta conceptualización buscaba reconocer a todos los sectores sociales y a las etnias que forman parte de Ecuador, integrándolas al proceso de construcción de instituciones y de toma de decisiones.

Jamil Mahuad llegó a la presidencia el 10 de agosto de 1998 con una agenda social encaminada hacia metas de reducción de la pobreza de manera combinada con el crecimiento económico, reformas institucionales y de modernización —incluyendo la tercerización laboral, y procesos de privatización—, aumento de la calidad y cobertura de servicios básicos, y criterios de equidad horizontal desde necesidades específicas de grupos vulnerables (Vásconez et al., 2005). De acuerdo con Vásconez et al. (2005), “el 70% de la población percibía falta de solidaridad social; los movimientos sociales reclamaban políticas sociales”, lo que da cuenta de que la política social de bienestar estaba enfocada en la dotación de recursos mínimos de subsistencia.

De acuerdo con lo mencionado, en la década de 1980, debido a los ajustes económicos y a la disminución del protagonismo del Estado, la política social de Ecuador fue concebida como un mecanismo de compensación de costos sociales. El país ni siquiera pudo mantener un nivel de inversión en servicios sociales de acuerdo con el crecimiento poblacional, según lo establece el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (2002).

Para la década de 1990, el país sufrió un estancamiento de los avances sociales. La débil institucionalidad del sector social limitó la eficacia de la gestión de políticas públicas y no se lograron llevar a cabo acciones concretas para reestructurar la gestión y mejorar el acceso al sistema de salud y educativo; tampoco se consiguió generar un sistema de protección social adecuado que mantenga un mínimo de bienestar para los sectores más vulnerables,

exacerbando así las desigualdades. Por ende durante este periodo, mientras se degradaban las condiciones socioeconómicas de la sociedad ecuatoriana, no existió noción de desarrollo humano o de capacidades que permitieran alcanzar un mayor nivel de bienestar a la población.

Tras la crisis del gobierno de Jamil Mahuad y su derrocamiento, Gustavo Noboa asumió el poder en enero de 2000. Planteó el “Plan de Gobierno 2000-2003, por un nuevo país”, cuyo objetivo era “frenar la aguda crisis económica, social y política de los últimos años y enrumbar al país y a su sociedad [...] al bienestar, al mejoramiento económico y al mantenimiento de la paz”. La línea de emergencia del plan establecía la atención social a los grupos más vulnerables y mayormente impactado por la crisis, y tomaba como ejes los siguientes pilares: nutrición para niños y mujeres embarazadas, atención materno-infantil, asistencia a escuelas, financiamiento de programas de capacitación y fortalecimiento organizacional, y empleo emergente (Vásquez et al., 2005).

De acuerdo con Carlos de la Torre (2008), la llegada de Lucio Gutiérrez en 2003 a la presidencia generó que una vez más “se [vinieran] al suelo los sueños de los arquitectos de la última transición a la democracia y de la Constitución de 1998, que buscaron forjar un sistema político estable, gobernable y moderno”, ya que este generó políticas públicas basadas en el populismo y con persistentes prácticas clientelares. Después del derrocamiento de Gutiérrez, llegó al poder Alfredo Palacio, en abril de 2005. De acuerdo con Borja (2005), mantuvo la concentración de la riqueza económica, la exclusión de los beneficios sociales y el control de la administración judicial. Para el periodo 2003-2007, de acuerdo con la acción del Frente Social, establecido en el libro *Políticas sociales para la reducción de la pobreza* (2003), se pensaba en una política social enfocada en atender a la población pobre, superar carencias y mantener dinámicas de desarrollo, a través de tres ejes principales: protección social, desarrollo humano e inclusión productiva.

### **3.3. La Revolución Ciudadana y el paradigma del Buen Vivir en Ecuador (2007-2017): un cambio de enfoque en políticas públicas**

La llegada de Rafael Correa a la presidencia en 2007 significó un cambio de paradigma respecto a las políticas públicas. Se visualizó al país como “una sociedad sin pobreza y con equidad, basada en un modelo de desarrollo socioeconómico incluyente y solidario, con principios humanistas” (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2007). Se trabajó desde una perspectiva de derechos humanos que permita tener una mirada integral de la pobreza y no solo como un tema de ingresos o acceso a bienes, sino como un problema de equidad y justicia (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2017). Durante su gobierno, se aprobaron tres planes de desarrollo: (i) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, (ii) Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, y (iii) Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Uno de los principales avances del primero fue impulsar la transición de una política social residual, focalizada y asistencial hacia una integral, universal e incluyente y con enfoque de derechos que permita poner sobre la mesa conceptos de inclusión económica y social, así como temas de promoción de desarrollo de capacidades y oportunidades (MCDS, 2017). Desde este marco, el ideario de desarrollo y bienestar comenzó a construirse desde el buen vivir “que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007).

Con la expedición y vigor de la Constitución de la República de Ecuador en 2008, se marcó un quiebre de la perspectiva de liberalización de la economía y modernización del Estado (Ávila, 2009). Se establece el papel del Estado y su postura de desarrollo enfocados en el buen vivir como el horizonte de una nueva forma de convivencia armónica entre las personas y la naturaleza (MCDS, 2017). Además, el Estado asume como deber primordial ser garante del goce pleno de los derechos, así como promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente la riqueza para alcanzar el buen vivir y la justicia social (Ávila, 2009). En esta misma lógica, las personas dejan de ser consideradas como beneficiarias de la asistencia pública, dejando a un lado el clientelismo, y pasan a ser reconocidos como sujetos de derechos y responsabilidades (MCDS, 2017).

La nueva Constitución de la República cambió el paradigma con respecto al bienestar, al incluir los derechos del buen vivir, entre los cuales se encuentran: agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud y trabajo y seguridad social. Por ello, el concepto del buen vivir estaba basado en el ideal del “Sumak Kawsay”, proveniente de los pueblos ancestrales andinos; recoge una cosmovisión del mundo centrada en el ser humano y la relación de este con la comunidad y naturaleza (Houtart, 2011).

El buen vivir —como proyecto de sociedad— se encuentra de forma transversal en la Constitución y los planes de desarrollo elaborados a partir de 2007 hasta 2021. De manera complementaria con los “derechos del buen vivir”, en la Constitución, se establecen derechos colectivos —de comunidades pueblos y nacionalidades—, de la naturaleza o Pachamama y de participación. Además, dentro de las responsabilidades ciudadanas se establece, entre otras, “promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme el buen vivir; y cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por Ley” (Art. 83). De esta manera, se supera la visión de mínimos de “bienestar” individual para plantear al buen vivir desde máximos de derechos en los que se reconoce la vida en comunidad y a esta dentro de la naturaleza; asimismo, se mira a la participación ciudadana como medio (y fin) de la acción pública y colectiva, que involucra la corresponsabilidad en la construcción social del buen vivir.

El modelo económico es social y solidario, reconociendo “diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas [...] que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza” (Art. 319). El Estado garantizará el derecho al trabajo, reconociéndolo en relación de dependencia, autónomo, de autosustento y de cuidado humano (Art. 325); son deberes del Estado impulsar el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo (Art. 326), promover el acceso equitativo a los factores de la producción (Art. 334) e impulsar y velar por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad (Art. 336).

De manera particular, se establece el “régimen del buen vivir” que tiene como fundamentos la biodiversidad y los recursos naturales y a la inclusión y equidad social:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de

regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras (Art. 395).

Por su parte, se establece al:

sistema nacional de inclusión y equidad social [como] el conjunto articulado y coordinado de [sub]sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución (Art. 340).

De acuerdo con el Art. 340 de la Carta Magna, el sistema nacional de inclusión y equidad social se guía por principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funciona bajo criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. Se compone de los siguientes ámbitos: educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, cultura física y deporte, comunicación social, ciencia y tecnología, gestión de riesgos, población y movilidad humana y transporte.

Mediante este sistema, el Estado debe generar “las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación” (Art. 341). Así, se establecen los (sub)sistemas especializados y los lineamientos para la acción pública que aseguren la provisión de bienes y servicios públicos que construyen el “régimen del buen vivir”.

La Constitución establece la rectoría del Estado en materia de educación (Art. 344) y salud (Art. 361), así como su universalidad y gratuidad (Art. 348 y 362) y su prestación a través de entidades públicas y privadas (Art. 345 y 362). Por su parte, el “[sub]sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse” (Art. 367) y se extenderá:

a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado (Art. 369).

En cuanto a hábitat y vivienda, el Estado

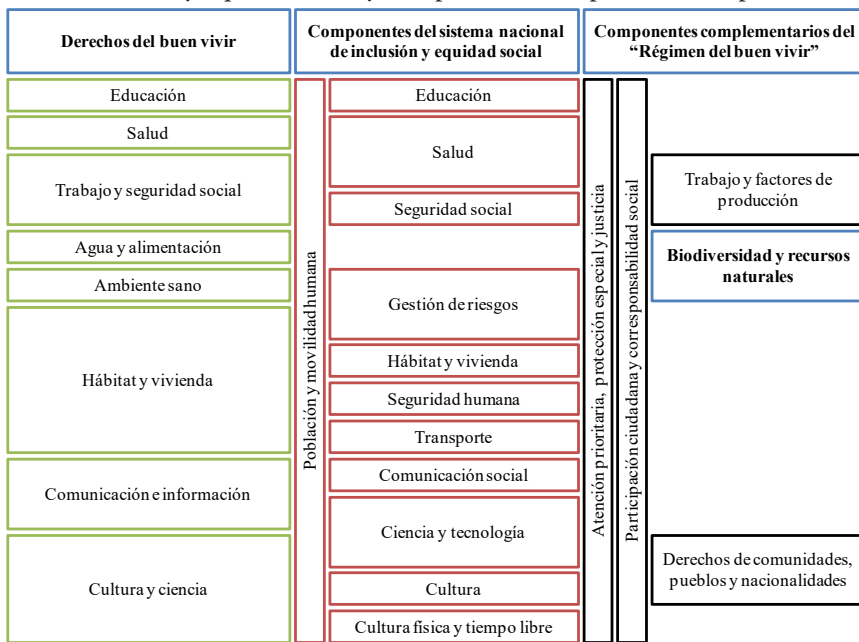
elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda [...] [y] ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda (Art. 375)

La libertad de transporte (Art. 394) también está considerada. De este modo, se establece la responsabilidad del Estado de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales (Art. 377), el deporte, la educación física, el tiempo libre y la recreación (Art. 381), el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información, y se complementa con la libertad de expresión (Art. 384), la generación y producción de conocimiento, la investigación científica y la difusión y acceso a conocimientos científicos y tecnológicos (Art. 387). La responsabilidad del Estado en gestión de riesgos se establece para proteger a las personas, las colectividades y a la naturaleza frente a desastres de origen natural

o antrópico (Art. 389). Finalmente, se plantea que el Estado debe generar y aplicar políticas demográficas para el desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado que garantice la protección del ambiente (Art. 391), velar por los derechos de las personas en movilidad humana (Art. 392), garantizar la seguridad humana, la convivencia pacífica y la cultura de paz libre de violencia y discriminación (Art. 393).

El sistema nacional de inclusión y equidad social, desde la perspectiva de protección integral al ciclo de vida de las personas, se enmarca en la protección de derechos y promoción de capacidades y oportunidades individuales y colectivas para el buen vivir. En el Gráfico N.º 4 se propone un esquema de correspondencia entre los (sub) sistemas especializados y los “derechos del buen vivir” y se añaden otros elementos constitucionales para la garantía de estos derechos, y pensar un “régimen del buen vivir” que logre reflejar el marco conceptual y constitucional propuesto (y en construcción) en el caso ecuatoriano.

**Gráfico N.º 4:** Correspondencia entre derechos del buen vivir, componentes del sistema nacional de inclusión y equidad social y componentes complementarios para el buen vivir



Fuente: Constitución de la República del Ecuador (2008)

Elaboración propia.

### 3.4. Transformación ideológica y políticas de austeridad: Ecuador entre 2017 y 2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, denominado “Toda Una Vida”, partió desde una perspectiva de consolidación de los logros sociales alcanzados en los años anteriores y de darles sostenibilidad en el contexto de una economía estancada. Este plan presentado para el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021), organiza la política pública a través

de tres ejes: (i) “Derechos para todos durante toda la vida”, que establece la protección de las personas más vulnerables, combatiendo la pobreza en todas las dimensiones. (ii) “Economía al servicio de la sociedad”, que busca establecer un sistema económico social y solidario. (iii) “Más sociedad, mejor Estado”, que propone la participación ciudadana y consolidación de un Estado cercano a la ciudadanía. En esta lógica, se planteaba la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, a través la garantía de derechos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, en este periodo se propuso reformular las transferencias monetarias, estableciendo un diseño ajustado a la composición del hogar y el aumento de la pensión asistencial a adultos mayores; además, se propuso el fortalecimiento de los programas de atención a personas con discapacidad y de prevención de la desnutrición. Adicionalmente, se plantearon estrategias para el desarrollo rural integral, la cobertura de agua y saneamiento, el acceso a vivienda y la Ley para la erradicación de la violencia de género, entre otros. Sin embargo, la disputa política contra el régimen anterior, la cada vez mayor presencia de intereses económicos y las políticas de austeridad implementadas en el marco del acuerdo con el FMI limitaron estas acciones de manera que se ejecutaron parcialmente; dejando sin cumplir las metas originalmente planteadas y dando paso al retorno del uso del Estado para beneficios empresariales (Fernández & Santillan, 2019).

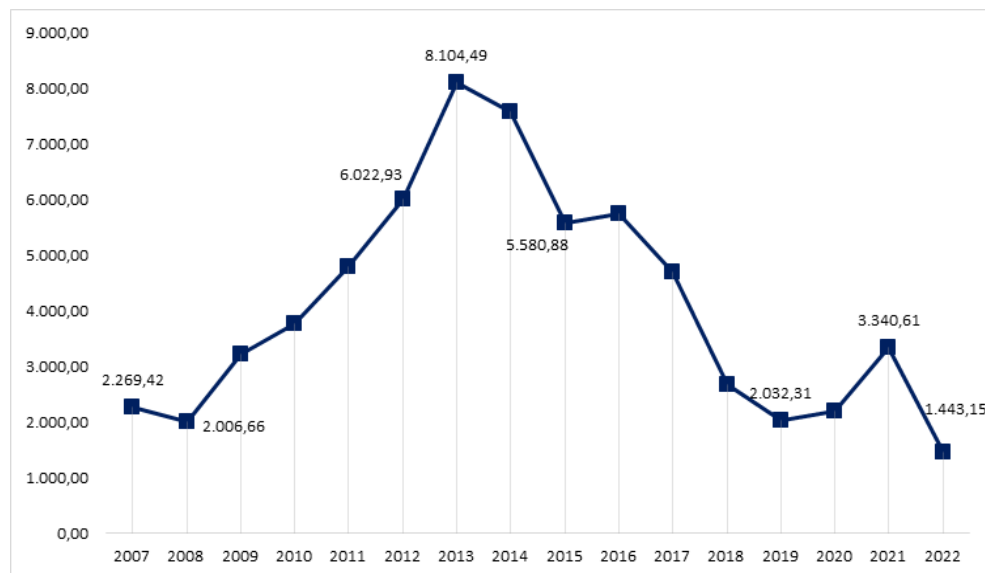
En el año 2021, Guillermo Lasso asumió la presidencia de Ecuador y presentó un plan de desarrollo denominado “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”. Este plan se fundamenta en una serie de principios que abogan por el respeto de los derechos fundamentales, considerándolos inherentes a la dignidad de los individuos. Asimismo, promueve la consolidación de la democracia y el Estado de derecho como pilares de la sociedad ecuatoriana. Además, enfatiza la importancia de valorar la diversidad de perspectivas y estilos de vida, así como el fomento de una economía libre y solidaria que brinde oportunidades equitativas para todos los ciudadanos. La inclusión y la lucha contra la corrupción también son elementos clave en este plan, reflejando un compromiso con la igualdad de oportunidades y la transparencia en el ejercicio gubernamental.

El plan de desarrollo de Guillermo Lasso resalta la importancia de los derechos como fundamentales e inherentes a la dignidad humana. En este contexto, se concibe el bienestar como la realización de un compromiso por parte del Estado en garantizar y respetar estos derechos. Sin embargo, durante su mandato presidencial, su gobierno implementó diversas políticas de orientación neoliberal para abordar desafíos políticos, económicos, sociales y de seguridad (Pacheco, Varea, y Soria, 2023). Esta orientación implicó un enfoque en la reducción de la intervención estatal en la economía, la promoción de la inversión privada y la adopción de medidas de austeridad.

A pesar de que los gobiernos han elaborado políticas públicas orientadas al bienestar y al cumplimiento de los derechos, no se ha logrado una implementación efectiva de estas políticas. Esto se debe a que el gasto e inversión públicos en el país están condicionados por el presupuesto general del estado y la situación fiscal. En este sentido, la política social a menudo se enfrenta a discusiones en conflicto con la política fiscal, y en diversas

ocasiones el país ha oscilado entre posturas opuestas. Por ejemplo, durante el período 2008-2014, bajo la presidencia de Rafael Correa, se priorizó la política social. Esto se refleja claramente en el gráfico de inversión pública (Gráfico N.º 5), que muestra un notable incremento durante ese período. Por otro lado, en otros momentos, como en el gobierno de Guillermo Lasso, se hizo hincapié en la estabilidad económica a expensas de los objetivos de bienestar, lo que se refleja en una disminución de la inversión pública en el año 2022.

**Gráfico N.º 5:** Inversión pública (2007-2022)



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio de Finanzas (2007-2022)

Elaboración propia.

Además, esta discusión también aborda la cuestión monetaria, que es especialmente relevante en el contexto de la dolarización de Ecuador. Bajo este sistema monetario, Ecuador ha adoptado una moneda extranjera, el dólar estadounidense, lo que ha resultado en un sistema monetario rígido. En este marco, el país ha renunciado a su capacidad de emitir su propia moneda y ajustar su política monetaria de acuerdo con las necesidades económicas internas, lo que consecuentemente, limita de modo significativo el margen de maniobra del gobierno ecuatoriano en lo que respecta a políticas fiscales y sociales (Dahik, 2019).

En este contexto, el sector real de la economía se ha visto relegado y no se han implementado políticas productivas sólidas más allá de la diversificación de la matriz energética, que finalmente quedó inconcluso (Caria, 2019). Esto ha llevado a la ausencia de un sector real robusto, que pueda desempeñar un papel fundamental en la estabilidad económica del país y en la mitigación de tensiones entre las políticas fiscales y sociales.

La promoción de políticas productivas que impulsen la diversificación económica y la inversión en sectores no tradicionales se presenta como una necesidad para Ecuador, permitiendo así un equilibrio más efectivo entre las demandas de desarrollo económico y las restricciones impuestas por la dolarización (Calderón y Stumpo, 2016).

#### **4. Pobreza multidimensional: avances en el bienestar desde el enfoque de derechos**

Después de examinar cómo se ha concebido el bienestar en Ecuador y de adquirir una primera impresión donde, a pesar de la formulación de políticas gubernamentales orientadas hacia el bienestar y la realización de los derechos, su implementación efectiva ha sido cuestionable; esta sección tiene como objetivo verificar esta noción a través de un análisis de los resultados obtenidos en términos de la evolución de la pobreza multidimensional. Para ello, se calcula una tasa de pobreza multidimensional ajustada que facilita una evaluación histórica de la pobreza multidimensional en Ecuador. Esto permite determinar si las concepciones de bienestar que sustentaron las políticas públicas traducidas en documentos oficiales, realmente se tradujeron en una disminución de la pobreza, con una consecuente mejora en el bienestar; o si, por el contrario, estas políticas se limitaron a existir solo en el papel.

De acuerdo con Stezano (2021), la larga trayectoria de la conceptualización de la pobreza se resume en cuatro visiones. En primer lugar, hay quienes definen la pobreza como necesidades, vinculadas a la falta de acceso de bienes y servicios de subsistencia. En segundo lugar, quienes la definen como estándares de vida, es decir, como un factor comparativo, en donde hay personas que viven con menos que otras. Una tercera visión establece a la pobreza como insuficiencia de recursos que determina su capacidad o incapacidad para consumir bienes y servicios. En cuarto lugar, se puede argumentar que la pobreza es una violación y una falta sistemática del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es evidente, entonces, que la capacidad de medir y evaluar la pobreza dependerá del enfoque conceptual que está detrás de la medición. Sin embargo, en cualquier caso, la pobreza se entiende como carencia frente a una determinada noción de bienestar. Es la razón por cuál, en este capítulo analizamos la pobreza desde un enfoque de derechos, que se corresponde con las nociones de bienestar con las que se genera la política social en Ecuador. En este sentido, es fundamental, además, comprender a la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Dicho de otra forma, es necesario superar la idea de pobreza como las limitaciones del umbral monetario y trascender de una perspectiva unidimensional de capacidades económicas a un concepto que incluya elementos sociales y culturales. Adicionalmente, se debe realizar un análisis que permita comprender la pobreza en su contexto más amplio de desigualdades sociales y económicas; cruzando las formas en las que el área, el género, la autoidentificación étnica y el grupo etario puedan moldear la vida de los individuos, crear desigualdad y generar niveles de pobreza, aproximando un análisis de interseccionalidad.

Para analizar la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos se utilizan los derechos del buen vivir definidos en la Constitución de la República del Ecuador

2008. De acuerdo con la Carta Magna, se establecen ocho: 1) agua y alimentación; 2) ambiente sano; 3) comunicación e información; 4) cultura y ciencia; 5) educación; 6) hábitat y vivienda; 7) salud; 8) trabajo y seguridad social. Sin embargo, en la presente investigación, por la disponibilidad de datos, se abordarán únicamente derechos al agua, educación, hábitat y vivienda, y trabajo y seguridad social.

En el contexto de la medición de la pobreza multidimensional, es fundamental considerar los desafíos inherentes a esta tarea. De acuerdo con Santos (2019), estos desafíos pueden sintetizarse en la necesidad de abordar la elección de la unidad de identificación, la selección de dimensiones e indicadores pertinentes, así como la problemática asociada a los valores faltantes. Además, surge un debate relevante sobre la inclusión de un indicador de privación monetaria, la configuración de la estructura de ponderación apropiada y la definición del umbral de pobreza adecuado.

Desde 2007, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), mide la pobreza multidimensional con base en la metodología establecida por Alkire y Foster (2007, 2011). En este capítulo se la aplicará, pero se ajustan las dimensiones e indicadores a fin de construir una serie de datos más prolongada que permita el análisis de todo el periodo de estudio. El indicador se calcula en dos fuentes de información: la Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) desde 1989 hasta 2022 y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) desde 1995 hasta 2014.

En cuanto a la selección de dimensiones e indicadores, se realiza según la información disponible para todos los años y fuentes, con el fin de utilizar indicadores lo más parecidos posibles, que permitan determinar un indicador de pobreza multidimensional continuo, así como realizar un análisis comparativo histórico. Bajo el enfoque de derechos, las dimensiones representan los derechos del buen vivir estipulados en la Constitución. En el presente índice se concentran tres dimensiones: (i) educación; (ii) trabajo y pensión; y (iii) vivienda.

Además de lo mencionado, se debe tomar en cuenta que la ENEMDU de 1989 a 2006 carece de datos de vivienda en la encuesta; por lo cual, durante este periodo, solo se trabaja con dos dimensiones (educación, y trabajo y pensión). A partir de 2007 se incluye el apartado de vivienda y se trabaja con tres dimensiones. Se debe tomar en cuenta que desde 1989 hasta 1999, los datos de la ENEMDU son únicamente a nivel urbano. Para el caso de la ECV, durante todos los años, la medición de pobreza multidimensional cuenta con tres dimensiones y los datos se establecen a nivel nacional.

Al igual que en la medición de la pobreza multidimensional realizada por el INEC, en la presente investigación se establece el supuesto de que “la distribución intra-hogar es equitativa entre todos los miembros”. En otras palabras, la unidad de análisis es el hogar, por lo cual las privaciones de una persona (0 como no privado y 1 como privado) son compartidas en todo el hogar, es decir que la agregación de las privaciones de todos los miembros del hogar es la misma y, en este sentido, se identifica a un hogar pobre.

De acuerdo con Castillo-Añazco y Jácome-Pérez (n.d.), la ponderación demuestra la importancia relativa que se le asigna a cada indicador dentro de la medición de la pobreza multidimensional. En este caso, se establece la misma ponderación para cada

dimensión, asumiendo que todos los derechos tienen igual importancia; por lo cual se tiene una ponderación de 1/3 para cada dimensión, y un peso igual en cada indicador dentro de la misma dimensión, según se lo muestra en la Tabla N.º 2.

**Tabla N.º 2:** Indicadores de pobreza multidimensional ajustado

<b>Dimensión</b>	<b>Pesos</b>	<b>Indicador<sup>3</sup></b>	<b>Rango de edad</b>
Educación (1/3)	(1/6)	1. Inasistencia a centros de educación	1. De 5 a 18 años
	(1/6)	2. Logro educativo (personas con menos de 10 años de escolaridad)	2. De 19 años en adelante
Trabajo y pensión (1/3)	(1/9)	1. Empleo infantil y adolescente	1. De 5 a 17 años
	(1/9)	2. Pensión por jubilación	2. Mayores a 65 años
	(1/9)	3. Desempleo o empleo inadecuado	3. Mayores a 18 años
Vivienda (1/3)	(1/18)	1. Hacinamiento	Toda la población
	(1/18)	2. Material del piso	
	(1/18)	3. Saneamiento adecuado	
	(1/18)	4. Tenencia de la vivienda	
	(1/18)	5. Agua por red pública	
	(1/18)	6. Eliminación de basura	

Elaboración propia.

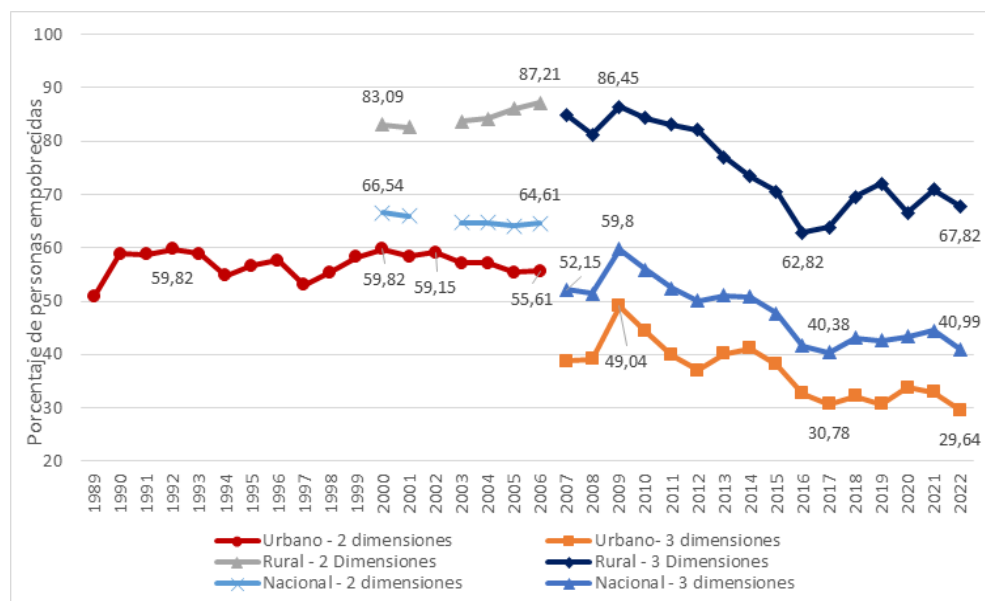
Finalmente, se establece el límite de pobreza multidimensional que define el número de privaciones mínimas ponderadas; a partir de este se identifica a un hogar como pobre multidimensional. En este caso, se establece que una persona es pobre multidimensionalmente cuando tiene privaciones en una tercera parte o más de los indicadores ponderados, es decir que, aproximadamente, un hogar debe tener cuatro o más privaciones para ser identificado como pobre multidimensional.

En 1989, el año inicial de análisis con la ENEMDU, se constata una tasa de pobreza multidimensional de 50.28% a nivel urbano, lo que denota que aproximadamente la mitad de la población de estas áreas, enfrentaba privaciones en las dimensiones examinadas. A partir de entonces, se observa un ascenso gradual en la tasa de pobreza: aumentó a 57.86% en 1990 y alcanzó su punto máximo en 1992, con un valor de 59.82%. A partir de 1992, la tasa de pobreza multidimensional se vuelve inestable. Se reduce en 1993 y 1994 hasta el 54.74%, para después incrementarse a 57.63% en 1996, caer en 1997 y volver a aumentar hasta 59.15% en 2002 (ver Gráfico N.º 6).

<sup>3</sup> Las definiciones operativas de cada indicador se establecen en el Anexo A1.

A partir de 2000, se puede analizar la evolución a nivel nacional. Parte de un nivel mayor al urbano, que se explica por una situación aún más precaria en el área rural del país. El periodo 2000 a 2006 se muestra con mayor empobrecimiento, lo cual se relaciona con los efectos de la crisis financiera de 1999. El año 2000 pone de manifiesto una tasa de pobreza multidimensional a nivel nacional de 66.54%, lo que sugiere que seis de cada diez personas se encontraban con privaciones de empleo y educación. En el área urbana, este indicador era del 59.82%, mientras que en la ruralidad alcanzaba el 83.09%.

**Gráfico N.º 6:** Tasa de pobreza multidimensional (porcentaje de personas), 1989-2022<sup>4</sup>



Nota: Los datos expuestos se obtienen a partir de metodologías desarrolladas. Los datos de 1989 a 1999, así como los de 2002 mantienen dos dimensiones y son a nivel urbano. Los de 2000 a 2006 son a nivel nacional, pero desarrollados con dos dimensiones. Finalmente, los expuestos a partir de 2007 son nacionales con tres dimensiones (incluye vivienda).

Fuente: ENEMDU (1989-2022). Elaboración propia.

Desde el año 2001 se observa una disminución gradual de la tasa de pobreza en el área urbana que cae hasta 55.61% en 2006, mientras que en el área rural se incrementa hasta el 87.21% al mismo año.

A partir de 2007, el indicador incluye las tres dimensiones señaladas anteriormente. En ese año se registra una tasa de pobreza multidimensional de 52.15%; este valor refleja un nivel sustancial de privación de derechos en las dimensiones de educación,

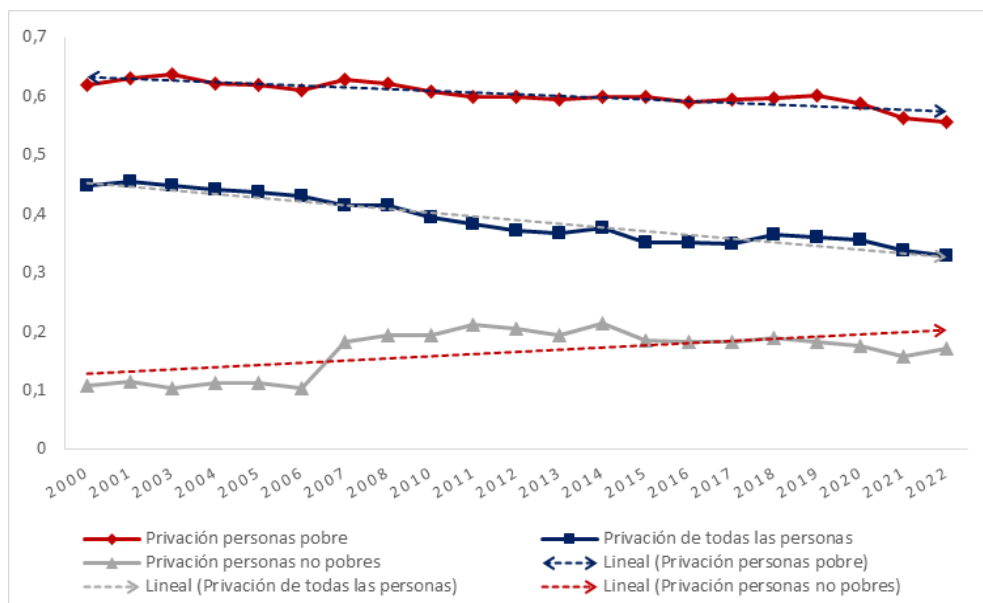
<sup>4</sup> En los anexos, el Gráfico A1 muestra los resultados completos de la tasa de pobreza multidimensional, que consta de dos dimensiones: educación y trabajo/pensión. Esta representación gráfica facilita una comprensión más clara de la tendencia a lo largo de la serie temporal. Además, ofrece una primera impresión de cómo la inclusión de la dimensión de vivienda tiene un efecto positivo al reducir las tasas de pobreza multidimensional.

trabajo y vivienda. A continuación, de 2008 a 2009 se registra una tasa de pobreza multidimensional de 51.5% y 59.8%, respectivamente. Posteriormente, se observa un proceso de reducción sostenida de la pobreza alcanzando un mínimo en 2017 con 40.38%, para después aumentar hasta 2021.

Es fundamental ahora, evaluar la influencia de cada dimensión a través de sus indicadores y determinar el porcentaje de privaciones en dicha dimensión. Este enfoque nos permite desglosar la situación y comprender mejor qué aspectos contribuyen de manera significativa a la medida general de pobreza multidimensional. Al evaluar cada dimensión por separado y medir las privaciones en cada una, podemos identificar las áreas en las que se han producido mejoras, estancamientos o retrocesos a lo largo del tiempo. Esto proporciona una base sólida para tomar decisiones informadas y ajustar las políticas públicas de manera más precisa, enfocándose en las áreas que requieren una atención específica para lograr mejoras significativas en el bienestar de la población.

El Gráfico N.º 7 ilustra que, en la dimensión de educación, las personas consideradas como pobres mantienen un constante porcentaje de privaciones, alrededor del 60%. Estos resultados indican que dentro de la población considerada como pobre, no se han producido cambios significativos en el ámbito de la educación a lo largo de todo el período de análisis, a pesar de la implementación de políticas de bienestar en determinados años. Esto significa que las personas pobres carecen del 60% de los indicadores relacionados con la dimensión de educación. Por otro lado, para las personas consideradas como no pobres, se observa un aumento continuo de las privaciones en esta dimensión, lo que a su vez cuestiona la eficiencia de las políticas públicas basadas en educación.

**Gráfico N.º 7: Privaciones en la dimensión de educación (Nacional), 2000-2022**



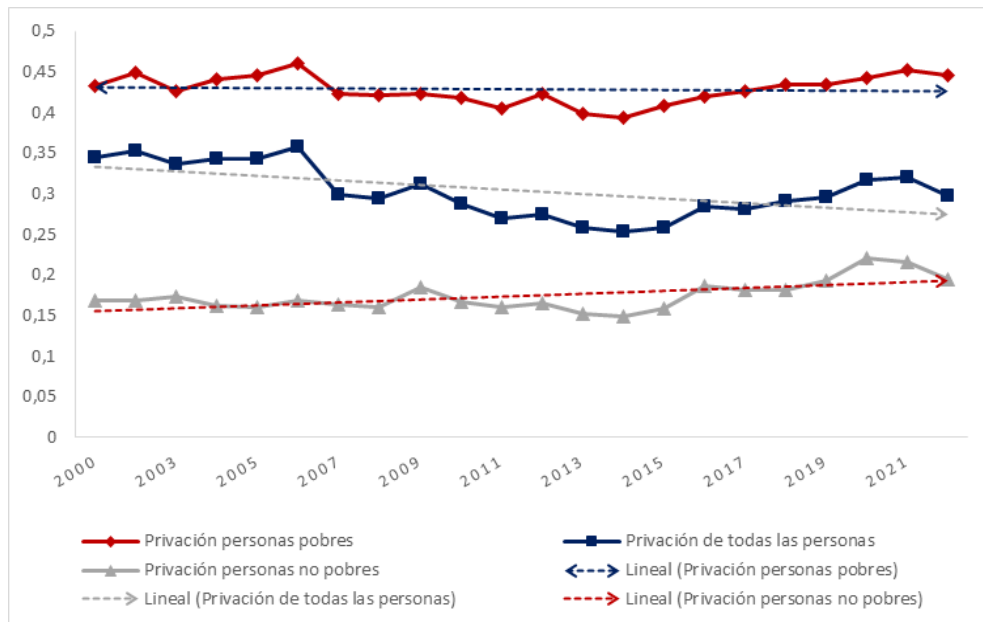
Nota: Los datos expuestos se derivan de la evaluación de las carencias en los indicadores de esta dimensión. Esto implica observar cuántas privaciones experimentan tanto las personas pobres como las no pobres, así como el total de la población, y posteriormente compararlo con el conjunto total de indicadores en esa dimensión. La clasificación de las personas en categorías de pobres y no pobres se lleva a cabo mediante la metodología diseñada para calcular la tasa de pobreza multidimensional, ajustada a las condiciones específicas de cada año y a la fuente de información correspondiente.

Fuente: ENEMDU (2000-2022)

Elaboración propia.

En lo que respecta a la dimensión del empleo y pensión, se observa un patrón similar. El porcentaje de carencia en esta dimensión para las personas consideradas como pobres se mantiene constante a lo largo de todo el período de análisis. Sin embargo en este caso, el porcentaje de carencia es menor, con un promedio del 43% a nivel nacional. Esto significa que en promedio, las personas pobres carecen del 43% de los indicadores relacionados con la dimensión del empleo. Del mismo modo, se observa un incremento en las carencias entre las personas no consideradas como pobres, y en términos generales, se aprecia una ligera reducción de las carencias en el conjunto de la población.

**Gráfico N.º 8:** Privaciones en la dimensión de empleo y pensión (Nacional), 2000-2022



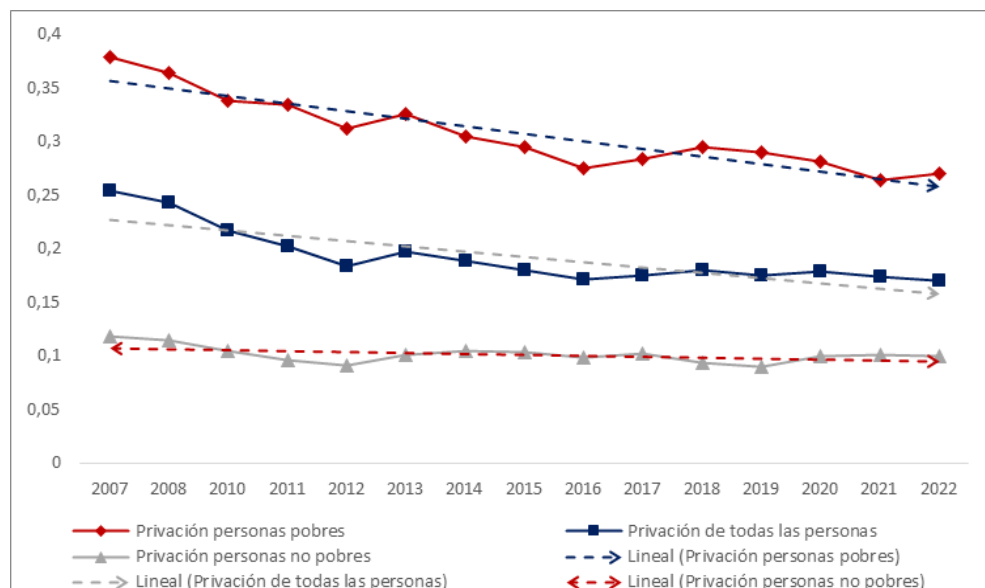
Nota: Los datos expuestos se derivan de la evaluación de las carencias en los indicadores de esta dimensión. Esto implica observar cuántas privaciones experimentan tanto las personas pobres como las no pobres, así como el total de la población, y posteriormente compararlo con el conjunto total de indicadores en esa dimensión. La clasificación de las personas en categorías de pobres y no pobres se lleva a cabo mediante la metodología diseñada para calcular la tasa de pobreza multidimensional, ajustada a las condiciones específicas de cada año y a la fuente de información correspondiente.

Fuente: ENEMDU (2000-2022)

Elaboración propia.

En el caso de la dimensión de vivienda, se observa un patrón contrario al de las otras dimensiones. Aquí, las personas consideradas como pobres experimentan una disminución en sus carencias a lo largo de los años, lo que implica que presentan menos déficits en términos de vivienda y servicios básicos con el paso del tiempo. Este hallazgo sugiere que en esta dimensión, el indicador de vivienda está contribuyendo a la reducción de la tasa de pobreza multidimensional. Por otro lado, para las personas no consideradas pobres, la privación en esta dimensión se mantiene en un promedio del 10% y ha permanecido constante desde el año 2007.

**Gráfico N.º 9:** Privaciones en la dimensión de vivienda (Nacional), 2007-2022



Nota: Los datos expuestos se derivan de la evaluación de las carencias en los indicadores de esta dimensión. Esto implica observar cuántas privaciones experimentan tanto las personas pobres como las no pobres, así como el total de la población, y posteriormente compararlo con el conjunto total de indicadores en esa dimensión. La clasificación de las personas en categorías de pobres y no pobres se lleva a cabo mediante la metodología diseñada para calcular la tasa de pobreza multidimensional, ajustada a las condiciones específicas de cada año y a la fuente de información correspondiente.

Fuente: ENEMDU (2007-2022)

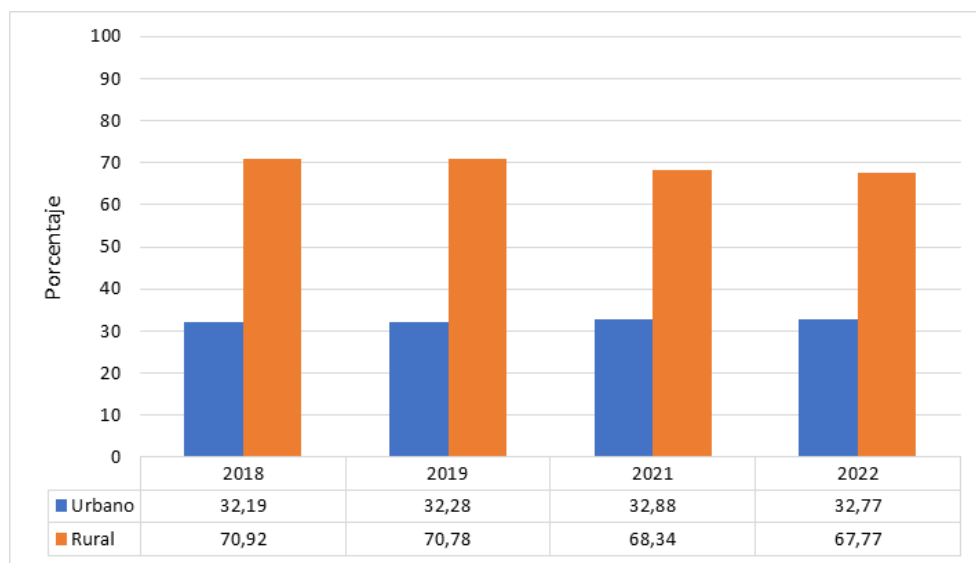
Elaboración propia.

Con el propósito de profundizar en el análisis de las brechas, se procede al cálculo del indicador durante las rondas anuales correspondientes a los años 2018, 2019, 2021 y 2022, lo que permite ampliar la muestra de análisis. La elección de examinar exclusivamente estos años obedece a dos razones fundamentales. En primer lugar, la ENEMDU anual ofrece una mayor precisión de la información y estimadores gracias a las mejoras implementadas en el diseño muestral. En segundo lugar, estos años proporcionan una información continua en lo que respecta a indicadores y dimensiones.

En el caso de la brecha territorial, se observa que la pobreza multidimensional en el área rural excede considerablemente a la del área urbana (ver Gráfico N.º 10). En 2018, las tasas de pobreza multidimensional fueron del 70.92% en el área rural y del 32.19% en el área urbana, cifras que si bien disminuyeron ligeramente en años subsiguientes, permanecieron significativamente más altas en el entorno rural (70.78%

en 2019, 68.34% en 2021 y 67.77% en 2022), en comparación con las tasas urbanas correspondientes (32.28% en 2019, 32.88% en 2021 y 32.77% en 2022). Este patrón reafirma la desigualdad sustancial que enfrenta la población rural, sugiriendo la necesidad de políticas y estrategias específicas orientadas a abordar las condiciones de privación persistentes en estas áreas, enfocándose en el desarrollo territorial equilibrado.

**Gráfico N.º 10:** Tasa de pobreza multidimensional por área (porcentaje de personas), 2018-2022



Fuente: ENEMDU anual (2018-2022).

Elaboración propia.

Siguiendo la línea territorial, se presentan las brechas territoriales en términos de división provincial, como se muestra en la Tabla N.º 3. Se observa que los territorios más afectados por la pobreza multidimensional son las provincias ubicadas en la región amazónica, con un enfoque particular en las provincias de Orellana y Morona Santiago. Durante el período comprendido entre 2018 y 2022, estas provincias exhibieron una tasa promedio de pobreza multidimensional del 75% cada una. Además, se destaca un caso alarmante en la provincia de Pastaza. En 2018, esta provincia registró una tasa de pobreza multidimensional del 57.57%, y para el año 2022, esta cifra se elevó significativamente a 75.49%. Esto representa un aumento de casi 18 puntos porcentuales en la tasa de pobreza en un lapso de cuatro años.

Es evidente, a su vez, la existencia de desigualdades territoriales notables. Por ejemplo, la provincia de Pichincha exhibe la tasa de pobreza multidimensional más baja, la cual no supera el 30% en ningún momento durante el período analizado.

**Tabla N.º 3:** Tasa de pobreza multidimensional por provincia (porcentaje de personas), 2018-2022

Provincia	2018	2019	2021	2022
Esmeraldas	55.67	57.05	57.98	55.44
Manabí	53.30	51.79	50.37	52.13
Los Ríos	58.26	56.58	56.52	48.68
Guayas	40.66	40.61	41.09	40.46
Santa Elena	50.68	51.53	47.31	46.86
El Oro	37.86	36.70	38.70	35.40
Santo Domingo	48.51	48.96	45.61	41.64
Carchi	45.66	42.96	48.05	46.31
Imbabura	41.72	39.50	39.22	38.17
Pichincha	21.46	23.10	24.18	24.50
Cotopaxi	57.68	59.15	54.38	57.35
Bolívar	59.66	58.92	58.66	50.51
Tungurahua	44.28	45.05	46.68	49.35
Chimborazo	61.22	63.02	60.53	64.94
Cañar	50.96	46.97	49.97	51.56
Azuay	41.59	39.74	38.64	38.67
Loja	59.53	57.74	54.11	57.75
Sucumbíos	52.45	52.69	56.92	56.52
Napo	63.45	68.31	67.01	72.39
Orellana	74.16	75.07	73.88	76.23
Pastaza	57.57	66.00	68.65	75.49
Morona Santiago	74.66	74.37	75.07	76.21
Zamora Chinchipe	62.46	62.23	51.66	54.28

Fuente: ENEMDU (2018-2022)

Elaboración propia.

En cuanto a género, las tasas de pobreza multidimensional para hombres oscilaron entre 44.28% en 2019 y 44.1% en 2022, mientras que las correspondientes para mujeres variaron desde 42.82% en 2018 hasta 42.26% en 2022 (ver Gráfico N.º 11). Las diferencias son marginales, lo que puede relacionarse al supuesto de distribución igualitaria dentro del hogar debido a la falta de información específica; esto puede estar escondiendo brechas de género relacionadas con roles socialmente establecidos y violencia contra las mujeres que se conoce existen en el país.

**Gráfico N.º 11:** Tasa de pobreza multidimensional por género (porcentaje de personas), 2018-2022

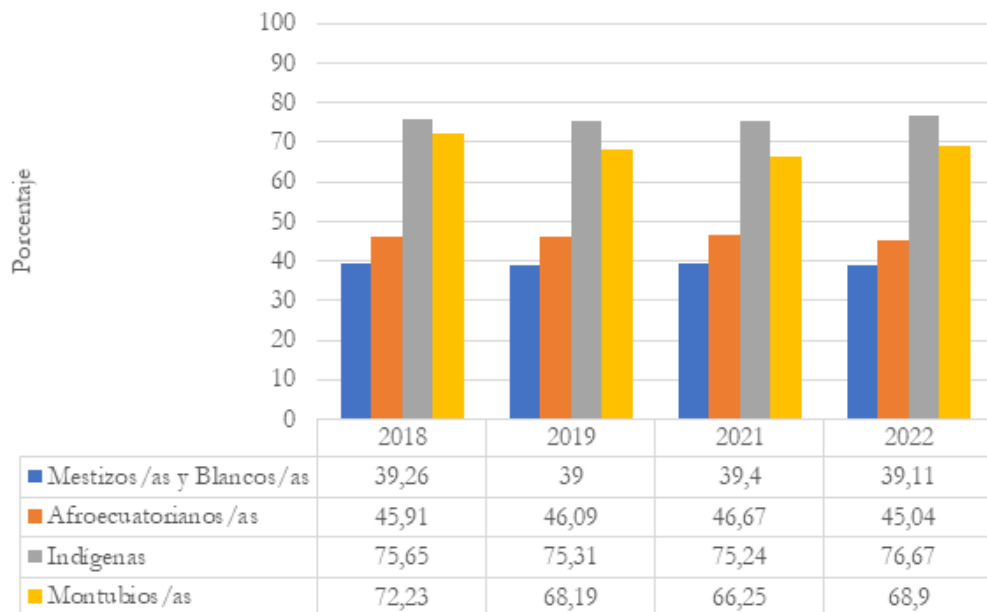


Fuente: ENEMDU (2018-2022)

Elaboración propia.

Al analizar la autoidentificación étnica, se observa que la población indígena presenta las tasas más altas de pobreza multidimensional en todos los años analizados (75.65% en 2018, 75.31% en 2019, 75.24% en 2021 y 76.67% en 2022). Les siguen los montuvios, con tasas que disminuyen gradualmente pero que aún son sustanciales (72.23% en 2018, 68.19% en 2019, 66.25% en 2021 y 68.9% en 2022). Mientras tanto, las personas afroecuatorianas y el grupo de mestizos y blancos muestran tasas de pobreza multidimensional ligeramente más bajas, que oscilan en valores cercanos al 45% para la población afroecuatoriana y 40% para la mestiza y blanca (ver 12). Estos hallazgos subrayan que la población indígena, montuvia y afroecuatoriana enfrentan desafíos particulares y persistentes en términos de privación, lo que resalta la necesidad de políticas y enfoques específicos para abordar las desigualdades étnicas en la pobreza multidimensional, que se relacionan con el racismo.

**Gráfico N.º 12:** Tasa de pobreza multidimensional por autoidentificación étnica (porcentaje de personas), 2018-2022

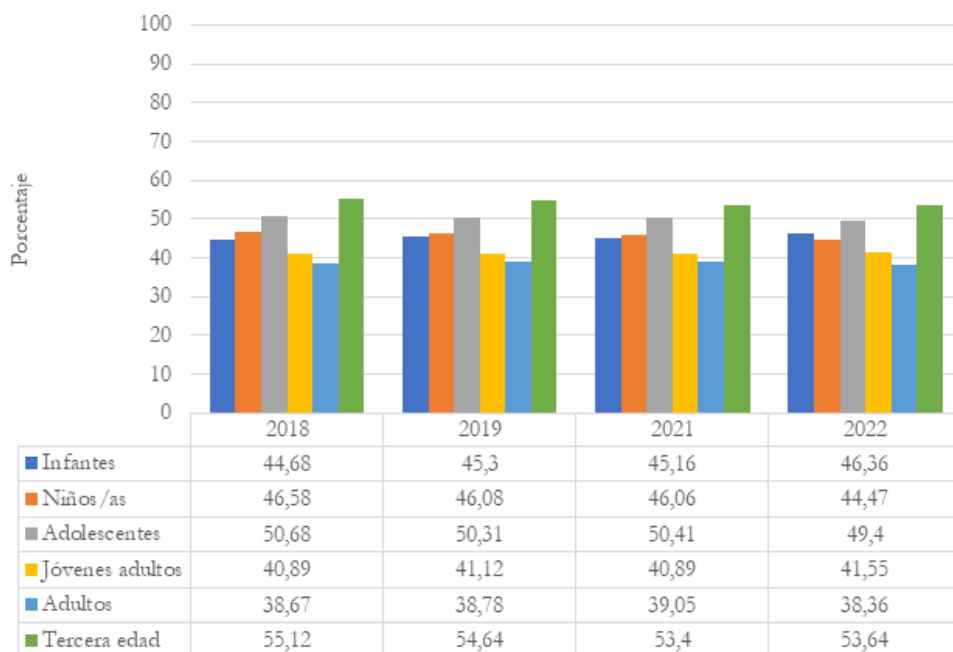


Fuente: ENEMDU (2018-2022)

Elaboración propia.

En cuanto a grupo etario, se observa que los grupos de adultos mayores (mayores de 65 años), infantes (0-5 años), niños (6-11 años) y adolescentes (11-17 años) presentan las mayores tasas de pobreza multidimensional; para el caso de infantes, esta tiene una tendencia creciente (ver Gráfico N.º 13). Esta realidad deja en entredicha la responsabilidad del Estado frente a grupos de atención prioritaria; además, condiciona la generación de capacidades futura.

**Gráfico N.º 13:** Tasa de pobreza multidimensional por grupo etario (porcentaje de personas), 2018-2022



Fuente: ENEMDU (2018-2022)

Elaboración propia.

Finalmente, para obtener una comprensión más precisa de cómo diferentes vulnerabilidades impactan en el bienestar de las personas en el país, resulta fundamental desglosar la información por género, etnia y edad, en lugar de simplemente examinarlas como si fueran jerarquías sociales independientes. En este contexto, el estudio de la interseccionalidad se revela de suma importancia, ya que diversos factores sociales no afectan de manera aislada a una persona; al combinarse, generan desigualdades multifacéticas, lo que nos permite identificar las experiencias específicas y los desafíos particulares que enfrenta cada grupo (Bocarejo, Araujo, y Albertos, 2021).

En términos generales, la población indígena muestra las tasas más altas de pobreza multidimensional, seguida por la población montuvía. Además, se observa que las personas adultas mayores indígenas y montuvías, así como los niños, niñas y adolescentes indígenas son los grupos más empobrecido de la sociedad, con tasas de pobreza multidimensional que superan el 80% (ver Tabla N.º 4). Esta condición de vulnerabilidad compartida se debe, en parte, a la discriminación étnica que sufren estos grupos; ya que la pertenencia étnica establece sistemas y mecanismos culturales, sociales e institucionales que actúan como fuentes de dominación, obstaculizando el acceso equitativo de amplios segmentos de la población a los beneficios del desarrollo (Hopenhayn y Bello, 2001).

**Tabla N.º 4:** Tasa de pobreza multidimensional interseccional (porcentaje de personas), 2018-2021<sup>5</sup>

Grupo poblacional	Hombre				Mujer			
	2018	2019	2021	2022	2018	2019	2021	2022
Infante mestizo/a	41.9	37.9	40.6	44.2	40.6	44.9	47.1	43.9
Niño/a mestizo/a	41.0	40.8	40.6	38.8	40.9	39.5	40.8	40.2
Adolescente mestizo/a	45.9	45.4	44.9	44.9	45.7	44.4	45.4	44.1
Joven mestizo/a	38.9	38.6	38.9	40.6	36.0	36.5	37.3	36.8
Adulto/a mestizo/a	35.1	35.1	36.0	34.9	34.7	34.4	34.7	34.2
Adulto/a mayor mestizo/a	53.3	53.5	53.1	52.9	51.2	50.0	48.5	49.7
Infante afroecuatoriano/a	45.0	49.7	61.4	44.0	53.9	42.6	47.5	46.7
Niño/a afroecuatoriano/a	49.4	47.3	48.5	53.1	49.0	47.4	49.0	51.9
Adolescente afroecuatoriano/a	51.7	50.5	55.2	49.3	49.2	52.0	54.8	55.5
Joven afroecuatoriano/a	45.2	46.4	48.2	44.5	42.3	42.7	42.8	40.3
Adulto/a afroecuatoriano/a	42.8	43.4	42.1	40.8	40.1	41.3	38.9	38.5
Adulto/a mayor afroecuatoriano/a	66.9	60.9	67.2	58.3	61.5	60.3	60.6	57.8
Infante indígena	85.0	79.6	78.8	82.7	81.0	77.5	82.2	76.3
Niño/a indígena	78.6	79.6	80.7	77.8	81.1	79.7	80.3	80.0
Adolescente indígena	80.7	82.5	81.6	85.8	82.2	79.7	80.6	83.9
Joven indígena	71.2	70.3	70.4	72.9	70.2	67.0	66.3	68.2
Adulto/a indígena	70.8	71.5	71.7	72.5	71.4	71.8	71.4	73.5
Adulto/a mayor indígena	88.0	86.0	84.0	88.1	88.7	87.6	83.8	86.9
Infante montuvio/a	77.2	76.2	92.7	61.6	68.5	78.1	91.6	79.9
Niño/a montuvio/a	75.0	66.0	68.7	69.0	74.7	70.0	60.3	74.4
Adolescente montuvio/a	79.0	73.0	75.5	78.0	76.3	68.1	71.6	73.2
Joven montuvio/a	72.5	68.5	57.8	70.9	71.2	66.8	52.5	73.4
Adulto/a montuvio/a	67.4	65.2	66.7	64.1	66.3	62.7	64.2	64.5
Adulto/a mayor montuvio/a	87.0	84.4	79.1	81.1	85.4	82.3	73.2	70.5

Fuente: ENEMDU (2018-2022)

Elaboración propia.

5 En los anexos, la Tabla A10 muestra los resultados completos de la tasa de pobreza multidimensional interseccional, que consta de dos dimensiones: educación y trabajo/pensión. Estos resultados proporcionan una comprensión más clara de las dinámicas que tienen lugar entre los diferentes grupos de población, al mismo tiempo que vuelven a destacar la influencia de la dimensión de vivienda.

De acuerdo con Oviedo (2022), el racismo en Ecuador es una herencia colonial que se manifiesta de diversas formas en todos los niveles de su sociedad; donde los blancos/mestizos no solo han dominado la estructura económica, sino también han construido un marco legal y un poder hegemónico respaldados por una mentalidad y ejercicios de poder propios. Esto ha llevado a que las políticas públicas y normativas se hayan organizado tradicionalmente desde las perspectivas e intereses de este grupo, sin considerar plenamente las complejidades de las relaciones étnicas en Ecuador ni reconocer conscientemente la existencia del racismo y la discriminación (Oviedo, 2022). En esta perspectiva, las políticas a menudo carecen de empatía hacia las perspectivas de otras identidades que experimentan la opresión racial en su vida cotidiana.

A pesar de los esfuerzos del Estado ecuatoriano por abordar el racismo y la discriminación, no ha enfrentado de manera decisiva las desigualdades sociales, lo que ha llevado a que algunas políticas refuercen involuntariamente las tensiones y las estructuras raciales en el país (Oviedo, 2022). Deconstruir el racismo implica revelar cómo opera en diferentes niveles e instituciones, desenmascarando sus efectos psicológicos y sus causas económicas, políticas, ideológicas e históricas; lo que subraya la necesidad de cuestionar, dialogar y proponer medidas individuales y colectivas para una sociedad sin racismo, injusticias ni desigualdades (Chirix y Sajbin, 2019).

## **5. Lecciones y recomendaciones**

La política social es una de las bases para generar un régimen de bienestar. En países en vías de desarrollo en general y en América Latina en particular se han implementado y ampliado programas de atención a poblaciones vulnerables y de transferencias monetarias —por ejemplo, protección social no-contributiva— como mecanismos de atención e inclusión en sistemas de protección social, siendo instrumentos eficaces para la reducción de la pobreza y la desigualdad. En este sentido, desde la división de desarrollo social de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) se viene promoviendo la consolidación de sistemas de protección inclusivos, pensando en la hora de la igualdad y la necesidad de recuperar las “décadas perdidas” generadas por la implementación de políticas neoliberales establecidas desde el Consenso de Washington. Es así como se promueve la articulación de mecanismos contributivos (seguridad social) y no contributivos (transferencias sociales), la regulación laboral y los sistemas de cuidado, desde una perspectiva de garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011).

Es necesario contextualizar que la ampliación de programas de atención y cuidado a grupos vulnerables, transferencias monetarias y reformas a la seguridad social se presentan desde un esfuerzo por consolidar nuevos marcos de política social que —por supuesta escasez de recursos y por falta de voluntad política y cohesión social— no se han desarrollado en la región; pero que tomaron nueva fuerza con la llegada al poder de gobiernos progresistas que buscaban dar respuestas, no sin tensiones y contradicciones, a demandas sociales de larga data. En la región en general y en Ecuador, en particular, se debe pensar desde la presencia mayoritaria de relaciones de trabajo informal, con niveles de pobreza elevados, alta desigualdad del planeta y baja productividad. Es así como los objetivos de inclusión y erradicación de la pobreza toman prioridad en la agenda, y se establecen mecanismos diferenciados en la búsqueda de universalizar el ejercicio de derechos. La construcción de nuevos arreglos institucionales, así como de pactos

sociales y fiscales es fundamental; que vean en la política social tanto la garantía de derechos, como el bienestar de las personas y la generación de capacidades para impulsar el desarrollo hacia futuro.

El debate sobre la implementación de sistemas de protección social como base para generar regímenes de bienestar pasa por la construcción de nuevos sistemas de seguridad social contributiva que no dependan de la participación en el “mercado laboral”. Este “mercado” es un eje de reproducción de la desigualdad, al estar profundamente segmentado (Mideros y Fernández, 2022), de manera que se logre incluir a todas las personas, sin importar su condición de trabajo u ocupación. Esto requiere una visión integral de la política social que articule los programas de transferencias monetarias y servicios sociales, la inclusión económica y la cobertura de la seguridad social en una visión de movilidad social ascendente; que garantice bienestar, proteja frente a riesgos y fenómenos externos y promueva la generación de capacidades.

En este sentido, es necesario reformar los programas de transferencias monetarias, muchos creados desde lógicas asistencialistas o compensatorias y luego adecuados a visiones paternalistas de “lucha contra la pobreza”. La idea del buen vivir, por ejemplo, invita a pensar a la protección social como derecho ciudadano exigible. Entonces, las transferencias sociales no deben pensarse únicamente desde la garantía de un nivel de consumo, sino como prestaciones ciudadanas frente a la pobreza. Asimismo, deben ser instrumento (de política pública) para sostener y potenciar la movilidad social ascendente, como paso previo (o parte del proceso) a considerar la implementación de esquemas de renta ciudadana universal.

De manera conjunta, se debe fortalecer la regulación laboral y el acceso a medios de producción; es fundamental pensar la distribución y redistribución de la renta, estableciendo el rol del Estado en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales —por ejemplo, del buen vivir en el caso ecuatoriano—, fortalecer modelos de economía solidaria y revalorizar y democratizar el trabajo de cuidados estableciendo corresponsabilidad entre Estado, comunidades y hogares.

Finalmente, dada la estructura económica y social de Ecuador es indispensable reconocer el rol del Estado para reducir las desigualdades persistentes, que son los mayores condicionantes tanto de la ausencia como de la garantía del bienestar. Es claro que cuando el Estado ha dejado de actuar, dejando que las lógicas de mercado generen bienestar en el país, se ha fracasado. Esto es debido a que las relaciones económicas y sociales están aun profundamente marcadas por la discriminación y la violencia contra determinados grupos poblacionales y reproducen procesos de acumulación sobre estructuras desiguales que se profundizan en ausencia de regulación y redistribución.

## **6. Conclusión**

Con la finalidad de responder a la pregunta de cómo se ha entendido el bienestar en la política social ecuatoriana, se manifiestan ciertas conclusiones. Primero, se evidencia que el gobierno de turno planta su propia idea de bienestar e ideario de políticas públicas, lo que genera acciones de corto plazo, poco útiles para alcanzar un desarrollo sostenible.

La excepción es el periodo de 2007-2017, en la que se logró sostener un continuo de políticas y programas sobre la base de la planificación del desarrollo. Segundo, las políticas sociales se proponen con base en el contexto económico e institucional del país, generando acciones procíclicas que abandonan a la población en momentos de crisis, priorizando el acceso a financiamiento. Claros ejemplos son la caída del gasto social en 2000 y 2020, en medio de las mayores crisis económicas del país (revisar Gráfico N.º 2).

Lo señalado da cuenta de la ausencia de un régimen de bienestar en Ecuador, lo que condiciona el bienestar de las personas al ciclo económico y la voluntad del gobierno de turno. En este sentido, se vuelve necesario recuperar la implementación de un proyecto de sociedad. La Constitución vigente plantea un proceso de (des)mercantilización del bienestar desde la recuperación del rol social del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, de manera particular de aquellos que garantizan derechos, así como de la participación mediante regulación del mercado. En cuanto a la estratificación social el buen vivir, como proyecto de sociedad, se centra en la igualdad, la equidad y la inclusión económica y social. Una igualdad pensada no únicamente desde las oportunidades, sino desde la exclusión social y la desigualdad económica como factores que determinan la (re)producción de la pobreza y las desigualdades. Es así como se promueve no solo el acceso igualitario a oportunidades, sino además la (re)distribución de la riqueza.

Además, el buen vivir amplía el marco de referencia de derechos tradicionalmente analizado en los regímenes de bienestar. La atención a grupos de atención prioritaria da paso a la responsabilidad del Estado y de la comunidad en el mundo de los cuidados, aportando a la des familiarización; así como a la búsqueda de equidad en la distribución del trabajo doméstico entre todos los miembros de los hogares. Finalmente, y como un punto de ruptura desde la Constitución ecuatoriana y la idea del buen vivir, se transforma la relación dependiente con el mercado del trabajo, al reconocer la protección integral y la seguridad social a todas las personas independientemente de su situación en el mundo del trabajo; se incluye a trabajadores no remunerados y de autosustento. Si bien se promueve la erradicación del subempleo (y la informalidad), se lo hace valorizando todas las formas de trabajo y ocupación y se fomenta la consolidación de un sistema económico social y solidario, donde el trabajo no dependa de las lógicas de oferta y demanda planteadas por el mercado laboral capitalista.

Por su parte, el buen vivir propone la unidad y armonía entre persona, sociedad y ambiente. En este sentido, el régimen del buen vivir incluye la garantía desde el Estado y la corresponsabilidad social en cuanto a derechos colectivos y de la naturaleza, lo que demanda de entrada plantear nuevos marcos conceptuales de referencia. Incluso, quizá, las limitaciones para la conceptualización del buen vivir se deban a la necesidad de nuevos marcos epistemológicos. De la misma manera, los planteamientos del buen vivir llevan a pensar un régimen universalista en derechos, con la recuperación y fortalecimiento del Estado, pero desde la participación y la construcción del poder ciudadano; lo que se marca como fin, pero además como medio operativo de las políticas sociales. En este sentido, se plantea más Estado, pero desde su democratización y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Es importante señalar que para el caso ecuatoriano se evidencia “un régimen de bienestar en construcción y disputa, con una importante ruptura con el pasado en lo que se refiere a gasto público social, capacidad de rectoría y planificación estatal” (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013: 59), pero también las dificultades para vincular las políticas sociales con las fiscales y tributarias, cambiar la centralidad de la familia (y de las mujeres) en la prestación de cuidados y mejorar la calidad de bienes y servicios públicos, así como las tensiones y contradicciones propias de un cambio político. De este modo, es un tema hacia el futuro la categorización del tipo de régimen de bienestar en Ecuador. Es ese uno de los motivos por lo que se debe recuperar el análisis desde la economía política del proceso, dado que:

“uno de los retos más importantes [en Ecuador] es poner a funcionar algunas de las consignas más progresistas del neoconstitucionalismo latinoamericano [...], la necesidad de un nuevo paradigma conceptual para la política social [...], [y] de [nuevos] pactos sociales y fiscales que sostengan una ampliación de derechos” (Muñoz y Mideros, 2014: 104-105).

En síntesis, el Ecuador no cuenta con mecanismos de protección social que protejan el bienestar de las personas. Las políticas sociales están determinadas por el ciclo económico y por la visión coyuntural del gobierno de turno. El financiamiento de programas y servicios sociales depende de fuentes no permanentes (deuda o ingresos petroleros). La persistencia de desigualdades se da ante la ausencia de mecanismos de redistribución de la riqueza y la disputa no resuelta sobre el rol del Estado. Abordar estos problemas requiere superar la ansiedad fiscal que motiva la reducción del Estado y la implementación de medidas de ajuste estructural en época de crisis, y dar prioridad a la implementación sostenida de políticas productivas y sociales debidamente integradas para superar la dependencia de actividades extractivas, baja productividad y alta desigualdad que limitan la capacidad de desarrollo del país y hacen que la variable de ajuste sea el bienestar de las personas.

## 7. Referencias

- Acosta, A. (1996). Ecuador. El bucaratismo en el poder. *Nueva Sociedad*, (146), 6-16.
- Acosta, A. (2020). Formación de coaliciones fantasmas en el Congreso de Ecuador: Instituciones informales y reformas económicas en un caso inesperado. En I. d. Democracia, *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979- 2020* (págs. 65-96). Quito: Instituto de la Democracia.
- Ávila, R. (2009). *El constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución de 2008*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2022). *IEM-243-e* - [Archivo Excel]. Información Estadística Mensual - Diciembre: Egresos del Presupuesto del Gobierno Central (Base Caja). <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.html>

- Banco Central del Ecuador (BCE). (2022). *PUB – PIB Per Cápita* [Archivo Excel]. Estadísticas Sector Real: Series Históricas de Cuentas Nacionales Anuales. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/IndiceCtasNac.htm>
- Bocarejo, D., Araujo, C., & Albertos, C. (2021). *Brechas y desafíos socioeconómicos de los pueblos indígenas de América Latina: retos para el desarrollo con identidad*. BID.
- Borja, R. (2005). Caracterización del gobierno de Gutiérrez y perfil del gobierno de Palacio. *La Tendencia. Revista de análisis político*, 39-42.
- Borja, R. (2011). *Los movimientos sociales en los 80 y 90: la incidencia de las ONG, la Iglesia y la Izquierda*. Quito: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador-Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Calderón, Á., & Stumpo, G. (2016). La evolución económica y social del Ecuador: las restricciones de la estructura productiva. En Á. Calderón, M. Dini, & G. Stumpo, *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social* (págs. 11-58). Santiago: CEPAL.
- Caria, S. (2019). *Caracterización del perfil económico-productivo de Ecuador*. Quito: FES-ILDIS.
- Castillo-Añazco, R. y Jácome-Pérez, F. (n.d.). *Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Chiasson, T. (2020). Tres periodos de relaciones entre las élites y el Estado: una comparación entre el caso de Venezuela y Ecuador. En C. P. Pazmiño, *Concentración económica y poder político en América Latina* (págs. 94-136). Buenos Aires: CLACSO.
- Chirix, E., & Sajbin, V. (2019). *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala: una mirada conceptual*. Ciudad de México: CEPAL.
- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992*. Quito: CONADE.
- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). (1993). *Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno 1993-1996*. Quito: CONADE.
- Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador).

- Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 27 de marzo de 1979 (Ecuador).
- Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 5 de junio de 1998 (Ecuador).
- Custode, L. V. (2020). El régimen político de la democracia. En I. d. Democracia, *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979- 2020* (págs. 225-278). Quito: Instituto de la Democracia.
- Dahik, A. (2019). La dolarización y el timbre cambiario. En M. Villalba, *Dolarización: dos décadas después* (pág. 43). Quito: Abya Yala.
- De la Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. *En Luchas contra hegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (págs. 197-227). Buenos Aires: CLACSO.
- Draibe, S., y Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México D.F: CEPAL.
- Endara, X. (1999). *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Fernández, N., y Santillan, A. (2019). El regreso del FMI al Ecuador y la retórica del feminismo empresarial: Los posibles efectos en la vida de las mujeres. *Revista Economía*, 71(114), 13–33.
- Gabinete Presidencial. (2000). *Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo país*. Quito.
- Hopenhayn, M., y Bello, A. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Houtart, F. (2011). El concepto de Sumak Kausay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. *Ecuador Debate*, 57-76.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). *Censo de Población y Vivienda CPV*. INEC: CPV. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV\\_2015/](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). *Encuesta Nacional del Empleo, Desempleo y Subempleo*. INEC: ENEMDU Anual. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-anual/>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). *Encuesta Nacional del Empleo, Desempleo y Subempleo*. INEC: Estadísticas Laborales – Mensual. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). *Encuesta de Condiciones de Vida ECV*. INEC: ECV. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV\\_2015/](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/)
- Maldonado, C., y Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis*. Santiago: CEPAL.
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez, J. (2008). Capítulo I. Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos? En J. M. Franzoni, *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (págs. 23-51). Buenos Aires: CLACSO.
- Mayoral, F. M. (2009). Estado y mercado en la historia de Ecuador. Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa. *Nueva Sociedad*, 221, 120-136.
- Mideros, A., y Fernández, N. (2021). *El bienestar como tarea pendiente en Ecuador: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social universal*. Quito: FES-ILDIS.
- Mideros, A., y Fernández, N. (2022). *Brechas estructurales en el Ecuador*. Quito: FES-ILDIS
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). (2007). *Agenda Social*. Quito: MCDS.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). (2017). *Informe de Desarrollo Social 2007-2017*. Quito: MCDS
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). *Plan Anual de Inversiones*. MEF: Información Histórica. <https://www.finanzas.gob.ec/plan-anual-de-inversiones/>
- Minteguiaga, A., & Ubasart-González, G. (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en el Ecuador (2007-2012). Trabajo final del proyecto de investigación financiado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. Quito: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Montúfar, C. (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya Yala.

- Montúfar, C. (2011). *León Febres Cordero y la reconstrucción neoliberal*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala.
- Muñoz, P., & Mideros, A. (2014). Ecuador: la economía política en torno a los nuevos sistemas de protección social. En M. Hopenhayn, C. Maldonado Varela, R. Martínez, M. N. Rico, & A. Sojo, *Pactos sociales para una protección social más inclusiva* (págs. 98-106). Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Nordbakke, S., & Schwanen, T. (2014). Well-being and mobility: A theoretical framework and literature review focusing on older people. *Mobilities*, 9(1), 104-129.
- Oviedo, A. (2022). Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 9(2), 111-133.
- Pacheco, L. (1985). La política económica del gobierno de Febres Cordero. *Ecuador Debate*, 11-30.
- Pacheco, F., Varea, S., & Soria, B. (2023). Ecuador: Coyuntura social y política 2022-2023. *Sociología Y Política HOY*, (8), 4-8.
- Paz y Miño, J. (2015). *Historia de los impuestos en Ecuador. Visión sobre el régimen impositivo en la historia económica nacional*. Quito: PUCE.
- Peña y Lillo, J., & Ubasart-González, G. (2013). *Régimen de bienestar en Ecuador. Un desafío en construcción*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- República del Ecuador. (1980). *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984*. Quito.
- Santos, M. E. (2019). *Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional*. Santiago: CEPAL.
- Secretaría Nacional de Planificación (SNP). (2021). *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. Creando Oportunidades*. Quito: SNP
- Secretaría Nacional de Planificación (SNP). (2022). *Información de Inversión Pública*. SNP: Inversión Pública. <https://www.planificacion.gob.ec/informacion-de-inversion-publica/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Técnica del Frente Social. (2003). *Políticas sociales para la reducción de la pobreza*. Quito: AH.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. (2002). *El desarrollo social en la década de 1990*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social y Ministerio de Bienestar Social.
- Stezano, F. (2021). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: CEPAL.
- Unda, M. (2020). La crisis de la democracia entre el “retorno” y los desbordes populares. En I. d. Democracia, *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979- 2020* (págs. 433-448). Quito: Instituto de la Democracia.
- Vásconez, A., Córdoba, R., y Muñoz, P. (2005). *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. Santiago: CEPAL.

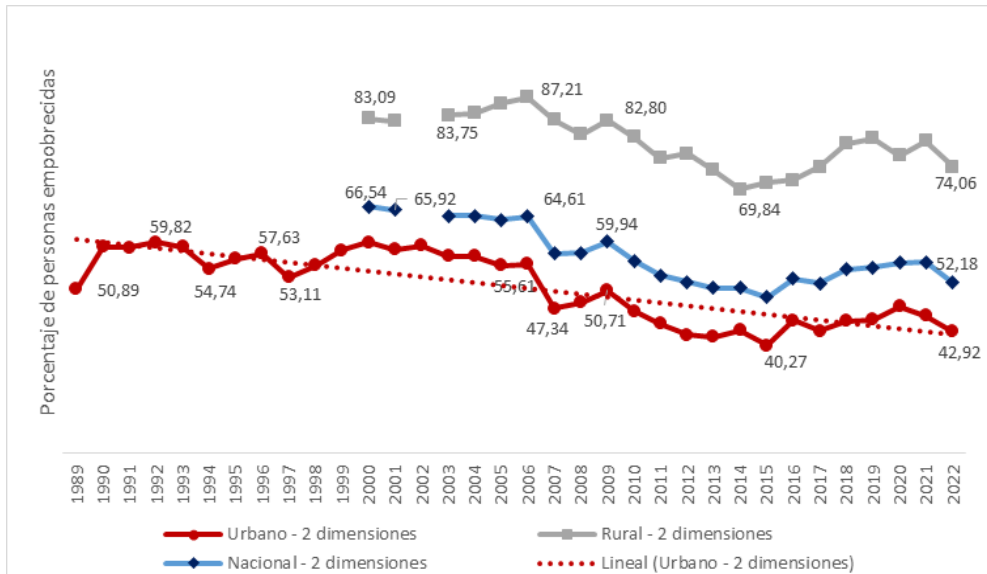
## Anexos

**Tabla A1:** Definición operativa de los indicadores de pobreza multidimensional.

<b>Indicador</b>	<b>Definición operativa</b>
Inasistencia a centros de educación	Se consideran privadas en el derecho a la educación a niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años que no asisten a un centro de educación.
Logro educativo	Se consideran privadas en el derecho a la educación a aquellas personas de 19 años en adelante que cuentan con menos de 10 años de escolaridad.
Empleo infantil y adolescente	Todo niño, niña y adolescente entre 5 y 17 años que trabaje más de 30 horas, reciba una remuneración y no asista a clases se considera privado al derecho al trabajo.
Pensión por jubilación	Se identifica como privadas a las personas mayores de 65 años que no perciben una pensión por jubilación.
Desempleo o empleo inadecuado	Se consideran privadas en su derecho al trabajo a las personas de 18 años o más que están desocupadas o mantienen un empleo inadecuado.
Hacinamiento	Se encuentran en condición de hacinamiento a aquellas personas en cuyas viviendas habiten más de tres personas por dormitorio exclusivo para dormir.
Material del piso	Se considera en condiciones deficitarias a aquellas personas que en cuyas viviendas el material de piso sea caña, tierra y otros materiales.
Saneamiento adecuado	Se identifican como privadas en saneamiento a las personas del área urbana cuya vivienda no cuenta con servicio higiénico conectado a alcantarillado; para el área rural, las personas privadas son aquellas cuya vivienda no cuenta con alcantarillado o pozo séptico.
Tenencia de la vivienda	Se considera como privadas en vivienda a aquellas personas que no cuentan con vivienda propia.
Agua por red pública	Las personas que habitan en viviendas que no cuentan con agua por medio de red pública se clasifican como privadas en este indicador.
Eliminación de basura	Se identifica como privados a los miembros de las viviendas que no tienen acceso al servicio municipal de recolección de basura.

Elaboración propia.

**Gráfico A1:** Tasa de pobreza multidimensional dos dimensiones (porcentaje de personas), 1989-2021

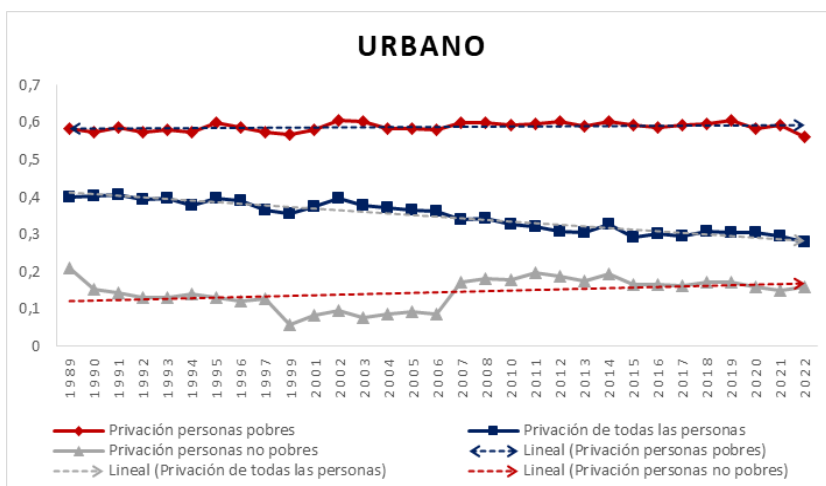


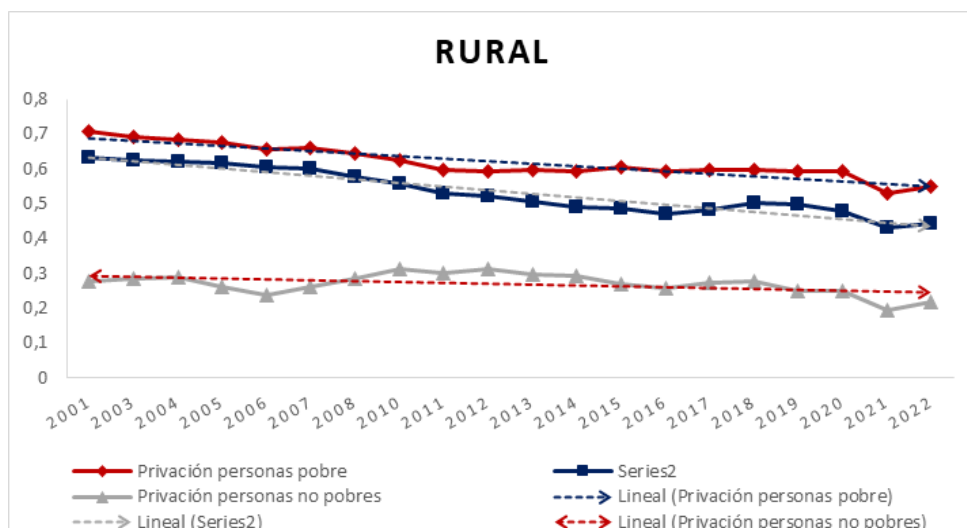
Nota: Los datos expuestos se obtienen a partir de metodologías desarrolladas. Los datos de todos los años mantienen dos dimensiones (educación, trabajo y pensión) y se excluye la dimensión de vivienda.

Fuente: ENEMDU (1989-2022)

Elaboración propia.

**Tabla 3:** Privaciones en la dimensión de educación (Por área), 2000-2022



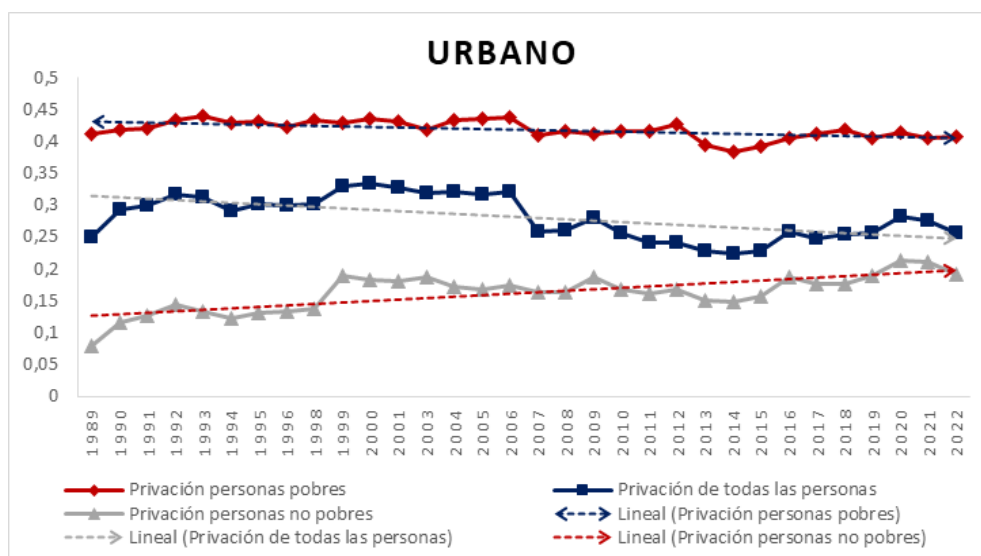


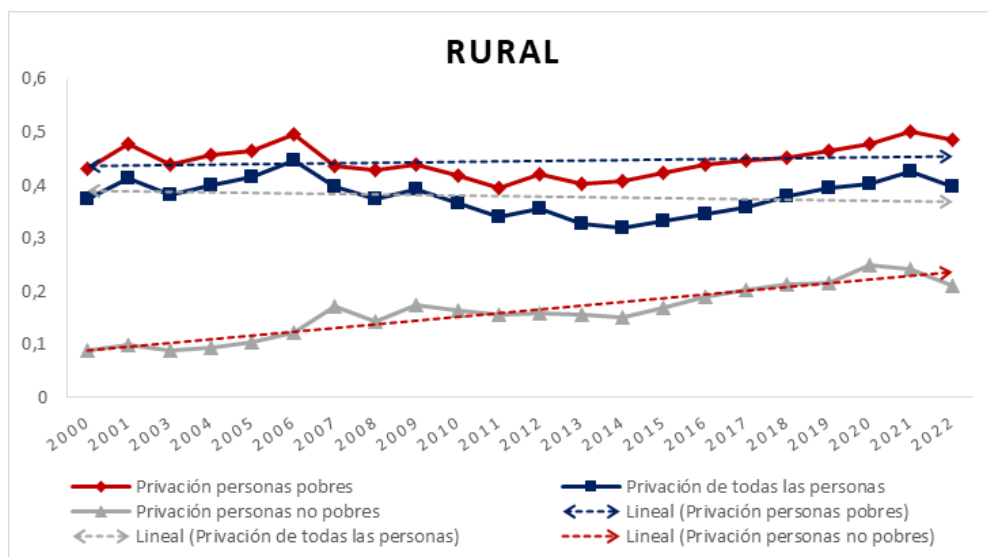
Nota: Los datos expuestos se derivan de la evaluación de las carencias en los indicadores de esta dimensión. Esto implica observar cuántas privaciones experimentan tanto las personas pobres como las no pobres, así como el total de la población, y posteriormente compararlo con el conjunto total de indicadores en esa dimensión. La clasificación de las personas en categorías de pobres y no pobres se lleva a cabo mediante la metodología diseñada para calcular la tasa de pobreza multidimensional, ajustada a las condiciones específicas de cada año y a la fuente de información correspondiente.

Fuente: ENEMDU (2000-2022)

Elaboración propia.

**Tabla A4:** Privaciones en la dimensión de empleo y pensión (Por área), 2000-2022



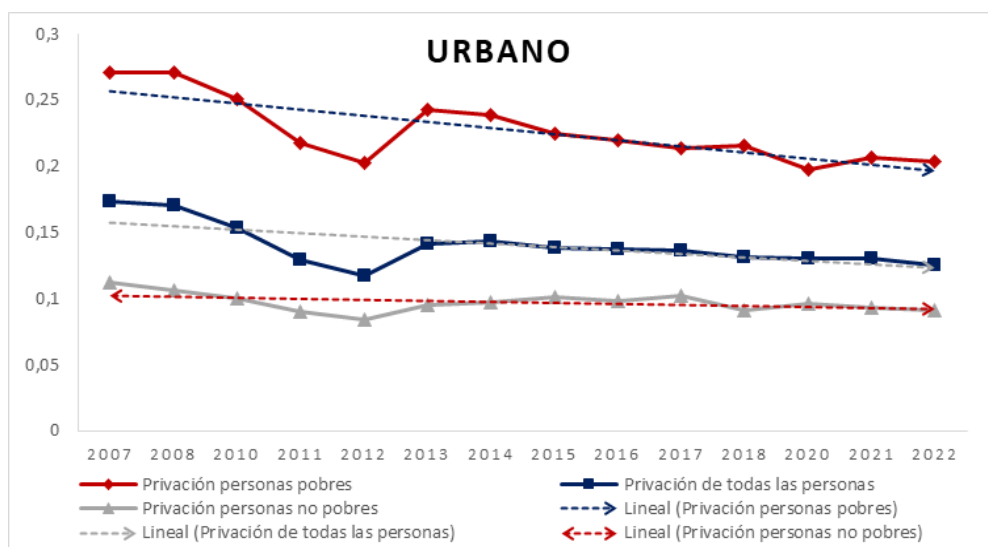


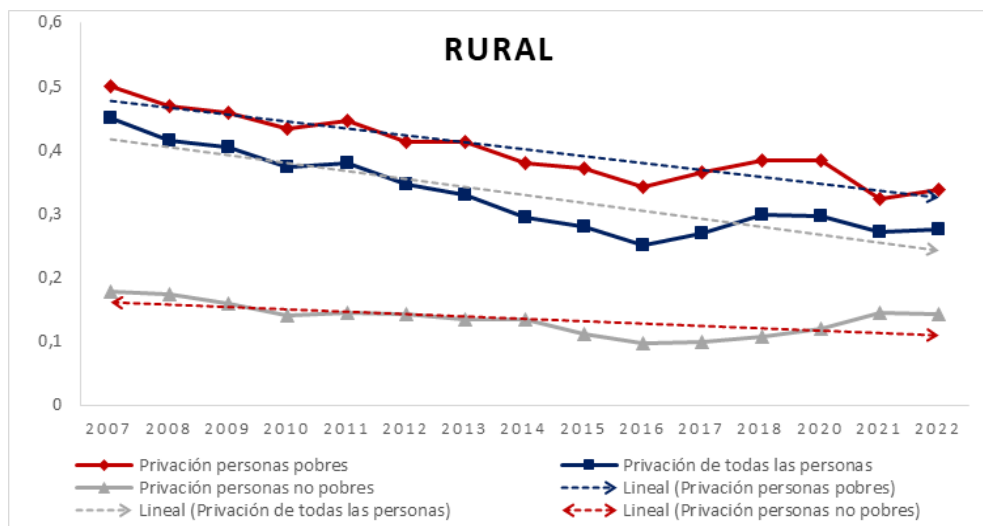
Nota: Los datos expuestos se derivan de la evaluación de las carencias en los indicadores de esta dimensión. Esto implica observar cuántas privaciones experimentan tanto las personas pobres como las no pobres, así como el total de la población, y posteriormente compararlo con el conjunto total de indicadores en esa dimensión. La clasificación de las personas en categorías de pobres y no pobres se lleva a cabo mediante la metodología diseñada para calcular la tasa de pobreza multidimensional, ajustada a las condiciones específicas de cada año y a la fuente de información correspondiente.

Fuente: ENEMDU (2000-2022)

Elaboración propia.

**Tabla A5:** Privaciones en la dimensión de vivienda (Por área), 2000-2022





Nota: Los datos expuestos se derivan de la evaluación de las carencias en los indicadores de esta dimensión. Esto implica observar cuántas privaciones experimentan tanto las personas pobres como las no pobres, así como el total de la población, y posteriormente compararlo con el conjunto total de indicadores en esa dimensión. La clasificación de las personas en categorías de pobres y no pobres se lleva a cabo mediante la metodología diseñada para calcular la tasa de pobreza multidimensional, ajustada a las condiciones específicas de cada año y a la fuente de información correspondiente.

Fuente: ENEMDU (2007-2022)

Elaboración propia.

**Tabla A2:** Indicadores de la dimensión de educación y empleo/pensión

Urbano/2 dimensiones	
Nacional/2 dimensiones	
Nacional/3 dimensiones	

AÑO	EDUCACIÓN		EMPLEO Y PENSIÓN		
	Inasistencia a clases	Logro educativo	Empleo infantil y adolescente	No recibe jubilación	Desempleo/empleo inadecuado
1989	18.2	43.75	6.07	79.41	24.69
1990	12.72	43.46	6.22	77.23	36.08
1991	14.47	41.70	6.76	75.73	36.28
1992	13.83	40.69	8.18	76.41	39.99
1993	14.33	40.63	8.58	74.91	37.70
1994	14.01	37.58	7.15	72.88	34.43
1995	17.69	38.91	8.11	73.98	35.72
1996	15.05	38.00	5.84	74.05	35.71
1997	14.08	36.77	5.99	75.19	32.99
1998	15.50	38.42	6.79	72.76	37.66
1999	14.84	36.12	6.31	69.59	48.70
2000	14.33	48.81	6.72	81.11	46.15
2001	16.15	48.88	11.55	79.30	47.55
2002	13.04	43.07	5.59	79.24	43.66
2003	15.93	47.83	7.34	78.54	46.82
2004	13.98	47.86	9.27	79.71	44.17
2005	14.18	47.18	8.35	79.06	47.65
2006	13.03	46.35	11.27	76.16	48.37
2007	11.98	46.79	8.34	73.95	37.69
2008	10.96	46.43	6.99	76.34	35.69
2009	11.1	46.22	7.08	73.35	73.41
2010	8.88	44.33	5.22	70.78	71.1
2011	8.53	43.68	4.1	71.01	69.15
2012	8.11	42.32	4.53	70.13	67.07
2013	7.52	42.22	3.6	71.1	68.42
2014	8.14	42.2	3.68	72.18	66.6

<b>2015</b>	7.82	39.07	3.97	67.61	67.14
<b>2016</b>	7.27	39.05	5.16	68.10	40.71
<b>2017</b>	8.19	37.99	5.45	67.55	39.85
<b>2018</b>	7.49	39.47	5.76	63.63	39.64
<b>2019</b>	7.89	38.79	6.88	62.60	40.61
<b>2020</b>	7.89	37.39	6.53	61.32	46.24
<b>2021</b>	7.56	35.19	10.09	61.93	45.58
<b>2022</b>	7.21	35.07	7.11	58.53	41.83

Fuente: ENEMDU (1989-2022)

Elaboración propia.

**Tabla A3:** Indicadores de la dimensión de vivienda

AÑO	VIVIENDA					
	Hacina- miento	Material del piso	Sanea- miento	Tenencia de vivienda	Agua potable	Recolección de basura
2007	26.61	4.45	35.01	34.48	26.71	25.21
2008	24.77	6.45	30.6	32.34	26.48	24.86
2009	22.44	5.71	29.83	33.83	29.03	24.89
2010	19.41	4.3	27.9	31.32	26.37	21.16
2011	16.65	4.81	21.96	32.49	24.13	21
2012	14	3.14	18.98	31.41	22.72	20.11
2013	17.6	5.09	24.3	30.75	23.26	17.18
2014	17.87	3.93	23.8	30.03	22.58	15.17
2015	16.85	4.3	21.65	32.99	18.92	13.26
2016	15.85	3.29	21.98	32.53	16.20	13.09
2017	15.83	3.39	20.57	34.97	16.75	13.56
2018	16.16	3.99	21.12	30.54	19.76	16.55
2019	16.70	3.99	19.55	30.49	19.90	14.05
2020	17.18	3.56	23.27	28.74	19.22	15.10
2021	13.86	1.83	20.77	33.12	24.12	10.42
2022	13.26	2.05	20.06	31.14	22.75	12.51

Fuente: ENEMDU (2007-2022).

Elaboración propia.

**Tabla A4:** Indicadores de la dimensión de educación, empleo/pensión y vivienda

<b>DIMENSIÓN/INDICADORES/AÑO</b>		<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2006</b>	<b>2014</b>
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>Inasistencia a clases</b>	24.21	24.36	20.99	13.31	8.43
	<b>Logro educativo</b>	51.71	48.13	46.16	53.75	46.45
<b>EMPLEO Y PENSIÓN</b>	<b>Empleo infantil y adolescente</b>	7.34	18.76	16.7	15.5	4.27
	<b>No recibe jubilación</b>	80.93	42.84	38.33	88.52	72.6
	<b>Desempleo/empleo inadecuado</b>	66.96	41.13	38.58	50.45	49.25
<b>VIVIENDA</b>	<b>Hacinamiento</b>	24.31	27.51	26.15	23.96	14.24
	<b>Material del piso</b>	8.34	9.52	8.1	7.3	4.61
	<b>Saneamiento</b>	40.65	47.15	40.11	41.07	25.88
	<b>Tenencia vivienda</b>	35.08	33.85	41.58	29.17	32.81
	<b>Agua potable</b>	31.31	38.43	26.01	32.44	21.58
	<b>Recolección de basura</b>	38.15	40.48	33.27	27.22	16.42

Fuente: ECV (1995-2014).

Elaboración propia.

**Tabla A5:** Coeficientes de variación de la tasa de pobreza multidimensional ajustada (Porcentaje)

AÑO		2018	2019	2021	2022
<b>Sexo</b>	<b>Hombre</b>	0.81	0.92	1.48	1.72
	<b>Mujer</b>	0.83	0.90	1.56	1.68
<b>Sexo jefe de hogar</b>	<b>Hombre</b>	0.79	0.87	1.53	1.68
	<b>Mujer</b>	1.18	1.25	2.09	2.25
<b>Área</b>	<b>Urbano</b>	1.10	1.22	2.13	2.26
	<b>Rural</b>	0.78	0.87	1.56	1.73
<b>Autoidentificación</b>	<b>Mestizos/as y Blancos/as</b>	0.82	0.91	1.64	1.81
	<b>Afroecuatorianos/as</b>	3.68	3.30	4.03	4.18
	<b>Indígenas</b>	1.57	1.80	2.16	2.40
	<b>Montuvios/as</b>	1.61	1.84	3.61	3.38
<b>Grupos de edad</b>	<b>Infantes</b>	1.33	1.50	2.10	2.46
	<b>Niños/as</b>	1.23	1.39	2.10	2.26
	<b>Adolescentes</b>	1.01	1.12	1.86	2.08
	<b>Jóvenes adultos</b>	0.96	1.04	1.78	1.88
	<b>Adultos</b>	0.80	0.89	1.57	1.73
	<b>Tercera edad</b>	0.88	0.89	1.54	1.55

Nota: Los datos que presenten un coeficiente de variación superior al 15% deben utilizarse con precaución debido a la variabilidad significativa en dichas cifras.

Fuente: ENEMDU anual (2007-2022).

Elaboración propia.

**Tabla A6:** Coeficientes de variación de la tasa de pobreza multidimensional ajustada por provincia (Porcentaje)

Provincia	2018	2019	2021	2022
Azuay	3.16	3.08	7.56	8.28
Bolívar	5.15	6.16	5.73	5.72
Cañar	3.74	4.82	9.06	8.95
Carchi	5.21	4.49	4.69	5.95
Cotopaxi	2.65	2.99	4.97	6.95
Chimborazo	3.50	3.79	6.01	8.45
El Oro	2.60	2.97	3.73	3.55
Esmeraldas	3.53	3.38	3.15	3.26
Guayas	1.62	1.82	3.46	3.79
Imbabura	5.11	4.81	4.96	4.85
Loja	3.41	3.98	4.26	5.43
Los Ríos	2.30	2.51	5.30	5.49
Manabí	2.45	2.88	7.08	6.10
Morona Santiago	3.28	4.06	6.35	5.92
Napo	4.72	6.82	6.58	5.43
Pastaza	6.83	7.30	8.32	5.53
Pichincha	2.67	2.63	3.28	4.25
Tungurahua	2.77	3.06	4.54	4.60
Zamora Chinchipe	8.28	10.70	6.24	8.02
Galápagos	9.47	9.07	9.23	12.27
Sucumbíos	4.48	5.42	9.67	9.89
Orellana	6.39	7.43	6.81	7.78
Santo Domingo de los Tsáchilas	4.04	3.91	5.71	5.89
Santa Elena	4.49	4.25	4.10	5.07

Nota: Los datos que presenten un coeficiente de variación superior al 15% deben utilizarse con precaución debido a la variabilidad significativa en dichas cifras.

Fuente: ENEMDU anual (2007-2022).

Elaboración propia.

**Tabla A7:** Coeficientes de variación de la tasa de pobreza multidimensional ajustada interseccional (Porcentaje)

Grupo poblacional	Hombre				Mujer			
	2018	2019	2021	2022	2018	2019	2021	2022
Infante mestizo/a	3.12	3.81	5.41	5.61	3.34	3.36	5.26	5.45
Niño/a mestizo/a	1.61	1.78	2.85	3.31	1.68	1.81	2.97	3.02
Adolescente mestizo/a	1.35	1.47	2.41	2.64	1.42	1.55	2.56	2.89
Joven mestizo/a	1.19	1.34	2.34	2.41	1.28	1.35	2.25	2.51
Adulto/a mestizo/a	0.96	1.05	1.88	2.02	0.92	1.02	1.76	1.96
Adulto/a mayor mestizo/a	1.15	1.14	1.88	1.99	1.17	1.19	1.96	1.92
Infante afroecuatoriano/a	14.20	12.33	10.73	16.50	12.76	15.46	16.16	17.49
Niño/a afroecuatoriano/a	6.45	5.95	7.65	7.34	6.54	6.40	7.06	6.87
Adolescente afroecuatoriano/a	5.82	6.48	6.14	7.80	6.01	5.90	5.87	5.79
Joven afroecuatoriano/a	5.15	5.33	5.38	7.60	5.73	6.15	5.88	6.76
Adulto/a afroecuatoriano/a	4.68	4.01	5.07	5.17	4.17	3.86	4.54	5.22
Adulto/a mayor afroecuatoriano/a	4.76	5.42	5.47	8.39	5.19	5.56	6.83	6.30
Infante indígena	3.36	4.51	5.04	5.61	4.25	4.69	4.87	7.42
Niño/a indígena	2.77	2.95	2.60	5.62	1.92	2.49	2.84	3.17
Adolescente indígena	1.98	1.86	2.81	2.07	1.88	2.24	3.08	2.63
Joven indígena	2.43	2.33	2.59	3.35	2.61	2.89	3.56	3.53
Adulto/a indígena	1.81	1.97	2.59	3.04	1.70	1.81	2.33	2.55
Adulto/a mayor indígena	2.35	2.44	2.84	2.58	2.29	2.06	3.24	2.84

<b>Infante montuvio/a</b>	6.52	7.01	4.28	29.21	8.40	7.40	4.81	12.37
<b>Niño/a montuvio/a</b>	3.26	4.78	8.25	9.57	3.38	3.87	7.68	6.71
<b>Adolescente montuvio/a</b>	2.49	2.79	6.08	5.30	2.95	4.54	7.23	6.09
<b>Joven montuvio/a</b>	2.77	3.15	7.33	6.70	2.79	3.28	6.99	5.14
<b>Adulto/a montuvio/a</b>	1.89	1.94	3.35	4.50	2.03	2.32	4.24	4.08
<b>Adulto/a mayor montuvio/a</b>	1.60	1.98	4.51	3.75	1.99	2.36	5.30	6.62

Nota: Los datos que presenten un coeficiente de variación superior al 15% deben utilizarse con precaución debido a la variabilidad significativa en dichas cifras.

Fuente: ENEMDU anual (2007-2022).

Elaboración propia.

**Tabla A8:** Tasa de pobreza multidimensional ajustada (2 Dimensiones) 2018 – 2022

		2018	2019	2021	2022
<b>Nacional</b>		54.52	55.53	56.05	55.41
<b>Género</b>	<b>Hombre</b>	54.99	56.10	56.56	56.17
	<b>Mujer</b>	54.08	54.99	55.55	54.68
<b>Área</b>	<b>Urbano</b>	44.46	45.46	46.24	45.76
	<b>Rural</b>	79.06	80.05	79.13	78.27
<b>Autoidentificación</b>	<b>Mestizos/as y Blancos/as</b>	51.44	52.14	52.95	52.37
	<b>Afroecuatorianos/as</b>	56.94	58.32	58.31	58.00
	<b>Indígenas</b>	83.08	83.17	84.49	84.23
	<b>Montuvios/as</b>	76.34	76.30	75.31	77.80
<b>Grupos de edad</b>	<b>Infantes (0-5 años)</b>	51.09	52.62	53.20	53.63
	<b>Niños/as (6-11 años)</b>	53.31	54.12	54.35	51.84
	<b>Adolescentes (11-17 años)</b>	59.84	59.90	60.28	58.69
	<b>Jóvenes adultos (18-29 años)</b>	52.28	53.80	54.16	54.42
	<b>Adultos (30 a 64 años)</b>	51.33	52.32	53.16	52.35
	<b>Adultos mayores (&gt;65 años)</b>	74.59	74.85	74.39	74.69

Nota: Los datos expuestos se obtienen a partir de metodologías desarrolladas. Los datos de todos los años mantienen dos dimensiones (educación, trabajo y pensión) y se excluye la dimensión de vivienda.

Fuente: ENEMDU anual (2018-2022)

Elaboración propia.

**Tabla A9:** Tasa de pobreza multidimensional interseccional (2 Dimensiones), 2018-2022

Grupo poblacional	Hombre				Mujer			
	2018	2019	2021	2022	2018	2019	2021	2022
Infante mestizo/a	49.3	47.3	48.5	52.8	46.9	53.9	55.6	53.1
Niño/a mestizo/a	48.2	49.5	49.7	47.1	48.6	48.1	49.4	48.0
Adolescente mestizo/a	55.6	55.5	55.4	55.2	55.4	54.9	55.6	53.6
Joven mestizo/a	51.9	52.8	53.6	54.7	47.1	49.1	49.9	49.3
Adulto/a mestizo/a	47.7	48.5	50.0	49.2	48.4	48.8	49.7	48.8
Adulto/a mayor mestizo/a	73.3	73.7	73.6	73.7	72.2	72.1	71.5	72.3
Infante afroecuatoriano/a	52.3	56.2	67.6	55.4	61.6	56.6	49.7	45.4
Niño/a afroecuatoriano/a	56.0	57.2	56.0	59.3	55.6	56.6	54.2	57.1
Adolescente afroecuatoriano/a	62.9	59.6	60.9	56.2	59.2	60.5	65.2	65.7
Joven afroecuatoriano/a	57.8	57.0	60.6	58.2	51.5	54.4	54.0	55.1
Adulto/a afroecuatoriano/a	52.7	55.7	55.7	56.0	54.2	55.7	53.9	53.5
Adulto/a mayor afroecuatoriano/a	83.4	81.5	85.3	76.9	83.2	86.0	78.0	80.0
Infante indígena	85.4	83.2	82.8	83.3	83.9	80.4	85.0	79.7
Niño/a indígena	83.4	82.7	86.8	81.2	83.9	84.6	87.1	83.8
Adolescente indígena	87.6	89.0	89.2	91.1	89.2	86.8	88.8	89.5
Joven indígena	78.6	78.4	80.3	83.7	75.7	74.4	76.2	77.1
Adulto/a indígena	81.0	82.2	82.5	81.3	82.9	83.4	83.4	84.6
Adulto/a mayor indígena	95.3	94.4	92.8	95.2	95.7	95.2	95.3	94.6
Infante montuvio/a	78.1	81.1	90.2	68.0	68.8	83.9	93.8	90.1
Niño/a montuvio/a	76.3	73.1	70.7	69.8	75.1	74.8	62.8	75.4
Adolescente montuvio/a	81.3	78.9	81.6	83.7	79.2	73.1	80.2	73.8
Joven montuvio/a	77.1	77.4	72.5	79.0	75.0	73.2	61.8	75.5
Adulto/a montuvio/a	72.2	74.3	75.0	75.7	71.8	72.8	74.1	73.8
Adulto/a mayor montuvio/a	93.0	92.6	92.0	94.4	93.7	93.3	90.7	90.6

Nota: Los datos expuestos se obtienen a partir de metodologías desarrolladas. Los datos de todos los años mantienen dos dimensiones (educación, trabajo y pensión) y se excluye la dimensión de vivienda.

Fuente: ENEMDU anual (2018-2022)

Elaboración propia.

La Tabla A9 examina la tasa de pobreza multidimensional interseccional, compuesta por dos dimensiones al excluir la dimensión relativa a la vivienda. Se observa que, en términos generales, los datos de pobreza multidimensional tienden a aumentar, haciendo foco en un grupo específico: la población afroecuatoriana. Con la inclusión de tres dimensiones en la medición de la pobreza multidimensional, la tasa promedio de pobreza multidimensional para la población afroecuatoriana se establece en un 50%. Sin embargo, al eliminar la dimensión relacionada con la vivienda, esta tasa promedio se eleva a un 60%.

Particularmente en el segmento de la población adulta mayor afroecuatoriana, se observa una variación significativa en la tasa de pobreza multidimensional. Cuando se consideran las tres dimensiones, la tasa promedio de pobreza multidimensional se sitúa en un 62%, pero al excluir la dimensión de vivienda, esta tasa promedio aumenta drásticamente hasta alcanzar un 82%, lo que implica un incremento de 20 puntos porcentuales.

Estos resultados indican que la dimensión de vivienda desempeña un papel significativo en la medición de la pobreza multidimensional en la población afroecuatoriana, contribuyendo a que el indicador sea menor. Es plausible argumentar que la concentración de esta población en áreas urbanas y su acceso a servicios básicos pueden ser factores determinantes en la aparente disminución de las tasas de pobreza multidimensional cuando se incorpora la dimensión de vivienda en la medición. Sin embargo, esta disminución puede ocultar las diversas vulnerabilidades y desventajas que aún experimenta esta población en otras dimensiones de la pobreza.

**Tabla A10:** Coeficiente de la tasa de pobreza multidimensional interseccional (2 Dimensiones), 2018-2022

Grupo poblacional	Coeficientes de variación							
	Hombre				Mujer			
	2018	2019	2021	2022	2018	2019	2021	2022
Infante mestizo/a	2.74	3.07	4.72	4.59	2.90	2.70	4.34	4.26
Niño/a mestizo/a	1.33	1.42	2.13	2.62	1.36	1.39	2.20	2.45
Adolescente mestizo/a	1.08	1.19	1.77	1.95	1.09	1.21	1.92	2.15
Joven mestizo/a	0.88	0.97	1.65	1.63	0.99	0.99	1.63	1.81
Adulto/a mestizo/a	0.69	0.75	1.21	1.33	0.66	0.70	1.19	1.28
Adulto/a mayor mestizo/a	0.75	0.71	1.16	1.13	0.73	0.73	1.05	1.10
Infante afroecuatoriano/a	10.67	10.91	9.14	12.49	10.39	11.85	15.13	17.58
Niño/a afroecuatoriano/a	5.36	4.65	6.01	6.57	5.64	5.21	6.20	6.11
Adolescente afroecuatoriano/a	4.62	5.55	5.23	7.20	4.74	4.80	4.78	4.35
Joven afroecuatoriano/a	3.70	3.90	3.80	5.34	4.41	4.39	4.19	4.87
Adulto/a afroecuatoriano/a	3.48	2.94	3.56	3.36	3.00	2.72	3.34	3.89
Adulto/a mayor afroecuatoriano/a	2.92	3.07	2.63	6.20	2.54	2.21	4.44	3.53
Infante indígena	3.36	4.02	4.60	6.77	3.65	4.88	4.37	5.67
Niño/a indígena	2.40	3.01	1.94	5.80	1.70	2.12	1.98	3.12
Adolescente indígena	1.35	1.24	1.85	1.43	1.22	1.73	2.11	1.88
Joven indígena	2.15	1.84	2.01	2.03	2.39	2.46	2.71	2.49
Adulto/a indígena	1.15	1.37	1.52	2.30	1.11	1.09	1.49	1.77
Adulto/a mayor indígena	1.29	1.41	1.65	1.35	1.30	1.13	1.07	1.64
Infante montuvio/a	6.45	6.53	6.15	26.88	8.30	5.18	3.96	7.15
Niño/a montuvio/a	3.35	3.99	8.40	9.16	3.43	3.51	7.20	6.91
Adolescente montuvio/a	2.31	2.42	5.32	4.13	2.53	4.30	4.81	6.81
Joven montuvio/a	2.48	2.44	5.14	5.70	2.50	2.76	6.56	4.74
Adulto/a montuvio/a	1.63	1.48	2.48	3.13	1.71	1.72	2.97	3.28
Adulto/a mayor montuvio/a	1.22	1.16	2.19	1.48	1.24	1.19	2.48	2.82

Nota: Los datos expuestos se obtienen a partir de metodologías desarrolladas. Los datos de todos los años mantienen dos dimensiones (educación, trabajo y pensión) y se excluye la dimensión de vivienda. Los datos que presenten un coeficiente de variación superior al 15% deben utilizarse con precaución debido a la variabilidad significativa en dichas cifras.

Fuente: ENEMDU anual (2018-2022)

Elaboración propia.



# Índice

## **Cuarenta años de política social en el Ecuador: una breve introducción**

<i>H. Xavier Jara, Andrés Mideros-Mora, María Gabriela Palacio</i> .....	5
Referencias .....	11

## **Cronología, hallazgos y desafíos del Sistema Tributario Ecuatoriano en el periodo 1980-2022**

<i>José Ramírez-Álvarez, Paúl Carrillo-Maldonado, Mauro Andino-Alarcón</i> .....	12
Resumen .....	12
1.Introducción .....	13
2.Breve reseña de las principales reformas al sistema tributario: 1980-2022 .....	15
3.Evaluación del sistema tributario en Ecuador .....	19
3.1.Presión tributaria y estructura impositiva .....	19
3.2.Gasto tributario .....	27
3.2.1.Principios de las subvenciones tributarias y estadísticas regionales .....	27
3.2.2.Gasto tributario en Ecuador.....	31
3.3.Evasión de impuestos .....	35
3.3.1.Estructura de la evasión tributaria e implicaciones.....	35
3.3.2.Una medición alternativa. La eficiencia tributaria en Ecuador .....	40
4.Directrices de política tributaria .....	43
4.1.Eje 1: Ampliación de la suficiencia fiscal .....	43
4.2.Eje 2: Reducción y unificación de tributos .....	44
4.3.Eje 3. Consolidación de los impuestos troncales.....	45
4.4.Eje 4: Depuración de incentivos tributarios ineficaces .....	46
4.5.Eje 5: Simplificación y armonización de la normativa.....	46
5.Conclusión.....	47
6.Referencias .....	48
Anexos. Principales reformas tributarias 1980-2022 .....	52

## **Transformaciones y desafíos de la asistencia social en Ecuador: 1980-2021**

<i>Gabriela Izurieta, María Gabriela Palacio</i> .....	60
Resumen .....	60
1.Introducción .....	61
2.Cronología de los programas de asistencia social.....	63
2.1.Primeros programas de asistencia social: 1990-2003.....	63
2.2. Modificaciones y ampliaciones de los programas	

de asistencia social: 2003-2021 .....	66
3.Análisis del sistema de asistencia social: 1990-2021 .....	70
3.1.Condicionalidades .....	70
3.2. Cambios en la idea de condicionalidad de las transferencias en Ecuador...	71
3.3.Focalización .....	77
3.3.1.Registro Social: construcción del índice de bienestar y selección de umbrales .....	78
4.Análisis de focalización: cobertura según deciles de ingreso familiar per cápita ..	80
5.Leciones y recomendaciones .....	84
6.Conclusión .....	87
7.Referencias .....	87

## **Sistema de seguridad social y pensiones en Ecuador: Evolución en el período 1980-2021 y análisis de sostenibilidad**

*Margarita Velín-Fárez, Wendy Landy Soria, David Palán Buenaño*.....94

Resumen .....	94
1.Introducción .....	95
2.Revisión de las principales reformas al Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano: 1980-2021 .....	99
2.1.Antecedentes.....	99
2.2.Reformas en el período 1980-2021 .....	102
2.2.1.Planes de desarrollo .....	105
3.Descripción de características del Sistema de Pensiones (Fondo IVM) y del Seguro Social Campesino .....	107
3.1.Características del sistema de pensiones (SGO y SV).....	107
3.2.Características del Seguro Social Campesino .....	110
4.Evaluación del sistema de pensiones .....	111
4.1.Datos .....	112
4.2.Indicadores .....	113
4.2.1.Dinámicas de la estructura poblacional .....	113
4.2.2.Dinámicas del mercado laboral .....	121
4.2.3.Cobertura de la seguridad social (contributiva): activos y pasivos ....	123
4.3.Evaluación de sostenibilidad del sistema de pensiones (fondo IVM).....	137
4.3.1.Perspectiva macroeconómica.....	137
4.3.2.Perspectiva actuarial .....	142
5.Leciones y recomendaciones .....	144
6.Conclusión .....	147
7.Referencias .....	148
Anexos .....	154

## **Evolución del sistema de salud ecuatoriano**

*Tatiana Villacrés, Najwa Jalkeh* .....162

Resumen .....	162
1.Introducción .....	163
2.Estructuración del Sistema Nacional de Salud .....	164
3.Evolución de los indicadores de salud en Ecuador .....	171
Mortalidad.....	171
Oferta de servicios de salud.....	177
Gasto en salud .....	180
4.Conclusión .....	181
5.Recomendaciones .....	182
6.Referencias .....	183

## **Educación en Ecuador: escolaridad, acceso y calidad educativa en el período 1980-2021**

*Juan Ponce, Ruthy Intriago*.....186

Resumen .....	186
1.Introducción .....	187
2.La política educativa entre 1980-2021.....	188
3.Evaluación del sistema educativo: 1980-2021.....	194
3.1.Los insumos del sistema escolar.....	195
3.2.La escolaridad y el acceso a la educación en Ecuador: 1980-2021 .....	198
3.3. .Calidad de la educación en Ecuador: 1980-2020.....	208
La calidad desde una entrada regional .....	208
SERCE .....	209
TERCE.....	210
ERCE .....	211
La calidad desde una entrada nacional.....	213
4.Conclusión.....	216
5.Recomendaciones.....	217
6.Referencias .....	218

## **Protección social enfocada en la niñez y adolescencia en Ecuador (1980-2020)**

*Berenice Cordero, Nicolás Reyes Morales* .....221

Resumen .....	221
1.Introducción .....	222

2.Contexto y principales transformaciones del Sistema de Protección Social de Niñez y Adolescencia en Ecuador: periodo 1980-2020.....	223
2.1.Década de 1980: enfoque centrado en la minoridad, el tutelaje y el control sobre niños, niñas y adolescentes.....	223
2.2.Década de 1990: avances en el plano normativo con la ratificación de la Convención por los Derechos del Niño (CDN) y deudas en la implementación de la política social enfocada en niños, niñas y adolescentes.....	227
2.3.Periodo 2000-2006: Plan Social de Emergencia .....	230
2.4.Transiciones en la política social de la niñez y adolescencia: 2007-2020 ..	234
3.Revisión de las principales reformas normativas del sistema de Protección Social de Niñez y Adolescencia en Ecuador: periodo 1980-2020 .....	247
3.1.Código de menores: la noción de minoridad y la supuesta incapacidad de niños, niñas y adolescentes .....	247
3.2.Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en Ecuador (1990).....	248
3.3. Nuevo Código de Menores: las limitaciones de la reforma legislativa de 1992.....	249
3.4.La Constitución de 1998 y sus implicaciones para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.....	252
3.5.Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) de 2003 .....	254
3.6.Constitución de la República del Ecuador (2008) y su impacto sobre los derechos de la niñez y adolescencia.....	257
3.7.Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) y otras reformas postconstitucionales.....	264
4.Revisión de las principales reformas institucionales del sistema de Protección Social de Niñez y Adolescencia en Ecuador:1980-2020 .....	265
4.1.El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) .....	265
4.2.El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el Ministerio Coordinador del Sector Social (MCDS).....	272
4.3.Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y su transición hacia el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) .....	277
5.Leciones aprendidas, principales conclusiones y recomendaciones.....	280
6.Referencias .....	283
Documentos institucionales .....	285

## **El efecto de los impuestos directos y las transferencias monetarias sobre la pobreza y la desigualdad en Ecuador**

*H. Xavier Jara, Lourdes Montesdeoca, María Gabriela Colmenarez,*

*Lorena Moreno* .....286

Resumen .....	286
1.Introducción .....	287
2.Principales normativas, planes y programas relacionados a la erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad en Ecuador: 1980-2021 .....	289
2.1.Constituciones de 1979, 1998 y 2008.....	289
2.2.Otras normativas destacadas.....	290
2.3. Planes, programas y proyectos de gobierno para la erradicación de la pobreza .....	291
3.Datos y metodología para el análisis de la evolución de la pobreza y desigualdad de ingresos .....	293
3.1. Encuestas de hogares para la medición de la pobreza y desigualdad .....	293
3.2.Los modelos de microsimulación de impuestos y transferencias.....	296
3.3.Descomposición de cambios en pobreza y desigualdad en el tiempo.....	299
4. Análisis de los resultados .....	300
4.1.Evolución histórica de la pobreza y la desigualdad de ingresos en Ecuador 1988-2021 .....	301
4.2.Descomposición de los cambios en pobreza y desigualdad en Ecuador ...	307
4.3.El rol de impuestos y transferencias durante la pandemia COVID-19 en Ecuador .....	310
5.Leciones y recomendaciones .....	311
6.Conclusiones.....	314
7.Referencias .....	315
Anexo A. ECUAMOD, el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias de Ecuador .....	321
Anexo B. Figuras y tablas adicionales.....	323
Figura B1: Relación entre el decil 10 y el decil 1 (promedio del ingreso per cápita familiar).....	323

## **El bienestar y la pobreza multidimensional en el Ecuador entre 1980 y 2022**

*Andrés Mideros-Mora, Carolina Sánchez* .....326

Resumen .....	326
1.Introducción .....	327
2. Condiciones históricas para el bienestar en el Ecuador.....	328

3.¿Cómo se ha entendido al bienestar, y cómo se lo ha abordado desde la política social entre 1980 y 2022? .....	334
3.1.Transformación de políticas gubernamentales en Ecuador (1980-1996): evolución de enfoques y desafíos .....	335
3.2.Desafíos políticos e institucionales en Ecuador (1996-2007): Crisis y reformas Constitucionales .....	337
3.3.La Revolución Ciudadana y el paradigma del Buen Vivir en Ecuador (2007-2017): un cambio de enfoque en políticas públicas .....	338
3.4.Transformación ideológica y políticas de austeridad: Ecuador entre 2017 y 2022 .....	342
4.Pobreza multidimensional: avances en el bienestar desde el enfoque de derechos .....	344
5.Lecciones y recomendaciones .....	358
6.Conclusión.....	359
7.Referencias .....	361
Anexos .....	367

**Este libro se terminó de editar en el mes de febrero del 2024. El manuscrito se sometió a revisión de pares ciegos que garantiza la confidencialidad de autores y árbitros**

El libro analiza la política social en el Ecuador y sus transformaciones a lo largo de las últimas cuatro décadas, explorando cómo las relaciones sociales y los sistemas institucionales han impulsado o limitado las nociones de bienestar, las políticas implementadas y los resultados obtenidos. Se toma como área de estudio una perspectiva amplia de la política social, desde los procesos que afectan las condiciones de la vida humana, los sistemas de políticas sociales desde lo público (el Estado) y sus instituciones, pero también las acciones de otros actores. El libro aborda el sistema tributario ecuatoriano, los programas de asistencia social, la seguridad social, los sistemas de salud y educación, la protección de niños, niñas y adolescentes, la incidencia de las reformas de impuestos directos y transferencias monetarias, y la evolución del bienestar desde una perspectiva multidimensional. De esta manera se logra un análisis amplio del proceso de construcción de un sistema de protección social o régimen de bienestar aún en desarrollo y disputa.

### Editores:

H. Xavier Jara

Andrés Mideros-Mora

María Gabriela Palacio



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

**edi**  
**PUCE**



ISBN: 978-9978-77-707-7



9789978777077