

POLÍTICAS SOCIALES

Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador

Seguimiento y desenlace de un proceso de
construcción de consensos en la búsqueda
del Buen Vivir

César Carranza Barona
María Victoria Cisneros



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

POLÍTICAS SOCIALES

Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador

Seguimiento y desenlace de un proceso de
construcción de consensos en la búsqueda
del Buen Vivir

César Carranza Barona
María Victoria Cisneros



Este documento fue preparado por César Carranza y María Victoria Cisneros, consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado Valera, Oficiales de Asuntos Sociales de la CEPAL, en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Los autores agradecen los comentarios y aportes de profesionales de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), así como a las personas entrevistadas y a Daniela Huneeus, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por la revisión y comentarios al documento.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3866

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Marco conceptual y teórico: caja de herramientas para el análisis de la construcción de pactos sociales y fiscales de la política de protección social	13
II. Los desafíos de la protección social en el Ecuador	17
A. Antecedentes históricos de la protección social y la seguridad social en el Ecuador.....	17
B. La protección social y el régimen del Buen Vivir, 2007-2013.....	23
1. El PNBV de 2013-2017 y la protección social	24
III. Protección social: debates actuales y proyectos en discusión	29
A. Principales estrategias y reformas en discusión para la construcción de un sistema de protección social inclusivo	29
1. Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP)	29
2. Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP)	33
3. La reforma de la seguridad social	34
4. La reforma del Bono de Desarrollo Humano (BDH)	36
5. Sistema de cuidados durante el ciclo de vida.....	37
6. La reforma del sistema de salud.....	39
B. El proceso de debate de la protección social durante el año 2013	40
1. Panorama político e institucional en 2013: consolidación de la coalición gobernante.....	41
2. Cambios recientes en los componentes del sistema de protección social a nivel programático y operativo (2013-2014).....	43
3. Espacios de diálogo para la construcción de acuerdos en torno a la reforma del sistema de protección social	45
IV. Debates y construcción de consensos en la política de protección social	49
A. Los actores, las prácticas y estrategias utilizadas.....	49
B. La construcción de un pacto fiscal	54

V. Conclusiones	55
A. ¿Hacia una ventana de oportunidad política a favor de un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador?	55
B. Desafíos a futuro para la erradicación de la pobreza y la consolidación de sistemas de protección social inclusiva	59
Bibliografía	61
Anexos	65
Anexo 1	66
Anexo 2	76
Anexo 3	77
Anexo 4	79
Anexo 5	80
Anexo 6	81
Serie políticas Sociales: números publicados	83
Cuadros	
CUADRO 1 PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL EN LAS PRINCIPALES REFORMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN RELACIONADAS A PROTECCIÓN SOCIAL	27
CUADRO 2 EJES ESTRATÉGICOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROGRAMA DE GOBIERNO 2013-2017	41
CUADRO 3 PRINCIPALES HITOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL, AÑOS 2013-2014.....	47
CUADRO 4 PRINCIPALES ACTORES DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS PARA UNA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR.....	50
CUADRO A.1 ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES DE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	66
CUADRO A.2 MANERAS DIVERSAS DE DEFINIR UNA POLÍTICA PÚBLICA EN DISTINTOS ENFOQUES	67
CUADRO A.3 CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS DIFERENTES ENFOQUES Y SU POTENCIAL EXPLICATIVO	67
CUADRO A.4 MODELOS DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA Y SUS CARACTERÍSTICAS	69
CUADRO A.5 EJES DE LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN SECTORIAL DE SALUD	70
CUADRO A.6 OBJETIVOS NACIONALES DEL PNBV 2013-2017	75
CUADRO 7.A ACTORES PRESENTES Y AUSENTES EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA.....	80
Recuadros	
RECUADRO 1 EL SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008	24
RECUADRO 2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA, OBJETIVOS Y METAS DE LA ENIEP.....	30
RECUADRO 3 ANTECEDENTES DE LA ENIEP.....	32
RECUADRO 4 EJES PARA LA TRASNSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA	34
Gráficos	
GRÁFICO A.1 PORCENTAJE DE VOTOS PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE, ELECCIONES 2013, ECUADOR.....	79

GRÁFICO A.2 PORCENTAJE DE VOTOS DE ASAMBLEÍSTAS NACIONALES, ELECCIONES 2013, ECUADOR.....	79
--	----

Diagramas

DIAGRAMA 1 LÍNEA DE TIEMPO DE LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR.....	22
DIAGRAMA A.1 OBJETIVOS NACIONALES DEL PNBV 2013-2017	76
DIAGRAMA A.2 ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	78

Mapas

MAPA A.1 ÍNDICE DE PRIORIZACIÓN TERRITORIAL NACIONAL POR CIRCUITOS DE LA ENEIP	77
---	----

Resumen

El gobierno ecuatoriano está promoviendo uno de los procesos de reforma más profundos de la política de inclusión social y económica de las últimas décadas. Los esfuerzos realizados para construir y consolidar un sistema de protección social más inclusivo y de corte universal se ven favorecidos por la aprobación de la Constitución de 2008, la que representó un importante avance en reconocimiento de derechos para la población, incluyendo los de protección y seguridad social. La Constitución es el principal referente para los procesos de planificación, definición de políticas y uno de los antecedentes principales en los procesos de construcción de pactos tanto sociales como fiscales, puesto que traza rutas de política pública que se están traduciendo en reformas, políticas y programas concretos. Muestra de ello son el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), la Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP), y la propuesta de reforma a la seguridad social, entre otras iniciativas.

La principal iniciativa que articula los esfuerzos para la construcción de un sistema de protección social inclusiva (y en gran medida para articular el conjunto de la política social) es la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Esta estrategia, junto con la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP), constituyen los dos ejes centrales de la política gubernamental incluidos dentro del PNBV 2013-2017. La ENIEP ha estado en construcción y discusión durante el último tiempo, siendo aprobada en febrero de 2014.

El presente documento examina, desde la perspectiva de construcción de pactos sociales y fiscales, el actual proceso de implementación de la política de protección social inclusiva que se viene promoviendo en el Ecuador; así como las principales estrategias y reformas relacionadas con este fin. Estas son: i) la reforma de la seguridad social, cuya nueva ley se está elaborando desde el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS); ii) la reforma del principal programa de transferencia monetaria condicionada, el Bono de Desarrollo Humano (BDH), bajo una estrategia de movilidad y graduación y orientando, a futuro, su cobertura principalmente a personas que viven en condiciones de pobreza extrema, adultos mayores y personas con discapacidad mediante una pensión no contributiva; iii) la consolidación de una red integral de salud pública que busca armonizar e integrar las prestaciones del Ministerio de Salud Pública (MSP) con las del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y de los institutos de seguridad social de la policía y fuerzas armadas, y iv) la integración y articulación de un sistema de cuidado durante el ciclo de vida.

Tras describir sucintamente el marco conceptual y teórico para el análisis de la construcción de pactos sociales y fiscales en la política de protección social, se realiza una breve descripción de los antecedentes históricos y de los principales debates de la protección social en el régimen del Buen Vivir. Posteriormente, se analizan los principales actores, sus prácticas y estrategias, los factores institucionales y circunstanciales del caso, así como los marcos conceptuales de la política de protección social en los que se enmarca la discusión, y se exploran varias lecturas de este proceso.

Este proceso se ha visto favorecido por la nueva Constitución, la que abrió una ventana de oportunidad que orienta y articula la construcción de nuevas políticas públicas. Asimismo, dados los niveles de aceptación de la gestión del gobierno y la mayoría que tiene en la Asamblea Nacional, es una ventana de oportunidad a nivel político, pues facilita el diseño y la aprobación del marco normativo de las reformas. Sin embargo, esto mismo ha promovido que las discusiones, debates y búsqueda de consensos se concentren principalmente al interior del gobierno. En esta medida, el reto principal es fortalecer los procesos de consulta institucionalizados y sistemáticos con otros actores, tanto públicos como privados, que se traduzcan en consensos más amplios que permitan dar sostenibilidad al proceso de construcción de la política de protección social inclusiva que se viene promoviendo.

Introducción

En el Ecuador, bajo el alero del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), se está discutiendo la implementación de la política de protección social de corte universal. El presente documento busca examinar el proceso de reforma en curso y su relevancia desde la perspectiva de la construcción de pactos sociales y fiscales. . En ese sentido, pretende dar cuenta del proceso de análisis, discusión, consensos alcanzados y retos pendientes para implementar y sostener la estrategia de erradicación de la pobreza, la consolidación del sistema de protección social inclusivo y el fortalecimiento de los sistemas de cuidados a lo largo del ciclo de vida.

Los logros en disminución de la pobreza y desigualdad de los últimos años son alentadores en el Ecuador y en toda América Latina y el Caribe. La región presenta procesos de movilidad social ascendente muy importantes, que se relacionan tanto con niveles de crecimiento económico sostenido como con cambios en los patrones de distribución primaria y de redistribución. Además, se ha logrado mayor acceso a educación, trabajo digno, servicios básicos y de salud. “Entre los factores que se muestran como determinantes para el logro de la movilidad social ascendente se encuentran la escolaridad (en el caso de la generación de ingresos) y la cobertura de servicios de agua y alcantarillado (en el caso de la satisfacción de necesidades básicas). Además, se observa que el tamaño del hogar condiciona una mayor probabilidad de caer en pobreza por ingresos, lo que da cuenta de la necesidad de aumentar y mejorar la cobertura de la protección social y los servicios de cuidado, especialmente hacia niños, niñas, adolescentes y adultos mayores” (SENPLADES, 2013a, pág. 114).

Pese a estos avances, en la región y el país aún persisten desafíos en cuanto a la profundización de los esfuerzos para la reducción y erradicación de la pobreza y la desigualdad. Uno de los mecanismos más efectivos implementados en esta dirección es la construcción e implementación de sistemas inclusivos de protección social, definidos como: “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Naciones Unidas, 2000, citado por Cecchini y Martínez, 2011, pág. 19). Esta perspectiva ha sido enriquecida mediante la incorporación del enfoque de derechos, con lo cual es vista como “garantía ciudadana”, que se concreta mediante arreglos institucionales diversos en los que se combinan instrumentos de tipo contributivo y no contributivo (Cecchini y Martínez, 2011).

El gobierno ecuatoriano ha impulsado uno de los procesos de reforma más profundos de la política de inclusión social y económica de las últimas décadas. Esto se refleja en la aprobación de una nueva Constitución en septiembre de 2008, que incluye una sección de seguridad social universal, así como en el énfasis dado a los procesos de planificación, los cuales se han traducido, hasta la fecha, en la construcción de tres Planes Nacionales de Desarrollo¹. El actual PNBV 2013-2017, que mantiene la característica de no estar estructurado de manera sectorial sino por objetivos, metas y lineamientos generales de política, establece como prioridades la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) y la Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP). Entre otros, el Plan apunta a la creación de un sistema de protección social universal que incluya a sectores sociales tradicionalmente excluidos, como son las trabajadoras domésticas, la población rural, los y las jóvenes en situación de riesgo, las personas con discapacidad y adultos mayores.

En el Régimen del Buen Vivir, la Constitución refiere la implementación de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (artículos 340, 341 y 342) y amplía el derecho a la seguridad social a grupos especiales, independientemente de que realicen un trabajo formal o un trabajo productivo (Art. 34, 37, 49, 333, 374): trabajadores no remunerados en los hogares, trabajadores de autosustento en el campo, trabajadores autónomos, desempleados, trabajadores familiares no remunerados en el hogar, personas y familias que cuidan a personas con alguna discapacidad, adultos mayores y, migrantes ecuatorianos domiciliados en el exterior. Se amplía la concepción del Sistema de Seguridad Social para incluir un Seguro Universal Obligatorio (SUO) y regímenes especiales (Art. 367 y 368), se define al sistema como público y universal y se establece con claridad que no podrá privatizarse (Art. 367). El SUO debe cubrir a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral (Art. 369). Para lograr este ambicioso objetivo, la Constitución (Art. 369, 371 y 373) prevé como fuente de financiamiento tanto los aportes de los empleadores, trabajadores formales e independientes, como aportes estatales.

La institucionalidad del sector social se ha venido reformulando² para adecuarse a los mandatos constitucionales del régimen del Buen Vivir y alcanzar las metas y desafíos planteados en el PNBV. En particular, el proceso de implementación del sistema de protección social orientado a la equidad, erradicación de la pobreza e inclusión, demanda de un importante esfuerzo presupuestario y de la construcción de consensos entre distintas instituciones y actores públicos y privados que permitan mancomunar esfuerzos, y confluían en un pacto social y fiscal que posibilite darle factibilidad y sostenibilidad en el tiempo.

La experiencia de algunas iniciativas en la región evidencian que la falta de acuerdos —sea por confrontación de intereses o por tensiones entre el corto y el largo plazo— ha obstaculizado que la acción pública se proyecte de forma coherente y con recursos suficientes, por encima de los horizontes e intereses inmediatos de los actores políticos y de los ciclos político-electorales. Los acuerdos, las negociaciones y las alianzas fijan rutas de política pública. Lo anterior supone el encauzamiento de la tensión entre las lógicas de corto plazo de los actores políticos y las políticas de Estado de largo aliento que requieren continuidad en el tiempo.

Este trabajo se ha estructurado en cinco secciones. En la primera se hará una breve referencia al marco conceptual y teórico, desarrollado principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³, para el análisis de la construcción de pactos sociales y fiscales en el sector

¹ Plan Nacional 2007-2010; PNBV 2009-2013 y el PNBV 2013-2017.

² El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social se creó en 2007 con el objetivo de coordinar y articular la política y programas sociales hacia el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Se reformó el Ministerio de Bienestar Social, transformándose en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). En el MSP se viene implementando un proceso de reforma del Sistema Nacional de Salud, buscando articular los servicios y mejorar su cobertura y calidad. Asimismo, varios programas sociales, entre ellos los programas tradicionales de alimentación y nutrición (Alimentación Escolar, PANN 2000, Aliméntate Ecuador y Nutrinfa) que se venían implementando en el país experimentaron una reforma institucional importante para focalizar las acciones e inversiones en los grupos de edad, territorios y actividades más costo-efectivas en el corto y mediano plazo. Estos programas pasaron de ser iniciativas de entrega de alimentos o complementos alimentarios fortificados a ser estrategias integrales y multisectoriales que buscan incidir de manera conjunta sobre los principales determinantes de la desnutrición crónica en el país.

³ Al respecto puede verse los textos de Cecchini y Martínez (2011) y Maldonado y Palma (2013).

de la política de protección social. Posteriormente, en la segunda sección, se realizará un análisis de los desafíos de la protección social en el Ecuador, lo que incluye una breve descripción de los antecedentes históricos y de los principales debates de la protección social en el régimen del Buen Vivir. En la tercera sección se sistematizará el proceso de debate sobre el tema durante el año 2013, lo que incluye una cronología de las actividades, discusiones y espacios de análisis llevados a cabo en el Ecuador en el marco del proyecto de protección social universal. La cuarta sección realiza un análisis de los principales actores, las prácticas y estrategias utilizadas, los factores y los marcos conceptuales de política social en los que se enmarca la discusión. Finalmente, el capítulo de conclusiones incluye las ventanas de oportunidad en el proceso descrito y hace un balance de las ventajas y desventajas de los caminos adoptados, y de los desafíos a futuro para eventuales pactos para la consolidación de sistemas de protección social inclusivos y la erradicación de la pobreza.

Este documento busca convertirse en un insumo técnico-político que permita relevar la utilidad y factibilidad política de un amplio consenso respecto a un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador y darle seguimiento al camino recorrido y sus perspectivas. Este estudio se enmarca dentro del proyecto *Pacto Social para una Protección Social más Inclusiva* que la CEPAL con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) viene implementando en la región, y contó con la colaboración y coordinación con la Secretaría Técnica de Erradicación de la Pobreza (SETEP-SENPLADES).

El trabajo consideró elementos conceptuales y metodológicos del documento *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis* (Maldonado y Palma, 2013), y sus autores participaron en espacios de discusión y diálogo político-técnico y realizaron entrevistas a varios actores claves⁴.

⁴ En el anexo 1, se detalla el nombre, perfil e institución de las personas entrevistadas.

I. Marco conceptual y teórico: caja de herramientas para el análisis de la construcción de pactos sociales y fiscales de la política de protección social

La protección social es un concepto en evolución sobre el cual no existe una perspectiva única. Por el contrario, esta se ha concebido desde diversos marcos conceptuales y a partir de distintas dimensiones analíticas y políticas. Este concepto ha transitado desde las perspectivas iniciales de seguridad social, de finales del siglo XIX e inicios del XX, en la que es entendida bajo un enfoque de asistencia y caridad hasta los actuales enfoques de protección social como garantía ciudadana. En esta perspectiva, el concepto es visto como un sistema integrado que articula políticas de protección social contributiva y no contributiva, entre las que se incluyen las transferencias y prestaciones que forman parte de la protección social no contributiva, la seguridad social, los servicios de salud, las políticas de acceso a la vivienda y los sistemas de cuidado durante el ciclo de vida.

En 2006 la protección social toma un papel importante en la agenda de la CEPAL; ese año se publica *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006), donde se exhorta a los Estados de la región a cumplir con la protección de los derechos sociales y a tomar medidas concretas de políticas de protección social (Cecchini y Martínez, 2011).

Siguiendo a los autores recientemente nombrados, la protección social ha de ser comprendida como un sistema integral que debe ser universal en cuanto a cobertura, solidario en el financiamiento e igualitario en las garantías como derechos ciudadanos. Desde esta perspectiva, la protección social tiene por objetivo garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente teniendo la focalización como un instrumento y la universalidad como el fin (Cecchini y Martínez, 2011). De esta manera, la protección social estaría integrada por los siguientes componentes: i) la protección social no contributiva o asistencia social (que incluye programas de transferencias de efectivo o en especie, subsidios, acceso a servicios sociales y otros); ii) la protección social contributiva o seguridad social (regímenes de pensiones, seguros de salud, licencias), y iii) la regulación del mercado laboral (para fomentar y proteger el trabajo decente).

Adicionalmente, estos mismos autores plantean cuatro enfoques de protección social que han surgido históricamente:

- Una protección social basada exclusivamente en el mercado laboral formal, aludiendo a los sistemas tradicionales de seguridad social.
- La protección social frente a situaciones de emergencia, que responden a los programas de ajuste estructural como estrategias para reducir los impactos sobre los más pobres tras la crisis de la deuda.
- Programas de protección como asistencia muy parecidos al anterior pero combinando “las políticas de mitigación y superación de los riesgos con las de prevención y la acumulación de capital humano” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 22).
- La protección social como garantía de derecho y sustentado en los pactos.

El primer enfoque de la protección basada en el empleo formal se caracteriza por los sistemas de seguridad social, a la cual solo acceden los trabajadores del mercado laboral formal, dejando fuera a varios grupos como sectores no asalariados o informales. Dada la estructura del mercado laboral que ha caracterizado a la región, esta situación excluye a una significativa proporción de personas.

El segundo enfoque de protección frente a situaciones de emergencia surge durante la crisis de los años 1980 caracterizada por: “la volatilidad de los precios, la precariedad de los empleos y las numerosas restricciones para acceder a mecanismos públicos y privados de aseguramiento que afectan de manera más intensa a los pobres y vulnerables” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 40). En ese contexto surge el planteamiento de las redes de protección social en tanto conjunto de programas orientados a reducir o “aliviar” la pobreza, entre los que se incluyen los programas de transferencias monetarias o de especies (tanto condicionados como no), subsidios para la alimentación y electricidad, empleos de emergencia y otros. Estas redes “se enmarcan dentro de un régimen de bienestar residual, donde la intervención del Estado se orienta fundamentalmente a individuos en situación de pobreza extrema, buscando garantizar para ellos un acceso básico a bienes y servicios que permitan cubrir los requerimientos mínimos para su sobrevivencia; las redes de protección social son vistas, por los gestores de estas políticas, tanto como un “piso” como un “trampolín”, el cual al recuperar o evitar la pérdida de capital humano se constituye en un mecanismo para salir de la situación de pobreza” (Carranza, 2010, pág. 51).

El tercer enfoque de la protección como asistencia y acceso a la promoción busca tener impactos a largo plazo, ya no exclusivamente con medidas que respondan a la emergencia del momento. En esta perspectiva, la pobreza se considera un problema dinámico que requerirá de intervenciones más complejas, por lo que se retoman algunas políticas como son la regulación de los mercados laborales, las transferencias no contributivas a adultos mayores que no cuentan con una seguridad social y el aumento de los beneficios de aseguramiento contra el desempleo de forma focalizada (Cecchini y Martínez, 2011).

Finalmente, el cuarto enfoque de la protección como garantía ciudadana busca promover una visión integral de la protección social que tiene como objetivo asegurar niveles mínimos de protección social bajo los principios de integralidad e inclusividad. Este enfoque busca esquemas de protección social construidos en base a la noción de derechos económicos, sociales y culturales con un objetivo de universalización-sin dejar a un lado los programas de focalización que permiten reducir las brechas de desigualdad y optimizar los recursos –, además de considerar unos mínimos sociales como estándares de acceso y calidad. Este enfoque contempla la protección social contributiva (seguridad social) y la no contributiva (asistencia social) (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social desde un enfoque de garantía de derechos, enfatiza la importancia de la generación de pactos sociales y fiscales que permitan generarla, financiarla y sostenerla en el mediano y largo plazo. Son estos consensos en la política de protección social los que permitirán dar “vigencia plena a los derechos económicos, sociales y culturales que la gran mayoría de los Estados de la región se

ha comprometido a garantizar” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 9)⁵. Se trataría entonces de: “un acuerdo amplio y duradero orientado a la redistribución del ingreso y otros activos, así como a la superación de la tremenda heterogeneidad estructural, en donde el Estado es clave no solo porque debe igualar oportunidades, sino también porque debe reducir la desigualdad de resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas, intra e intergeneracionalmente” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 9).

Este enfoque de protección social como garantía ciudadana, donde la construcción de los pactos sociales y fiscales son elementos centrales para la aplicación y sostenibilidad del sistema, es la base sobre la cual se buscará sistematizar el camino recorrido durante los últimos años para la implementación del sistema de protección social inclusivo establecido en el régimen del Buen Vivir en el Ecuador. Este análisis de la construcción de consensos se realiza en base a la caja de herramientas propuestas por los autores ya mencionados con el objetivo de: “tratar de entender el origen, concepción y efectiva implementación de una política con el fin de aprehender qué actores dentro y fuera del Estado desempeñan un papel y qué intereses están en juego; quiénes conciben, promueven u obstaculizan una iniciativa o reforma al estatus quo; qué procesos de intermediación e inercia institucional se interponen en la definición e implementación de dicha iniciativa y, desde luego, quiénes en definitiva ven sus intereses servidos o afectados” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 12).

En la propuesta metodológica de Maldonado y Palma se plantea analizar el contexto económico, político e histórico, y los actores que participan en la generación de políticas sociales, además de aquellos que a lo largo del proceso ven afectados sus intereses y motivaciones. Esta caja de herramientas tiene dos enfoques principales, el primero representado por el “pluralismo clásico” y el otro por el “neo-institucionalismo”. La vertiente del pluralismo clásico centra su atención en la teoría de los grupos de interés, mientras que la vertiente del neo-institucionalismo en la teoría de la elección racional, en los procesos históricos y en la sociológica organizacional y cognitiva (véase en anexos el cuadro A.2).

Siguiendo a estos autores, desde la perspectiva de los grupos de interés se enfatiza en el análisis de cómo algunos grupos organizados tienen influencia efectiva sobre la toma de decisiones, ya sea por la formación de coaliciones mayoritarias que permiten al gobierno tomar ciertas alternativas y opciones políticas, o a través de presión —movilización o cabildeo— para promover sus intereses particulares. Desde este enfoque, el Estado tiene un rol principalmente pasivo, acaso de mediación, que se limita a procesar políticas públicas en respuesta a las demandas y presiones de los grupos de interés organizados (movimientos y organizaciones sociales, sindicatos, empresas, cuerpos colegiados, asociaciones de profesionales y otros) y de los electores, que “son vistos como actores auto-interesados y calculadores que buscan satisfacer sus intereses mediante el cabildeo y la movilización social y electoral” (Maldonado y Palma, 2013, pág.13). El pacto visto desde este prisma es entendido como un acuerdo entre diferentes grupos organizados en relación con una política o reforma que esté de acuerdo a sus propios intereses o como “una respuesta del sistema político para satisfacer las preferencias de una coalición político-electoral dominante y mayoritaria” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 34) (véase en anexos el cuadro A.3). En definitiva, desde una perspectiva de pluralismo clásico, se pensaría que las coaliciones electorales mayoritarias o de los grupos dominantes se podrían traducir en equilibrios duraderos de ciertas políticas.

Por otro lado, desde las distintas vertientes del enfoque neo-institucionalista se analizan los vínculos entre los actores políticos, sus intereses y el contexto. Los neo-institucionalistas parten de la idea de que las instituciones políticas influyen en el accionar de los gobiernos y concuerdan en la importancia del marco institucional e histórico como determinante de las decisiones, los recursos, procedimientos y medios que usan los diversos actores (individuales, colectivos, del gobierno o no, entre otros).

Por su parte, dentro del enfoque neo-institucionalista, la teoría de la elección racional propone modelos explicativos universales que se basan en vínculos causales entre preferencias individuales y los resultados colectivos. Esta perspectiva parte de ciertos supuestos acerca de las motivaciones de los diferentes actores políticos para hacer efectivas sus preferencias, las que se dan bajo una lógica de

⁵ Estos planteamientos son coincidentes con lo establecido en el documento institucional *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010) que promueve la generación de un pacto por la igualdad en los países de la región.

maximización de ganancias y minimización de los costos. Es decir, son actores que se comportan estratégicamente, guiados por la información y los recursos que poseen.

La vertiente histórica del neo-institucionalismo tiene un enfoque neo-weberiano que recalca la importancia de la historicidad de los procesos políticos, considerando su proceso dinámico e incierto que podrá producir “efectos imprevistos debido a la interacción de diferentes procesos y conflictos cuyo desenlace es difícil de prever por los propios actores” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 24). Es decir, no ve al cambio como un proceso de transición, sino como una sucesión de ajustes graduales, interrumpidos por breves coyunturas de crisis y cambio abrupto. Por ello es importante analizar el contexto histórico⁶ en el cual se va desarrollando la consolidación de los pactos para la construcción de una política social integral en el Ecuador.

El neo-institucionalismo sociológico organizacional es una crítica a la teoría de la elección racional, y da importancia a los significados que los actores otorgan a la acción pública; es así que conciben al pacto como la adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector o contexto político definido. También puede considerarse como “una ventana de oportunidad política en la que actores políticos acuerdan cambiar el estatus quo adoptando una iniciativa para enfrentar un problema público considerado prioritario” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 34).

Por otro lado, el neo-institucionalismo sociológico cognitivo mira a la política pública como “procesos deliberativos y conflictivos en que actores o coaliciones de actores adaptan, instrumentalizan y se confrontan sobre la base de ideas o narrativas acerca de la realidad social y modelos de acción pública” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 33). En este marco, el pacto será entendido como un acuerdo en base a paradigmas o enfoques acordados entre los principales actores.

Estos enfoques con sus vertientes son una caja de herramientas para el análisis de la construcción de los pactos sociales y fiscales en los sistemas de inclusión social. En definitiva, ofrecen claves de lectura para casos específicos muy diferentes.

⁶ En especial, lleva a la pregunta de si el momento estudiado corresponde a un momento de crisis, cuestionamiento e inestabilidad en el que los actores pueden lograr acuerdos que representan un cambio de envergadura con respecto al estatus quo previo o, por el contrario, se trata de un momento en donde las inercias del pasado pesan a tal punto, que todo pacto o consenso se orienta a modificar marginalmente aspectos acotados del estatus quo. En el caso de la política social como sector de política pública, un acuerdo surgido en un contexto de crisis y cambio (una coyuntura crítica) podría llevar en el corto plazo a cambios sustanciales desde el punto de vista de los objetivos, la cobertura, el financiamiento o los grupos y categorías sociales beneficiados por las políticas sociales. En cambio, en un contexto de estabilidad y de desarrollo dependiente, un acuerdo o consenso probablemente tendrá un alcance menos ambicioso en lo inmediato, aun cuando pueda ser un paso modesto de entre una serie de “pequeños ajustes con implicancias visibles en el mediano o largo plazo” (Maldonado y Palma, 2013, pág. 24).

II. Los desafíos de la protección social en el Ecuador

A. Antecedentes históricos de la protección social y la seguridad social en el Ecuador

A fines del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, la protección social en el Ecuador fue otorgada por instituciones locales privadas y de la Iglesia, guiadas por principios de caridad y filantropía que realizaban acciones de beneficencia, como es el caso de la Junta de Beneficencia en la ciudad de Guayaquil (fundada en 1908). En la ciudad de Quito surgieron algunas instituciones de caridad bajo una lógica de sistemas de hacienda y ligadas a “modernos dispositivos higienistas y de planificación urbana” (Kigman, 2010, citado por Espinosa, 2010, pág. 384), y en la región de la Amazonía ecuatoriana con la presencia de congregaciones religiosas. Por su parte, el Estado no intervenía de manera sustantiva en asuntos sociales ya que su preocupación se dirigía a “la seguridad externa, la consolidación del naciente Estado y el mantenimiento del orden interno” (Espinosa, 2010, pág. 383).

Guiados por esta tradición asistencialista, bajo el gobierno de Isidro Ayora (1928-1929) se expide la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, y el 8 de marzo de 1928 se crea la Caja de Pensiones encargada del sistema previsional que otorgaría “las prestaciones de jubilación, montepío civil, retiro, montepío para militares, caja de ahorros para los empleados privados, cooperativa mortuoria y préstamos a los empleados” (Viteri, 2008, pág. 49). No obstante, la precaria Caja de Pensiones se convirtió en un mecanismo para financiar los déficits presupuestarios tanto del gobierno de turno como de sectores económicos dominantes.

En 1935 se crea el Instituto Nacional de Previsión, bajo una concepción más precisa de seguro social obligatorio con un sistema de financiamiento tripartito en el cual aportaban afiliados, patrones y Estado (Viteri, 2008). En 1937, toma el nombre de Caja del Seguro Social que incorporaba a los empleados privados y obreros industriales. En 1942, en el gobierno de Carlos Arroyo del Río se expide la Ley del Seguro Social Obligatorio que establecía a los empleados públicos, privados y obreros como sujetos del seguro social obligatorio, cuyas prestaciones eran “seguro de enfermedad y maternidad, el seguro de invalidez, vejez y muerte, el seguro de viudez y orfandad, la cooperativa mortuoria, el fondo de reserva y el seguro facultativo y adicional” (Viteri, 2008, pág. 52).

Sin embargo, las Cajas de Pensiones y Seguro Social presentaban déficits financieros por lo cual el gobierno de Arroyo del Río “impuso al Estado la obligación de financiar 40% de las pensiones del seguro general” (Viteri, 2008, pág. 52). Posteriormente, la Caja de Pensiones realizó un plan de inversiones en bienes inmobiliarios con el objetivo de asegurar su capital y atender al problema de la falta de vivienda urbana causada por el aumento de la migración interna del campo a la ciudad.

En 1963, durante la Junta Militar de Gobierno se fusionó la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro Social para formar la Caja Nacional del Seguro Social. El IESS se crea en 1970 con las prestaciones de seguro por enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, préstamos quirografarios, hipotecarios y fondos de reserva. En 1972, se expide el Código de Seguridad Social, el cual fue suspendido por el gobierno de turno debido a presiones ejercidas desde diferentes sectores⁷. En 1979, con el retorno a la democracia y bajo la presidencia de Jaime Roldós Aguilera, progresivamente la seguridad social va tomando mayor protagonismo en cuanto a la planificación y las políticas públicas. Es por esto que se le considera como un elemento importante del Plan Nacional de Desarrollo (1979-1984). Para 1980, se presenta a la Cámara Nacional de Representantes un nuevo Código de Seguridad Social, y en el periodo de 1981-1983 se dan mejoras en las prestaciones (Núñez y otros, 1992) y se expide la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino⁸ (Viteri, 2008).

En 1986 se aprueba un proyecto de ley enviado por el IESS y en 1987 se nombra una comisión de expertos para codificar la Ley del Seguro Social Obligatorio. Dicha codificación fue aprobada en 1988 (Núñez y otros, 1992). En el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) se promueven grandes reformas en lo referido a la seguridad social, y avances en temas financieros como por ejemplo que el gobierno cubriera los aportes y contribuciones, se reorientó la política de inversiones para mejorar los rendimientos y se promovió un proceso de modernización del IESS, entre otras.

Desde el inicio de la institucionalización de la seguridad social en el Ecuador, en 1935, y hasta fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, podemos enmarcarla en el primer enfoque señalado por Cecchini y Martínez (2011). Esto es así puesto que los esfuerzos públicos en protección social se concentraban exclusivamente en el sistema de seguridad social a través del IESS, al que accedían sólo los trabajadores del mercado laboral formal quedando fuera otros grupos como los trabajadores no asalariados e informales. Durante los años noventa se crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)⁹ y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL)¹⁰. También se inician procesos de reformas al sector salud que apuntan a la privatización y descentralización de los servicios, amparados en la Ley de Modernización del Estado (1994). Este periodo estuvo caracterizado por problemas fiscales y macroeconómicos (altos niveles de endeudamiento, inflación y devaluación), y por la implementación de políticas de ajuste estructural promovidos desde varios organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) que buscaban sanear las finanzas públicas mediante la reducción del gasto social, ajustes fiscales, privatizaciones y la focalización de las políticas. Es así que para esta década el Ecuador destinaba menos del 7% del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto social, evidenciándose también un deterioro en la distribución de los ingresos, a tal punto que “la relación de ingresos entre el decil más pobre y el más rico del país prácticamente se duplicó al pasar de 19,7 veces en 1990 a 41,2 veces en el año 2000” (Banco Central del Ecuador, 2010, pág. 68). Por otra parte, el aumento de la desigualdad también puede observarse a través de la fluctuación del coeficiente de Gini, que en 1990 fue 0,46 mientras que en 1999 alcanzó 0,57¹¹ (Banco Central del Ecuador, 2010).

⁷ Dictadura Militar del General Guillermo Rodríguez Lara.

⁸ El Seguro Social Campesino surge como un Plan Piloto de la Caja Nacional del Seguro Social en 1968 en cuatro comunidades en las provincias de Chimborazo, Imbabura, Guayas y Manabí y consistía en incorporar a familiares rurales que sin tener una relación laboral - trabajador-empedor- serían beneficiarios de la seguridad social. Empezó con 614 familias y posteriormente fue aumentando sobre todo en la década de los ochenta como resultado de la expedición de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino.

⁹ Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas expedida el 7 de agosto de 1992.

¹⁰ Ley de Seguridad Social de la Policía emitida el 9 de mayo de 1995.

¹¹ Solo en el periodo de 1994-1996, el coeficiente de Gini disminuyó, pero aumentó en los demás años y sobre todo en 1997 (Banco Central del Ecuador, 2010).

Durante la década de los noventa también hubo intentos de privatizar la seguridad social. Así, el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se propuso la privatización de la seguridad social mediante consulta popular, pero ganó mayoritariamente la opción NO¹². En 1998 se expidió una nueva Constitución en la cual se señalaba que la seguridad social es un deber del Estado y que se prestaría con la participación del sector público y privado. También se señalaba a la seguridad social como un derecho de todo ciudadano; es decir, se reconocía implícitamente su carácter universal.

Bajo el contexto de la crisis financiera ecuatoriana de finales de los años noventa, en el año 2000 se implementa desde el Estado un conjunto de programas sociales encaminados a aliviar los efectos negativos de la crisis sobre el bienestar de la población. El conjunto de programas formó parte de lo que se denominó “Plan Social de Emergencia”, etiquetada como una propuesta de protección social integral que buscaba mantener y recuperar el capital social focalizando sus intervenciones en la población que vivía o cayó en pobreza a causa de la crisis. Este plan incluyó acciones en el sector salud (maternidad gratuita y medicamentos genéricos), en educación (Beca Escolar) y programas de transferencias en especie (programas de alimentación y nutrición)¹³ y en efectivo (Bono Solidario). Estas iniciativas integraron lo que se denominó la Red de Protección Social (Carranza, 2010).

En 1998 se crea el Bono Solidario (1998-2002) que consistía en una transferencia monetaria mensual no condicionada, y fue pensada “como una compensación a la población no asalariada de hogares pobres por la eliminación de los subsidios a los combustibles” (León, 2013a). Los beneficiarios de los bonos fueron autoseleccionados, a través de un proceso de inscripción voluntaria en las iglesias por parte de madres con hijos menores de 18 años y adultos mayores. Posteriormente, se incluyeron personas con discapacidad. En este primer momento del bono se puede observar una subordinación de la política social a la lógica de la política económica, por la influencia de la “primera generación de políticas del Consenso de Washington, y a las necesidades de ajuste fiscal por los impactos del fenómeno de El Niño y la caída del precio del petróleo” (León, 2013a).

En un segundo momento (2003-2006), el Bono pasa a llamarse Bono de Desarrollo Humano (BDH) y es convertido en un programa de transferencias monetarias condicionadas a que las madres que recibían el beneficio debían enviar a sus hijos a la escuela y controlar su salud. Tanto los organismos internacionales como la academia estaban convencidos de que en la región esta herramienta serviría para reducir la pobreza. Estas transferencias monetarias condicionadas serían parte de la segunda generación de políticas del Consenso de Washington “en respuesta a las críticas realizadas a las previas que suponían el `goteo` de los beneficios de las reformas” (León, 2013a). Sin embargo, si analizamos el perfil mayoritario de los beneficiarios, se dio mayor prioridad a las madres que estaban sujetas a la condicionalidad del bono, dejando a los adultos mayores y a las personas con discapacidad en un segundo plano. Si bien en este periodo se establece la condicionalidad, no se desarrollan los mecanismos de seguimiento de su cumplimiento, por lo que en la práctica el programa siguió funcionando como una transferencia no condicionada.

En el 2001 se expide la Ley de Seguridad Social que consistía en una reforma al sistema de seguridad en tres aspectos: estructural, paramétrico e institucional, y de control. La transformación estructural consistía en que el sistema de seguridad social, hasta entonces de naturaleza pública y con un sistema de financiamiento de reparto, transitaría hacia un sistema mixto. Es decir, se mantuvo el sistema público pero se abrió la posibilidad a un nuevo componente de ahorro individual administrado por prestadores privados. La ley de 2001 pretendía cubrir las prestaciones médicas a través de sistemas públicos y privados y, en el caso de las pensiones, mediante un régimen caracterizado por la solidaridad intergeneracional pero complementado y apoyándose en el ahorro individual obligatorio (Viteri, 2008). El cambio paramétrico consistía en aumentar la edad de 55 años a 60 años como edad mínima de

¹² La consulta popular se realizó el 26 de noviembre de 1995 y con relación al derecho a escoger el régimen de seguridad social se hizo la siguiente pregunta: *¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia"*.

¹³ Programa de Alimentación Escolar, Programa PANN 2000 (orientado a menores de dos años, mujeres embarazadas y madres lactantes) y Comedores Comunitarios (posteriormente transformado en el Programa Aliméntate Ecuador).

jubilación y un cambio en la metodología para calcular las pensiones a través de un índice medio de salarios (Sasso, 2011).

El tercer cambio consistía en reformas institucionales como la separación de los fondos y la prohibición del uso cruzado de las reservas, en vista de que el sistema anterior se manejaba a través de un fondo común que “permitía que los seguros con superávit financien a los seguros deficitarios, lo cual conspiraba con su propia sostenibilidad” (Viteri, 2008, pág. 56). Además, tradicionalmente los distintos gobiernos financiaban sus déficits presupuestarios “a través de préstamos, o la compra de papeles fiduciarios del Estado” (Viteri, 2008, pág. 56).

Otro elemento de la reforma a la ley de 2001, fue la ampliación de los servicios de atención de salud a los cónyuges e hijos menores de 6 años de los afiliados y la libre elección del prestador de salud, los cuales podían ser públicos o privados¹⁴. Posteriormente, en febrero de 2004, esta Ley de Seguridad Social fue determinada como inconstitucional por el Tribunal Constitucional, dejándola en el limbo jurídico. Esta etapa, que va de fines de la década de los noventa hasta mediados de la década de 2000, caracterizada por la crisis financiera (1998-1999), la adopción de la dolarización de la economía nacional (enero del 2000) y la implementación de programas focalizados de emergencia bajo el modelo de redes de protección social (Plan Social de Emergencia 2000-2005 y la Agenda Social Básica para Combatir la Pobreza: Juntos Podemos, 2004¹⁵), se enmarca dentro del segundo enfoque de protección social esbozado por Cecchini y Martínez (2011).

Por su parte, el sistema de salud público ecuatoriano se ha estructurado bajo un modelo de sistema tripartito (véase en anexos el cuadro A.4), que cuenta con la participación del sector público, la seguridad social pública y el sector privado. Es un sistema segmentado y sin cobertura universal; por ende, los intentos de reforma al sector salud tienen amplios antecedentes y se la viene discutiendo desde la década de los noventa. El primer proceso de discusión, entre 1992 y 1997, se caracterizó por la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) en 1993, la Comisión de Reforma de la Seguridad Social en 1994, el Proyecto FASBASE -Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud- del MSP, y el primer Taller de Reforma del Sector de la Salud en el cual se acordó, como compromiso institucional, impulsar una reforma del sector, para lo cual se conformó la Comisión Binacional de Reforma del Sector Salud por parte del MSP y el de Bienestar Social¹⁶.

En 1995 resurge el Consejo Nacional de Salud (CONASA) con el objetivo de encargarse de manera integral de la reforma al sector salud y se conforma un grupo técnico que presentó el documento Lineamientos generales para la reforma del sector salud en el Ecuador. Este proceso contó con la participación de varios organismos internacionales —Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Cooperación de los Países Bajos y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS)— constituyéndose una Comisión Interagencial de apoyo a la Reforma en el Ecuador (CIAR). Paralelamente, el MSP también venía trabajando en una propuesta sobre la unificación del sector salud, la que fue rechazada desde la misma Presidencia por considerar que no contaba con el apoyo de varios sectores e instituciones que se sentían perjudicados, como fueron la Junta de Beneficencia de Guayaquil y de SOLCA¹⁷.

Se estima que en 1996 había más de 18 propuestas para la reforma del sector salud y más de 21 sobre seguridad social, provenientes de distintos actores: algunos con apoyo internacional por parte de OPS, BID y Banco Mundial, desde el propio MSP, o del CONASA, incluso de instituciones como la

¹⁴ Estos prestadores debían estar acreditados y contratados por la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar (Viteri, 2008).

¹⁵ La Agenda Social Básica para Combatir la Pobreza- Juntos Podemos, estableció tres ejes principales, siendo el primero el de protección social, planteándose como objetivo el “procurar las condiciones mínimas para resguardar la integridad del capital humano, impidiendo que se afecte de forma irreversible ante incidencias como crisis económicas, catástrofes naturales o inestabilidad política” (Carranza, 2011, pág. 99).

¹⁶ Este proceso de discusión tiene tres fases: fase de inserción del tema de reforma del sector salud, fase de generación y discusión de las propuestas, y fase de discontinuidad del proceso.

¹⁷ La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), fundada en 1951, es una institución de derecho privado con finalidad de servicio público, creada con el propósito de realizar la Campaña Nacional contra el Cáncer en la República del Ecuador.

Secretaría Técnica del Frente Social, entre otras (MSP, 2008). Tras esta proliferación de propuestas que no lograron generar apoyos suficientes para llegar a consensos, viene una etapa en la salud pública ecuatoriana conocida como la “Reforma silenciosa”, que implicó, según diversos expertos, una reducción del presupuesto del Ministerio de Salud, menor autonomía de financiamiento y la intención de traspasar algunos hospitales hacia los municipios (MSP, 2008).

En 1998, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó una nueva Constitución en la cual se dedicó un capítulo entero a la salud. Es así que desde 1997 hasta 2000 se dan algunos elementos importantes que servirán para la reforma a la salud pública del país. Los hitos son: i) definición del rol del Estado en la salud; ii) formulación de un marco de políticas nacionales de salud; iii) reforma constitucional en salud; iv) modernización inicial del MSP; v) propuesta del Sistema Nacional de Salud, y vi) propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social (MSP, 2008).

En el periodo 2000–2002 el CONASA promovió la generación de una política nacional de salud que se basó en principios de equidad y que incluyó tres directrices: i) la construcción de ciudadanía en salud; ii) la protección integral de la salud, y iii) el desarrollo del sector. Adicionalmente, en 2002 el CONASA organizó el Primer Congreso por la Salud y la Vida, en el cual se debatió y aprobó la política nacional de salud y se preparó la propuesta de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, ley que fue aprobada por el Congreso Nacional en el mismo año (MSP, 2008).

En 2005 se crea la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) como la institución a cargo de articular las políticas nacionales que se implementarían para cumplir con los objetivos y metas del milenio de las Naciones Unidas que el Ecuador se había comprometido a alcanzar. Entre sus principales acciones estuvo el inicio del Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PROAUS), que buscaba ampliar la cobertura y acceso a la salud especialmente para los hogares de los quintiles 1 y 2 de la población en situación de pobreza.

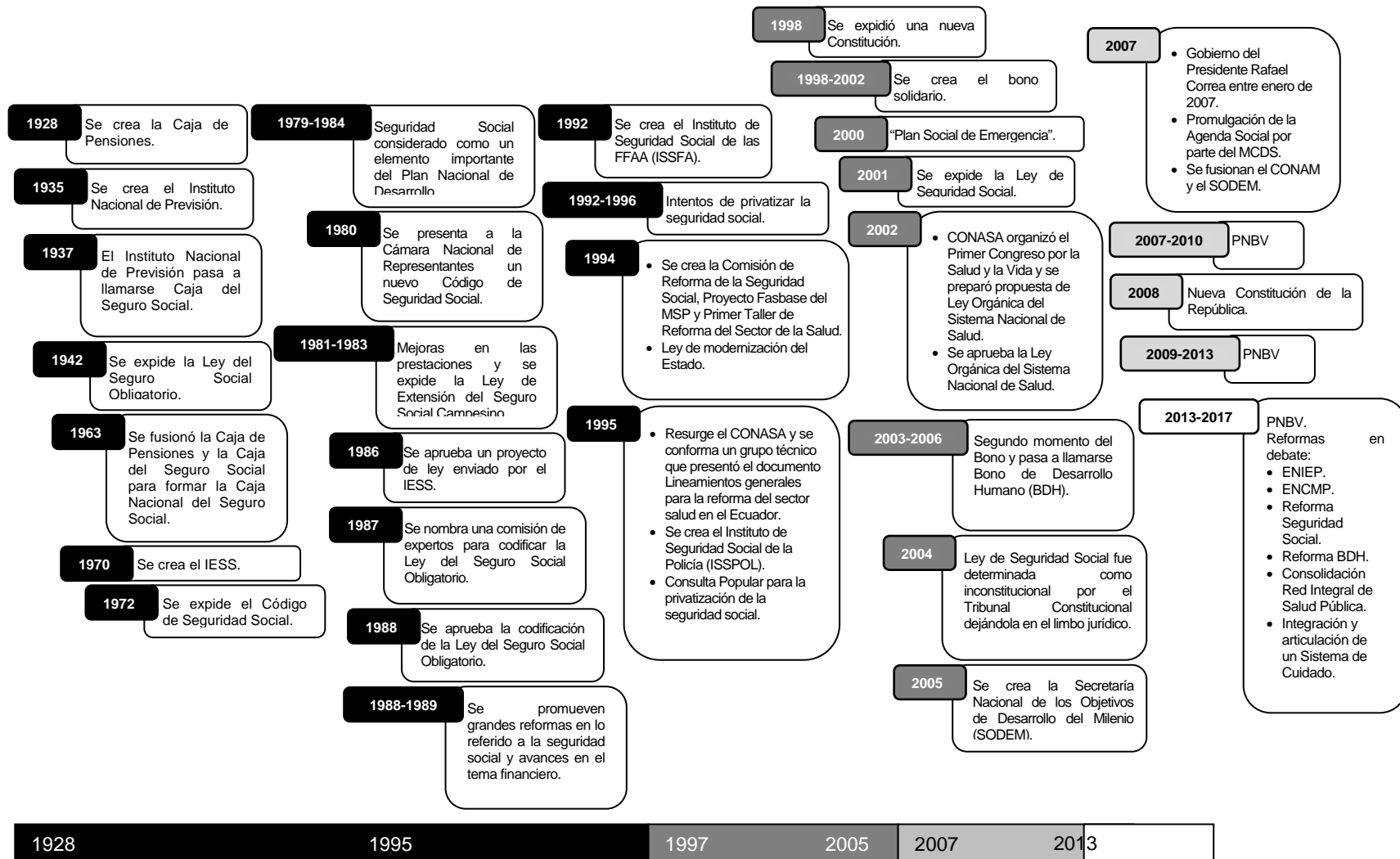
En febrero de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo N°103, el CONAM y el SODEM se fusionaron y fueron asumidos, tanto sus competencias, atribuciones y funciones, por la SENPLADES. Este mismo Decreto Ejecutivo estableció que el PROAUS pasaba a ser parte de la Subsecretaría de Extensión de la Protección Social en Salud del MSP.

Con el inicio del gobierno del Presidente Rafael Correa en enero de 2007, se propuso una reforma integral al sistema de seguridad social, la que aún continúa en discusión. Por su parte, el MSP orientó sus esfuerzos a una transformación sectorial que tuvo como objetivo articular y consolidar la red pública integral de servicios de salud, dejando a un lado las iniciativas de aseguramiento que caracterizaron buena parte de la década de 2000. Del mismo modo, el BDH mejoró los esquemas de seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades y se reformuló dando prioridad a adultos mayores y personas con discapacidad, incrementando la cobertura para estos grupos de población, los cuales son atendidos bajo el enfoque de una pensión asistencial no contributiva (León, 2013b).

En suma, en los años previos a la adopción de la nueva Constitución de 2008, la protección social se caracterizó por centrarse, en un inicio, en el sistema contributivo de seguridad social que cubría principalmente a los trabajadores del sector formal, lo que corresponde al primer enfoque de la protección social descrito por Cecchini y Martínez, 2011. Posteriormente, en el contexto de la crisis financiera de finales de los noventa y hasta mediados de la década de 2000 se implementaron políticas públicas orientadas a constituir una red de protección social con programas focalizados incluyendo transferencias en especie y en efectivo, lo cual corresponde al segundo enfoque de protección social. A partir de 2007, con la promulgación de la Agenda Social por parte del MCDS se inició un proceso de mayor articulación de las políticas de protección social que corresponde al tercer enfoque propuesto por dichos autores.

Estos elementos son los antecedentes del posterior proceso de debate y construcción de la Nueva Constitución de la República, aprobada en 2008, y que representó un importante avance en materia de reconocimiento y garantía de derechos, incluyendo los de protección social. De allí que el reto de plasmar estos mandatos constitucionales en políticas públicas se enmarca dentro del cuarto enfoque de protección social como garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011).

DIAGRAMA 1
LÍNEA DE TIEMPO DE LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR



22

1 Enfoque de protección basado en los sistemas de seguridad social.

2 Enfoque de protección frente a situaciones de emergencia.

3 Enfoque de protección como asistencia y acceso a la promoción.

4 Enfoque de la protección como garantía ciudadana.

B. La protección social y el régimen del Buen Vivir, 2007-2013

En este apartado se realiza una rápida revisión de las acciones de construcción de la política de erradicación de la pobreza, la consolidación de un sistema de protección social y el fortalecimiento de un sistema de cuidados durante el gobierno del Presidente Rafael Correa¹⁸, entre enero de 2007 y hasta la actualidad. Los siete años ininterrumpidos en que el presidente Correa ha estado en el poder constituyen el periodo de mayor continuidad y permanencia de un mandatario, al menos, desde el retorno a la democracia en el Ecuador, en 1979. Previa a su gestión, el país se caracterizó por vivir un periodo de alta inestabilidad política lo que se reflejó que entre 1996 y 2007 hayan existido siete presidentes diferentes. Esta continuidad en la gestión contribuye a la generación y consolidación de políticas y pactos a mediano y largo plazo.

Durante los últimos años, el Ecuador ha obtenido logros importantes en la reducción de la pobreza y de las desigualdades. Entre 2007 y 2012, la pobreza por ingresos se redujo alrededor de 10 puntos porcentuales y el coeficiente de Gini ha disminuido de 0.55 en 2007 a 0.48 puntos en 2012. Por esto es el primer país de América Latina en cuanto a disminución de las desigualdades y el tercero en reducción de pobreza; también es uno de los países de la región que más ha aumentado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el último quinquenio. En cuanto a la reducción de la pobreza, “América Latina se mueve bien y en ese contexto el Ecuador se mueve más aún que el promedio latinoamericano” (Hopenhayn, 2013).

Las actuales políticas públicas de protección social y de reducción de la pobreza se enmarcan dentro de las definiciones y mandatos dados por la nueva Constitución de la República de 2008; también responden a los procesos de planificación liderados por la SENPLADES, que se tradujo en las tres ediciones del PNBV: 2007-2010, 2009-2013 y 2013-2017.

En 2007, al inicio del primer periodo del Presidente Rafael Correa, la SENPLADES elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el MCDS definió la Agenda Social. Ambos instrumentos establecen como ejes principales la inclusión económica y social, la generación de capacidades y el ejercicio de derechos a lo largo del ciclo de vida, tales como educación, salud, nutrición, protección social y desarrollo infantil, entre otros. Para ello, el Estado debe garantizar el acceso a estos servicios públicos en igualdad de condiciones para toda la población.

Un elemento central en el desarrollo de políticas sociales en el país fue la elaboración y aprobación de la Constitución de 2008, la cual fue fruto de un amplio proceso de consultas, deliberación y de establecimiento de consensos. La nueva Constitución, aprobada en consulta popular, representó un importante avance en el reconocimiento de derechos para la población. Por ejemplo, en materia de seguridad social, el acceso a esta quedó como un derecho de todos de carácter público y universal, explicitándose que no podrá privatizarse.

Los esfuerzos del gobierno para construir y consolidar un sistema de protección social más inclusivo, con políticas centradas en la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de sistemas de cuidados a lo largo del ciclo de vida, se ven favorecidos por este marco jurídico. El proceso constituyente de 2008 es el principal referente actual para la definición de políticas y uno de los antecedentes principales en los actuales procesos de construcción de pactos tanto sociales como fiscales, puesto que traza rutas de política pública que se están traduciendo en reformas, políticas y programas concretos. Muestra de ello son el PNBV, la ENIEP y la propuesta de reforma a la seguridad social, entre otras iniciativas.

Si bien la nueva Constitución no se refiere explícitamente a la protección social, establece como concepto más amplio el de la conformación de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (Art. 340), el que es planteado como un sistema de protección integral e inclusión económica y social de todos

¹⁸ El Presidente Correa ha ganado hasta la fecha tres elecciones presidenciales, iniciando su primer mandato el 15 de enero de 2007. La siguiente elección se realizó después de aprobada la Nueva Constitución de 2008. Su tercer periodo de gobierno arrancó con su reelección, iniciándose un nuevo mandato el 24 de mayo de 2013.

los habitantes durante su vida, siendo la garantía de este sistema un elemento central para alcanzar el Régimen del Buen Vivir¹⁹.

RECUADRO 1 EL SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

El sistema se compone de los ámbitos de la 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.

Art. 341.- El Estado generará 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, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Art. 342.- El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador (2008), Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo primero, Inclusión y equidad [en línea] http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

1. El PNBV de 2013-2017 y la protección social

El PNBV (2013–2017) se sustenta en tres estrategias principales interrelacionadas y complementarias: i) cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular; ii) derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir (relacionada con la Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza), y iii) transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva” (SENPLADES, 2013a, pág. 80). Estos ejes centrales albergan 12 objetivos nacionales, 93 metas, 111 políticas y 1095 lineamientos estratégicos²⁰.

El PNBV hace referencia a las políticas de redistribución y la relación con una matriz de inclusión social que implica la “protección del poder adquisitivo, continuidad de las subvenciones, combinación de políticas universalistas y focalizadas de protección social, y acceso a derechos” (SENPLADES, 2013a, pág. 58) con el objetivo de reducir la pobreza y disminuir las brechas de desigualdad. Desde esta perspectiva, el PNBV 2013–2017 establece como segundo Objetivo Nacional para el Buen Vivir el “auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” (SENPLADES, 2013a, pág. 111). Y prosigue: “el reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la

¹⁹ El Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010 (que es previo a la aprobación de la Constitución del 2008) incluyó dentro de sus propuestas la consolidación de un sistema de protección social; las dos nuevas versiones del PNBV (2009–2013 y 2013–2017) ya no se refieren explícitamente a protección social sino más bien al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social en concordancia con los lineamientos constitucionales.

²⁰ Los doce objetivos nacionales del PNBV 2013–2017 se detallan en el cuadro A.6 del anexo 1.

convivencia social y política. El desafío es avanzar hacia la igualdad plena en la diversidad, sin exclusión, para lograr una vida digna, con acceso a salud, educación, protección social, atención especializada y protección especial (SENPLADES, 2013a, pág. 112).

De esta manera, los principales temas y las prioridades de discusión relacionados con la protección social provienen de los lineamientos constitucionales, del proceso de planificación, de la nueva agenda pública y de las demandas de sectores de la sociedad civil y corporativos que están recogidos en la política 2.10 del PNBV 2013-2017 que plantea *garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona*. Esta incluye los siguientes lineamientos estratégicos:

- Reforzar el marco normativo y la capacidad de gestión institucional para alcanzar el derecho a la seguridad social universal y la protección integral de calidad a lo largo del ciclo de vida.
- Consolidar un sistema integral y sostenible de protección y seguridad social inclusivo que articule los regímenes contributivos y no contributivos, de manera corresponsable con los instrumentos públicos, comunitarios y privados.
- Optimizar e implementar instrumentos no contributivos de un piso de protección social universal para el acceso gratuito a la salud y la cobertura frente a contingencias o estados de vulnerabilidad, dentro de una estrategia de erradicación de la pobreza.
- Optimizar e implementar mecanismos de garantía, seguimiento y control de la afiliación y sanción a la no afiliación a la seguridad social de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia.
- Generar e implementar mecanismos e incentivos que faciliten y promuevan la afiliación a la seguridad social de voluntarios y personas en las distintas formas de trabajo (voluntariado, autónomo, campesino, pescadores artesanales, autoempleo, de cuidados y doméstico no remunerado), especialmente la de los actores de la economía popular y solidaria y las personas en situación de movilidad humana (SENPLADES, 2013a, pág. 128).

Asimismo, el Objetivo Nacional 9 plantea *garantizar el trabajo digno en todas sus formas*, para lo cual establece, entre otras, las siguientes políticas:

9.3) Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

9.4) Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género²¹ (SENPLADES, 2013a).

El PNBV 2013–2017 propone el trabajo conjunto entre las dos principales estrategias planteadas por el gobierno nacional para los próximos cuatro años: la de transformación de la matriz productiva y la de erradicación de la pobreza²². “No podemos hablar de erradicar la pobreza sin transformar la matriz productiva, generar empleo y mejorar las condiciones de igualdad. No se puede hablar de transformar la matriz productiva si no se genera empleo de calidad y se erradica la pobreza. En este sentido, es necesario impulsar un diálogo entre los sectores productivos y los sociales con el fin de generar un empoderamiento ciudadano de estos procesos: hay que poner a dialogar al sector social y al económico productivo, porque hay una relación mutua entre ellos” (Muñoz, 2013).

El actual PNBV define a la seguridad social como un derecho y bien superior que debe ser garantizado por el Estado. En el diagnóstico, el PNBV señala la dificultad de la baja cobertura de la seguridad social (al año 2012 solo el 41% de la población económicamente activa, PEA, estaba afiliada a

²¹ Dentro del lineamiento estratégico c) se estipula lo siguiente: Establecer mecanismos que permitan democratizar el trabajo de cuidado humano y trabajo doméstico con un enfoque de igualdad y profundizar el apoyo y la protección social para las personas que realizan estos tipos trabajos (SENPLADES, 2013a, pág. 283).

²² Estos dos lineamientos principales también están recogidos en las agendas zonales de planificación, en las cuales el primer objetivo está orientado al cambio de la matriz productiva y el segundo a la reducción de las brechas de desigualdades socioeconómicas, una de cuyas líneas prioritarias es la de universalizar la salud, la educación, la seguridad y protección social en sus territorios.

la seguridad social ya sea en el IESS, ISSFA o ISSPOL), la cual está relacionada con la capacidad de acceso al trabajo formal, quedando al margen una importante proporción de población que no trabaja en relación de dependencia. En este sentido, el PNBV considera necesario complementar la seguridad social con instrumentos no contributivos y alcanzar de esta manera su universalización de una manera progresiva (SENPLADES, 2013a). Además, el PNBV considera necesario realizar algunos ajustes a la seguridad social como vigilar la afiliación de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, generar los incentivos y los procedimientos para la afiliación voluntaria de trabajadores autónomos y no remunerados, asimismo ganar en eficiencia en la prestación de servicios de prevención y atención de salud universales, gratuitos y de calidad, mediante la consolidación de la red integral pública de salud (SENPLADES, 2013a, pág. 120).

De esta manera, las principales reformas en curso relacionadas con la perspectiva de protección social inclusiva en el Ecuador podrían resumirse en las siguientes estrategias y líneas de acción:

- La Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP).
- La Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP).
- La reforma de la seguridad social.
- La reforma del BDH que incluye una estrategia de movilidad y graduación, así como un mayor seguimiento a las corresponsabilidades.
- La consolidación de una Red Integral de Salud Pública (reformas al Sistema Nacional de Salud).
- La integración y articulación de un sistema de cuidado durante el ciclo de vida.

Al tener estas reformas y líneas de acción un carácter intersectorial, donde los distintos componentes y elementos están a cargo de diferentes ministerios, su concreción efectiva demanda importantes niveles de coordinación y complementariedad, una adecuación de la institucionalidad y procesos de diálogo y el establecimiento de acuerdos con otros niveles de gobierno, como son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), así como con sectores de la sociedad civil y corporativos tanto públicos como privados. En ese sentido, varias de las reformas planteadas quedan como responsabilidad de los ministerios coordinadores²³, de Secretarías Nacionales e incluso de la Vicepresidencia. En el siguiente cuadro se resume la participación de los actores del gobierno central en estas reformas.

²³ El gobierno ecuatoriano ha modificado la institucionalidad del Estado para dar soporte a los desafíos del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello se crearon varios ministerios coordinadores sectoriales, nuevos ministerios ejecutores y secretarías técnicas. Así por ejemplo en 2007, la anterior Secretaría Técnica del Frente Social se transforma en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (con el objetivo de coordinar y articular las políticas sociales del gobierno) y el Ministerio de Bienestar Social se reforma y cambia su nombre a Ministerio de Inclusión Económica y Social.

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL
EN LAS PRINCIPALES REFORMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN RELACIONADAS A PROTECCIÓN SOCIAL

Principales estrategias y líneas de acción	Coordinación	Instituciones participantes
Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza	Secretaría Técnica ^a SENPLADES	MCDS Ministerio Coordinador de la Política Económica (MCPE) Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCTH) Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (Representantes de los gobiernos seccionales como AME, CONGOPE, CONAGOPARE ^b han sido invitados a reuniones específicas del comité sin derecho a voto)
Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva	Secretaría Técnica ^c Vicepresidencia	SENPLADES MCPEC Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE) MCTH Ministerio de Comercio Exterior (MCE) Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) (Representantes de las Cámaras, tanto de la de Industriales, de la Pequeña y Mediana Industria y de la de Comercio han sido invitados a reuniones específicas del comité sin derecho a voto)
Reforma de la Seguridad Social	MCDS	IESS ISSFA ISSPOL SETEP MCPE
Reforma del Bono de Desarrollo Humano	MIES	MCDS MCPE
Red Integral de Salud Pública	MSP	IESS ISSFA ISSPOL
Sistema de Cuidados durante el ciclo de vida	MIES (desarrollo infantil, adultos mayores) SETEDIS ^d (Vicepresidencia)	MSP MCDS Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades (CONADIS)

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes citadas.

^a La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza fue creada mediante Decreto Ejecutivo N° 1517, del 15 de mayo de 2013, publicado en el Registro Oficial 4 del jueves 30 de mayo de 2013. Es una entidad adscrita a la SENPLADES y está encargada del diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

^b Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME); Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE); Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE).

^c La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva fue creada mediante Decreto Ejecutivo N°1505, firmado el 6 de mayo de 2013. Es una entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República para la coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de las estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con el cambio de la matriz productiva.

^d SETEDIS, Secretaría Técnica de Discapacidades.

III. Protección social: debates actuales y proyectos en discusión

En el PNBV 2013-2017 se establecen dos estrategias principales, el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza, cuyos fines son el fortalecimiento de las capacidades y oportunidades, así como la inclusión económica y social y la equidad.

Con estos dos ejes estratégicos fundamentales se busca, para 2017, erradicar la extrema pobreza, tanto de ingresos como debido a necesidades básicas insatisfechas (NBI), y reducir la incidencia de la pobreza total al menos en 80%. Además, se busca fomentar una economía con exportaciones diversificadas, distribuidas en un 40% de servicios —en su mayor parte de alto valor agregado y con una participación relevante del turismo—, un 30% de bienes industrializados y un 30% de productos primarios. Otra meta es alcanzar el 55% de la PEA con ocupación plena y el 60% con afiliación a la seguridad social (SENPLADES, 2013a).

A. Principales estrategias y reformas en discusión para la construcción de un sistema de protección social inclusivo

A continuación se describirán los principales procesos de redefinición y reforma que en conjunto buscan consolidar un sistema de protección social inclusivo que se vienen discutiendo y construyendo en el país, estos son: la ENIEP, la ENCMP, la reforma de la seguridad social, la reforma del BDH, la articulación de un sistema de cuidados durante el ciclo de vida y la reforma del sistema de salud.

1. Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP)

La principal iniciativa que articula los esfuerzos para la construcción de un sistema de protección social inclusiva (y en gran medida para articular el conjunto de la política social, económica y productiva) es la ENIEP. Esta estrategia, una de las líneas prioritarias del gobierno, se enmarca dentro de los lineamientos

constitucionales²⁴ del Buen Vivir, y responde a las prioridades y objetivos establecidos dentro del PNBV. Como plantea un representante gubernamental: “Pasar de la pobreza a la no pobreza implica enfocarse en el ejercicio de los derechos para todos y todas, con servicios básicos de calidad, el fortalecimiento de capacidades, la inclusión económica, la promoción social, la construcción de pisos de protección social y el fomento de la participación ciudadana y el poder popular” (Ana María Larrea, 2013)²⁵.

RECUADRO 2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA, OBJETIVOS Y METAS DE LA ENIEP

“La pobreza, en el marco de la ENIEP, se conceptualiza desde una mirada multidimensional, afirmada en los derechos humanos y de la naturaleza. Se percibe a la pobreza dentro de la totalidad sistémica de la sociedad capitalista que normal y constantemente explota y se enriquece produciendo pobres. Su erradicación se plantea desde propuestas sistémicas y diferenciadas centradas en la concreción de la equidad, la garantía de la protección, y el fomento de procesos incluyentes de diversificación económica y productiva, respetuosos del medio ambiente. La sociedad del Buen Vivir es solamente posible si su meta es la realización de los derechos humanos en un sentido integral” (SETEP, 2014, pág. 10).

La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza, como instrumento para la coordinación intersectorial de la política pública, constituye un conjunto interdependiente de políticas, lineamientos y mecanismos que orientan la gestión gubernamental en torno a la decisión histórica de encaminar el esfuerzo social e institucional de erradicar la pobreza del Ecuador.

“Es una hoja de ruta para la implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Su objetivo es erradicar la pobreza de manera sostenida y sustentable, mediante el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, la revolución productiva, del trabajo y del empleo y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, para la construcción de una sociedad justa y solidaria”²⁶ (SETEP, 2014, pág. 87-88).

Objetivos específicos

“Garantizar la satisfacción y el acceso universal a los derechos constitucionales del buen vivir en todo el territorio nacional a través de los denominados bienes superiores con énfasis en los de salud, educación, agua y hábitat y vivienda.

Promover la justicia económica y la equidad social, mediante una revolución productiva basada en el trabajo digno, la soberanía alimentaria, la generación y fortalecimiento de capacidades y la economía popular y solidaria para todos y todas.

Garantizar la protección integral al ciclo de vida de las personas y familias con énfasis en los grupos de atención prioritaria a partir de la consolidación de un Sistema de Protección Integral al Ciclo de Vida que incluya un piso de protección social, fomento de la seguridad social inclusiva, atención especializada y protección especial frente a la vulneración de derechos” (SETEP, 2014, pág. 92).

Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP) *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, documento para discusión, versión del 6 de mayo de 2014.

En un estudio reciente respecto a la medición de la pobreza multidimensional en el Ecuador²⁷, en la que se analizan los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo urbano y rural (ENEMDUR) del 2006 al 2012, se identifica que: “las dimensiones que presentan los niveles más altos de privación en el Ecuador son las de trabajo y seguridad social y protección de la salud. En consecuencia, la reforma del sistema de protección social es prioritaria para reducir la pobreza en el país mediante el aumento del nivel de cobertura y los riesgos que cubre. La privación en los sectores de

²⁴ El Art. 3 de la Constitución establece que entre los deberes primordiales del Estado para acceder al Buen Vivir están planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza.

²⁵ Ana María Larrea, Presentación en el Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, organizado por SENPLADES y CEPAL, realizado el 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2013, en Quito.

²⁶ Texto resaltado con negrita en el documento original (SETEP, 2014).

²⁷ La ENIEP elaboró un índice de priorización territorial desagregado a nivel distrital para las distintas líneas de acción propuestas, utilizando una metodología similar de pobreza multidimensional, para lo cual utilizó una metodología de componentes principales. En el anexo 3 se adjunta el mapa de los territorios (distritos) priorizados en la ENIEP de acuerdo a este índice.

vivienda y educación aún afecta a un gran número de ecuatorianos y ecuatorianas. Los problemas de privación de la vivienda se vinculan sobre todo a la calidad, lo que significa que es necesario implementar políticas para incrementar la cobertura de servicios básicos (en especial, agua potable y alcantarillado) y crear mecanismos justos provenientes del sector privado para mejorar las condiciones habitacionales” (Mideros, 2012, pág. 58).

La ENIEP ha sido desarrollada desde un marco conceptual amplio y abarcador, a partir de un enfoque de derechos, de justicia económica y social, de protección y de movilidad ascendente. Desde dicha perspectiva conceptual, la pobreza es concebida como un problema fundado en relaciones de poder; es decir, como un asunto en última instancia político y por lo tanto estrechamente ligado a la participación ciudadana y al poder popular, en cuanto adquisición de derechos. La pobreza se desarrolla en un terreno amplio donde se articulan varios campos y procesos sociales y económicos, siendo un reflejo y resultado de las desigualdades en la sociedad, ya sean socioeconómicas, por edad, género, etnia, lugar de residencia, condición de discapacidad o territorial, con lo cual se reconoce en ella un fenómeno multidimensional y estructural. Por ende, erradicar la pobreza es lograr la justicia económica, que involucra la transformación productiva y el ejercicio de los derechos de salud, educación, protección social y seguridad social, entre otros aspectos. Esta conceptualización multidimensional también demanda esfuerzos especiales para su medición.

La instancia encargada del diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la ENIEP es la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, una entidad adscrita a la SENPLADES creada en mayo de 2013²⁸. Dicha Secretaría Técnica busca articular intervenciones intersectoriales en los diferentes niveles de gobierno y cumple dos roles fundamentales. El primero es el de articular acciones entre los distintos sectores de la política pública (ministerios coordinadores y ejecutores); en tanto que el segundo consiste en acompañar los esfuerzos de erradicación de la pobreza tanto del gobierno central como de los GAD.

La ENIEP fue aprobada en febrero de 2014 y ha sido puesta a consideración y validación en diferentes espacios de discusión²⁹. La estrategia está integrada por los siguientes componentes:

- i) Bienes superiores o derechos del Buen Vivir: salud, vivienda, agua y saneamiento.
- ii) Revolución productiva y del trabajo.
- iii) Protección integral en el ciclo de vida: protección y seguridad social, cuidados y protección de derechos.

Además, se basa en tres lineamientos: sustentabilidad y sostenibilidad; gestión del conocimiento y poder popular.

La constitución de un sistema de protección social inclusivo es uno de los componentes de la ENIEP. Conforme a su propio nombre, esta estrategia persigue transformar las causas estructurales de la pobreza y desigualdad, lo cual implicaría dar coherencia programática y sincronizar la acción pública y privada tanto en lo intersectorial como territorial, para alcanzar el objetivo superior del Buen Vivir y el mandato constitucional de erradicación de la pobreza y la desigualdad, no necesariamente haciéndose cargo de todas las dimensiones de la protección social. Para estos fines, los componentes de protección social de la ENIEP se complementan con los otros instrumentos y estrategias que se analizan más adelante.

Dentro de la Secretaría Técnica, así como en las definiciones de política pública establecidas en los documentos de planificación, la protección social está concebida como un mecanismo efectivo de movilidad social y garantía de derechos que permite la erradicación de la pobreza y la eliminación de desigualdades.

²⁸ La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza fue creada mediante Decreto Ejecutivo N° 1517 del 15 de mayo de 2013, publicado en el Registro Oficial 4 del jueves 30 de mayo de 2013. En el anexo 2 consta un diagrama que ilustra la estructura de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.

²⁹ Talleres, seminarios y reuniones con distintos actores e instituciones, las cuales serán referidas en detalle en el siguiente capítulo relacionado con los procesos de construcción de pactos.

El gobierno y la ENIEP han planteado como metas para 2017 erradicar la extrema pobreza por ingresos; disminuir del 37% al 14% la pobreza y erradicar la pobreza extrema por NBI; reducir el coeficiente de Gini a 0,44, alcanzar el 95% de cobertura de agua potable y alcantarillado y reducir a menos de 9% el índice de pobreza multidimensional.

El 28 de febrero de 2014, la ENIEP fue aprobada por unanimidad por el Comité Intersectorial para la Erradicación de la Pobreza. Está integrada por los tres componentes descritos anteriormente y se propuso tres metas generales a alcanzar en 2017, 32 metas de componente, 28 lineamientos y 165 estrategias (SETEP, 2014).

La reducción de la pobreza es un reto complejo tanto de coordinación e inversión como de transformación de prácticas del ejercicio público, ya que busca romper el ciclo generador de desigualdades y garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales planteados en la Constitución. “Por su parte, el trabajo de la Secretaría no es sencillo, pues la erradicación de la pobreza representará un eje transversal de toda la acción del gobierno y su campo de coordinación involucra a la mayoría de los ministerios sectoriales. De esta manera, de los USD 7.000 millones del Plan Anual de Inversiones 2013 que se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional, alrededor de USD 5.000 millones corresponden a iniciativas para erradicar la pobreza por intermedio de los ministerios sectoriales. De los 12 objetivos y 93 metas del PNBV, nueve objetivos y 53 metas tienen relación con la lucha contra la pobreza” (SENPLADES, 2013b).

Si bien la creación de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza es relativamente reciente (mayo de 2013), su discusión, componentes, elementos de política y la necesidad de articularlos dentro de un sistema o estrategia han estado presentes como prioritarios desde los inicios del mandato del Presidente Correa. Anteriormente, la estrategia tuvo otros nombres, se llamó Estrategia Nacional para la Igualdad (ENI) y posteriormente, Estrategia Nacional para la Igualdad y la Movilidad Social (ENIMS)³⁰. También formó parte de los objetivos y lineamientos de política de la Agenda Social y de las dos primeras versiones del PNBV³¹.

RECUADRO 3 ANTECEDENTES DE LA ENIEP

Dos de los antecedentes importantes en la creación de la actual ENIEP y de la institucionalidad relacionada con ella se dan en el Consejo Nacional de Planificación (CNP).

A comienzos de 2012 en el marco de la evaluación del PNBV se establece que los ejes orientadores de gestión de la función ejecutiva serán: equidad, territorio y excelencia. De esta manera se encarga a SENPLADES elaborar cinco estrategias: i) Estrategia Nacional por la Igualdad; ii) Estrategia Nacional de Desarrollo Rural; iii) Estrategia Nacional “El Estado en los Territorios”; iv) Estrategia para la construcción del Estado Plurinacional; y v) Propuesta de territorialización de la inversión pública. Por su parte, la Secretaría Nacional de Administración pública (SNAP) queda a cargo de elaborar la Estrategia Nacional para la eficiencia de la Administración Pública y la Estrategia Nacional para la Eficiencia de los Servicios de Salud, Educación y Desarrollo Infantil Integral.

La SENPLADES, desde la Subsecretaría General de Democratización del Estado, preparó la Estrategia Nacional para la Igualdad (ENI). Ya con el nuevo programa de gobierno del movimiento Alianza PAIS y con una nueva versión del PNBV en proceso final de construcción y aprobación, el CNP se reúne en enero de 2013 y resuelve encargar al MCPE el cambio de la matriz productiva (eje que después el Presidente delegó al nuevo Vicepresidente Jorge Glas), y disponer a la SENPLADES la creación del Comité Interinstitucional de Igualdad y Movilidad Social.

Con la reelección del Presidente Correa y en la búsqueda de coherencia entre el programa de gobierno y el PNBV, se enfatiza en la erradicación de la pobreza y se trabajó la Estrategia Nacional para la

³⁰ Estas estrategias no fueron aprobadas.

³¹ Si bien la ENIEP surge como estrategia en este último periodo, en los Planes Nacionales de Desarrollo anteriores ha sido mencionada la importancia de la erradicación de la pobreza como una condición para mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. En el primer plan se enfatizaba la erradicación de la pobreza para alcanzar las capacidades básicas y en el segundo plan fue considerada como una condición para alcanzar el Buen Vivir.

Recuadro 3 (conclusión)

erradicación de la Pobreza (ENEP). En paralelo, SENPLADES trabajaba las últimas reformas al Estado, las que debían ser aprobadas por el presidente, entre las que constaba la propuesta que lleva al decreto de creación del Comité y la Secretaría. En esos meses también se aprobó el nuevo PNBV. Una vez constituido en Comité, en las discusiones se decide que la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (para el Buen Vivir Rural) fuera incluido en la ENEP, y se enfatiza el tema de la igualdad (como condición para erradicar pobreza). Como resultado de ello queda el nombre de Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP).

Si bien en esta evolución de la ENIEP existen elementos comunes en todas las estrategias desarrolladas (igualdad, erradicación de la pobreza, movilidad social, inclusión y equidad y buen vivir), se pueden identificar algunos cambios programáticos. Por ejemplo, la primera versión de la ENI planteaba, entre otros elementos, la construcción de Agendas para la Igualdad y la conformación de los Consejos para la Igualdad en los distintos niveles territoriales de gobierno, enfocando más sus propuestas a atacar las desigualdades que se generan por exclusión. En la transformación hasta la ENIEP toma mayor relevancia la inclusión económica y social y se da un marco más amplio para la protección social.

Fuente: Síntesis histórica elaborada con la colaboración de Andrés Mideros.

La ENIEP es una estrategia con un enfoque multisectorial cuyo objetivo fundamental es eliminar progresivamente las condiciones de pobreza, especialmente la extrema pobreza, rural y urbana. Para lograrlo, considera necesario abordar las causas del empobrecimiento y así definir estrategias eficaces que permitan la diversificación productiva³² y que, a su vez, generen mejores oportunidades de empleo digno. Ya que ello incrementaría los ingresos, está estrechamente vinculada con la otra estrategia prioritaria del gobierno que es la de cambiar la matriz productiva.

2. Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP)³³

Conforme a los nuevos planteamientos de política económica del gobierno y los lineamientos del PNBV que enfatizan la necesidad de un cambio de la matriz productiva en el país, el presidente Correa establece, el 6 de mayo de 2013, a través del Decreto Ejecutivo N° 1505, la conformación de un Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y la creación de su Secretaría Técnica. Esta tendría como función realizar el seguimiento y las evaluaciones y coordinar la implementación de estrategias, planes, programas y proyectos que estén relacionados con la temática de la matriz productiva.

En cuanto a su estructura organizativa, hasta el momento solo está conformado el Comité Interinstitucional. Si bien la Secretaría Técnica aún no se encuentra institucionalizada, consta en el Organigrama de la Función Ejecutiva de SENPLADES y está funcionando como proyecto de inversión de la Vicepresidencia³⁴. Esta, por su parte, presentó en diciembre de 2013 su cambio de competencias, lo que fue aprobado por la SENPLADES, proceso que pasó a la SNAP.

El cambio de la matriz productiva busca superar el actual modelo primario exportador basado en recursos naturales por uno que sea más democrático y fundamentado en el conocimiento. Este cambio de matriz productiva implica transformar el patrón de especialización hacia una diversificación productiva,

³² La transformación productiva en el ámbito rural está relacionada con lo que se ha denominado la “revolución agraria” que apunta hacia una agricultura de base familiar. Por su parte, en el ámbito urbano se ha propuesto promover el trabajo digno, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a las iniciativas de empresas de tipo asociativo.

³³ En el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010, se habla de una diversificación de la oferta de bienes y servicios exportables, sin mencionar directamente la estrategia de un cambio de matriz productiva. En el Plan 2009–2013, en el objetivo 11 sobre el sistema económico social, solidario y sostenible se hace mención a cambios en el ciclo económico y se determina el tránsito hacia una nueva matriz productiva que consistiría en el paso del modelo primario exportador hacia uno que apoye una diversificación productiva y eco-eficiente. En el PNBV 2013–2017 se describe como objetivo 10 el impulsar la transformación de la matriz productiva.

³⁴ Entrevista con funcionaria del SNAP (Ver anexo 1).

una agregación de valor en la producción de algunos procesos biotecnológicos, servicios ambientales y energías renovables, una sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que se producen actualmente en el país y el fomento de las exportaciones de productos nuevos (SENPLADES, 2012).

RECUADRO 4 EJES PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

1. Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas-refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y en el establecimiento de nuevas actividades productivas-maricultura, biocombustibles y productos forestales de madera que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia del país.

2. Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.

3. Sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya producimos actualmente y que seríamos capaces de sustituir en el corto plazo: industria farmacéutica, tecnología (software, hardware y servicios informáticos) y metalmecánica.

4. Fomento a las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos —particularmente de la economía popular y solidaria—, o que incluyan mayor valor agregado —alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, turismo—. Con el fomento a las exportaciones buscamos también diversificar y ampliar los destinos internacionales de nuestros productos.

Fuente: SENPLADES (2012), Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano, 1º edición, (Documento de Trabajo) [en línea] http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf

La ENIEP considera el cambio de la matriz productiva como la diversificación de la producción necesaria que permitirá generar empleo en base a la innovación y el conocimiento que se debe transmitir a los trabajadores, campesinos, desempleados y subempleados. Textualmente, señala que “el cambio de la matriz productiva debe darse en el marco de la justicia económica, fortaleciendo la agricultura familiar campesina y a las relaciones de la economía popular y solidaria” (SETEP, 2014).

No obstante, el énfasis del cambio de la matriz productiva parecería estar dirigida hacia los territorios rurales y urbano-marginales donde se enfatizan propuestas de revolución agraria³⁵, trabajo digno, innovación y apoyo para las pequeñas y medianas empresas, bajo enfoques de sustentabilidad ambiental y economía popular y solidaria.

3. La reforma de la seguridad social

La Constitución ecuatoriana define a la seguridad social como un derecho universal e incluyente garantizado por el Estado (Art. 3, Art. 34, Art. 367, Art. 369) e incluye “a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el autosustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo” (Art. 34). Asimismo, establece que el derecho de la seguridad social se regirá bajo los principios de “solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas” (Art. 449). A lo anterior se suma la intención de promover la seguridad social para todos a través de un SUO (Art. 369) de carácter público y sin posibilidad de privatizarse (Art. 367)³⁶. Para alcanzar este objetivo, la Constitución señala que la

³⁵ Por revolución agraria se entiende “revalorizar el papel de la agricultura familiar y campesina, priorizando el abastecimiento de alimentos saludables, suficientes y nutritivos” (SETEP, 2014).

³⁶ Art. 369.- El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud. El seguro universal obligatorio se

seguridad social se financiará a través de las aportaciones de trabajadores formales e independientes, así como de aportes del Estado (Art. 371)³⁷.

Dada la estructura económica que caracteriza al país, el trabajo formal (con relación de dependencia) que posibilita el aseguramiento cubre a un porcentaje reducido de la población, lo que se asocia con las tradicionales bajas tasas de cobertura de la seguridad social contributiva. En 2006, solo el 25% de la PEA estaba afiliada al IESS/Seguro Campesino, al ISSPOL, o al ISSFA; en 2012, la cobertura subió al 41,4% (SENPLADES, 2013a). “Por este motivo, además del estricto control al aseguramiento obligatorio, el mecanismo para avanzar hacia la universalización de este derecho es la vinculación con instrumentos no contributivos. Al ser un derecho, es importante universalizar la protección como fin, así como potenciar sus instrumentos, para sostener los procesos de movilidad social ascendente. (...) La progresividad es uno de los principios de la universalización de la protección social, pues esta última demanda importantes esfuerzos y corresponsabilidad entre Estado y la sociedad para su sostenibilidad” (SENPLADES, 2013a, pág. 120).

Durante los últimos años, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han promovido varias reformas a cuerpos legales orientadas a ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva a sectores que tradicionalmente han estado excluidos de ella; a modo de ejemplo se puede mencionar el trabajo doméstico, por cuenta propia, profesional en libre ejercicio o aquellas personas con cobertura por ser familiar del afiliado, entre otros³⁸.

El reto fundamental de la reforma de la seguridad social se concentra en el nuevo proyecto de ley que el MCDS está desarrollando. Se considera que un sistema de seguridad social es la política que mayor equidad puede lograr en el largo plazo. Este nuevo proyecto de ley tiene el desafío de ser inclusivo, incorporando a la seguridad social a nuevos actores, tal como lo establece la Constitución, bajo principios de universalidad, solidaridad y sostenibilidad buscando articular en un solo cuerpo legal los mandatos constitucionales, los lineamientos del PNBV y las reformas legales realizadas en leyes específicas.

Durante los últimos años, se han hecho esfuerzos importante por ampliar la cobertura de la seguridad social, para lo cual desde el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo se han promovido reformas en varios cuerpos legales; no obstante, este aumento de cobertura se ha concentrado principalmente al sector formal. El desafío principal para la universalización de la seguridad continúa siendo la inclusión de los sectores de trabajo independiente e informal, y de aquellos que están ligados a tareas de cuidado por fuera del mercado laboral formal, como también una proporción de adultos mayores que estarían en edad de jubilarse pero que no han accedido al aseguramiento previsional; estos sectores demandan mecanismos especiales de contribución, siendo esta orientación la que se busca incorporar en la nueva ley que se está elaborando dentro del MCDS. Al respecto, en el debate sobre la materia se está analizando la generación de una política social que permita a estos grupos acceder a pensiones asistenciales no contributivas por parte del Estado.

La discusión en el MCDS y las otras instituciones se centra en el financiamiento. De acuerdo a un estudio contratado por el IESS el déficit actuarial del fondo de pensiones casi se ha duplicado en los últimos años: para 2003 se calculaba un déficit actuarial de USD 3.701 millones y se estima que hoy

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. La ley definirá el mecanismo correspondiente. La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

³⁷ Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado. Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

³⁸ Varias de estas iniciativas responden a los resultados de la consulta popular realizada en 2011, una de cuyas preguntas aludía ala aprobación de la penalización de la no afiliación de la seguridad social.

alcanza USD 5.142 millones (Orozco, 2013). No existe hasta el momento una fecha determinada para la presentación de la ley a la Asamblea Nacional³⁹.

Desde diciembre de 2013, el IESS ha venido realizando algunas modificaciones a la afiliación voluntaria, sobre todo eliminando algunas barreras al acceso e incentivando la incorporación al sistema contributivo de los trabajadores sin relación de dependencia. No obstante, este proceso está marcado por debates en torno a la factibilidad y las vías del financiamiento de las reformas.

Otro elemento que se viene trabajando es el de consolidar una red integral de salud pública que articule las prestaciones de salud del régimen contributivo con las del sistema nacional de salud del MSP.

Desde la perspectiva constitucional se intenta crear un sistema nacional de inclusión y equidad social y para lograrlo se pretende ligar la seguridad social con un sistema integral de salud. No obstante, este sistema de seguridad ya no debe tener en perspectiva únicamente el acceso a la salud, sino además un conjunto de contingencias que constituyen derechos de los ciudadanos. El Estado debe garantizar ese acceso, pues es un derecho público, universal y no privatizable. Sin embargo, es necesario ajustar el marco regulatorio para profundizar la seguridad social de acuerdo con los nuevos mandatos populares, vigilar la afiliación de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, generar los incentivos y los procedimientos para la afiliación voluntaria de trabajadores autónomos y no remunerados, así como ganar en eficiencia en la prestación de servicios de prevención y atención de salud universales, gratuitos y de calidad, mediante la consolidación de la red integral pública de salud.

4. La reforma del Bono de Desarrollo Humano (BDH)

Con base en los enfoques y tipologías de protección social previamente expuestos, se podría decir que el Ecuador está transitando de un sistema fragmentado de asistencia hacia una red de protección social. A nivel de las acciones no contributivas el eje central es el BDH implementado por el Programa de Protección Social (PPS) del MIES. Por medio de una transferencia monetaria este programa busca garantizar un nivel mínimo de consumo a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y actualmente está condicionado a acciones en la salud y la educación de niños y niñas. De esta manera se pretende cubrir la pobreza coyuntural del hogar, asegurando un piso mínimo de consumo y protección social deteniéndose la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades en las nuevas generaciones.

El BDH ha ido evolucionando y hoy forma parte de una vasta gama de programas de transferencias condicionadas implementadas en la región. Surgió en 1998 como una transferencia directa que buscó compensar a las familias más pobres por la eliminación del subsidio al gas. En el año 2003 se establecieron algunas condicionalidades, las que no eran monitoreadas.

En 2009 se estableció un Registro Social mediante un índice multivariado que buscaba identificar el consumo al interno de los hogares, lo que permitió depurar las bases de datos del programa y refocalizar el grupo de madres beneficiarias del BDH, al tiempo de mantener la condicionalidad de la educación y salud que a su vez fue controlada a través de mecanismos aleatorios⁴⁰. Por otro lado, la transferencia monetaria fue considerada como una remuneración parcial al trabajo no remunerado de las madres en el hogar (León, 2013b).

Si revisamos las actuales cifras de cobertura y presupuesto del BDH, se identifica que esta política beneficia a alrededor de 1,2 millones de familias⁴¹ que pertenecen a los grupos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En el período entre los años 2003 y 2006 el monto del BDH se incrementó

³⁹ Se ha hecho referencia a distintas fechas en las que esta ley sería presentada. Inicialmente, en agosto de 2013, durante el Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, se planteó que sería presentada durante el primer semestre de 2014. Hoy se propone el segundo semestre y, desde el MCDS (entrevista con funcionaria del MCDS, ver anexo 1), se habla de que no existe una fecha prevista para tener lista la ley, ya que el énfasis está en consensuarla antes de ponerla a consideración del Poder Legislativo.

⁴⁰ Visitas de seguimiento para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades en una muestra de hogares beneficiarios del BDH seleccionados aleatoriamente.

⁴¹ Esta cifra de las familias habilitadas para el cobro del BDH se ha mantenido estable desde 2009.

de USD 11 a USD 15; luego, subió a USD 30 en 2008; USD 35 en 2009 y USD 50 en 2013⁴². El incremento de cobertura fue de alrededor de 44% desde 2003 a 2011, y en 2012 el presupuesto del programa representaba el 67% del gasto en programas sociales (Naranjo, 2013).

En la actualidad, el BDH ha dado prioridad a los adultos mayores y a las personas con discapacidad bajo el criterio de que estos son segmentos de población que tienen mayor dificultad de convertir sus ingresos en capacidades (León, 2013b). Se igualaron los montos con los demás grupos de población, pues en un inicio aquellos tenían una asignación menor. Por otro lado, se aumentó la cobertura de estos dos grupos y las transferencias crecieron para que pasaran a ser beneficiarios de una pensión asistencial no contributiva que sería parte de un Sistema Integral de Protección Social, en el entendido de que junto con la pensión contributiva de la seguridad social se podría universalizar una pensión básica (León, 2013b). Los cambios en el BDH en este periodo se pueden sintetizar en:

“... (en primer lugar) aumenta la cobertura de los adultos mayores y con discapacidad y más rápidamente que en el grupo de las madres y esto hizo que cambie la estructura de la población beneficiaria; lo otro es que se iguala la transferencia para los tres grupos lo que también fue importante, y tercero la transferencia a las madres es una transferencia familiar, mientras que para los otros dos grupos es una transferencia individual” (entrevista con funcionario de la Vicepresidencia, 2013).

En el marco de la reconceptualización planteada en 2013, el BDH pasa a ser concebido como una transferencia monetaria temporal que se encuentra atado a condiciones de movilidad. El bono está pensado ahora sobre las nociones de promoción y movilidad, y se configura en dos ejes:

- Aseguramiento con corresponsabilidad o condicionalidad para los beneficiarios bajo la línea de pobreza.
- Movilidad a través de la vinculación a servicios sociales y a procesos de inclusión financiera (acceso a crédito).

En 2013 se actualizaron los datos del Registro Social, lo que implicó que el BDH fue objeto de algunas readecuaciones en tanto la cobertura del grupo de madres beneficiarias que presentaran movilidad social se ha ido reduciendo progresivamente.

La ENIEP considera que la consolidación de instrumentos no contributivos son mecanismos necesarios para alcanzar la protección social; es desde esta perspectiva que plantea al BDH como una herramienta fundamental para alcanzar un sistema de protección social inclusivo. Además, la ENIEP concuerda con varios estudios sobre los factores positivos que genera el BDH, en “el gasto de los hogares, en alimentación y educación, asistencia de niños/as a educación, reducción del trabajo infantil, reducción de la probabilidad de desnutrición, y que no genera desincentivos laborales” (SETEP, 2014).

Dentro de sus planteamientos la ENIEP establece como necesario un piso de protección social para lo cual considera a las transferencias monetarias como una herramienta “para eliminar restricciones de acceso a salud y educación, especialmente de niños/as y adolescentes, y erradicar el trabajo infantil” (SETEP, 2014). De allí que, con el objetivo de dar cobertura frente a pobreza extrema, uno de los lineamientos sea la reformulación del BDH a través de las siguientes estrategias:

- Plan de acompañamiento familiar para la inclusión económica y social, con estrategias de graduación.
- Actualización permanente de información para ingreso y salida, y vinculación a programas públicos.

5. Sistema de cuidados durante el ciclo de vida

Desde la perspectiva de garantía de derechos, se entiende al sistema de cuidados durante el ciclo de vida como “la acción social encaminada a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas con

⁴² El incremento del monto de la transferencia a USD 50 fue uno de los principales planteamientos en la última campaña presidencial.

dependencia, es decir, de quienes carecen de autonomía personal y necesitan ayuda de otros para la realización de los actos esenciales de la vida diaria” (Huenchan, 2009, pág. 167).

La problemática del cuidado ingresa en la agenda pública regional tras la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada del 6 al 9 de agosto de 2007 en la ciudad de Quito. Los gobiernos de la región acordaron agotar las medidas necesarias de carácter económico, social y cultural para que sean los Estados los que asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y de responsabilidad pública indelegable (CEPAL, 2007). El Ecuador no ha estado ajeno a este debate y actualmente se busca articular diferentes acciones en un sistema integral de cuidados durante el ciclo de vida.

Desde la propuesta feminista se plantea el concepto de economía del cuidado, que se refiere a las actividades, bienes y servicios que son necesarios para la reproducción cotidiana de las personas, para el bienestar de la población y el desarrollo económico de los países, proceso que está configurado por relaciones de género. De ahí que la propuesta desde el gobierno del Ecuador, a nivel declarativo, se oriente hacia la creación de un Sistema Nacional de Cuidado que busca articular las acciones públicas y privadas intersectoriales para brindar atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar. El concepto del Buen Vivir coincide en varios aspectos con los planteamientos de la economía feminista, ya que no plantean una dicotomía entre la esfera doméstica y productiva, sino más bien identifican entre ella una relación armónica e integral. En otras palabras: se trata de replantear la economía, tomando en cuenta las necesidades no solo materiales, sino la satisfacción del sostenimiento de la vida (Barba, 2013)⁴³.

El marco constitucional sentó las bases para el reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo productivo, derechos de maternidad y paternidad y la definición de la seguridad social como un derecho universal. Asimismo, la Constitución respecto a los derechos de las personas y grupos vulnerables establece que: “las 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, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado” (Art. 35).

El sistema de cuidado en el país ha estado fragmentado, pues corresponde a un conjunto de intervenciones específicas llevadas a cabo por distintos ministerios. Por ejemplo, las acciones encaminadas a desarrollo infantil y atención de adultos mayores son lideradas por el MIES⁴⁴; las acciones de nutrición por el MSP, MCDS⁴⁵ y MIES; la atención a personas con discapacidad por la Vicepresidencia, MIES y MSP, y la atención a enfermedades “catastróficas” por el MSP. Asimismo, intervienen otras instituciones públicas como los Consejos Nacionales de Igualdad, entre los que destacan la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres; el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades del Ecuador, y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. El reto fundamental es articular estas intervenciones específicas en un sistema único, lo que demanda esfuerzos de institucionalidad, coordinación y complementariedad.

Si bien durante los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo para atender a grupos vulnerables y prioritarios de acuerdo a su ciclo de vida y existen avances en esta materia⁴⁶, “es

⁴³ Esto fue planteado por Lorena Barba, funcionaria de ONU Mujeres, Ecuador, en el Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, SENPLADES-CEPAL, realizado en julio-agosto 2013.

⁴⁴ El MIES está a cargo del BDH y del Plan Familia. Se ocupa de los cuidados desde el nacimiento y durante todo el ciclo de vida. Entre las acciones se contempla la atención familiar ambulatoria, la atención a niños en los Centros Infantiles de Buen Vivir (CIBV); la participación y empoderamiento de los jóvenes, y acogida a los adultos mayores en abandono; además de la pensión para adultos mayores, Proyecto Alimentario Nutricional Integral, entre otros.

⁴⁵ Entre otras iniciativas de protección social, el MCDS tiene a su cargo la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes, Estrategia Acción Nutrición, Estrategia Nacional de Primera Infancia y Proyecto de Coordinación Intersectorial para el Buen Vivir Rural.

⁴⁶ “En cuanto a la cobertura de la protección social para los adultos mayores, se tiene que el número de personas que reciben pensiones no contributivas se incrementó de 198.000 en 2006 a 594.000 en enero de 2013. De esta manera, a diciembre de 2012 se alcanzó una cobertura de protección social a adultos mayores del 72% (en forma de pensiones, entre seguridad social y pensión no contributiva),

imperativa la necesidad de construir un subsistema integral de cuidados que articule de forma intersectorial las intervenciones encaminadas a atender y apoyar tanto a las personas que requieren de cuidados como a quienes cuidan y a la forma en la que lo hacen” (SETEP, 2014, pág. 183).

Por otro lado, también en este último periodo se han implementado varias iniciativas de inclusión dirigidas a las personas con discapacidades⁴⁷ e impulsadas por el anterior Vicepresidente de la República, Lenin Moreno, en un proceso que por sus resultados ha recibido un amplio reconocimiento internacional. Entre estas iniciativas destaca el Programa Manuela Espejo, que comenzó en 2009 con la realización de un estudio bio-psicosocial clínico y genético de las personas con discapacidad en el país y que sirvió para evidenciar una realidad tradicionalmente invisibilizada y constituirse en base para tomar decisiones y generar políticas públicas entre las que se encuentran la entrega de ayudas técnicas (sillas de ruedas, muletas, andadores, bastones, kits visuales), viviendas con equipamientos ad hoc, ortesis y prótesis) así como apoyos con la integración laboral y emprendimientos para personas con discapacidad. Adicionalmente, se implementó el programa Joaquín Gallegos Lara para las personas con discapacidad severa, que consiste en una transferencia monetaria mensual (equivalente a un salario mínimo) entregada a la persona a cargo del cuidado. En el 2013 se crea la SETEDIS adscrita a la Vicepresidencia de la República.

En relación con las políticas públicas de desarrollo infantil, inicialmente el gobierno realizó esfuerzos para evaluar la calidad y los resultados de los centros públicos de cuidado infantil existentes: Centros de Desarrollo Infantil del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y de Operación Rescate Infantil (ORI). A partir de los hallazgos se está promoviendo una reforma del modelo y de los sistemas de atención a la primera infancia incorporando nuevos estándares, aumentando la inversión en infraestructura, profesionalización y capacitación del personal encargado del cuidado infantil. En este contexto, el MIES se ha planteado como meta el universalizar la cobertura de desarrollo infantil para lo cual tiene previsto construir 1000 Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) emblemáticos hasta el año 2017. Estos centros contarán con una moderna infraestructura que garantizará la seguridad y la protección de los niños menores de 3 años, se ampliarán y consolidarán las modalidades de atención (como es el caso de Creciendo con Nuestros Hijos, CNH) y se universalizará la cobertura de desarrollo infantil.

Por su parte, el MCDS está implementando la Estrategia Nacional para la Primera Infancia, bajo un enfoque territorial, intercultural y de género. Esta promueve el cuidado integral de niñas y niños menores de 5 años mediante la prestación coordinada y bajo corresponsabilidad familiar y comunitaria de servicios de salud, nutrición, cuidado, estimulación y educación inicial.

6. La reforma del sistema de salud

El MSP presentó en 2008 la propuesta de Transformación Sectorial de Salud en el Ecuador (TSSE). Esta propuesta fue trabajada conjuntamente con el CONASA, SENPLADES, IESS, Fuerzas Armadas (FFAA), Policía Nacional y MCDS, y contó con el apoyo de algunos organismos internacionales como OPS/OMS, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En un primer momento, el equipo del TSSE trabajó en la definición del modelo de cobertura universal, el establecimiento del marco teórico, el costeo de la TSSE por etapas y la discusión con otras instituciones del sector y en la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de un primer documento “Hacia una garantía de derecho en salud: transformación sectorial de salud en el Ecuador” (MSP, 2009).

Además, tanto el MSP como el equipo de trabajo del TSSE participaron activamente en las mesas de discusión de la Asamblea Nacional Constituyente sobre los temas de salud. La nueva Constitución establece la salud como un derecho que debe ser garantizado por el Estado en todas sus dimensiones: promoción, prevención, recuperación y rehabilitación; además, fija su condición de universal, indicando

lo que representa un incremento de 34 puntos porcentuales con respecto a diciembre de 2006. Por su parte, la cobertura de pensión no contributiva a personas con discapacidad, mayor al 40%, aumentó de 5.000 a 118.000 personas entre 2006 y enero de 2013 (SENPLADES, 2013a, pág. 120).

⁴⁷ A partir de 2007 el Ecuador es un Estado suscriptor de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho de las Personas con Discapacidad. En el año 2008 la Constitución menciona en 21 artículos los derechos de las personas con discapacidad y su plena inclusión en la sociedad.

el acceso universal progresivo a la atención gratuita de salud en todos los niveles del sistema. También establece la creación de una Red Pública Integral de Salud, bajo la Rectoría de la Autoridad Sanitaria.

En marzo de 2009, en la ciudad de Loja, se realizó el IV Congreso por la Salud y la Vida en el cual el punto central de debate fue la propuesta de TSSE. Los ejes estratégicos de la propuesta⁴⁸ fueron: i) fortalecimiento de la autoridad sanitaria nacional; ii) administración y gestión del Sistema Nacional de Salud; iii) Red Pública de Servicios de Salud y Modelo de Atención; iv) financiamiento del Sistema Nacional de Salud; v) control y monitoreo del Sistema Nacional de Salud; vi) sistema de gestión de información de salud, y vii) participación ciudadana y control social.

Con el objetivo de articular el sistema público de salud, la estructura del MSP ha cambiado. Para ello implementó el Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS), basado en la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS), con un enfoque comunitario, familiar, pluricultural y de género. De esta manera, el modelo pretende fortalecer el primer nivel de entrada⁴⁹ a la red integral de servicios de salud. La Dirección Nacional de Articulación y Manejo del Sistema Nacional de Salud y de la Red Pública publicó el Manual del modelo de Atención Integral del Sistema Nacional de Salud Familiar Comunitario e Intercultural en 2012, que es una herramienta metodológica y conceptual para la implementación del MAIS.

Actualmente, los principales retos del sistema de salud según el MSP son: i) cambiar la visión del MSP desde un enfoque de salud curativa hacia una preventiva; ii) fortalecer la atención primaria; iii) eliminar la fragmentación del MSP, IESS, ISSFA e ISSPOL y iv) aumentar la cobertura a nivel nacional (Malo, 2013).

Por su parte, la Comisión de Salud de la Asamblea Nacional ha revisado nueve proyectos⁵⁰ desde mayo a diciembre de 2013 y considera como prioritario el Código de la Salud que deberá ser aprobado en 2014. Sobre el Código de la Salud, Carlos Velasco, Presidente de la Comisión, señala “es un tema muy complejo, pues tiene que ver con la conformación del sistema nacional de salud, de atención gratuita de la red pública, dotación de equipos, recursos humanos especializados y suficientes, con horarios de 24 horas ininterrumpidas, para lo cual la comisión se encuentra recibiendo las observaciones de los diferentes actores de la salud” (Asamblea Nacional, 2013d).

B. El proceso de debate de la protección social durante el año 2013

Con el fin de situar los hitos más significativos e identificar elementos útiles para el análisis posterior, a continuación analizaremos de manera cronológica las principales actividades, discusiones y espacios de análisis que se han registrado en el Ecuador dentro del marco del proyecto de Protección Social Universal durante 2013.

El proyecto político impulsado por el gobierno se consolidó en 2013 con el triunfo en las elecciones presidenciales y el logro de una amplia mayoría a nivel legislativo. También en ese mismo año, la SENPLADES trabajó y presentó el nuevo PNBV, que fue aprobado por el Consejo Nacional de Planificación (CNP) en el mes de junio. Asimismo, se concretaron e implementaron varias iniciativas y estrategias relacionadas con la generación de un sistema de protección social inclusivo.

⁴⁸ El cuadro A.5 presenta los componentes de los ejes estratégicos de la propuesta de transformación sectorial de salud.

⁴⁹ Para alcanzar el fortalecimiento del primer nivel de atención, el MSP en su página web señala los cuatro ejes que han definido: construcción y mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y mobiliario de los servicios de salud; mejoramiento de la capacidad resolutoria del Talento Humano; implementación de un sistema informático único de información (Sistema informático para la gestión integral de salud-SIGIS); y definición de un modelo de gestión de los establecimientos de salud.

⁵⁰ Los proyectos que ha revisado la comisión aluden a la protección para el paciente con epilepsia; para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama; de protección y asistencia a madres adolescentes; Código de la Salud; práctica intercultural para el parto acompañado en el Sistema de Salud; para el fomento y promoción del uso de la bicicleta, los proyectos de reformas a la Ley del Futbolista Profesional; a la Ley de Discapacidades y a la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación.

1. Panorama político e institucional en 2013: consolidación de la coalición gobernante

El 17 de febrero de 2013 se realizaron elecciones presidenciales, de asambleístas nacionales y provinciales y de parlamentarios andinos. El presidente Correa fue reelecto en primera vuelta para un nuevo periodo, obteniendo el 57,17% de votos, seguido de lejos por su rival Guillermo Lasso, que alcanzó el 22,68% de votos (véase en anexo el gráfico A.1). El Movimiento Alianza País, al cual pertenece el Presidente, obtuvo el 52,3% (véase en anexo el gráfico A.2) de votos en las elecciones de asambleístas nacionales, lo que de acuerdo al sistema de asignación utilizado le permitió tener un total de 100 representantes de los 137 que conforman la Asamblea Nacional. Es así que el triunfo de Rafael Correa y de su vicepresidente Jorge Glas Espinel, así como la amplia mayoría en la Asamblea, exhibe una nueva composición de la esfera política, pues junto con los asambleístas de movimientos y partidos aliados, cuenta con más del 75% de votos. Ciertamente, esto facilita las opciones de aprobación de leyes e incluso reformas constitucionales promovidas desde el oficialismo, situación que no necesariamente sucedió en periodos anteriores donde varios proyectos de ley no fueron aprobados por no alcanzar consensos al interior del Poder Legislativo⁵¹.

El triunfo electoral del Movimiento Alianza País representó la consolidación de un proyecto político y la continuidad de políticas públicas. En consecuencia, varias de las iniciativas y estrategias propuestas, incluyendo la erradicación de la pobreza, el cambio de la matriz productiva y la reforma de la seguridad social, son legitimadas desde el discurso oficial por los altos niveles de aceptación popular y los resultados electorales con los que cuenta el régimen⁵². En el cuadro 2 se incluyen los ejes estratégicos relacionados con la protección social que han sido propuestos:

CUADRO 2
EJES ESTRATÉGICOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROGRAMA DE GOBIERNO 2013-2017

Propuesta	Objetivo
Propuesta 11: ¡Los derechos no son favores!	Impulsar la universalización de la salud, educación, la inclusión y la seguridad social.
Propuesta 12: ¡Niñez: presente y futuro del Buen Vivir!	Asegurar un correcto desarrollo infantil integral para todos los niños y niñas.
Propuesta 13: ¡Nunca más el derecho a la salud como privilegio!	Alcanzar la universalidad, equidad, calidad y calidez en la prestación de los servicios de salud.
Propuesta 14: ¡Hacia el fin de la pobreza!	Alcanzar la erradicación de la pobreza y la igualdad de capacidades y oportunidades para lo cual será necesario la inversión social, una responsabilidad tributaria y el empleo.
Propuesta 15: ¡Trabajo y salario digno!	Lograr un trabajo digno y un salario justo, reconociendo todas las formas de trabajo, incluido el cuidado familiar.
Propuesta 16: ¡Somos diversos y diversas pero tenemos los mismos derechos!	Eliminar la discriminación en el acceso a servicios, al trabajo y en generar las oportunidades en cualquier ámbito; es decir, será una lucha contra las desigualdades de edad, género y opción sexual.

Fuente: Elaboración propia en base a la propuesta para el socialismo del Buen Vivir, programa de gobierno 2013-2017, Movimiento Alianza País.

⁵¹ En el año 2009 el Movimiento Alianza País tenía 59 de los 124 asambleístas que integraban la Asamblea Nacional en ese periodo; para mayo de 2013, de los 137 escaños de la Asamblea Nacional, 100 están ocupados por militantes del movimiento de gobierno.

⁵² La popularidad y niveles de aceptación de la gestión del presidente se han mantenido durante todos sus mandatos en niveles muy altos (alrededor del 80%). Desde 2006, el Movimiento Alianza País y el Presidente Correa han triunfado o han obtenido mayoría en la totalidad (diez) de los procesos electorarios. No obstante, el 23 de febrero de 2014, en el último proceso electoral de autoridades seccionales (prefectos, alcaldes, concejales y miembros de juntas parroquiales) a nivel nacional, el Movimiento Alianza País perdió las alcaldías de las principales ciudades del país: Cuenca, Guayaquil, Quito y Santo Domingo.

Otro de los ejes estratégicos es la “Revolución económica, productiva y del trabajo” en que se enmarca la propuesta N°1: ¡Nuevas formas de producir y convivir!, que propone cambiar la matriz productiva con el objetivo de diversificar la economía y dinamizar la productividad para romper la dependencia de la exportación de bienes primarios (Movimiento Alianza País, 2013). Estos elementos se verán reflejados en el PNBV 2013-2017, junto con la creación de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza y la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva.

El 24 de mayo de 2013 tomó posesión del cargo el Presidente de la República Rafael Correa y su vicepresidente, Jorge Glas Espinel, quien fue escogido y presentado durante la campaña por su trayectoria en la gestión de sectores estratégicos, quedando a cargo del cambio en la matriz productiva en el país⁵³.

Durante el mes de mayo se constituyeron vía decreto varias instituciones encargadas de concretar y coordinar las prioridades estratégicas del gobierno tanto en materia social como económica. Entre ellas, la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, adscrita a la Vicepresidencia de la República⁵⁴; la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza y la SETEDIS (Decreto Ejecutivo N° 6) dependiente también de la Vicepresidencia. Esta última es la responsable de la coordinación de la transferencia de la Misión Solidaria Manuela Espejo y el Programa Joaquín Gallegos Lara⁵⁵ a los Ministerios de Salud Pública y de Inclusión Económica y Social, respectivamente.

En ese mismo mes el equipo de colaboradores⁵⁶ se reorganizó: Ramiro González, director del IESS desde 2008, fue designado a cargo del Ministerio de Industrias y Fernando Cordero, militante de Alianza País y ex Presidente de la Asamblea Nacional y de la Asamblea Constituyente, reelecto para el periodo 2013–2017, fue designado como el nuevo director del IESS. Cabe destacar que si bien hubo continuidad en la Dirección del IESS, en cuanto a funcionarios vinculados o cercanos al gobierno, se puede percibir un cambio en la orientación de la gestión y de las prioridades al interior de la institución⁵⁷.

Por un lado, Ramiro González orientó sus esfuerzos a mejorar la institucionalidad del IESS, que se había debilitado durante la década de los noventa y la primera mitad de la década de 2000. Se realizaron esfuerzos en infraestructura y en mejorar la imagen, capacidad, alcance y calidad de los servicios, especialmente los de salud y los de préstamos (quirografarios e hipotecarios)⁵⁸. Además, se llevaron a cabo varios acuerdos con instituciones privadas de salud para dar abasto a los usuarios,

⁵³ Jorge Glas, quien liderará la ENCOMP tiene una importante trayectoria en diferentes funciones públicas desempeñadas desde inicios del gobierno del Presidente Correa. Estas funciones han estado relacionadas principalmente con sectores estratégicos, pues fue ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información así como ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos; impulsó el cambio de la matriz energética y de la inversión en el sector eléctrico mediante la ejecución simultánea de doce proyectos eléctricos, de los cuales ocho son hidroeléctricos, entre otros.

⁵⁴ El 6 de mayo de 2013 mediante Decreto Ejecutivo N° 1505.

⁵⁵ La Misión Solidaria Manuela Espejo es un programa social impulsado por el ex Vicepresidente, Lenin Moreno, que ha brindado ayuda técnica a las personas con discapacidad a través de la entrega de sillas de ruedas, prótesis, bastones y camas, entre otros elementos. El Programa Joaquín Gallegos Lara es un bono (equivalente a un salario mínimo) entregado al familiar o a la persona que se hace responsable del cuidado de una persona que sufre de discapacidad física o intelectual severa; además, el programa incluye la entrega de medicinas, capacitación constante y seguimiento del paciente.

⁵⁶ Los cambios en el Gabinete realizados el 8 de mayo de 2013 fueron: Cecilia Vaca al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; Richard Espinoza pasó del MCDS al Ministerio Coordinador de la Producción; Fausto Herrera en el Ministerio de Finanzas; Patricio Rivera al Ministerio Coordinador de la Política Económica; Pedro Merizalde en el Ministerio de Recursos No Renovables; Guillaume Long, Ministro en el Ministerio de Talento Humano; Augusto Espinosa fue nombrado ministro de educación; Ramiro González en el Ministerio de Industrias, y Francisco Velasco en el Ministerio de Cultura y Patrimonio. Además, se creó la Comisión Interinstitucional para el cambio de la matriz productiva, que será presidida por el nuevo vicepresidente de la República, Jorge Glas, y el nuevo ministro de Comercio.

⁵⁷ Si bien no se puede comparar la gestión realizada por Ramiro González en un quinquenio con la realizada por Fernando Cordero en siete meses, las prioridades en cada una de estas direcciones parecen ser diferentes. No se puede precisar si este cambio respondió a las orientaciones propias y estilos de gestión, a las necesidades específicas de la institución en esos momentos, o si correspondió a una orientación o instrucción dada desde el Poder Ejecutivo.

⁵⁸ El 11 de mayo de 2009 se crea mediante ley publicada en el Registro Oficial N° 587 el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), el cual inicia la atención al público en octubre de 2010. Esta entidad tiene entre sus funciones brindar distintos servicios financieros (créditos hipotecarios y prendarios) y realizar inversiones en proyectos públicos y privados que generen rentabilidad financiera. Una importante proporción de estas inversiones se ha orientado al financiamiento de proyectos estratégicos del gobierno en el sector energético.

además de incrementar las compras de insumos, entre otros. Por su parte, Fernando Cordero asume el cargo del IESS con algunos desafíos en materia de cobertura y con déficits actuariales. Su papel estuvo enfocado en el aumento de la cobertura, para lo cual se está a la espera de la Reforma a la Ley de Seguridad Social la cual se prevé esté lista para el primer cuarto del 2014⁵⁹ (entrevista a Fernando Cordero, noviembre 2013).

2. Cambios recientes en los componentes del sistema de protección social a nivel programático y operativo, 2013-2014

En meses recientes, la agenda pública ha estado marcada por iniciativas de levantamiento de información, propuestas de ley y debates que han posicionado varios desafíos del sistema de protección social que deben ser resueltos en materia laboral, previsional y atención a la infancia, entre otras. La mayoría de estos procesos enmarcan algunas de las principales reformas actualmente en discusión en torno al sistema de protección social. A continuación se hará una reseña de los principales hitos y acciones en materia de protección social durante los años 2013 y 2014.

El 2 de enero de 2013, el Presidente Rafael Correa, a través del Decreto Ejecutivo N° 1395 incrementa el monto del BDH y de las pensiones para adultos mayores y personas con discapacidad igual o superior a 40% en USD 50, medida que comienza a regir desde ese mismo mes⁶⁰.

El 22 de enero de 2013, el asambleísta Paco Fierro del opositor Partido Sociedad Patriótica, presenta un Proyecto de Reformas a la Ley de Seguridad Social que tiene entre sus principales planteamientos “disminuir el número de imposiciones requeridas a las y los afiliados del IESS, que plantea que la o el afiliado que dejare de aportar conservará su derecho a las prestaciones de enfermedad o maternidad hasta seis meses posteriores al cese de sus aportaciones” (Ecuadorinmediato, 2013). El proyecto de ley ha sido archivado y no alcanzó a llegar al primer debate en la Asamblea Nacional.

En marzo de 2013 se presenta un informe de la empresa consultora Actuarial, contratado por el IESS, en el cual se detalla un déficit actuarial del sistema de pensiones de USD 5.142 millones, lo que con las pensiones de los actuales aportadores no permitiría cubrir las necesidades futuras⁶¹. Por otro lado, también se señala un déficit de USD 2.613,1 millones en el seguro de salud, en tanto los seguros de riesgos de trabajo y el seguro social campesino cuentan con un superávit (Orozco, 2013). Al inicio, las autoridades del IESS restaron importancia a estas cifras, posteriormente fueron rechazadas y planteadas como erróneas.

“El estudio actuarial del 2010 aprobado y cuestionado en 2013 por nosotros tiene falencias graves. Ese estudio le dice al IESS que hay un déficit actuarial en salud para el año 2020 y para pensiones en 2050. Eso es de lo que hablan muchos supuestos “expertos”, que si lo fueran se habrían dado cuenta de que en el cálculo actuarial se olvidaron de algo elemental: los miles de millones que tiene el IESS, que están sobre los 12 mil millones guardados, están invertidos, generan una renta y esa renta es de \$550 millones por año. Yo no puedo decir en este momento en cuánto van a quedar las cifras, pero estoy seguro de que solo incorporando esto que se olvidaron ya ese déficit actuarial se elimina”⁶².

⁵⁹ Para más información sobre esto, consultar la entrevista realizada a Fernando Cordero en noviembre de 2013 en Notimundo, FM Mundo 98.1, 19 de noviembre de 2013 [en línea] <http://www.fmmundo.com/web/la-reforma-a-la-ley-de-seguro-social-estaria-lista-el-primer-semester-de-2014/>.

⁶⁰ Decreto Ejecutivo N° 1395, Artículo 1.- “Establecer el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40%, determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliados a un sistema de seguridad público, en USD 50 (cincuenta dólares de los Estados Unidos de Norteamérica); para lo cual el Ministerio de Finanzas realizará las acciones que sean necesarias a fin de que los montos requeridos en la implementación del presente Decreto Ejecutivo se incluyan en el Presupuesto General del Estado”. Véase [en línea] <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/decreto-mediante-el-cual-se-incrementa-el-bono.pdf>.

⁶¹ Hasta 2003 este rubro se calculaba en USD 3701 millones, pero hoy se estima que será de USD 5142 millones, pudiendo superar los USD 11000 millones si no se toman medidas (Orozco, 2013).

⁶² Entrevista realizada por Diario El Universo, disponible [en línea] <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/16/nota/2370876/nongo-ninguna-evidencia-deficit-iess>.

Ese mismo mes el MIES, presentó el Plan Familia, un programa que “se enfoca en la atención integral a la familia que empieza con un levantamiento de información y se encamina hacia la conformación de un sistema único de servicios sociales” (MIES, 2013)⁶³. El Plan Familia está dirigido a “los hogares que tienen niños menores de 3 años y que acceden al servicio de los CIBV, así como a los hogares con niños entre 0 y 5 años que acceden al servicio Creciendo Con Nuestros Hijos (CNH), que aproximadamente alcanza una cobertura de 300.000 niños y niñas en estas dos modalidades” (MIES, 2013).

El 18 de julio de 2013, la Presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, recibió a una Comisión de la Federación Única de Afiliados del Seguro Social Campesino “quienes solicitaron se les permita hacer el seguimiento del proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Social, que fue presentado por esta organización con el auspicio del ex asambleísta Ramiro Terán hace dos años” (Asamblea Nacional, 2013c). Esta propuesta planteaba un incremento del monto de la pensión por vejez, la incorporación de las contingencias de riesgos de trabajo y el derecho “a préstamos quirografarios, hipotecarios, prendarios y productivos en el Banco del IESS” (Asamblea Nacional, 2013c). La Presidenta de la Asamblea Nacional señaló que el proyecto sería remitido a la Comisión de los Derechos del Trabajo y Seguridad Social. Posteriormente, en enero de 2014, una comisión de la Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino presenta a la Presidenta de la Asamblea Nacional una propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social Campesino que consideraba establecer un salario básico unificado para el pago de la pensión jubilar, dos salarios básicos unificados para el pago del seguro de mortuoria y el fortalecimiento institucional del Régimen Especial del Seguro Social, entre otros (Ecuadorinmediato, 2014). En este caso, Rivadeneira señaló que ya se estaba trabajando en un proyecto integral de seguridad social que sería consensuado con el Presidente del Directorio del IESS y los sectores involucrados.

El proceso de actualización de datos del Registro Social a cargo del MCDS se inició el 16 de septiembre de 2013 y tuvo una duración de 10 meses. Este levantamiento de información permitirá conocer la realidad socioeconómica de los hogares que viven en sectores vulnerables, será un instrumento para la selección de los beneficiarios de los programas sociales, y servirá para evaluar los programas existentes como los de nutrición, prevención de embarazo adolescente, primera infancia, erradicación de trabajo infantil, erradicación de la mendicidad, emprendimientos de la economía popular y solidaria, entre otros (MCDS, 2013).

En diciembre de 2013 se resolvió flexibilizar las medidas para la afiliación voluntaria de la Seguridad Social a través de la eliminación de los exámenes médicos y del límite de edad (resolución del IESS del 12 de diciembre). Por otra parte se fijó que los afiliados aportarán el 0,10% sobre su salario para cubrir las prestaciones para personas con capacidades especiales (Orozco, 2014b). Al mismo tiempo, se amplió la cobertura de salud para los hijos de los afiliados de 18 a 25 años. Sin embargo, el Presidente Rafael Correa mencionó, en su enlace sabatino del 11 de enero de 2014, su preocupación por las modificaciones realizadas a la afiliación voluntaria y anunció que revisaría los cambios en las Reformas (Diario El Comercio, 2014).

El 24 de febrero de 2014 el IESS expidió la resolución N° 464 “Codificación del Reglamento del Régimen de Afiliación Obligatoria Aplicable a Personas Sin Relación de Dependencia y del Régimen de Afiliación Voluntaria del IESS”, que complementa la resolución N° 460. Esta ha provocado debates en el país sobre su carácter voluntario u obligatorio. En un principio, el Director Nacional de Aseguramiento del IESS había manifestado que la medida era obligatoria e incluso habló de posibles multas y sanciones en caso de que los trabajadores sin dependencia no se afiliaran. Estas declaraciones fueron aclaradas por el Presidente del Directorio del IESS, Fernando Cordero, el 11 de marzo de 2014 quien planteó que los profesionales y trabajadores autónomos podrían afiliarse voluntariamente. Otro punto en debate es si la afiliación voluntaria es solo para residentes en el extranjero, pues el resto de afiliados pasarían a ser trabajadores sin relación de dependencia y se perdería el carácter de afiliado voluntario. Sin embargo, algunos juristas sobre el tema opinan que estos cambios no podrían ser

⁶³ Más información véase [en línea] <http://www.inclusion.gob.ec/mies-fortalece-el-plan-familia-para-los-usuarios-del-bono-de-desarrollo-humano/>.

resueltos vía resolución del Directorio del IESS porque no podrían reformar la Ley de Seguridad Social al ser una norma de menor jerarquía; otra inquietud que tienen los expertos refiere a la forma de fijar la base de aportación sin estudios actuariales y técnicos que sostengan la medida. Por otro lado, se cuestiona la capacidad de la institución para brindar servicios a nuevos afiliados, cuando al parecer persisten críticas sobre la atención que reciben los usuarios (Enríquez y Orozco, 2014).

Una de las principales preocupaciones en la opinión pública respecto a esta normativa fue la del monto de los ingresos que deben aportar los trabajadores en libre ejercicio para su afiliación, la que alcanza el 20,6%⁶⁴, estableciéndose que la información de ingresos sería contrastada con la proporcionada en el Servicio de Rentas Internas (SRI). Este elemento, sumado al hecho de que los ingresos de los trabajadores en libre ejercicio son variables, llevó a considerar, en opinión de algunos medios de comunicación, que no incentivaría la libre afiliación. Tanto los gremios de los trabajadores como de empresarios han solicitado la derogatoria o reforma de la resolución.

Frente a dichas inquietudes, la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional solicitó la comparecencia del Director General del IESS. Esta Comisión solicitó la corrección de la resolución N° 464 antes del 1 de abril de 2014 (fecha en la que entraría en vigencia), porque no solo contravenía la normativa constitucional y legal, sino que carecía de claridad (Asamblea Nacional, 2014). El 18 de marzo, Fernando Cordero renunció a su cargo de Presidente del IESS⁶⁵; el 20 de marzo el Directorio del IESS emitió la resolución N° 467 derogando la resolución N° 464 e indicando la voluntariedad en la afiliación para los trabajadores sin dependencia.

Más allá de esta dinámica y controversias por las resoluciones de afiliación voluntaria y ampliación de cobertura del sistema contributivo, hecho que refleja los diferentes puntos de vista tanto al interno del gobierno como de otros actores y la necesidad de generar consensos y pactos al respecto, el problema principal radica en que no se concreta la presentación de la nueva Ley de Seguridad Social que se viene construyendo y discutiendo al interno del Poder Ejecutivo desde inicios de su primer mandato. La presentación de esta ley, considerada por el propio gobierno como prioritaria ha venido postergándose progresivamente, no existiendo una fecha prevista para tal efecto. Una vez la propuesta de ley trascienda a la opinión pública, surgirá un debate que seguramente demandará el establecimiento de consensos que permitan canalizar los distintos intereses corporativos con los mandatos constitucionales de universalización de la seguridad social.

3. Espacios de diálogo para la construcción de acuerdos en torno a la reforma del sistema de protección social

Las reformas en curso han sido presentadas y discutidas en varios foros en los que gobierno, academia, asambleas ciudadanas, centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han intercambiado puntos de vista y emitido recomendaciones de política. El 29 y 30 de enero de 2013, el IESS y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador organizaron el Seminario Internacional de Seguridad Social que contó con la participación de Pablo Casali, Representante Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Javier Olivera profesor-investigador de la Universidad de Dublín; Andras Uthoff, profesor-investigador de la Universidad de Chile; Álvaro Forteza de la Universidad de la República de Uruguay; además de varios ministros de Estado del área social. En este encuentro se debatió sobre los roles institucionales de los actores dentro del marco del aseguramiento universal.

El 8 y 9 de mayo se realizó una Asamblea Ciudadana en Montecristi, en la Provincia de Manabí, en la cual participaron más de 250 representantes de asambleas ciudadanas locales, consejos sectoriales de participación y organizaciones sociales nacionales. La Asamblea fue la última etapa del proceso de participación ciudadana, mediante el cual se construyó⁶⁶ el PNBV. Sin embargo, durante el proceso de

⁶⁴ Regularmente, las personas que se afilian voluntariamente al IESS lo hacen reportando un ingreso equivalente al sueldo mínimo de modo de reducir el monto de las aportaciones.

⁶⁵ Fernando Cordero asumió la Presidencia del IESS el 15 de mayo de 2013, para lo cual dejó su categoría de asambleísta nacional.

⁶⁶ Véase [en línea] <http://www.buenvivir.gob.ec/construccion-colectiva>.

elaboración del Plan participaron 8242 ciudadanos. El PNB fue aprobado por el CNP el 24 de junio de 2013 y socializado en la Asamblea Nacional el 2 de julio de 2013 (Asamblea Nacional, 2013a y 2013b). La importancia del PNBV radica en que establece los lineamientos de política pública para los próximos cuatro años de gobierno y además incluye las estrategias y sus respectivos doce objetivos.

Del 30 de julio al 1 de agosto de 2013 se realizó en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en la ciudad de Quito, el Seminario Internacional “Erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, evento que estuvo a cargo de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza y la CEPAL. El encuentro tuvo por finalidad el intercambio de lecciones aprendidas y experiencias de varios países en la aplicación de planes y políticas para combatir a la pobreza y el rol de la protección social. Entre las experiencias compartidas se puede mencionar a los planes nacionales como *Brasil Sin Miseria*, *Puente de Chile*, los sistemas integrales de protección social en El Salvador, el *Bono de Desarrollo Humano* y la *Misión Manuela Espejo* del Ecuador, el trabajo mexicano en el cuidado a las personas de la tercera edad y el sistema de cuidado en Costa Rica y Uruguay, entre otros. Participaron en dicha reunión docentes y expertos en la materia, que incluyeron entre otros a Martín Hopenhayn (CEPAL), Juliana Sánchez (ANSPE)⁶⁷, Gemma Ubasart (IAEN), Ana Sojo (CEPAL), Andras Uthoff (Consultor Internacional), María Nieves Rico (CEPAL), Rodrigo Martínez (CEPAL) y Richard Martínez (Cámara de Industrias y Producción).

El 27 de noviembre de 2013 se realizó el Taller de Validación Técnica de la ENIEP en el cual participaron Viceministros o delegados permanentes, miembros del Comité Intersectorial para la Erradicación de la Pobreza (SNGP, MCDS, MCPEC, MCTH y MIES) y el delegado de ministerios sectoriales vinculados a los temas de la ENIEP⁶⁸; además, de la participación de la CEPAL. El objetivo de dicha reunión fue establecer acuerdos en la política y ejecución de la ENIEP.

El 28 de noviembre de 2013, se realizó el Taller Interinstitucional para la Articulación de Políticas Públicas de Erradicación de la Pobreza y de Cambio de la Matriz Productiva. Este evento tuvo como objetivos establecer acuerdos programáticos, de coordinación y articulación, para la implementación de las estrategias de cambio de la matriz productiva y erradicación de cambio de matriz productiva y erradicación de la pobreza. Contó con la participación de Secretaría Técnica del Cambio de la Matriz Productiva (STCMP), SETEP, MCPE, MCPEC, MCTH, MCDS, SENPLADES, Vicepresidencia de la República, CEPAL, PNUD y FLACSO-Ecuador.

En el marco de socialización de la propuesta, la SETEP y la STCMP han realizado varias reuniones y talleres donde se han presentado los avances en la construcción de las estrategias a los cuales se han invitado a varias instituciones y actores claves como las cámaras y la academia, entre otros. Estos han sido espacios de retroalimentación y validación; sin embargo, no corresponden a un proceso de diálogo institucionalizado y sistemático de construcción conjunta de las iniciativas.

En el siguiente cuadro se resumen los principales hitos en el proceso de construcción y reforma de la política de protección social durante el año 2013.

⁶⁷ ANSPE, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Colombia.

⁶⁸ Entre estos se encuentran MSP, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Ministerio de Educación (MINEDUC), MCS, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Secretaría del Agua (SENAGUA), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Ministerio del Ambiente (MAE), Ecuador Estratégico e Instituto Nacional de Preinversión (INP).

CUADRO 3
PRINCIPALES HITOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE
PROTECCIÓN SOCIAL, AÑOS 2013-2014

Mes	Hito	Observaciones
Enero	Incremento del monto del BDH	Decreto Ejecutivo N° 1395. El BDH aumenta a USD 50.
	Proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social	Proyecto presentado por asambleísta Paco Fierro, Partido Sociedad Patriótica (oposición). No ha pasado a primer debate.
	Seminario Internacional de Seguridad Social	IESS y FLACSO-Ecuador organizan el evento que contó con la participación del Representante Regional de la OIT, académicos y ministros de Estado del sector social.
Febrero	Elecciones presidenciales, de asambleístas y parlamentarios andinos.	Rafael Correa y su binomio Jorge Glas triunfan en primera vuelta con 57,17%. El Movimiento Alianza País obtiene 100 asambleístas de un total de 137.
Marzo	Informe de la Consultora Actuarial sobre Seguridad Social	Contratado por el IESS. Se presentan déficit actuariales en los seguros de pensiones y salud y superávits en los seguros de riesgos de trabajo y seguro social campesino.
	Plan Familia	Atención Integral a la familia. En una primera fase se realiza un levantamiento de información para un sistema único de servicios sociales.
Mayo	Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva	Decreto Ejecutivo N° 1505. El objetivo es transformar la matriz productiva a través de la innovación y el talento humano.
	Reorganización de equipos de colaboradores	Estos cambios fueron en el MCDS, en el MCPEC, Ministerio de Finanzas, MCPE, MCTH, Ministerio de Recursos No Renovables, MINEDUC, Ministerio de Industrias y Productividad, y en el Directorio del IESS.
	Asamblea Ciudadana	Realizada en Montecristi, Provincia de Manabí. Fue el último proceso de participación ciudadana para la construcción del PNBV.
	Sesión inaugural de la Asamblea Nacional 2013 - 2017	Se constituyen comisiones permanentes; entre ellas, la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.
	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Decreto Ejecutivo N° 1517. Su objetivo es erradicar la pobreza e interrelacionar las políticas económicas y sociales.
	Toma de posesión del Presidente y Vicepresidente.	Rafael Correa y Jorge Glas asumen la Presidencia y Vicepresidencia hasta el año 2017.
	Secretaría Técnica de Discapacidades	Decreto Ejecutivo N° 6. Entidad adscrita a la Vicepresidencia, encargada de las Misiones Solidaria Manuela Espejo y el Programa Joaquín Gallegos Lara.
Junio	Aprobación del PNBV	CNP aprobó el PNBV.
Julio	Socialización del PNBV en la Asamblea Nacional	Equipo de SENPLADES presentó el PNBV a la Asamblea Nacional y fue aceptado por los asambleístas presentes.
	Solicitud de seguimiento del proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Social	Comisión de la Federación Única de Afiliados del Seguro Social Campesino solicita a la Asamblea Nacional hacer seguimiento al proyecto entregado hace dos años. La Presidenta de la Asamblea indicó que el proyecto será remitido a la Comisión de los Derechos del Trabajo y Seguridad Social
	Seminario Internacional "Erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe"	Organizado por Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza y la CEPAL. El objetivo fue intercambiar lecciones aprendidas y experiencias de otros países.
Septiembre	Registro Social	MCDS encargado del levantamiento de información para conocer la situación socioeconómica de los hogares que viven en sectores vulnerables.
Noviembre	Taller de Validación Técnica de la ENIEP	Participaron: miembros del Comité intersectorial para la Erradicación de la Pobreza (SNGP, MCDS, MCPEC, MCDTH, MIES), ministerios sectoriales vinculados a los temas de la ENIEP (MSP, IEPS, INEC, MINEDUC, MCS, MAGAP, SENAGUA, MIDUVI, MAE, Ecuador Estratégico, INP) y CEPAL. El objetivo fue establecer acuerdos en la política y ejecución de la ENIEP.

Cuadro 3 (conclusión)

Mes	Hito	Observaciones
Noviembre	Taller Interinstitucional para la Articulación de Políticas Públicas de Erradicación de la Pobreza y Cambio de la Matriz Productiva	Participaron en este taller STCMP, SETEP, MCPE, MCPEC, MCCTH, MCDS, SENPLADES, Vicepresidencia de la República, FLACSO - Ecuador Y CEPAL. Su objetivo fue establecer acuerdos para la implementación de la ENIEP y la ENCMP.
Diciembre	Presentaciones de la ENIEP	Secretaría Técnica presenta la ENIEP en FLACSO-Ecuador e IAEN.
	Flexibilización de medidas para la afiliación voluntaria al Seguro Social	IESS anuncia la flexibilidad de medidas.
Enero 2014	Propuesta de Reforma a la Ley del Seguros Social Campesino	Comisión de la Federación Única de Afiliados del Seguro Social Campesino entrega a la Asamblea Nacional la propuesta.
	Preocupación por medidas de flexibilización para la afiliación voluntaria	Presidente Correa mencionó su preocupación por las modificaciones y señaló que revisará los cambios en la Reforma.
Febrero 2014	Expedición de la resolución N° 464 del IESS (24 de febrero)	La resolución lleva el título "Codificación del Reglamento del Régimen de Afiliación Obligatoria Aplicable a Personas sin relación de Dependencia y del Régimen de Afiliación Voluntaria del IESS". Esta resolución se prestó a confusiones sobre el carácter obligatorio o voluntario de la afiliación, por lo que hubo un importante debate en medios de comunicación. La resolución fue rechazada por varios sectores sociales, gremiales y políticos.
	Aprobación de la ENIEP (28 de febrero)	28 de febrero de 2014, la ENIEP fue aprobada por unanimidad por el Comité Intersectorial para la Erradicación de la Pobreza.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Debates y construcción de consensos en la política de protección social

A. Los actores, las prácticas y estrategias utilizadas

En este apartado se analizarán los actores que son parte de esta construcción de consensos para una protección social más incluyente en el Ecuador. En el cuadro 4 se presentan los actores del sector público nacional y local, como también aquellos del ámbito privado y la sociedad civil.

La construcción de la política de protección social está liderada por el Poder Ejecutivo. Es ahí donde se dan los espacios de discusión, reflexión, acuerdos y definiciones de las diferentes reformas que constituyen el sistema. La institucionalidad que sustenta este proceso es compleja, puesto que involucra a distintas instancias que pueden tener enfoques, preocupaciones o mandatos específicos. Por ejemplo, el MCPE y el Ministerio de Finanzas ponen su atención en los distintos escenarios de financiamiento y sostenibilidad del sistema, los cuales se confrontan con las metas de política definidas en el PNBV⁶⁹ o con el alcance de la reforma para la incorporación de otros actores a la seguridad social contributiva que se viene elaborando dentro del MCDS. La estrategia empleada es la búsqueda de acuerdos a nivel interno del Poder Ejecutivo.

Si bien otros actores tanto públicos como privados han participado en los espacios de socialización de las propuestas, el alcance de esta participación es limitada. Por ejemplo, la elaboración de la propuesta de Ley de Seguridad Social no está en el Poder Legislativo, sino en el MCDS, donde también existe una unidad de análisis que está trabajando los diferentes escenarios actuariales que involucraría la reforma. Este proceso de construcción de acuerdos, especialmente los relacionados con la protección social contributiva, debería realizarse en estrecha colaboración con el IESS, el ISSFA e ISSPOL; sin embargo, se ha podido identificar que no siempre coinciden en los espacios de discusión⁷⁰. También ocurre que algunas iniciativas de reforma propuesta por el IESS, como por ejemplo las realizadas en diciembre de 2013 para facilitar la afiliación voluntaria, son observadas en términos de su factibilidad y sostenibilidad desde el Poder Ejecutivo, quien plantea que deben revisarse.

⁶⁹ Las metas definidas en el PNBV tienen su respaldo en los planes de inversión pública.

⁷⁰ Por ejemplo, en el Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza realizado el 30 y 31 de julio y el 1 de agosto de 2013, los delegados del IESS no estuvieron presentes a pesar de que en un inicio se anunció su participación.

CUADRO 4
PRINCIPALES ACTORES DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS PARA
UNA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR

Público nacional	Público local	Otros actores
Ejecutivo: Presidencia Vicepresidencia (STCMP y STD) Ministerios coordinadores: MCDS MCPE Secretarías Nacionales: SENPLADES (SETEP) Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) ministerios ejecutores MSP MIES Ministerio de Finanzas Ministerio de Relaciones Laborales Legislativos: Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social Comisión de la Salud Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control Comisión del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa Otras instituciones públicas nacionales: IESS ISSFA ISSPOL SRI	Gobiernos provinciales y alcaldías AME CONGOPE	Sectores productivos: Cámaras de industriales Cámara de Comercio Cámara de la Pequeña y Mediana Industria Corporativos: Asociaciones de jubilados Sindicatos de trabajadores Federaciones de empleados Políticos: Movimientos y partidos políticos Universidades/academia (IAEN, FLACSO-Ecuador) Organismos internacionales: CEPAL, PNUD, UNFPA, UNICEF, BM, BID y OPS-OMS

Fuente: Elaboración propia.

^a La SNAP tiene como objetivo general mejorar la eficiencia de las instituciones del Estado y entre sus funciones está la de asesorar directamente al presidente para la toma de decisión y ejecución de las políticas generales del Estado, principalmente en lo relativo a temas de administración pública central. Es así que tienen la competencia de “diseñar el modelo de gestión y aprobar la estructura orgánica y estatuto de las entidades de la función ejecutiva” (entrevista con funcionaria del SNAP, ver anexo 1).

^b El Ministerio de Relaciones Laborales incluye entre sus programas: Red Socio Empleo, Mi primer empleo, erradicación del trabajo infantil, además de las políticas laborales que estarán en estrecha relación con el Sistema de Seguridad Social.

La amplia mayoría que tiene el gobierno en el Poder Legislativo ha limitado la generación de un espacio de discusión en la Asamblea. En otras experiencias de la región en torno a la construcción del pacto social y fiscal en la política de protección social, el Poder Legislativo tiene un rol fundamental en la discusión y las negociaciones requeridas para alcanzar los acuerdos necesarios para la aprobación de las reformas legales, pero esa no es la experiencia que se ha podido observar en el Ecuador. Al contrario, su participación ha sido limitada, reduciéndose a dar curso a las propuestas promovidas por el Poder Ejecutivo en esta materia. Un elemento que ilustra este hecho es, por ejemplo, el hecho de que la propuesta de reforma a la seguridad social propuesta en enero de 2013 por un asambleísta de oposición no entró ni siquiera a primer debate.

Actualmente, la Comisión Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, que se constituyera en la sesión inaugural de la Asamblea 2013–2017 (14 de mayo de 2013), está conformada por 11 asambleístas de los cuales 8 son militantes del partido oficialista⁷¹.

A nivel del Poder Ejecutivo, como ya se ha mencionado anteriormente, son varias las instituciones que llevan los procesos de reforma y de construcción de la política de protección social, entre las que destacan la SENPLADES y su instancia adscrita de la SETEP. También es importante la participación de los Ministerios Coordinadores (MCDS y MCPE), de la Vicepresidencia y la STCMP y

⁷¹ En la primera sesión de la mesa, el 30 de mayo de 2013, se establecieron subcomisiones para la recopilación de información para las leyes de Seguridad Social, Código de Trabajo, Ley Orgánica de Servicio Público, Ley Interpretativa del mandato 8 y jubilación de la empresa de cementos. Sin embargo, la producción de la mesa en estas temáticas ha sido muy reducida.

de varios ministerios de línea (MIES y MSP). Este complejo marco institucional demanda esfuerzos importantes de coordinación y complementariedad al gobierno, lo que no es fácil de lograr e incide en los tiempos del proceso y de los acuerdos y diálogos que se tienen con otros actores sociales, puesto que los discursos y estrategias que se implementan en estos no siempre son homogéneos.

A nivel de otros actores públicos, como el SRI y las instituciones del régimen contributivo (IESS, ISSFA, ISSPOL), no se han podido identificar encuentros y una participación sistemática en este proceso. Es probable que su participación ocurra en espacios al interno y no sean públicos.

Por su parte, con relación a los gobiernos seccionales, de quienes se espera un rol fundamental en la implementación de la ENIEP, en particular en la provisión de servicios de agua y saneamiento, si bien han sido invitados a distintos espacios de presentación y validación de la política de protección social, sienten que su participación es fundamentalmente para informarles sobre las propuestas desarrolladas pero que no participan directa ni sistemáticamente en su construcción (entrevista con funcionarios de la AME, 2013).

A comienzos de 2014 se vivió en el Ecuador un proceso para elegir nuevas autoridades seccionales (alcaldes, prefectos y gobiernos parroquiales) a nivel nacional⁷². Los resultados de estas elecciones realizadas en el mes de febrero tienen diferentes lecturas y representaron la pérdida del movimiento de gobierno en algunas de las alcaldías de las principales ciudades, lo que puede generar cambios en el escenario político e incidir en algunas de las principales reformas en discusión y en el proceso de construcción de consensos y pactos de la agenda social y del proyecto político del gobierno. Los espacios de diálogo entre los distintos niveles de gobierno en este nuevo escenario deben ser fortalecidos, así como la coordinación entre el gobierno central y las nuevas autoridades elegidas para la implementación de varias de las iniciativas definidas, entre ellas la ENIEP⁷³.

Dentro del sector privado se encuentra el empresariado, organizado a través de las cámaras y asociaciones. En su discurso plantean la importancia de construir pactos sociales y fiscales en la política pública, pero no necesariamente han participado en las discusiones. Si bien estos actores han sido invitados a algunas reuniones y talleres tanto de la ENCMP como de la ENIEP, consideran que su participación es aislada, que no existe una participación institucionalizada y que en ciertos sectores del gobierno persiste una estigmatización hacia el sector empresarial (entrevista con funcionario de la Cámara de Industriales, 2013). Es de esta manera que, “la coexistencia de los sectores público y privado tiene que evolucionar desde una mera declaración normativa, o del establecimiento de órganos consultivos que no tengan verdadera incidencia, hacia una estrategia de diálogo, concertación y complementariedad permanente que defina una agenda programática, cuya finalidad sea satisfacer los fines nacionales y alcanzar el bien común” (Cámara de Industrias y Producción, 2012, pág. 13).

Para la Cámara de Industrias el tema de la protección social no es un elemento que deba abordarse sólo desde una perspectiva técnica/académica al interior del gobierno. Más bien, desde la perspectiva del gremio, la reducción de la pobreza es vital para lograr un desarrollo sostenible en el país. Al hablar de protección social, se hace referencia a la responsabilidad del Estado en la atención de los grupos más vulnerables para que estos puedan hacer frente a riesgos y choques, debiendo el sector industrial y privado contribuir a este fin. En ese sentido, es importante replantear el concepto de protección social desde una perspectiva de sociedad, pensando que el aporte del sector productivo no solo se da a través de sus contribuciones impositivas o el pago de las pensiones de sus trabajadores, sino también en su capacidad de generación de empleo productivo, lo cual debe ser potenciado. Asimismo, existen muchas experiencias del sector privado mediante sus programas de responsabilidad empresarial que están contribuyendo a los objetivos de los sistemas de protección social. La Cámara de Industrias y Producción señala que “dentro del proceso de desarrollo nacional, es de vital importancia el establecimiento de políticas transversales de Estado, que por una parte

⁷² El 23 de febrero de 2014 se eligieron 23 prefectos, 23 viceprefectos, 221 alcaldes, 1305 concejales y 4079 miembros de las juntas parroquiales. Los planes de campaña de los candidatos del movimiento de gobierno fueron elaborados en base a las prioridades de desarrollo definidas en el PNBV, incluyendo las de agua y saneamiento de la ENIEP, lo cual se preveía facilitará a futuro la coordinación de acciones para la implementación de la estrategia entre el gobierno central y los gobiernos seccionales (entrevista con funcionario de SENPLADES).

⁷³ Un análisis más detallado de las implicaciones de los últimos resultados electorales en la construcción de la política de protección social se detalla en la siguiente sección del documento.

tengan un impacto intertemporal independiente del gobierno de turno, y a su vez logren mejorar la cooperación y participación del sector privado en los ámbitos de mayor relevancia en el aparato nacional, a través de alianzas estratégicas o modelos mixtos, en función de cubrir las necesidades insatisfechas” (Cámara de Industrias y Producción, 2012, pág. 53).

Las cámaras ven como elementos centrales del debate del sistema de protección social el financiamiento y la sostenibilidad. Desde los inicios del gobierno del Presidente Correa se han realizado nueve reformas tributarias, por lo que consideran que realizar otras reformas a futuro orientadas a contribuir al financiamiento del sistema podría afectar al sector, al empleo y a la generación de nuevas inversiones.

La participación de otros grupos organizados como sindicatos, gremios de trabajadores, asociaciones y otros ha sido muy limitada y poco visible hasta el momento. Al respecto hay un conjunto de propuestas de reforma de leyes específicas que estos grupos han puesto a consideración de la Asamblea Nacional, sin que hayan tenido mayor trámite y seguimiento. En esto es importante considerar también que durante los últimos años en el Ecuador ha habido una desmovilización y fragmentación de los movimientos sociales y gremiales. Entre estos hay varios que históricamente tenían una importante trayectoria e incidencia como fueron las asociaciones de profesores, el gremio de los trabajadores públicos e incluso los movimientos de los pueblos y nacionalidades indígenas. En parte, este menor protagonismo se debe a la coincidencia en algunos temas entre la actual coalición de gobierno y algunos sectores de estos grupos.

En el proceso de construcción de la política de protección social se identifica también la participación de la cooperación internacional. Varios organismos internacionales han contribuido con asistencia técnica e intercambio de experiencias y lecciones de éxito en áreas específicas que van en concordancia con sus mandatos. Al respecto destaca la contribución de la CEPAL, principalmente con SENPLADES, el MIES y la SETEP; también han participado otras agencias del sistema de Naciones Unidas como PNUD, ONU Mujeres, OPS-OMS, OIT, UNFPA y UNICEF⁷⁴, las cuales colaboran con distintas instituciones y con los ministerios relacionados de acuerdo a los mandatos institucionales. Existe también asistencia del BID y del BM; sin embargo, esta cooperación no se ha visibilizado públicamente.

Finalmente, se debe destacar la participación directa e indirecta de la academia en el proceso de construcción de pactos para la protección social. Por un lado, hay convenios interinstitucionales para ofrecer apoyo técnico, además de la participación de la academia en la organización de seminarios. Pero el gobierno también se encuentra fortalecido con un talento humano que proviene de la academia, mediante cuadros que actualmente están incorporados como directivos o técnicos de distintas instancias relacionadas con las políticas de protección social. Esto ha contribuido al desarrollo del enfoque teórico y conceptual que prima en la formulación de políticas públicas.

Por ejemplo, FLACSO-Ecuador, conjuntamente con el IESS, firmaron un convenio para llevar a cabo el proyecto “Conceptualización, formulación y articulación de las herramientas y elementos de planificación y gestión institucional en el marco de aseguramiento universal”, que tiene como objetivo diseñar propuestas para el fortalecimiento institucional y de esta manera optimizar el sistema de seguridad social en el país. Dicho proyecto tiene los siguientes componentes: políticas públicas, planificación estratégica, modelos de gestión, productos y servicios. En el marco del convenio IESS y FLACSO-Ecuador, el 29 y 30 de enero de 2013 se organizó el Seminario Internacional de Seguridad Social.

El IAEN organizó el Taller Internacional Sistema de Salud Pública del Ecuador y la gestión y formación de talento humano los días 1 y 2 de agosto de 2013. En esta reunión se discutió la problemática del sistema de salud y se revisaron experiencias de otros países con relación al fortalecimiento de la gestión y formación del talento humano. Además, se contó con la participación de académicos, expertos nacionales e internacionales y representantes de ministerios e instituciones públicas. El IAEN fue escenario del Seminario Internacional “Pactos de protección social inclusiva: el Estado y la erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe, experiencias regionales” los días 30 y 31 de julio, organizado por SENPLADES y

⁷⁴ La OIT apoyó a la Cámara de Industriales para construir el diálogo con los trabajadores (entrevista con funcionario de la Cámara de Industriales, ver anexo 1).

CEPAL⁷⁵. Junto con lo anterior, en diciembre de 2013 la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza presentó en FLACSO-Ecuador y en el IAEN la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP). Estas presentaciones se realizaron en el marco de la socialización de la propuesta.

En referencia al marco analítico utilizado para el presente estudio (Maldonado y Palma, 2013), es necesario precisar algunos elementos que se describen a continuación:

Prácticas y estrategias⁷⁶

Por ahora, las propuestas -ENIEP, ENCMP, reforma de la seguridad social, reforma del BDH y sistema de cuidados durante el ciclo de vida sólo se discuten dentro del Poder Ejecutivo y con la coalición gobernante. Si bien han participado otros actores tanto públicos como privados en los espacios de socialización de las propuestas, la importancia de esta participación por ahora ha sido limitada. Como se mencionó anteriormente, los gobiernos seccionales y las cámaras y asociaciones de empresarios han sido invitados a varios espacios de presentación y validación de las propuestas de políticas de protección social, pero han sido más de carácter informativo que una consulta con participación activa y sistematizada. Por otro lado, la participación de otros actores como sindicatos, gremios de trabajadores y asociaciones no ha sido visibilizado en esta etapa.

En definitiva, estas estrategias de participación en los procesos de construcción de la política social de otros sectores son limitadas y no se prevé en el estadio actual generar mayores acuerdos con otros actores. Ello plantea la pregunta de si en algún momento se buscará convencer a otros sectores con el fin de generar mayores apoyos, así como si en algún momento otros actores sociales podrían movilizarse en contra de dichas reformas.

En un primer momento se pensaría que estas estrategias pueden afectar y debilitar los consensos alcanzados puesto que no responden a verdaderos diálogos que articulen los intereses de distintos actores sociales. Además, como se ha mencionado, en los últimos años se evidencia una fragmentación y una cierta desmovilización por parte de algunos de los movimientos sociales y gremiales, en parte debido a la coincidencia de ciertos sectores de estos grupos organizados con las líneas programáticas del gobierno. Por tanto, en ese escenario la búsqueda y obtención del apoyo de tales actores no aparece como un imperativo gubernamental inmediato para hacer avanzar las reformas.

Factores⁷⁷

Como se ha mencionado anteriormente, existen varios factores que indican un contexto auspicioso para que las propuestas gubernamentales avancen. Se trata, por ejemplo, de las normas para la toma de decisiones en donde la Constitución de 2008 constituye un marco favorable y coherente con las reformas planteadas, como también de la correlación de fuerzas electorales en donde el gobierno goza de una mayoría legislativa considerable a nivel nacional, aun cuando en las últimas elecciones locales se presentaron algunos resultados adversos en las principales ciudades, lo que indica que ese predominio electoral no es indefinido ni inmutable. En tal contexto, la limitada participación institucional de actores —gobiernos seccionales y cámaras empresariales— y la poca movilización opositora dibujan un escenario favorable para las reformas.

⁷⁵ En el anexo 5 se presenta más información sobre este Seminario Internacional.

⁷⁶ El análisis de prácticas y estrategias busca conocer los patrones de interacción entre los principales actores en este proceso de reforma hacia una política de protección social más incluyente. Es decir, determinar cómo se han generado las redes y vínculos entre ministerios, secretarías y demás organismos públicos; cuál ha sido el rol del sector privado y de la sociedad civil en esta construcción de consensos; así como también determinar cómo se irán generando las negociaciones en un futuro cercano y a largo plazo; es decir, visualizar las posibles dificultades que se podrían generar en esta construcción de consensos. Además, dicho análisis ayuda a determinar las conexiones entre la generación de conocimiento e información, los procesos de formulación y puesta en marcha de políticas de protección social, y el manejo de los medios de comunicación y la interacción con la opinión pública, entre otros elementos (Maldonado y Palma, 2013).

⁷⁷ El análisis de los factores revisa inercias institucionales y circunstanciales independientes de la voluntad de los actores; es decir, dinámicas institucionales y acontecimientos que han influenciado este proceso de reforma hacia una política de protección social más incluyente. En definitiva, son las inercias de decisiones previas de política pública, normas y procedimientos existentes para la toma de decisiones, la correlación de fuerzas político-electorales, las tensiones latentes y movilizaciones en torno a la distribución de recursos, así como los recursos y capacidades individuales y colectivas disponibles en un momento o sector para alcanzar las reformas en este contexto político específico (Maldonado y Palma, 2013).

Por otro lado, existen factores que complican el escenario, en especial la disponibilidad de recursos fiscales dado que en años recientes ya se hicieron reformas para ampliar el margen fiscal y no parece haber otra en puerta para generar recursos adicionales.

Otro de los elementos complejos tiene que ver con las normas y procedimientos para la toma de decisiones, en el sentido de que se trata de una institucionalidad reciente, con múltiples organismos participantes y por ende dificultades para sentar líneas más potentes de coordinación y de liderazgo entre las propias instituciones del Poder Ejecutivo. Ello se vincula con la construcción de capacidades institucionales y disponibilidad de información que se encuentran en proceso de desarrollo y que será necesario mejorar para implementar de forma eficiente los recursos y dispositivos que suponen las reformas planteadas.

Marco conceptual de las reformas⁷⁸

La orientación de las propuestas y reformas ya mencionadas con anterioridad así como el discurso gubernamental, es claramente universalista y se traduce en el interés de crear un sistema de protección social universal, con base en la aspiración de lograr el goce efectivo de derechos sociales y económicos.

El enfoque hacia la universalización de la protección social se sustenta en la Constitución de 2008 y los Planes Nacionales de Desarrollo. A su vez, estos reproducen el discurso en las reformas y estrategias planteadas cuyos principios son, justamente, la universalidad, la integralidad y la garantía de derechos. Estos tienen como objetivo integrar grupos que tradicionalmente han sido excluidos como los adultos mayores, personas con discapacidad, poblaciones indígenas y rurales, jóvenes en riesgo y trabajadoras del hogar. Uno de los ejemplos más explícitos es, justamente, la reforma a la seguridad social que busca alcanzar la seguridad universal por medio del SUO. Otro ejemplo es la Red Integral de Salud Pública que pretende la universalización y gratuidad de los servicios de salud.

La orientación de estas reformas y el propio discurso del gobierno está muy cercano a las propuestas hechas por la CEPAL en los últimos años, y se la puede clasificar en el cuarto enfoque de protección social (como garantía ciudadana), ya que plantea una visión integral de la protección social tanto contributiva como no contributiva. También está muy ligada a los principios de inclusividad y universalización, sin dejar a un lado los programas de focalización que permiten la reducción de brechas como es, por ejemplo, el BDH. En este marco, la focalización aparece como instrumento de incorporación de segmentos vulnerables en el contexto de estrategias de universalización.

B. La construcción de un pacto fiscal

El actual PNBV 2013–2017 prevé inversiones del gobierno central, de los GAD, de las empresas y banca públicas por más de USD 70.000 millones. Una de las metas del Plan es aumentar la contribución tributaria al 16 % del PIB, tres puntos más que la cifra actual. Esta inversión prevista demanda importantes esfuerzos fiscales para su implementación y sostenibilidad. Por lo tanto, el establecimiento de acuerdos y consensos entre diferentes actores, incluyendo los gremios, los empresarios y otras organizaciones sociales es gravitante para canalizar los distintos intereses, lecturas, posiciones y discursos al respecto; también permitirá mancomunar esfuerzos para alcanzar los objetivos de política pública.

Sin embargo, no se han podido identificar procesos claros y sistemáticos para llegar a acuerdos y construir un pacto fiscal que permita dar sostenibilidad al sistema de protección social que se está construyendo. Al parecer, por ahora, el análisis y discusiones respecto al financiamiento de la estrategia se dan exclusivamente al interior del gobierno, por lo que no han trascendido a otros espacios de concertación y de opinión pública. Al ser el financiamiento un elemento central para la implementación de la estrategia, la definición del alcance, temporalidad y profundidad de las reformas está supeditada al establecimiento de acuerdos al respecto, discusión que por ahora no ha salido del ámbito gubernamental.

⁷⁸ El marco conceptual de la reforma plantea un análisis de los principales conceptos e instrumentos de política que están detrás de este proceso de reforma de política social.

V. Conclusiones

Un reto central en el Ecuador es lograr que la emergente modernización económica sea lo más incluyente posible. Para movilizar el potencial productivo del país desde las esferas de la economía asociativa y solidaria en aras del Buen Vivir, se requiere un mayor compromiso político y un sólido pacto social, el que debe priorizar políticas innovadoras dirigidas a crear, ampliar y multiplicar las unidades productivas basadas en la asociatividad y las relaciones solidarias buscando mayores espacios de inclusión dentro de un mundo globalizado. Al respecto, ¿qué revela el análisis del proceso de reformas en curso a las políticas de protección social del Ecuador?

A. ¿Hacia una ventana de oportunidad política a favor de un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador?

Tanto el proceso constituyente de 2008 como la elaboración de los planes generales de desarrollo⁷⁹ constituyeron espacios nacionales de diálogo y participación⁸⁰ de diferentes actores tanto políticos, sociales, gremiales, académicos y de la cooperación internacional. En esta perspectiva, fueron espacios que facilitaron y contribuyeron a la construcción de un pacto social global, en el sentido de redefinir el papel del Estado en un sentido amplio y sus responsabilidades directas con respecto al goce efectivo de derechos. Sin embargo, los procesos de reglamentación de los mandatos constitucionales, las definiciones técnicas y la implementación de los lineamientos de la política pública son elementos que se encuentran aún en desarrollo y que deben ser fortalecidos. Asimismo, se deben consolidar los esfuerzos en la construcción de un pacto fiscal para financiar las iniciativas en discusión. Estos elementos facilitarán la viabilidad y sostenibilidad de un sistema de protección social en el país con un alcance mayor que se condiga con la garantía de derechos y el acceso universal a ciertos servicios y niveles de bienestar.

Tanto la Constitución como el proceso sostenido de planificación que se ha promovido durante el último periodo, reflejado en los tres planes de desarrollo para el Buen Vivir, constituyen una importante

⁷⁹ Desde 2007, el gobierno del Presidente Rafael Correa ha elaborado, a través de la SENPLADES, tres planes de desarrollo: el Plan de Desarrollo 2007-2010, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

⁸⁰ De acuerdo a la SENPLADES, para elaborar el PNBV 2013-2017 más de 8000 personas participaron en mesas de diálogo y de construcción del plan.

ventana de oportunidad para la construcción del sistema de protección social inclusivo y la búsqueda de los pactos que este proceso demanda para su sostenibilidad. La Constitución y los PNBV han trazado las rutas de política pública a seguir, en las cuales la erradicación de la pobreza y desigualdad, así como el sistema de inclusión económico y social son elementos centrales.

Si bien se han realizado varias acciones específicas (normativas, institucionales y operativas) para aumentar la cobertura de la protección social (contributiva y no contributiva), el gobierno ecuatoriano ha iniciado un proceso de transformación más profundo de la política de inclusión social y económica. Para ello ha propuesto reformas y estrategias en línea con la creación de un sistema de protección social universal, entre las que se encuentran la ENIEP; la ENCMP; la reforma de la seguridad social; la reforma del BDH; la consolidación de una Red Integral de Salud Pública (reformas al Sistema Nacional de Salud), y la integración y articulación de un sistema de cuidado durante el ciclo de vida. En conjunto, todas ellas buscan, desde una perspectiva de universalidad, integralidad y garantía de derechos, incorporar grupos tradicionalmente excluidos: adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, poblaciones indígenas y rurales, jóvenes en riesgo y trabajadoras del hogar.

En términos generales, uno de los principales obstáculos y retos en este esfuerzo es que, al tratarse de reformas y líneas de acción de carácter intersectorial, en las cuales los distintos componentes y elementos están a cargo de diferentes ministerios en el contexto de una institucionalidad joven y cambiante, los procesos de coordinación, de diálogo y de búsqueda de consensos son complejos. La estrategia implementada al respecto ha sido de generar acuerdos al interior del gobierno para luego presentar y validar las propuestas con otros actores sociales e institucionales públicos y privados. En esta medida, hasta ahora, la participación en los procesos de construcción de la política pública relacionada con la protección social de estos otros actores ha sido limitada y testimonial, puesto que el rol principal desempeñado ha sido el de conocer y en su caso validar definiciones ya dadas y luego operativizarlas. En tal sentido, los espacios institucionalizados y sistemáticos de diálogo han sido relativamente escasos. Esto puede afectar y debilitar los consensos alcanzados y la sostenibilidad futura de la estrategia, puesto que los acuerdos no responden a procesos de diálogo comprehensivos en espacios donde confluyan, se canalicen o incorporen los intereses y posiciones de los distintos actores, dentro y, sobre todo, fuera del gobierno. Como ha planteado la propia Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza: “Un pacto de tal magnitud exige la ampliación de los canales de participación, del poder popular, pues la inclusión y la erradicación de la pobreza no son realizables sin diálogos y relaciones de negociación entre los diversos actores. Lo importante es encaminarse hacia la satisfacción de las necesidades humanas, construir una sociedad lo más autodependiente posible, ampliar progresivamente la inclusión social y económica, y cuidar de los derechos de la naturaleza. El complejo desafío de mejorar las interacciones entre las instituciones del Estado, buscando una creciente sincronía intersectorial y territorial, de la mano con las organizaciones sociales y la ciudadanía, es el principal reto de la ENIEP” (SETEP, 2014, pág. 190).

Hasta ahora, el diálogo e incorporación de otros actores a las discusiones no aparece como un imperativo dado un contexto político y electoral donde la correlación de fuerzas ha sido ampliamente favorable para el gobierno. Por tanto, las propuestas de reforma surgen desde el Poder Ejecutivo y como actualmente la coalición política favorable al gobierno tiene una amplia mayoría en la Asamblea Nacional, tampoco ha sido necesario, hasta el momento, un debate a profundidad en el seno del Poder Legislativo y, por esa vía, con otros actores políticos y sociales. Además, muchas de las acciones implementadas desde el gobierno se ven reforzadas y legitimadas, por los altos niveles de aceptación y credibilidad pública con los que goza, lo que le permite contar con un apoyo popular manifestado en las urnas.

Adicionalmente, la deslegitimación y desconfianza popular hacia los partidos políticos tradicionales (la llamada “partidocracia”), así como los procesos de desmovilización, fragmentación y poca representatividad de varios movimientos sociales, entre ellos sindicatos, federaciones, asociaciones de trabajadores, grupos de profesionales y otros, ayudan en la implementación directa de la estrategia y las políticas definidas en el Poder Ejecutivo. En gran medida, el movimiento político de gobierno ha podido consolidar su proyecto debido, entre otros factores, al importante capital político con el que cuenta, a los altos niveles de aceptación y a una débil oposición y contrapesos desde la sociedad civil que manifiesten de manera sistemática sus intereses, inconformidades y necesidades. Estamos, en cierta medida, frente a un escenario de pasividad y hasta cierto punto de conformismo. Esto ha permitido que

el Poder Ejecutivo emita leyes y reformas sin tener mayores obstáculos externos, pero también sin una deliberación más amplia.

La experiencia ecuatoriana en la construcción de los pactos sociales y fiscales que sustenten un sistema de protección social más inclusiva es particular en este punto, puesto que el proceso de reformas se ha llevado al interior del propio gobierno, principalmente desde el Poder Ejecutivo, con la participación acotada del Poder Legislativo con respecto a la definición de las iniciativas propuestas que forman parte del proyecto político del movimiento de gobierno⁸¹. Esto constituye una ventaja desde el punto de vista de la factibilidad de aprobación de las reformas propuestas por el gobierno. También implica una menor necesidad de consulta y aprobación de tales iniciativas por parte de un rango de actores fuera de la coalición gobernante.

Con relación a ello, los resultados de la última elección local, del 23 de febrero de 2014, han modificado parcialmente el escenario político, puesto que si bien el movimiento de gobierno (Alianza País) ratificó ser la primera fuerza política nacional, ganando la mayor proporción de alcaldías y prefecturas y teniendo la mayor representación en los consejos cantonales y parroquiales, las elecciones representaron, en cierta medida, un revés al gobierno al perderse las alcaldías de Quito, Cuenca, Santo Domingo, Manta y otras importantes ciudades. Si bien el gobierno ha relevado los resultados como un nuevo triunfo electoral en lo general, la pérdida de apoyo en estas ciudades no solo tiene un efecto simbólico (Quito y Cuenca han sido vistos como los bastiones del oficialismo), sino que también ha incidido en una recomposición de fuerzas políticas al interior de Alianza País y en el escenario político nacional. Desde la presidencia se han iniciado cambios en el gabinete y se ha planteado una renovación de la directiva del movimiento que acompaña al gobierno. El desenlace de este nuevo escenario político y sus repercusiones en los procesos de construcción de pactos e implementación de las políticas de protección social están por verse a futuro, pero existe mayor necesidad que antes de cimentar un diálogo allende la coalición gobernante.

La actual conformación y escenario político constituyen, en esta medida, una ventana de oportunidad para la implementación del sistema de protección social y del sistema nacional de inclusión y equidad social definidos en el régimen del Buen Vivir. No obstante, el sistema aún está en discusión y construcción. Esta paradoja se refleja, por ejemplo, en el hecho de que si bien la SETEP es de reciente creación (mayo 2013), los objetivos, metas, lineamientos y componentes de esta estrategia han sido abordados desde inicios del primer mandato del Presidente Correa (2006) y han estado recogidos en la agenda social y en las dos primeras versiones de los PNBV, en las que ha tenido distintas denominaciones. Asimismo, la discusión y aprobación de la nueva ley de seguridad social lleva ya algún tiempo dentro de las prioridades gubernamentales a pesar del capital político con que cuenta el gobierno, lo que facilitaría su implementación. Desde esta perspectiva, los principales desafíos para alcanzar acuerdos que permitan instrumentalizar y concretar un sistema de protección social más inclusivo se dan al interior del mismo gobierno⁸².

Desde el marco conceptual y metodológico para el análisis de la construcción de los pactos sociales y fiscales en los sistemas de protección social inclusivos, desarrollado por la CEPAL, es de utilidad la noción de ventana de oportunidad política compuesta por tres corrientes que convergen en un momento: “acceso de un problema a la agenda pública y gubernamental; disponibilidad de alternativas de política; acuerdo y voluntad política por parte de los actores con poder de decisión formal”

⁸¹ En muchos sistemas presidenciales la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la formulación de reformas se caracteriza, entre otros elementos, porque “el poder legislativo (...), puede hacer modificaciones puntuales o completas al contenido de cualquier propuesta de reforma, por lo que en un régimen presidencial sus preferencias —y su sensibilidad ante los intereses de ciertos actores sociales— tienen un peso considerable sobre el resultado final de toda propuesta de ley. Así, incluso si el Poder Ejecutivo puede proponer legislación, el contenido final de su propuesta no está siempre garantizado y menos aun cuando carece de mayoría o la disciplina de los legisladores al interior de los grupos parlamentarios es escasa. Una excepción es cuando, al final del proceso, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de enviar observaciones a una iniciativa que el Poder Legislativo solamente puede rechazar por mayoría absoluta o calificada, lo que otorga al ejecutivo un mayor poder de fijar la agenda e influir el contenido final de un cambio legislativo” (Tsebelis y Alemán, 2005b, citado por Maldonado, y Palma, 2013, pág. 19).

⁸² Se debe considerar que si bien el Movimiento Alianza País tiene un proyecto político definido, desde sus orígenes fue un espacio de encuentro de diversas organizaciones sociales y posiciones políticas.

(Maldonado y Palma, 2013, pág. 66). Como se argumenta a continuación, en el caso estudiado puede argumentarse la presencia de una ventana parcial de oportunidad política.

En efecto, siguiendo con este análisis vemos que el primer elemento —a saber, el acceso a la agenda pública y gubernamental— ha sido totalmente incorporado como prioridad de gobierno. El PNBV recoge justamente las falencias en el ámbito social y se ha planteado estrategias y metas de acción por lograr, y representa el mapa de acción del gobierno estableciendo los lineamientos a cumplir para alcanzar las metas propuestas hasta el año 2017. Quizás el análisis de disponibilidad de alternativas de política sea el que no ha terminado de definirse con claridad. Si bien el gobierno habla de diálogos entre los diferentes sectores, estos son más de carácter informativo y no existe un trabajo en conjunto para decantar una propuesta de políticas. Tampoco podemos hablar de alternativas —en plural— para llegar a consensos, pues la elaboración de propuestas de reformas, sobre todo en el ámbito de protección social, se realiza desde el Poder Ejecutivo y desde allí se encarga a una entidad como su coordinadora. Por ejemplo, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social es el encargado de elaborar la reforma a la ley de seguridad social.

Sobre la tercera corriente —acuerdo y voluntad política por parte de los actores con poder de decisión formal— la voluntad política existe por el interés del gobierno, desde su primer mandato, en el ámbito social. Esto se ve reflejado en el incremento del gasto social en los últimos años, así como también en la propuesta de un PNVB con un fuerte componente social e interés por los grupos vulnerables y por una Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza que permita disminuir las brechas existentes.

Si analizamos las principales estrategias y líneas de acción: ENIEP, ENCMP, Reforma de la Seguridad Social, Reforma del BDH, Reforma Integral de Salud Pública y Sistema de Cuidados Durante el Ciclo de Vida, se identifica lo siguiente:

- Tanto la ENIEP como la ENCMP cuentan con la voluntad política manifestada para su implementación y financiamiento en el PNBV. A través de la creación de las Secretarías Técnicas se están realizando esfuerzos para su conceptualización técnica y operativa y para generar los espacios de institucionalización y de coordinación intersectorial. Sin embargo, al ser temas que involucran a diferentes sectores y actores, tanto al interno como de fuera del gobierno, se podría encontrar con trabas operativas que influyen en el alcance de acuerdos. Uno de los retos fundamentales es profundizar los espacios de diálogo y de generación de consensos de manera institucionalizada, más allá de los eventos informativos que ha caracterizado el proceso hasta el momento. Como al respecto planteó la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza:

“Es necesario que los múltiples actores sociales y económicos converjan en torno a un proyecto común de país, creando puentes entre intereses conflictivos, para dar paso a acciones compartidas y actitudes solidarias. Se transita decisivamente hacia una nueva matriz productiva, que conlleva un diferente patrón de acumulación. En este marco y dentro del contexto de un capitalismo globalizado, debemos discutir seriamente sobre la posibilidad de impulsar nuevas estrategias de cambio social, económico y productivo que puedan ayudarnos a transitar hacia una sociedad diferente, más justa, sustentable y humana” (SETEP, 2014, pág. 190).

- Al estar las líneas de acción de la ENIEP orientadas a la promoción del ejercicio de derechos sociales, con un importante componente de ampliación de la cobertura de servicios básicos, esto le da altos niveles de aceptación desde los diversos actores involucrados y genera grandes expectativas a nivel de la sociedad. En cambio, esto no sucede con la ENCMP, puesto que algunas de sus líneas de acción pueden afectar los intereses de segmentos económicos específicos, por ejemplo medidas de restricción de ciertas importaciones o la creación de normativas que afectan a importadores y a ciertas ramas industriales.
- La reforma a la seguridad social está en manos del MCDS, siendo el IESS la institución que siempre estuvo a cargo del sistema de seguridad social obligatoria en el país. Al parecer, las reuniones entre las dos instituciones se resumen principalmente en un intercambio de

información, más no en la elaboración conjunta de las alternativas. El ISSFA y el ISSPOL, al ser consideradas instituciones más pequeñas con una población objetivo reducida, han tenido una presencia con menor peso en la construcción de consensos.

- Para la construcción de una Red Integral de Salud Pública ha habido varias negociaciones entre el MSP, IESS, ISSFA e ISSPOL, con el objetivo de garantizar una salud de calidad y lograr la universalización y gratuidad de los servicios. Por lo pronto, han alcanzado varios objetivos como la homologación de las prestaciones a través de un tarifario de prestaciones para el Sistema Nacional de Salud publicado en el Registro Oficial N° 280 (16 de septiembre de 2010).
- Sobre los sistemas de cuidados durante el ciclo de vida, es importante destacar la voluntad política que manifestó el ex-vicepresidente frente a la situación de las personas con discapacidad, lo que se concretó por medio del Programa Misión Solidaria Manuela Espejo. Ello ha permitido crear la SETEDIS. Sin embargo, la articulación de las diferentes intervenciones en un sistema integrado y coordinado sigue siendo uno de los retos fundamentales al respecto. Con relación a esto, la propia Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza dice: “A pesar de los grandes avances que han existido en los últimos años, en cuanto a inclusión social y atención especializada a personas y familias a lo largo del ciclo de vida, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, es imperante la necesidad de construir un subsistema integral de cuidados que articule de forma intersectorial las intervenciones encaminadas a atender y apoyar tanto a las personas que requieren de cuidados como a quienes cuidan y a la forma en la que lo hacen” (SETEP, 2014, pág. 183).

Por otro lado, la conceptualización y aspiración de construir sinergias y complementariedad entre las dos principales estrategias, la ENIEP y la ENCMP, constituye una importante ventana de oportunidad, única en la región, ya que son un ejemplo de potencial articulación entre lo productivo y lo social (en la medida que ambas trabajen en conjunto) que conllevarán, si estas aspiraciones llegan a concretarse, no solo en un mecanismo para la construcción del sistema de protección social inclusivo, sino para promover un proceso de crecimiento con equidad que permitirá erradicar la pobreza y desigualdad. No obstante, tiene importantes desafíos en el ámbito de la coordinación, por lo que debe velarse que el trabajo conjunto de las dos estrategias no quede sólo en lo declarativo.

Asimismo, es importante profundizar en la discusión respecto a los puntos de encuentro y conflicto que pueden tener la ENCMP y la ENIEP, en relación a matriz productiva para sectores urbanos de empresas medianas y grandes, por un lado, y para rurales de MYPES, por el otro.

B. Desafíos a futuro para la erradicación de la pobreza y la consolidación de sistemas de protección social inclusiva

La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza es una propuesta técnica integral y sólida que, aunque general, busca articular los esfuerzos intersectoriales en los distintos niveles de gobierno. Ella forma parte del proyecto político del actual gobierno, lo que le ha permitido ser priorizada dentro del debate y recibir apoyo político desde distintos niveles (Ejecutivo y Legislativo) y en los gobiernos seccionales.

La estrategia es amplia y ha planteado metas ambiciosas que buscan transformar factores estructurales. Del actual desarrollo de los elementos técnicos y componentes de la estrategia se identifica que su denominación como ENEIP le queda estrecha, puesto que articulará la política social del gobierno, incluyendo los programas de protección social, con un importante nivel de articulación y complementariedad con la política económica y productiva. Este alcance de la propuesta es quizás el mayor reto a superar, puesto que demanda la generación de un importante pacto social y fiscal que le dé sostenibilidad y factibilidad para su implementación, incluso en el contexto favorable de una coalición de gobierno con amplias mayorías y elevada legitimidad. En este contexto, con la finalidad de constituirse en insumos en los procesos de construcción de los pactos que demanda la estrategia, se vuelve prioritario realizar un análisis de actores, de elementos prospectivos, de identificación de puntos de conflicto o dificultades, y de generación de escenarios.

Los patrones de políticas de protección social en el Ecuador se están redefiniendo. Con respecto a la garantía de derechos sociales los desafíos son institucionales, pues no se trata solo de incrementar más y más recursos. Dado el alcance e integralidad de la estrategia, la capacidad actual de la Secretaría Técnica puede ser desbordada; en ese sentido, debe considerarse fortalecerla y ampliarla con la finalidad de profundizar los espacios de coordinación intersectorial e interterritorial y de diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar los diferentes componentes que integran la ENIEP.

Si bien se han planteado reformas institucionales y sociales por parte del gobierno ecuatoriano, es necesario complementar el pacto social con un pacto fiscal para alcanzar una protección social más abarcadora. Es decir, tanto el gobierno como la ciudadanía deberían llegar a un acuerdo sobre el origen, monto y destino de los recursos. En ese proceso, el diálogo con otros actores sociales y económicos aparece como un paso decisivo para cimentar apoyos de largo plazo y allende la coalición gobernante.

En gran medida, los altos ingresos fiscales con los que ha contado el gobierno, provenientes, entre otros, del alza en los precios del petróleo y de las revisiones y modificaciones realizadas a los contratos de explotación y participación petrolera, han permitido hasta el momento financiar la importante inversión pública y procesos de transformación promovidos desde el gobierno. Sin embargo, el cambio de matriz energética y de matriz productiva son dos elementos que a mediano y largo plazo buscan dar sostenibilidad al proyecto propuesto, y se requerirá un nivel elevado de articulación entre ambas.

Respecto al mandato constitucional sobre universalidad de la seguridad social, su instrumentación efectiva no es fácil. La política pública sobre aseguramiento debe, como uno de sus desafíos, diversificar y mancomunar los riesgos. Para lograr una implicación más profunda en la erradicación de la pobreza y de movilidad social ascendente, tales acciones deben acompañarse de un componente de solidaridad. El aseguramiento dirigido a personas en condición de pobreza mediante mecanismos no contributivos dota a los más pobres de beneficios concretos. Sin embargo, no se trata de crear política asistencial, sino de integrar a los beneficiarios al desarrollo.

Desde una mirada multidimensional, la responsabilidad del Estado frente a la erradicación de la pobreza pasa por el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, la prestación de servicios públicos de calidad, la garantía de derechos, el fortalecimiento de la protección social y la generación de empleo. En consecuencia, se necesitan estrategias intersectoriales en las que existan sinergias entre la política social y la política económica que sean traducidas en planes, políticas, programas y proyectos que demandan el establecimiento de nuevos pactos para la erradicación de la pobreza, la consolidación de sistemas de protección social inclusivos y el fortalecimiento de sistemas de cuidados a lo largo del ciclo de vida. “Enfrentar de manera sostenida la pobreza y la desigualdad requiere consolidar pactos sociales y fiscales que permitan mancomunar esfuerzos en torno a la protección social a lo largo del tiempo. La falta de acuerdos —sea por confrontación de intereses o por tensiones entre el corto y el largo plazo— ha obstaculizado que la acción pública se proyecte de forma coherente y con recursos suficientes, por encima de los horizontes e intereses inmediatos de los actores políticos y de los ciclos político-electorales” (CEPAL, 2013, pág. 13).

Este documento ha tratado de analizar el proceso de definición, construcción de pactos e implementación de la política de protección social inclusiva y universal en el Ecuador. Como se apuntó, aun cuando el gobierno actual goza de un contexto relativamente favorable dada su holgada mayoría legislativa y el mandato electoral de la última elección nacional, por ahora las reformas continúan en una fase de definición y concreción. Los principales desafíos identificados radican en avanzar con mayor celeridad en la concreción de la política y de los mandatos constitucionales ya definidos, así como el fortalecimiento de los espacios de coordinación y negociación dado el carácter integral e intersectorial de las reformas.

Finalmente, desde la generación de pactos y consensos para una protección social inclusiva, este caso revela la importancia de que las iniciativas en discusión sean objeto de apropiación y deliberación por un rango heterogéneo y extenso de actores, con el fin de lograr amplios apoyos en el mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008), “Constitución del Ecuador 2008”, [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>.
- Asamblea Nacional (2014), Comisión pide al IESS corrección de la resolución 464, antes del 1 de abril, Sala de Prensa, lunes 17 de marzo de 2014 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ec/2014031711697/comision-pide-al-iesse-correccion-de-la-resolucion-464-antes-del-1-de-abril.html>.
- _____(2013a), Presidenta de la Legislatura invita a socializar el Plan Nacional para el Buen Vivir, Sala de Prensa, jueves 27 de junio de 2013 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ec/2013062710088/presidenta-de-la-legislatura-invita-a-socializar-plan-nacional-para-el-buen-vivir.html>.
- _____(2013b), Asambleístas destacan importancia de socialización del Plan Nacional para el Buen Vivir, Sala de Prensa, martes 2 de julio de 2013 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ec/2013070210112/asambleistas-destacan-importancia-de-socializacion-del-plan-nacional-del-buen-vivir.html>.
- _____(2013c), Presidenta de la Asamblea Nacional recibe propuestas de la Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino, Sala de Prensa, jueves 18 de julio de 2013 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ec/2013071810257/presidenta-de-la-asamblea-nacional-recibe-propuestas-de-la-federacion-unica-de-afiliados-al-seguro-social-campesino.html>.
- _____(2013d), En siete meses de trabajo Comisión del Derecho a la Salud analizó nueve proyectos de Ley. Para el 2014 la prioridad será el Código de la Salud, Sala de Prensa, lunes 23 de diciembre de 2013 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ec/2013122311373/en-siete-meses-de-trabajo-comision-del-derecho-a-la-salud-analizo-nueve-proyectos-de-ley-para-el-2014-la-prioridad-sera-el-codigo-de-la-salud.html>.
- Banco Central del Ecuador (2010), La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización, Dirección General de Estudios, [en línea] <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10años.pdf>.
- Barba, L. (2013), Presentación en Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, SENPLADES-CEPAL, 30 y 31 de julio y 1 de agosto 2013.
- Cámara de Industrias y Producción (2012), Yo te propongo Ecuador. Políticas Públicas para un Desarrollo Sostenible, Quito, diciembre de 2012.
- Carranza Barona, César (2010), “Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador”, Quito, FLACSO, Abya Yala.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ISBN: 978-92-1-323487-72011, LC/G.2488, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.11.II.G.23.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), Presentación en Seminario Internacional Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidad en América Latina y Europa, 20 y 21 de marzo, Sala Celso Furtado, CEPAL, Santiago. [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/index.php>.
- ____ (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, (LC/G.2432 (SES.33/3), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (2007), Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, del 6 al 9 de agosto de 2007.
- ____ (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, (LC/G.2294(SES.31/3)/E) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo primero, Inclusión y equidad [en línea] http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- Diario El Comercio, Correa revisará régimen de afiliación voluntaria, domingo 12 de enero de 2014, [en línea] http://www.elcomercio.com.ec/negocios/Correa-IESS-afiliacion_voluntaria-seguro-salud_0_1064893558.html.
- Ecuadorinmediato (2014), Presidenta de la Asamblea recibió propuesta de reformas a la Ley del Seguro Social Campesino, 8 de enero de 2014, [en línea] http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818754294&umt=presidenta_asamblea_recibio_propuesta_reformas_a_ley_del_seguro_social_campesino.
- ____ (2013), Paco Fierro propone que se mantenga prestación de salud a afiliados hasta seis meses después de dejar de aportar, 29 de enero de 2013, [en línea] http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=190234&umt=paco_fierro_propone_que_se_mantenga_prestacion_salud_a_afiliados_hasta_seis_meses_despues_dejar_aportar.
- Entrevista a Fernando Cordero, en Notimundo, FM Mundo 98.1, 19 de noviembre de 2013 [en línea] <http://www.fmmundo.com/web/la-reforma-a-la-ley-de-seguro-social-estaria-lista-el-primer-semester-de-2014/>.
- Entrevista a Fernando Cordero, realizada por Diario El Universo, disponible [en línea] <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/16/nota/2370876/no-tengo-ninguna-evidencia-deficit-iess>.
- Enríquez C., y M. Orozco (2014), “Diez vacíos legales en la afiliación al IESS” en el Diario El Comercio, lunes 6 de mayo de 2013 [en línea] http://www.elcomercio.com/negocios/afiliacion-IESS-profesionales-Ecuador-Fernando_Cordero-Raul_Lopez_0_1100290049.html.
- Espinosa, B. (2010), “Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas” en *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX. Coord. por Felipe Burbano de Lara*, Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Ministerio de Cultura. 562p.
- Hopenhayn, M. (2013), Presentación en Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, SENPLADES-CEPAL, 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2013.
- Huenchan, Sandra (2009), “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ISBN: 978-92-1-323215-6, LC/G.2389-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.08.II.G.94.
- Larrea, Ana M. (2013), Presentación en Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, SENPLADES-CEPAL, 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2013.
- León M. (2013a), Historia del Bono de Desarrollo Humano: continuidad y ruptura I, MásQmenos de 30 de septiembre de 2013 [en línea] <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/historia-del-bono-de-desarrollo-humano-continuidad-y-ruptura-i.html>.
- ____ (2013b), “Historia del Bono de Desarrollo Humano: continuidad y ruptura II”, MásQmenos de 07 de octubre de 2013 [en línea] <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/historia-del-bono-de-desarrollo-humano-continuidad-y-ruptura-ii-2.html>.
- Maldonado, C. y A. Palma (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”, *Serie Políticas sociales*, N°179, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Malo, M. (2013), Presentación en el Taller internacional Sistema de Salud Pública del Ecuador y la gestión y formación del talento humano, 1 y 2 de agosto, IAEN, Quito.
- Mideros, A. (2012), “Ecuador. Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010”, *Revista CEPAL* (108), pág. 51-70.
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social) (2013), Inicia el operativo de Registro Social, 16 de septiembre de 2013 [en línea] <http://www.desarrollosocial.gob.ec/inicia-el-operativo-de-registro-social/>.

- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) (2013), MIES fortalece el Plan familia para los usuarios del Bono de Desarrollo Humano, 12 de marzo de 2013[en línea] <http://www.inclusion.gob.ec/mies-fortalece-el-plan-familia-para-los-usuarios-del-bono-de-desarrollo-humano/>.
- MSP (Ministerio de Salud Pública) (2009), Alcances de la propuesta de transformación sectorial a partir de la nueva Constitución 2008, del IV Congreso por la salud y la vida, del nuevo modelo de gestión del MSP, Quito, MSP, agosto de 2009.
- ___ (2008), “Hacia una garantía de derecho en salud para todos, transformación sectorial de salud en el Ecuador”, Quito, MSP, 2008.
- Muñoz, P. (2013), Discurso de apertura del Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, SENPLADES-CEPAL, 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2013.
- Naranjo, M. (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador”, (LC/W.552), documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Santiago.
- Núñez, J. y otros (1992), “Historia del Seguro Social Ecuatoriano”, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Quito, ISBN: 9978-82-252-6.
- Orozco, M. (2014a), “Salud, el reto del IESS para este año”, en Diario El Comercio, jueves 9 de enero de 2014 [en línea] http://www.elcomercio.com/negocios/IESS-afiliados-salud-hospitales-medicos_0_1063093737.html.
- ___(2014b), “6 reformas complican las finanzas de dos fondos del seguro social”, en Diario El Comercio, domingo 5 de enero de 2014[en línea] http://www.elcomercio.com.ec/negocios/IESS-SeguroSocial-ingresos-cambios-afiliacion-voluntaria-reformas-finanzas_0_1060693967.html.
- ___(2014c), “el aporte del afiliado voluntario aumentará del 17,5% al 20,6%” en Diario el Comercio, jueves 13 de marzo de 2014 [en línea] http://www.elcomercio.com/negocios/afiliacion-IESS-profesionales-cesantia-Ecuador-Fernando_Cordero_0_1100889952.html#UyHRtOBV_3Y.twitte.
- ___(2013), “El déficit actuarial se duplica en pensiones”, en Diario El Comercio, lunes 6 de mayo de 2013 [en línea] http://www.elcomercio.com/negocios/IESS-pensiones_jubilares-afiliados_0_914308609.html.
- Sasso, J. (2011), “La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras”, *Boletín de Análisis de políticas públicas* - FLACSO Sede Ecuador - Enero.
- SETEP (Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza) (2014), *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, documento para discusión, versión del 6 de enero de 2014.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013a), “Plan nacional de desarrollo 2013-2017”. Quito.
- ___(2013b), “El combate contra la pobreza se radicaliza en el Ecuador y en América Latina”, *Boletín de prensa* No. 466, 31 de julio.
- ___ (2012), Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano, 1° edición, (Documento de Trabajo) [en línea] http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf___(2009), “Plan nacional de desarrollo 2009-2013”. Quito.
- ___(2007), “Plan nacional de desarrollo 2007-2010”. Quito.
- Viteri, J. (2008), “La seguridad social ecuatoriana y su reforma”, *Seguridad Social* 256, septiembre.

Anexos

Anexo 1

**CUADRO A.1
ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES DE LA CONSTRUCCIÓN
DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Institución	Cargo del entrevistado	Nombre
Vicepresidencia, Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva	Asesor Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva; Desde 2006: Ex-Secretario Técnico del Ministerio de Coordinación de Política Económica. Ex-Viceministro del MIES. Ex-Viceministro del MCDS. Ha conducido los procesos de análisis técnico de la reforma de los programas de protección social	Mauricio León
Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME	Directora Ejecutiva	Fernanda Maldonado
Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME	Dirección de Cooperación Planificación	Alexandra Guillén Susana Aguilar
Ministerio Coordinador de la Política Económica, MCPE	Coordinadora de Evaluación y Seguimiento, MCPE	Alexandra Lastra
Cámara de Industrias y Producción	Vicepresidente Ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción	Richard Martínez
Ministerio Coordinador de la Política Económica, MCPE	Coordinador de Planificación y Políticas, MCPE	David Falconí
Ministerio Coordinador de la Política Económica, MCPE	Directora de Consistencia Macroeconómica, MCPE	Katiuska Yáñez
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Asesora MCDS, encargada del marco legal de la Reforma de Seguridad Social	Mónica Vinueza
Secretaría Nacional de la Administración Pública	Asesora SNAP	María Inés Bastidas,
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Ana María Larrea
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Andrés Mideros
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	José Antonio Martínez
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Dolores Bolaños
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Manuel Rodríguez
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Catalina Molina
SENPLADES	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	Catalina Rivadeneira

CUADRO A.2
MANERAS DIVERSAS DE DEFINIR UNA POLÍTICA PÚBLICA EN DISTINTOS ENFOQUES

Enfoques	Vertientes	La política pública se concibe como...
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	'Respuesta' del sistema político a: i) demandas canalizadas exitosamente por grupos de interés organizados y/o ii) preferencias de las coaliciones electorales dominantes
Neo-institucionalismos	Teoría de la elección racional	Solución a problemas de acción colectiva de actores cuya influencia se deriva de la posición, recursos e incentivos que poseen en la estructura institucional. Refleja un equilibrio entre las preferencias de estos y los incentivos que tienen en ese marco para cooperar
	Histórico	Decisiones adoptadas gradualmente donde predominan la continuidad y las inercias, con excepción de momentos de crisis en donde se redefinen los actores dominantes, los modelos de acción y los intereses beneficiados/ afectados por el estatus quo
	Sociológico	Organizacional
Cognitivo		Procesos deliberativos y conflictivos en que actores o coaliciones de actores adaptan, instrumentalizan y se confrontan sobre la base de ideas narrativas acerca de la realidad social y modelos de acción pública

Fuente: Maldonado, C. y A. Palma, *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis*, Serie Políticas sociales, N°179, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, 2013.

CUADRO A.3
**CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
LOS DIFERENTES ENFOQUES Y SU POTENCIAL EXPLICATIVO**

Enfoques	Vertientes	Mayor potencial analítico para...	El pacto como...
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	Situaciones conflictivas donde participa un número limitado y estable de actores con intereses/motivaciones puntuales, acostumbrados a interactuar y a negociar en foros y sectores predefinidos, con influencia o acceso similar a los actores con capacidad resolutive	-Acuerdo entre los principales grupos organizados en torno a una reforma o política favorable a sus intereses. -Respuesta del sistema político para satisfacer las preferencias de una coalición político-electoral dominante y mayoritaria
Neo-institucionalismos	Teoría de la elección racional	Situaciones conflictivas en donde las "reglas del juego" (los parámetros culturales e institucionales de interacción) son explícitos, compartidos y conocidos por los actores en pugna, a tal punto que no los cuestionan (o son inconscientes de ellos), por lo que interactúan estratégicamente de acuerdo con estas reglas y a alternativas que son conocidas de antemano (Koelble, 1995)	-Alteración del estatus quo, basada en la anuencia de los actores formales e informales con poder de veto del sector. El contenido del pacto refleja un equilibrio entre las preferencias de dichos actores

Cuadro A.3 (conclusión)

Enfoques	Vertientes	Mayor potencial analítico para...	El pacto como...	
Neo-institucionalismos	Histórico	Procesos formativos de instituciones y de políticas públicas en el mediano y largo plazo, bajo condiciones de incertidumbre para los actores, con fuertes inercias de decisiones anteriores y altos costos de ponerlas en duda	-Ajuste incremental acordado por los actores principales en el marco de fuertes inercias y continuidades con respecto a decisiones anteriores. -Ajuste radical acordado por los actores principales en el marco de una breve situación de crisis e incertidumbre, con consecuencias importantes para el desarrollo ulterior del sector	
	Sociológico	Organizacional	Procesos de continuidad y ajuste gradual donde interactúan organizaciones gubernamentales y sociales fuertemente institucionalizadas que actúan de acuerdo con prácticas o modelos de acción distinguibles	-Adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector o contexto específico. -Ventana de oportunidad política en la que actores políticos acuerdan cambiar el estatus quo adoptando una iniciativa para enfrentar un problema público considerado prioritario
		Cognitivo	Procesos de cambio institucional y de políticas donde los actores crean, se apropian o se confrontan estratégicamente apropiándose y ajustando distintos paradigmas, argumentaciones o interpretaciones acerca de la orientación e instrumentos más adecuados para la acción pública en un sector	-Acuerdo en torno a modelos de acción pública basados en convicciones, paradigmas o enfoques compartidos por los principales actores

Fuente: Maldonado, C. y A. Palma, *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis*, Serie Políticas sociales, N°179, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, 2013.

CUADRO A.4
MODELOS DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Modelo	Sector	Financiamiento / Provisión	Cobertura	Países
Público	Sector Público unificado por el Estado	Estado	Universal y gratuito	Cuba
Dual	Seguridad Social unificado + Sector Público	Seguridad Social	Virtualmente universal	Costa Rica
	Sector Público y Seguridad Social + Sector Privado	Funciones separadas de provisión y financiamiento	Casi universal	Chile
	Seguridad Social y Sector público (secundario) + Sector Privado	Sin separación de funciones	Casi universal	Panamá
Tripartito	Subsector público: federal, estatal y municipal + Sector privado (importante)	tres niveles ejerciendo funciones de financiamiento y provisión	Cobertura virtualmente universal	Brasil
	Público Seguridad Social Privado	Segmentado o no / Con o sin separación de funciones	Diferentes niveles de cobertura	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Cuatripartito	Subsector público-seguro social (dividido en regímenes contributivo y no contributivo) + subsector privado y uno público (vinculado) de carácter transitorio	Separación de financiamiento, aseguramiento y provisión	cubre algo más de la mitad de la población—casi universal	Colombia

Fuente: Elaboración propia en base al texto de Mesa-Lago, 2005.

CUADRO A.5
EJES DE LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN SECTORIAL DE SALUD

Ejes estratégicos	Componentes	
Fortalecimiento de la autoridad sanitaria	1.1. Fortalecimiento de la Rectoría de la Autoridad Sanitaria	Formulación de políticas de salud Definición de políticas sectoriales públicas Línea Base en función del Plan Nacional de Desarrollo Definición de políticas de carrera sanitaria Políticas de Descentralización y Desconcentración Conducción y regulación sectorial Visión del MSP como Autoridad Sanitaria del Sector Definición de funciones de planificación y control del sector. Definición de los esquemas generales de control. Planes operativos y su implementación. Control de la aplicación de normas y protocolos Definir un Sistema Nacional de Garantía de la Calidad Normas y protocolos (prestaciones curativas y de salud pública) Licenciamiento y acreditación Definir estándares e indicadores Aplicación de planes de mejoramiento Sistema de incentivos Vigilancia en Salud Pública Fortalecimiento de los programas de vigilancia epidemiológica Fortalecimiento de los programas de promoción y prevención Gestión integrada de los recursos de cooperación nacional e internacional Definición de programas prioritarios que ameritan cooperación internacional Establecer un banco de proyectos de salud Direccionamiento de los recursos de cooperación internacional a proyectos prioritarios Investigación, ciencia y desarrollo tecnológico en salud Definición de áreas de investigación prioritarios en salud Establecer una base de datos de investigaciones e investigadores en salud en el país Direccionamiento hacia las prioridades de investigación en salud en el país Conducción del Sistema Nacional de Información Conducción del sistema de información integrado Control y regulación de la información sanitaria Regulación de la publicidad Difusión de las normas sanitarias Control y seguimiento de las normas establecidas

Cuadro A.5 (continuación)

Ejes estratégicos	Componentes	
Administración y gestión del SNS	1.2. Desarrollo y fortalecimiento organizacional del MSP	Fortalecimiento de la estructura organizacional del MSP Reorganización del MSP (Rol de las Direcciones Provinciales, Rol de Subsecretarías). Desarrollo de procesos y flujogramas Desarrollo del talento humano Relación con universidades para formación, capacitación del RRHH. Aplicación de la ley de carrera sanitaria en el sector Certificación y recertificación Establecimiento del manual de funciones Evaluación de desempeño Elaboración del Plan Estratégico del MSP Revisión de líneas estratégicas generales 2007-2011 Revisión del diagnóstico de situación, FODA Formulación de nuevas líneas estratégicas Fortalecimiento de la gestión estratégica Capacidad instalada, cobertura y asignación poblacional para la prestación de servicios personales y colectivos.
	2.1. Desarrollo del talento humano y gestión de recursos humanos	Desarrollo Educación continua Implementación de la carrera sanitaria Gestión Captación de los recursos humanos Perfiles y competencias Manual de funciones Evaluación del desempeño Mecanismos de Incentivos Clima organizacional
	2.2. Administración Financiera	Tarifario común Modelos de pago
	2.3. Mercadeo Social	Reconstrucción de la imagen del SNS por instituciones Posicionamiento del nuevo SNS (marca) Estrategia de mercadeo político
	2.4. Administración de Operaciones y Logística	Equipos Infraestructura sanitaria Organigrama / estructura

Cuadro A.5 (continuación)

Ejes estratégicos	Componentes	
Red pública de servicios de salud y modelo de atención	2.5. Gestión de calidad	Planeación estratégica de calidad en el sistema y en las unidades operativas Sistema de control, monitoreo continuo y mejoramiento de la calidad (vigilancia-auditoría) Aplicación e implementación de planes de mejoramiento de la calidad Gestión social de la calidad (satisfacción del usuario, etc.) Implementación de licenciamiento
	3.1. Modelo de Atención	Concertación de modelo con entidades del sector salud Desarrollo operativo de modelo (registro familiar y comunitario) Normas y procedimientos de atención Definición de indicadores y estándares de calidad Apertura programática de promoción de la salud y atención primaria Definición de accesibilidad y cobertura
	3.2. Modelo de Gestión	Gestión desconcentrada según niveles de gobierno Provisión de insumos y medicamentos, de acuerdo con política Gestión de recursos humanos a nivel operativo Planificación y gestión presupuestaria Implementación y evaluación de compromisos de gestión y/o contratos Seguimiento y evaluación (Sistema de Información) Participación y control social en el modelo
	3.3. Integración y articulación de redes	Definición y ajuste de la capacidad resolutive por tipo de unidad operativa Análisis de oferta y demanda (territorializada) Unidades definidas por niveles, cobertura geográfica y poblacional y eventos clínicos. Coordinación con otros organismos de salud para la complementariedad de servicios Definición de instrumentos para la articulación de redes Proyección de objetivos y resultados para la red Incentivos a la buena gestión de las unidades operativas
	3.4. Elaboración y manejo de Protocolos	Elaboración de protocolos de atención Implementación de los protocolos
	3.5. Conjunto de Prestaciones	Definición y oferta de un conjunto garantizado de prestaciones Estimación de costos de prestaciones Establecimiento de indicadores de producción y rendimiento
	3.6. Sistema de referencia y contrarreferencia	Plan de comunicación y mercadeo social Implementación del manual de referencia y contrarreferencia Convenios de gestión para garantizar la movilización del paciente

Cuadro A.5 (continuación)

Ejes estratégicos	Componentes	
Financiamiento del SNS	4.1. Captación de Recursos	Captación de recursos nacionales e internacionales, públicos y privados.
	4.2. Movilización de Recursos a:	Determinar situación financiera del sistema integrado de los servicios de salud pública (activos y pasivos del MSP, IESS, ISSFA e ISSPOL) Establecer los costos integrales de la TSS (rectoría, administración, prestaciones y provisión, supervisión y control) Definir las fuentes de financiamiento para cubrir estos costos y garantizar que sean sostenibles en el tiempo. Identificar alternativas fiscales para financiar la transformación (impuestos y/o subsidios cruzados) Análisis de rentabilidad social, financiera y económica
	4.3. Asignación y distribución de Recursos	Diseñar nuevas funciones, responsabilidades y organización del ente pagador Discutir y definir mecanismo(s) de solicitud, asignación y entrega oportuna de recursos Definir mecanismos de control para distribución de recursos y medición de eficiencia en el uso de los mismos
	4.4. Elaboración de Cuentas Nacionales de Salud	
	4.5. Elaboración de Cuentas Nacionales de Salud	
Control y monitoreo del SNS	5.1. Seguimiento de control programático presupuestario	Diseño del sistema (flujos, fuentes, indicadores, vínculos con las áreas de administración y financiamiento)
	5.2 Verificación de condiciones de operación	Licenciamiento Acreditación Certificación
	5.3 Auditoría y evaluación integral del sistema	Construcción del modelo de evaluación (indicadores, fuentes, tipo de recomendaciones o sanciones, periodicidad, flujos) Aplicación de sanciones
6. Sistema de gestión de información en salud	6.1. Diseño de un sistema único de información en salud	Vigilancia epidemiológica Producción de servicios ambulatorios, hospitalarios y comunitarios. Recursos para la salud (humanos y materiales)
	6.2. Procesos de producción de información	Flujo Recolección Consolidación Análisis Diseminación Uso

Cuadro A.5 (conclusión)

Ejes estratégicos	Componentes	
Participación ciudadana y control social	6.3. Infraestructura de Comunicación	Equipos Software
	6.4. Redes de información	
	7.1. Activación de la participación individual y social en salud	Consejos de salud Comités de usuarios Creación y/o el fortalecimiento de organizaciones comunitarias en salud Gestión participativa en salud
	7.2. Fortalecer la veeduría y control ciudadano	Vigilancia ciudadana para el cumplimiento de políticas y normas en salud Apoyar la conformación de espacios de veeduría social en defensa de derechos en salud Aplicación de políticas anticorrupción Talleres de políticas anticorrupción Programas de sanciones

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Salud Pública, Hacia una Garantía de Derecho en Salud para Todos, Transformación Sectorial de Salud en el Ecuador, 2008.

CUADRO A.6
OBJETIVOS NACIONALES DEL PNBV 2013-2017

Objetivo	
Objetivo 1	Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.
Objetivo 2	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
Objetivo 3	Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 5	Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
Objetivo 6	Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
Objetivo 7	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
Objetivo 8	Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
Objetivo 9	Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
Objetivo 10	Impulsar la transformación de la matriz productiva.
Objetivo 11	Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
Objetivo 12	Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2013.

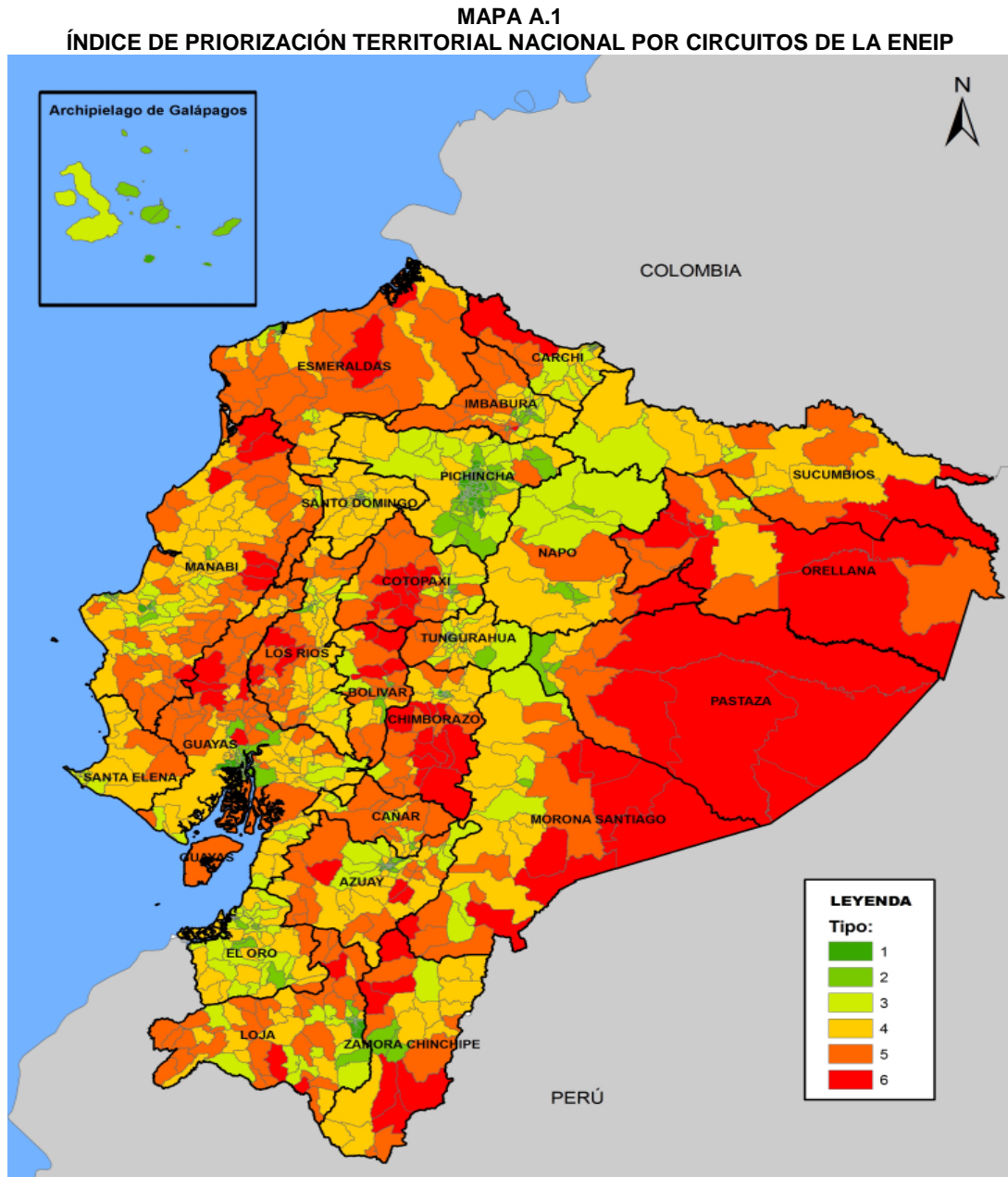
Anexo 2

DIAGRAMA A.1
OBJETIVOS NACIONALES DEL PNBV 2013-2017



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2013a.

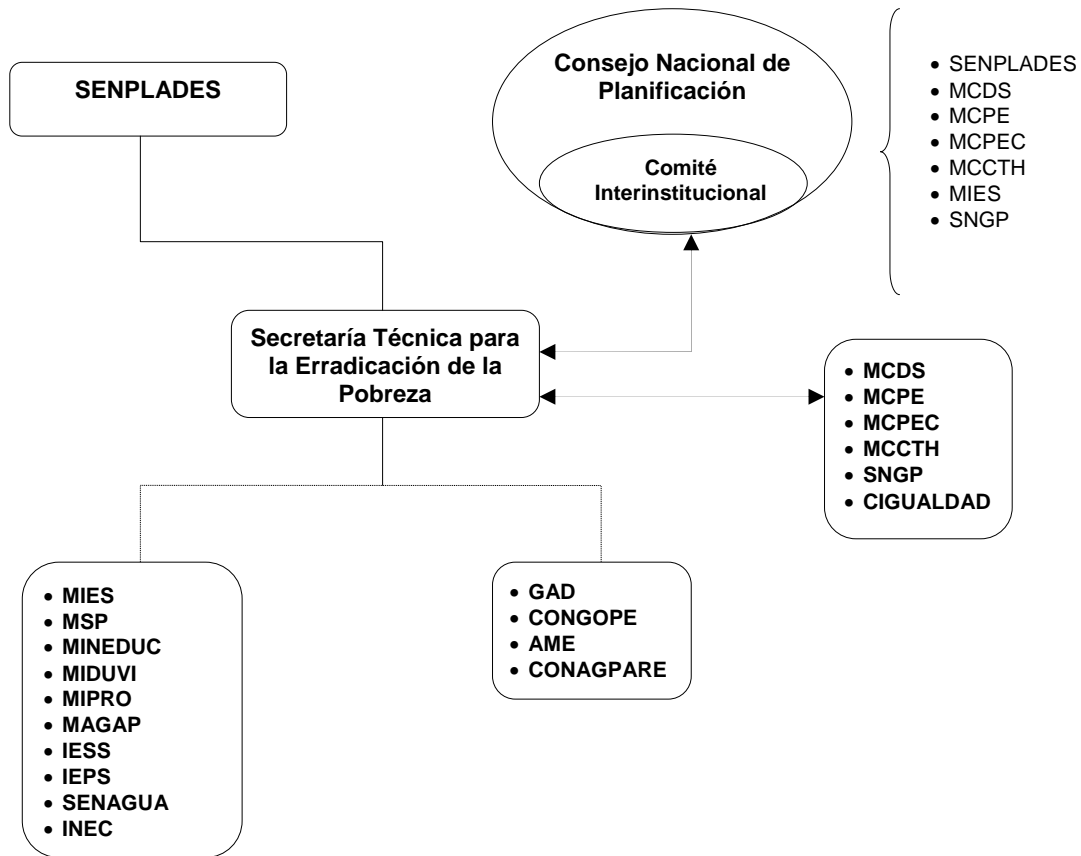
Anexo 3



Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV), 2001 y 2010; Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

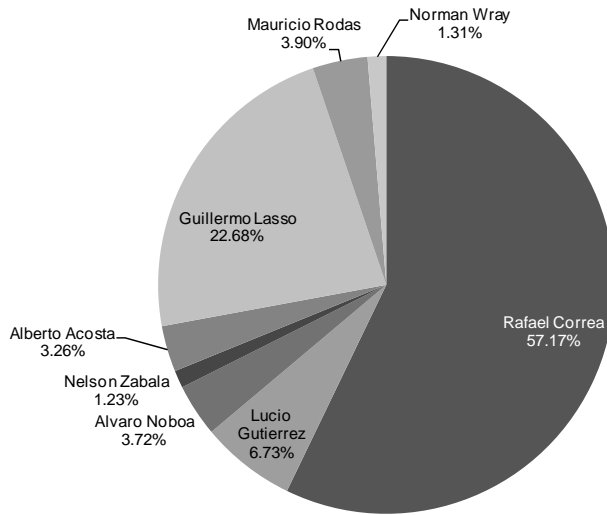
DIAGRAMA A.2
ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Elaboración: Secretaría Técnica para la erradicación de la Pobreza

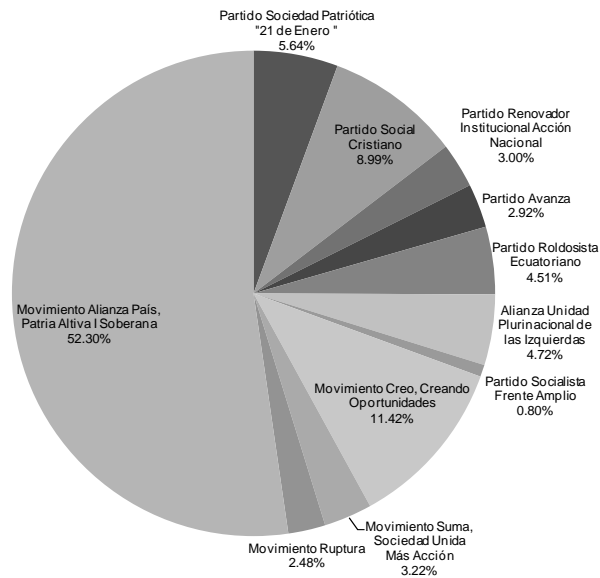
Anexo 4

GRÁFICO A.1
PORCENTAJE DE VOTOS PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE, ELECCIONES 2013, ECUADOR



Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE), Elecciones 2013 [en línea]<http://resultados.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>.

GRÁFICO A.2
PORCENTAJE DE VOTOS DE ASAMBLEÍSTAS NACIONALES, ELECCIONES 2013, ECUADOR



Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE), Elecciones 2013 [en línea]<http://resultados.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=9&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>.

Anexo 5

Actores presentes y ausentes en el Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza

La participación en el Seminario Internacional “Erradicación de la Pobreza en América Latina y el Caribe”, tanto de ponentes como de público presente, estuvo conformada por funcionarios públicos (especialmente, de instituciones relacionadas con el sector social); docentes y algunos representantes de gobiernos seccionales y de organizaciones de la sociedad civil (especialmente, organizaciones de mujeres). Sin embargo, la participación de otros sectores y actores de movimientos sociales, gremiales (trabajadores y representantes de los sectores productivos), así como de otras instituciones públicas (Seguridad Social, Ministerio de Finanzas, Ministerio Coordinador de la Política Económica) fue reducida.

CUADRO A.7
ACTORES PRESENTES Y AUSENTES EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE
ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

Actores presentes	Actores ausentes
Directivos y técnicos de instituciones públicas relacionadas con el sector social (MCDS, MIES)	Directivos y técnicos del MSP.
Municipalidades	Directivos y técnicos del IESS
Representantes de los sectores productivos (Cámara de Industriales)	Directivos y técnicos de los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas armadas y Policía (ISSFA, ISSPOL, respectivamente)
Académicos	Directivos y técnicos de los Ministerios del Sector Económico: Ministerio de Finanzas (MF), Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de Industrias y Productividad;
Funcionarios de Organismos de Cooperación Internacional (PNUD, ONU Mujeres, FAO)	Directivos y técnicos del Ministerio de Relaciones Laborables
Organizaciones de mujeres	Directivos y técnicos del SRI
SENPLADES	Organizaciones de trabajadores
	Afiliados a la seguridad social y al seguro social campesino
	Representantes de los sectores productivos (Cámara de la Pequeña Industria, Cámara de Comercio)
	Representantes de movimientos sociales

Fuente: Lista de participantes al Seminario Internacional de Erradicación de la Pobreza, , realizado en Quito, Ecuador el 30 y 31 de julio y 1 de agosto de 2013, organizado por Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo 6

Acrónimos

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
APS	Atención Primaria de Salud
AUS	Aseguramiento Universal de Salud
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAR	Comisión Interagencial de apoyo a la Reforma en el Ecuador
CIBV	Centros Infantiles del Buen Vivir
CNP	Consejo Nacional de Planificación
CONADIS	Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONASA	Consejo Nacional de Salud
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
ENCMP	Estrategia Nacional para el cambio de la Matriz Productiva
ENEMDUR	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo urbano y rural
ENEP	Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza
ENI	Estrategia Nacional para la Igualdad
ENIEP	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza
ENIMS	Estrategia Nacional para la Igualdad y Movilidad Social
FASBASE	Fortalecimientos y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud
FFAA	Fuerzas Armadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
IEPS	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFA	Instituto de la Niñez y la Familia
INP	Instituto Nacional de Preinversión
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

MAIS	Modelo de Atención Integral de Salud
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MCE	Ministerio de Comercio Exterior
MCPE	Ministerio Coordinador de la Política Económica
MCPEC	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad
MCSE	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
MCTH	Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORI	Operación Rescate Infantil
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PPS	Programa de Protección Social
PROAUS	Programa de Aseguramiento Universal de Salud
SENAGUA	Secretaría del Agua
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETEDIS	Secretaría Técnica de Discapacidades
SETEP	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza
SIGIS	Sistema informático para la gestión integral de salud
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública
SOLCA	Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador
SRI	Servicio de Rentas Internas
STCMP	Secretaría Técnica del Cambio de la Matriz Productiva
SUO	Seguro universal obligatorio
TSSE	Transformación Sectorial de Salud en el Ecuador
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.
195. La segregación escolar público privada en América Latina, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y otros (LC/L.3827), 2014.
194. El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, Roxana Maurizio (LC/L.3825), 2014.
193. La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Heidi Ullmann, Carlos Maldonado, María Nieves Rico (LC/L.3819), 2014.
192. La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria, Rosario Aguirre, Fernanda Ferrari (LC/L.3805), 2014.
191. El espacio normativo de la autonomía como realización de la igualdad, Gustavo Pereira (LC/L.3792), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

205

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org