



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Jara, H.X.; Mideros Mora, A.; Palacio Ludeña, M.G.

Citation

Jara, H. X., Mideros Mora, A., & Palacio Ludeña, M. G. (2024). Cuarenta años de política social en el Ecuador: una breve introducción. In *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador* (pp. 5-11). Editorial PUCE. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3947617>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3947617>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

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

*H. Xavier Jara¹
Andrés Mideros-Mora²
María Gabriela Palacio³*

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

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

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

2 Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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