

**UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS**

UNIVERSIDAD  
DE LOS HEMISFERIOS



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**TEMA: “APROXIMACIÓN CRÍTICA AL CONCEPTO DE  
UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DEL  
ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES IMPLEMENTADAS POR  
EL ACTUAL GOBIERNO ECUATORIANO”**

**TRABAJO (TITULACION ESPECIAL) PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

**AUTOR: CAROLINA FÁTIMA PONCE EGUIGUREN**

**TUTOR: MAGÍSTER GABRIEL SANTIAGO GALÁN MELO**

**QUITO, DICIEMBRE 2015**

## **Índice**

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>El concepto de universalización de la seguridad social.....</b>	<b>4</b>
<b>Las políticas sociales en Ecuador.....</b>	<b>9</b>
<b>Educación.....</b>	<b>12</b>
Crítica.....	15
<b>Vivienda y servicios básicos.....</b>	<b>17</b>
Crítica.....	19
<b>Empleo.....</b>	<b>21</b>
Crítica.....	27
<b>Salud.....</b>	<b>33</b>
Crítica.....	35
<b>Conclusiones.....</b>	<b>37</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>43</b>

## **RESUMEN**

La reciente preocupación de los organismos internacionales por erradicar la pobreza como una meta urgente en el camino hacia el desarrollo ha hecho que el concepto de universalización de la seguridad social –entendido como la cobertura total de los servicios sociales- gane fuerza. Sin embargo, la sola cobertura de estos servicios parece ignorar una serie de condiciones que pueden afectar gravemente la calidad de vida de las personas y entorpecer el desarrollo. El actual gobierno ecuatoriano, liderado por el presidente Rafael Correa, es claro ejemplo de esto pues los grandes avances alcanzados mediante las políticas sociales se han visto opacados, en muchos aspectos, por otras actuaciones gubernamentales que afectan gravemente la calidad de vida de los ecuatorianos. El presente trabajo muestra los vacíos conceptuales en la universalización a partir del análisis de las fortalezas y debilidades de las políticas sociales actualmente implementadas en el país.

## **ABSTRACT**

The interest that international organisms have recently shown in eradicating poverty as an urgent goal in the path towards development has caused that the concept of universalization of social security –understood as the complete coverage of all social services- to gain strength. However, the coverage of these services on it's own seems to ignore a number of conditions that can affect people's quality of life and hinder development. The current Ecuadorian government, led by President Rafael Correa, is a clear example of this, because the big advances achieved through social policies have been overshadowed, in many aspects, by other government actions that seriously affect Ecuadorians' quality of life. This essay shows the conceptual gaps in universalization, based on the analysis of the strengths and weaknesses of the social policies currently implemented in the country.

## **Dedicatoria y agradecimientos**

*A Dios Todopoderoso, por quien todo esto es posible y a quien busco dedicar cada paso, grande o pequeño, de mi vida.*

*A mis padres, Juan y Paty, por darme de gratuidad la vida y todas las cosas maravillosas en ella.*

*A mi hermano, por ser un apoyo y un ejemplo a seguir.*

*A Edward, por ser mi compañero durante estos últimos años.*

*A todos mis profesores, piezas imprescindibles de la hermosa carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.*

*A mis compañeros, por la amistad.*

# **Aproximación crítica al concepto de universalización de la seguridad social a partir del estudio de las políticas sociales implementadas por el actual gobierno ecuatoriano**

*La falacia del cuadro estadístico estriba en que es unilateral, en la medida en que representa sólo el aspecto promedio de la realidad y excluye el cuadro total. La concepción estadística del mundo es una mera abstracción...*  
Carl Jung

## **Introducción**

Las políticas públicas ejecutadas por un gobierno deben adaptarse a los constantes cambios que se suscitan en la sociedad y a las necesidades que de ellos surgen; para esto, es necesario que se realice una constante evaluación de los resultados conseguidos en el interior del país. Al hablar de servicios sociales, el nivel de cobertura es un factor clave para determinar la eficacia de las políticas públicas. Así, se podría pensar que una política social exitosa es aquella que cubre a un mayor porcentaje de la población.

Ya a finales del siglo XVI e inicios del XVII, en Inglaterra se promulgó la Ley de Pobres como una respuesta a la necesidad del Estado de cuidar la calidad de vida de sus habitantes; más tarde, en la Alemania de finales del siglo XVII, Otto von Bismark coordinó la prestación de servicios públicos, implementando el primer sistema de seguridad social y para la primera mitad del siglo XX habían seguido su ejemplo varios países europeos, con el Estado de Bienestar Social (Narro Robles, Cordera Campos, & Lomelí Vanegas, s/f). Finalmente, después de la Gran Depresión estadounidense se puntualiza esa ayuda estatal bajo el concepto de Política Pública con el *New Deal*<sup>1</sup> ideado por Franklin D. Roosevelt.

---

<sup>1</sup> El *New Deal* fue el plan ideado por el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt para salir de la crisis posguerra de 1930. Fue el más grande y costoso programa en la historia de la presidencia estadounidense y consistió en el restablecimiento del sistema bancario, generación de empleo para los jóvenes, construcción de numerosas obras, escuelas y hospitales y la expansión de los servicios básicos al sector rural (BBC).

Desde entonces, varios indicadores se han desarrollado para determinar con la mayor exactitud posible el éxito de las políticas sociales. En esa misma línea de acción, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) se ha valido de las perspectivas de reconocidos investigadores, que serán citados a lo largo del presente trabajo, para rescatar el concepto de universalización de la seguridad social y determinar qué porcentaje de la población de diferentes países está cubierto por las políticas sociales en materia de jubilación, educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos, entre otros.

Sin embargo, un análisis más profundo de la situación en ciertos países puede demostrar que el nivel de cobertura de las políticas sociales, por sí solo, no es un indicador suficientemente completo, ni demuestra la realidad nacional o la calidad de vida de sus habitantes. El régimen que gobierna la política ecuatoriana desde 2007 -y al que el propio Presidente Rafael Correa ha calificado como socialista del siglo XXI- puede tomarse como ejemplo de la premisa anterior pues, a pesar de que ha habido una gran inversión en las políticas sociales y éstas han llegado a una buena parte de la población –acercándose a una auténtica universalización de la seguridad social– el gobierno ha tenido una gestión cuestionable en otros aspectos como el ambiente político, los procesos democráticos, la participación ciudadana en el proceso legislativo, la libertad de expresión, de prensa y de empresa y la recepción de inversión extranjera. Estas últimas actuaciones afectan la calidad de vida de los ecuatorianos y pueden limitar el desarrollo del país.

Con este antecedente, el presente trabajo parte de la hipótesis de que el concepto de universalización de la seguridad social -ya sea como un indicador de desarrollo o como una medida para la erradicación de la pobreza- presenta algunos vacíos, pues ignora otras actuaciones gubernamentales que pueden opacar los logros alcanzados en materia de servicios sociales, como está sucediendo en Ecuador. Así, el objetivo fundamental que persigue este trabajo es deducir los vacíos que presenta el concepto de universalización de la seguridad social, a partir del análisis de las políticas sociales implementadas por el actual gobierno ecuatoriano, en temas de educación, salud, servicios básicos, vivienda y empleo.

Establecido el objetivo principal de este trabajo, para conseguirlo se proponen tres objetivos específicos:

- a) Llegar a una definición clara de la universalización de la seguridad social en su concepción más amplia, determinando las áreas de política pública que se deben considerar dentro de este concepto.
- b) Dentro de las áreas previamente delimitadas, analizar la eficacia de la gestión gubernamental ecuatoriana en cuanto a sus políticas sociales así como aquellas falencias que puedan afectar a los avances logrados.
- c) Deducir del análisis de la gestión gubernamental ecuatoriana, los vacíos del concepto de universalización de la seguridad social, como un indicador de calidad de vida y como un paso hacia la erradicación de la pobreza.

Con estos objetivos en mente, la presente investigación se desarrolla con una metodología tanto cualitativa como cuantitativa. La perspectiva cualitativa se evidencia en dos ámbitos: por un lado, en la primera parte del trabajo, destinada a un análisis teórico del concepto de universalización de la seguridad social y por el otro, en el estudio político-ideológico de las políticas públicas implementadas por el actual Gobierno ecuatoriano. El enfoque cuantitativo se hace presente, en cambio, en el análisis numérico del alcance de dichas políticas públicas, es decir, en las cifras que permiten evidenciar qué porcentaje de la población es beneficiario de dichas políticas y el presupuesto que el Gobierno destina a estas políticas. Así, el análisis cualitativo buscará precisar el concepto de universalización de la seguridad social en general, y revisará el manejo de las políticas sociales en el Ecuador, mientras que el análisis cuantitativo reflejará propiamente el grado de universalización que se ha alcanzado en Ecuador.

Así mismo, el tipo de investigación en que se basa este trabajo es exclusivamente documental, pues se remite a tres tipos de documentos: aquellos ensayos científicos desarrollados bajo el auspicio de UNRISD sobre la universalización de la seguridad social; la información que varios autores y medios de comunicación han publicado sobre la gestión del actual gobierno ecuatoriano; y las cifras oficiales dadas por el gobierno acerca de su administración.

Finalmente, una última característica de la presente investigación es que se desarrolla en un nivel meramente exploratorio pues, al basarse en un concepto bastante reciente, no existen antecedentes de publicaciones críticas ni se han realizado todavía investigaciones

que determinen su aplicación en Ecuador. Por esto, el artículo buscará probar la hipótesis anteriormente planteada, cumplir con los objetivos determinados y así exponer un acercamiento crítico al concepto de universalización de la seguridad social, determinando las falencias que surgen del estudio de la realidad ecuatoriana. Es decir, no se trata de una crítica profunda que considere a la universalización de la seguridad social en todas sus dimensiones y aplicaciones sino que se limita a destacar los vacíos que se evidencian al tomar como ejemplo el caso ecuatoriano.

## **El concepto de universalización de la seguridad social**

Se mencionó anteriormente que el sistema de seguridad social tiene sus antecedentes más remotos en los siglos XVI y XVII, aunque fue propiamente desarrollado por Bismark y se consolidó con el concepto de Política Pública que surge del *New Deal* norteamericano. No obstante, el concepto del que parte este trabajo –la universalización de la seguridad social- es bastante reciente y, por ende, no está estrictamente delimitado sino que depende, en gran medida, del autor que lo utiliza y de la aplicación que busca darle. Esto hace que el marco teórico dentro del que se desarrolla este trabajo sea flexible, por lo que se aplicará la visión que mejor se adapte al planteamiento de la presente investigación.

En primer lugar, es necesario señalar que el replanteamiento del concepto que aquí se considera responde a la preocupación de los organismos internacionales por establecer la erradicación de la pobreza como una meta urgente y aún más fundamental que el desarrollo económico en sí. Es decir, los organismos internacionales proponen que, a través de la universalización de la seguridad social se puede alcanzar la erradicación de la pobreza y que no se debe buscar el desarrollo económico de los países hasta no alcanzar esta meta. Así, la universalización de la seguridad social debe ser medible y se tomaría como un indicador que permite determinar cuán cerca están los Estados de alcanzar este objetivo primordial.

En segundo lugar es indispensable aclarar dos conceptos más que sirven como pilares para la universalización de la seguridad social: el de Estado de Bienestar y el de política pública. El primero se puede entender desde una definición bastante clara como la de Geoff Bertram: “El Estado de Bienestar es el conjunto de políticas y gastos del gobierno destinados a asegurar a las personas o grupos dentro de la comunidad clientelar beneficios tangibles -materiales o inmateriales- que dichas personas o grupos no podrían alcanzar a



través de su participación en la economía de mercado” (2001). De la definición anterior podemos destacar que el elemento clave del Estado de Bienestar parece ser la capacidad del Estado para prestar servicios sociales a la población, por sí mismo o en cooperación con instituciones privadas. Este aspecto va de la mano con la segunda definición, la de Política Pública, entendida como la respuesta efectiva del Estado a las necesidades sociales.

Otra aclaración importante es la distinción entre universalización y centralización o socialización, pues estos dos últimos términos se refieren a una actuación exclusivamente estatal en cuanto a la prestación de servicios públicos, mientras que la universalización implica la meta de que dichos servicios cubran al total de la población, aun cuando para la consecución de esta meta el Estado central establezca alianzas estratégicas con instituciones o empresas del sector privado u otros entes, como empresas de economía mixta y organizaciones no gubernamentales.

Dicho esto, el siguiente paso es definir el concepto base del presente trabajo, el de universalización de la seguridad social. Es necesario empezar, entonces, por definir qué es la seguridad social, es decir, qué servicios públicos se consideran al hablar de seguridad social.

Al respecto existen dos posturas principales: un primer grupo de autores explican que se trata estrictamente de las políticas en materia de salud pública, protección laboral y servicios de jubilación. Dentro de este grupo está, por ejemplo, Armando Barrientos (2010), quien se apega a la definición de la Organización Internacional del Trabajo, que entiende a la protección social como la gama de instituciones públicas, normas y programas destinados a proteger a los trabajadores y sus familias de las contingencias que ponen en riesgo un nivel de vida básico. La OIT incluye dentro de la protección social tres elementos: un sistema de aseguramiento social, la asistencia social y las regulaciones al mercado de trabajo (Barrientos, 2010). Así mismo, Christopher Pierson, en su artículo *Late Industrializers and the Development of the Welfare State*, considera como factores para el desarrollo del Estado de Bienestar los beneficios en caso de lesiones de trabajo, maternidad y discapacidades, la cobertura familiar y las compensaciones por desempleo (Pierson, 2004).

La segunda postura es aquella que amplía la noción de seguridad social a las políticas de salud, vivienda, educación, empleo y servicios básicos. Bob Deacon, por ejemplo en su

artículo *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare* (2010) destaca la explicación de la Sección de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, que señala que la mejor práctica en la política social debe contener: a) acceso equitativo a la salud básica, educación, agua y servicios sanitarios y vivienda; b) protección social, es decir, permitir a las personas reducir su vulnerabilidad ante las crisis; y c) normas fundamentales de trabajo (Deacon, 2000). A esta postura se une Thandika Mkandawire, que opone el universalismo a las políticas sociales selectivas y explica que “bajo el universalismo, toda la población disfruta de los beneficios sociales como un derecho básico” (Mkandawire, 2005), hablando más bien de una universalización de todos los beneficios sociales como una garantía de derechos.

A pesar de que este último enfoque es minoritario entre los autores que han investigado sobre la universalización de la seguridad social, es precisamente el que se tomará como base, por dos razones: en primer lugar, porque si este concepto responde a la meta urgente de erradicar la pobreza, no puede ser limitado solo las políticas relativas a la salud y protección del trabajador, por medio del sistema de aseguramiento social, sino que se deben considerar además todos los servicios sociales, que son decisivos para superar la pobreza, como la educación, la vivienda y la cobertura de servicios básicos. En segundo lugar, se debe recordar el objeto de este trabajo: al pretender un análisis crítico de la universalización de la seguridad social parece más conveniente tratar el tema en su concepción más amplia para que la crítica pueda ser también tan amplia como sea posible dentro del contexto de esta investigación.

Así, se puede entender a la universalización de la seguridad social en su concepción más amplia como el proceso que busca la cobertura de los servicios y políticas sociales en el total de la población, independientemente del financiamiento público o privado que tengan las instituciones que prestan estos servicios, con el fin de lograr -como meta fundamental y más urgente que el desarrollo- la erradicación de la pobreza. Se trata también de un concepto medible numéricamente y que busca proyectarse como un indicador, primero del porcentaje de la población que tiene acceso a los servicios básicos, y después de las posibilidades que tiene el país de erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo.

De esta definición se pueden destacar algunos caracteres propios de la universalización de la seguridad social. En primer lugar, se trata de un proceso en el que, poco a poco, los criterios de aplicación de los servicios sociales se van ampliando, de manera que cada vez sean más los beneficiarios de estos.

En segundo lugar, como todo proceso, la universalización de la seguridad social toma tiempo e implica políticas de Estado a largo plazo; no se puede conseguir con la sola planificación de políticas de Gobierno que respondan a un único periodo administrativo. Así, autores como Carrin y James concuerdan en que en los países en desarrollo, con un PIB per cápita inferior a \$1000, como Vietnam o Zambia, alcanzar una cobertura absoluta de los servicios puede tomar entre 35 y 50 años. Incluso en economías actualmente fuertes la implementación es paulatina: en Alemania el proceso de universalización duró cerca de un siglo, desde que Bismark instauró el primer sistema de seguridad social hasta la década de 1980, cuando más del 80% de la población estaba cubierta.

Así mismo, el hecho de que se trate de un proceso lleva implícito un constante cambio que estará guiado por la realidad nacional. Por lo tanto la universalización debe adaptarse a los cambios locales y a las características sociales, culturales, geográficas, demográficas e históricas de cada país. Esto, sin embargo, puede implicar que la universalización de la seguridad social no necesariamente deba ser una meta para todos los países. En esta misma línea de pensamiento, encontramos ciertos autores críticos de la universalización que proponen otros modelos. Como ejemplo se puede citar a Evelyne Huber y John Stephens que, en su artículo *The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective* hablan de los beneficios de la privatización de los sistemas de pensión para el mercado. De igual forma, Geoff Bertram en *Assesing the Structure of Small Welfare States* explica que en algunos países pequeños ciertas medidas de apoyo individual, como objetivos claros y específicos, pueden ser más beneficiosas, debido a la manera en que se vive la pobreza (Bertram, 2001). Aunque dejando de lado esas críticas y en concordancia con la perspectiva de UNRISD, hay autores como Mkandawire (Mkandawire T. c., 2011), quien señala que el desarrollo de la seguridad social está intrínsecamente ligado a las economías industriales exitosas en Europa y que la provisión universal de la seguridad social es un elemento clave para la erradicación de la pobreza en países en desarrollo.

Por otro lado, hemos establecido que una característica de la universalización es la cobertura total de los servicios. En esta misma línea, un editorial de la revista *The Lancet*<sup>2</sup> explica que el concepto de universalización de la seguridad social, en lo referente al campo de la salud, tiene como eje central el que un servicio social esté disponible en un momento de necesidad, sin causar un gasto directo en el usuario. El planteamiento de socorrer a las personas en los momentos de mayor necesidad (sea por enfermedad o por cualquier otra situación) está indudablemente vinculado con el desarrollo si se considera cifras tan impactantes como por ejemplo, que en el mundo cerca de 100 millones de personas caen en la pobreza anualmente debido a una enfermedad<sup>3</sup>. Con este fundamento, Margaret Chan, Directora General de la OMS, asegura que la cobertura universal es simplemente el concepto más poderoso que la salud pública ofrece<sup>4</sup> (The Lancet, 2012). Así mismo, en la resolución de la conferencia Río+20 se incluyó un párrafo que reconocía la importancia de la cobertura universal de la salud, como paso en el camino del desarrollo sustentable<sup>5</sup> (Evans, Marten, & Etienne, 2012).

Una última característica de la universalización se refiere al financiamiento de los servicios sociales. Como se estableció anteriormente, universalización y centralización (o socialización) no son sinónimos: mientras que en la centralización los servicios sociales están exclusivamente en manos del Estado, en la universalización es admisible, e incluso recomendable, que se establezcan alianzas estratégicas entre el sector público, el privado y la sociedad civil de modo que los servicios sociales puedan alcanzar una mayor cobertura y el Estado no tenga que correr con todo el gasto que esto implica por sí solo.

Finalmente, acerca de los servicios a los que se refiere el modelo de universalización, parece acertada la visión de autores como Wouter Van Ginneken (2001), quien sostiene que este concepto debe extenderse a otras políticas sociales relacionadas, por ejemplo, con el empleo y la educación, pues es más probable que las personas con un nivel económico bajo puedan gozar de estos servicios si reciben un apoyo gubernamental que si tienen que correr con los gastos por sí solos. Este autor también señala que si el Estado

---

<sup>2</sup> El volumen 380 de la revista presenta una serie de artículos acerca de la universalización de la seguridad social, que fueron expuestos en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2012.

<sup>3</sup> India es un claro ejemplo de este fenómeno: más de 60 millones de personas cayeron en la pobreza por costos relacionados a la salud en el año 2011.

<sup>4</sup> La cita original en inglés dice: "...universal coverage is the single most powerful concept that public health has to offer".

<sup>5</sup> El párrafo original en inglés dice: "We also recognize the importance of universal health coverage to enhancing health, social cohesion and sustainable human and economic development. We pledge to strengthen health systems towards the provision of equitable universal coverage. We call for the involvement of all relevant actors for coordinated multi-sectoral action to address urgently the health needs of the world's population."

logra una cobertura total de estos servicios, que se presentan como necesidades instantáneas, los trabajadores –aun los que no estén en relación de dependencia- estarán más dispuestos a hacer contribuciones para otras necesidades a largo plazo, como su jubilación. Tomando en cuenta este planteamiento y la meta de erradicación de la pobreza que se encuentra detrás de este concepto, parece necesario hacer un análisis acerca de la aplicación de este modelo en los campos de educación, empleo, salud, vivienda y servicios básicos en nuestro país.

## **Las políticas sociales en Ecuador**

Una vez definido el concepto de universalización de la seguridad social, y determinados los ámbitos de política pública que se incluyen dentro del presente análisis, es importante revisar brevemente la forma en que las políticas sociales se han manejado en Ecuador a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Desde que se instauraron los gobiernos de las Juntas Militares, en las décadas de 1960 y 1970 y hasta el año 2006, el país sufrió una época de constantes cambios y gran inestabilidad política. Esto llevó a que los gobiernos se alternaran entre aquellos defensores de las políticas neoliberales, con gran apertura a la inversión privada y a los organismos financieros internacionales, y aquellos más preocupados por las políticas sociales, que concedían un papel protagónico al Estado.

Esta inestabilidad, sumada a la crisis de 1999, fue perjudicial para el país, especialmente en lo que se refiere a las políticas sociales. El gran fenómeno migratorio hacia España fue reflejo de la dura realidad que se vivía en el país: el desempleo alcanzaba al 10% de la población económicamente activa y el subempleo al 60%; aumentó la pobreza, los salarios eran insuficientes y la calidad de los servicios sociales estaba bastante deteriorada (Paz y Miño Cepeda, 2012, pág. 25).

En este contexto, el Gobierno de Rafael Correa plantea la propuesta del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*<sup>6</sup> con una mayor participación estatal y un enfoque principalmente social. Dentro de esta visión, un primer paso que marca la tendencia gobiernista es la Constitución de 2008, norma profundamente garantista en cuanto a los derechos sociales. El artículo 340

---

<sup>6</sup> El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 explica que el Buen Vivir o *Sumak Kawsay* nace de una visión andina y lo define de la siguiente manera: “forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito”.

de esta norma establece la creación de un sistema nacional de inclusión y equidad social que “*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*”. Este sistema actúa en los ámbitos de 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.

Así las políticas del sistema nacional de inclusión y equidad social están articuladas con los planes de política pública<sup>7</sup> que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) renueva cada cinco años.

Fernando Martín Mayoral, expone como ejemplo de este enfoque social en las políticas gubernamentales: “El gasto social (educación, salud y desarrollo comunal) como porcentaje del PIB que se había mantenido en torno al 4,5% del PIB entre 2000 y 2006, a partir de 2007 se duplica y alcanza el 9,62% en 2011” (Mayoral, 2012, pág. 257) y entre 2007 y 2014 esta cifra se triplicó. Así mismo, este rubro significó el 46% del Presupuesto General del Estado en 2013 (Ministerio Coordinador de Política Económica, 2014) y entre el 2006 y 2013 la inversión social por persona, en salud, educación, bienestar social y deporte, se incrementó en 319.33 dólares (Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica, 2014). La inversión social total fue de \$8,849.07 millones en 2014 mientras que en 2006 fue de apenas \$1,976.05 millones.

De igual manera, Sebastián Oleas y María Caridad Ortiz, en una investigación realizada en 2008 para la Corporación de Estudios para el Desarrollo –CORDES–, señalan que en Ecuador existen cerca de 120 programas para el desarrollo social, a pesar de que muchos no se encuentran vigentes, pues fueron creados en la década de 1970. Sin embargo, los que aún están funcionando representan el 90% del gasto público en el sector social y pertenecen en su totalidad al Estado, aunque este suele apoyarse en algunos municipios u

---

<sup>7</sup> El artículo 280 de la Constitución Política del Ecuador (2008) establece que “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos (...)”. Este instrumento es vinculante para el sector público. En el año 2007 se implementó el Plan Nacional de Desarrollo, que había sido presentado en la campaña electoral de 2006 y desde la promulgación de la Constitución en 2008 se han elaborado dos planes más: uno para el periodo 2009-2013 y otro, vigente aún, para el periodo 2013-2017.

organizaciones privadas, internacionales y de la sociedad civil para su ejecución (Oleas & Ortiz, 2011, pág. 29).

Como resultado de este enfoque social se puede mencionar que la extrema pobreza ha disminuido notablemente de 16,9% en 2006 a 9,4 en 2012, también ha habido una importante reducción en la pobreza que pasó del 37,6% en 2006 al 25,3% en 2012 y 22,5% en 2014; Además, el Ecuador fue país que más redujo la desigualdad entre 2007 y 2012 en Latinoamérica, reduciendo en 7 puntos el Coeficiente de Gini, mientras que los países de la región tuvieron una reducción promedio de 2 puntos

Sin embargo esta gran reinversión en el sector social no es una política aislada sino que es posible gracias a una serie de factores que facilitan la gestión gubernamental, como la mayoría de Alianza País en el poder legislativo y el hecho de que el Presidente se ha mantenido en su cargo por ocho años ininterrumpidos, creando un ambiente de mayor estabilidad política que le da continuidad al proyecto. A esto se suma el alto precio del barril del petróleo que se mantuvo hasta el 2014, aunque se espera que el nivel de gasto social se mantenga a pesar de la caída en el precio del petróleo pues, a finales de 2014 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de 300 millones de dólares para que el gobierno ecuatoriano conserve su inversión social (Agencia ANE, 2014) Como complemento de los réditos que el Estado recibe del petróleo, está la recaudación tributaria, la cual se ha triplicado durante los años que el gobierno lleva en el poder .

Con este antecedente se evidencia el rol activo que el Estado juega actualmente en materia de políticas sociales, lo que será analizado de manera más detallada en las siguientes secciones, en las que se presenta información específica sobre las políticas sociales en las áreas de educación, salud, empleo, vivienda y servicios básicos. Así mismo, a cada sección le sigue una crítica en la que se destacan ciertas falencias del Estado que afectan directamente a estos aspectos de la vida de los ecuatorianos. Finalmente, con base en estas falencias, se van determinando las críticas de las que es susceptible el concepto central de esta investigación.

## Educación

En materia de educación, existen dos estructuras articuladas dentro del sistema nacional de inclusión y equidad social: una que comprende la educación inicial, básica y bachillerato y otra que comprende la educación superior. El Ministerio de Educación es la entidad rectora de la primera, mientras que el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior rigen la segunda (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

En lo referente a la educación inicial, básica y bachillerato, el Ministerio implementa sus políticas conforme al plan decenal de 2007, cuyos objetivos fundamentales son la universalización de la educación inicial y primaria; una tasa de graduación a nivel secundario del 75%; y, por último, el fin del analfabetismo.

Con respecto a la erradicación del analfabetismo, mientras que el censo nacional de 1990 reflejaba que el 11,7% de la población analfabeta, para el 2001 la cifra se redujo a 9% y en 2010<sup>8</sup> alcanzó el 6,8% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010), lo que indica un progreso sumamente positivo hacia esta meta.

Respecto de la tasa de graduación a nivel secundario, no existe una cifra exacta del porcentaje de estudiantes que terminan el bachillerato, sin embargo, se puede decir que la educación secundaria también avanza hacia la universalización. La eliminación de las especializaciones en el bachillerato, y la creación de una malla curricular estándar para el Bachillerato General Unificado permite a todos los estudiantes de secundaria recibir materias básicas que conforman un “tronco común” y que son indispensables para el futuro de cualquier profesional. Así mismo, el gobierno da la oportunidad de terminar el bachillerato a los jóvenes que no pudieron hacerlo por cualquier motivo, a través de un programa de bachillerato intensivo, que dura entre 4 y 10 meses, dependiendo del número de años que el estudiante haya aprobado. Como resultado de estas y otras políticas, el 85% de los aspirantes a ingresar a universidades públicas aprobaron el Examen Nacional de Educación Superior, ENES, en la convocatoria de 2014 (Secretaría de Educación Superior, 2014b). Finalmente el Ministerio de Educación ha invertido una importante suma en varios colegios réplica de los unidades más prestigiosas del país.

---

<sup>8</sup> Último censo nacional realizado



Respecto a la universalización de la educación inicial, este objetivo parece ser el que más interesa a esta investigación. Un primer logro respecto a esta meta es que para 2014 el Ecuador tenía una tasa de matriculación en educación básica del 96% mientras que en el 2007 era del 92%. es decir, de 3'477,137 estudiantes matriculados en 2006 se pasó a 4'370,790 en 2014 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015). Sin embargo al comparar estas cifras con la tasa de matriculación de bachillerato, se encuentra que ésta fue de apenas el 62,5% en 2011, lo que significa que más del 33% de los niños no terminan la escuela o no continúan con sus estudios de bachillerato (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015).

Por otro lado, cabe recalcar que el programa decenal se compone de otros sub-programas, que incluyen la entrega gratuita de textos, uniformes y material escolar en zonas rurales y urbano-marginales, la ampliación del programa de desayuno escolar<sup>9</sup> y la eliminación del aporte voluntario de \$25, por parte de los padres de familia al inicio del año (Oleas & Ortiz, 2011, pág. 29).

El plan incluye también un importante porcentaje de inversión pública que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Financiamiento y Educación debe implicar un aumento anual del 0,5 por ciento del PIB para el presupuesto de educación hasta el año 2012, o hasta que el presupuesto de la educación alcance al menos el 6 por ciento del PIB (Ray & Kozameh, 2012, pág. 19). Ya que este es, seguramente, uno de los gobiernos que más ha invertido en educación<sup>10</sup> la meta de invertir el 6% del PIB en esta área no parece ser un imposible: en el 2011 se invirtieron 7963 millones de dólares, esto es el 2.82% del PIB (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012a) y para abril de 2014 el Vicepresidente Jorge Glas anunció una inversión del 5% del PIB en educación y ese mismo año se invirtió el 2.12% del PIB solo en educación superior, alcanzando el porcentaje más alto de Latinoamérica (Telesur, 2014).

En cuanto a infraestructura, a la fecha existen 53 Unidades Educativas del Milenio funcionando en el país y el Ministerio de Educación prevé la apertura de 35 más que están en construcción y de 212 que se construirían (Ministerio de Educación). Además, en materia de educación superior se han creado 4 nuevas universidades estatales especializadas:

---

<sup>9</sup> Para la entrega de uniformes y desayunos escolares, es destacable la cooperación entre las escuelas públicas, otras instituciones del Estado y la sociedad civil: En el caso de los uniformes, estos son realizados por artesanos o por personas privadas de la libertad, mientras que los desayunos en muchas comunidades rurales son preparados por madres de familia que se ofrecen voluntariamente.

<sup>10</sup> Para el 211 se había invertido 8 veces más en educación que en el 2006, según cifras oficiales de SENPLADES.

la Universidad de las Artes en Guayas, la Universidad Nacional de Educación en Cañar, Yachay en Imbabura y la Universidad Regional Amazónica en Napo, en las cuales se invirtió un total de \$1381 millones (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015).

Por otro lado, Fernando Mayoral señala que la política estatal en materia de educación ha apuntado tanto a mejorar la infraestructura como a un reordenamiento absoluto del sistema de educación, por medio de medidas como la evaluación de docentes y centros educativos, la Ley Orgánica de Educación Superior y la creación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), que reemplaza al ex Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP).

Además de estas medidas provenientes del Gobierno central, y a pesar del hecho de que el Estado sigue siendo el principal proveedor de educación pública en Ecuador, algunos gobiernos municipales de las principales ciudades del país tienen escuelas públicas y existen ciertas fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, principalmente religiosas, que mantienen centros educativos gratuitos. En efecto, al 2013 el 80% de los estudiantes se matricularon en escuela fiscales, municipales o fiscomisionales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015). Esto es un ejemplo claro de cómo la universalización puede diferenciarse de la centralización, ya que en este caso el Estado central no es el único proveedor de educación gratuita, sino que se ha apoyado en los gobiernos seccionales y en las organizaciones de la sociedad civil.

Todos estos logros fueron reconocidos en septiembre de 2012 por Kishore Singh, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, quien felicitó al gobierno por sus políticas públicas implementadas a través del plan decenal de educación, basadas en la Constitución y calificó de histórica la reforma educativa. Singh destacó, además que el Ecuador es un buen ejemplo de que la educación es un bien público disponible para quien quiera ser educado y quien lo necesita, recordando que la educación no es solo responsabilidad del Estado sino que se trata de una responsabilidad social, por lo que todos los actores de la sociedad deben darle la más alta prioridad y aportar con su mayor compromiso y apoyo (Singh, 2012).

## Crítica

A pesar de que el Gobierno actual ha establecido una serie de reformas a la educación básica y superior, emitiendo normas e implementando políticas públicas que han permitido aumentar la cobertura de la educación, varias críticas se pueden hacer en este ámbito. En cuanto a la educación inicial, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, vigente desde marzo de 2011, no tiene una amplia aceptación. Al respecto, Milton Luna, coordinador nacional de la organización no gubernamental Contrato Social por la Educación, considera que el modelo de gestión es defectuoso porque no hay unanimidad en cuanto a la calidad de la educación y afirma: “Nos hemos llenado de tecnología y edificios muy bonitos, pero el modelo educativo y la formación docente son temas de riesgo” (Carvajal, 2015).

Adicionalmente, en el ámbito de la educación superior es muy criticado el proceso legislativo del que surgen los cambios. Este aspecto ha sido estudiado, por ejemplo, por Ramiro Ávila Santamaría y Gina Benavides Llerena, quienes mencionan el hecho de que la Ley Orgánica de Educación Superior, una de las más controvertidas e importantes del actual régimen, no fue consultada a los estudiantes y maestros universitarios, lo que disminuye la participación ciudadana en el proceso y pone en duda la calidad de la norma, por no haber contado con la opinión de los principales afectados (Ávila Santamaría & Benavides Llerena, 2012, pág. 215). Otros importantes actores del campo de la educación superior, que si participaron del proceso legislativo, como Santiago Guarderas, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, aseguran que sus aportes no fueron productivos pues el Presidente de la República, haciendo uso de su facultad de veto, cambió casi por completo el proyecto de ley que había resultado del diálogo con algunos académicos y estudiantes (Correa & otros, 2012). Como resultado de este descontento y sentimiento de exclusión por parte de los principales grupos sociales, en julio de 2015 el asambleísta Miltón Gualán, representante de la Provincia de Zamora Chinchipe, presentó un proyecto de reformas a la ley, con el afán de que se de mayor participación a la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, aunque este aún no ha sido tratado. (Ecuador Inmediato, 2015)

Respecto de la misma ley se puede, además, hacer otra crítica: si bien es cierto su objeto es elevar el nivel de la educación a largo plazo, la manera en la que se ejecutó no parece ser la más adecuada. Desde la promulgación de la ley, 14 universidades han sido

cerradas y 5 se encuentran intervenidas por el Consejo de Educación Superior (CES), lo cual es bastante perjudicial para dos importantes sectores de la sociedad: por un lado, para un gran número de profesores universitarios que quedaron en el desempleo; y por otro, para los 38.000 estudiantes de las universidades cerradas, cuyas carreras en muchos casos tuvieron que suspenderse o se retrasaron notablemente.

Otro aspecto que ha sido duramente criticado durante el actual gobierno se refiere a las limitaciones a la libertad de expresión. Con base en el ejemplo de los numerosos periodistas, profesionales, empresas, estudiantes y medios de comunicación que han sido llamados a juicios de altísimas cuantías, generalmente por delitos de injuria y calumnia contra el Presidente de la República<sup>11</sup>, se podría pensar que las tendencias ideológicas de una persona pueden limitar el ejercicio de su profesión cuando surja algún conflicto con el actual gobierno o cuando, en ejercicio de su profesión, la persona haga alguna crítica (aunque sea constructiva) al régimen. Esto opaca los logros que se hayan podido conseguir en el campo de la educación pues, aunque se amplíe su cobertura y se faciliten los estudios superiores con becas (incluso en universidades de excelencia en el extranjero<sup>12</sup>), los profesionales en el Ecuador podrían encontrar numerosas trabas políticas para ejercer sus funciones, tendrían que aplicarlas en algún campo afín a la ideología política del gobierno o de una manera totalmente apolítica, cosa que es prácticamente imposible para el ser humano, que es inherentemente político.

En concordancia con esta línea de pensamiento se puede citar el comentario de la ex Ministra de Educación, Rosalía Arteaga, quien expresa su preocupación por las políticas del gobierno en materia de educación afirmando que, si bien la percepción de la gente puede ser favorable, los resultados en la educación se evidencian en las siguientes generaciones (Carvajal, 2015). Así, un cuestionamiento al actual régimen sería el de plantearse hasta qué punto es válido el hecho de ampliar el acceso a la educación si en un futuro los mismos niños y jóvenes que hoy se están formando van a convertirse en profesionales reprimidos, limitados en el desarrollo de sus propias opiniones e ideales.

---

<sup>11</sup> Un artículo del diario El Comercio revela que desde que Correa inició su mandato en 2007 figura como parte en 16 procesos judiciales -en todos como ofendido por injurias, daño moral, falso testimonio o amenaza- cifra que se confirma con una simple búsqueda en el sistema informático de la Función Judicial. Entre los demandados constan Diario La Hora, Diario El Universo y Banco del Pichincha. Uno de los procesos más destacados y que ejemplifica la cuantía que el Presidente suele plantear en los procesos es el seguido contra Emilio Palacio, ex columnista de diario El Universo, a quien Correa demandó por \$80 millones (Diario El Comercio, 2011).

<sup>12</sup> Cifras oficiales del gobierno indican que mientras entre 1995 y el 2005 solo se entregaron 237 becas para el extranjero, entre 2007 y 2014 se entregaron 10.482 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015).

En ese mismo sentido, ¿es realmente la universalización de la educación el único requisito para el desarrollo de las personas y las sociedades?, parece ser que no, pues en materia de educación el único considerando no debe ser el ahora, ni el número de estudiantes que acceden a las aulas, debe ser también el mañana, la calidad de profesionales que un Estado busca tener y las libertades y derechos se les debe garantizar.

De este análisis se deducen, entonces, las primeras falencias del concepto de universalización de la seguridad social. Como se pudo ver, la sola ampliación de la cobertura de la educación no es un indicador suficiente de su desarrollo; hay que considerar otros factores como la manera de implementar las reformas, la inclusión de los principales grupos sociales afectados en las reformas legislativas y las garantías democráticas y sociales para los profesionales. Además, es fundamental entender que la cobertura de los servicios no es suficiente sino que necesita complementarse con la calidad de los servicios: en el caso ecuatoriano, parece contradictorio que mientras algunas universidades hayan cerrado por no cumplir con los estándares de calidad de la entidad rectora, a nivel de educación básica y media sea muy criticada la calidad de la educación y se considere que no hay un consenso sobre la calidad. Así, la calidad debe avanzar paralelamente con la cobertura de los servicios, la población debe tener acceso a servicios de calidad y no debe plantearse la universalización si no se plantean primero los estándares de calidad que deben alcanzar los servicios universalizados

## **Vivienda y servicios básicos**

En Ecuador, el Estado se reserva la provisión de la mayoría de servicios básicos, como el agua, la energía eléctrica, la vialidad y otras infraestructuras, sin embargo, el artículo 316 de la Constitución contempla que estas competencias pueden ser delegadas a empresas municipales, de economía mixta o de economía popular y solidaria.

Esta colaboración entre el sector público, el privado y el tercer sector ha tenido sus frutos. En el ámbito de la vivienda, Ray y Kozameh (2012) señalan que ha habido un incremento en la expansión de programas de bono de vivienda (iniciados en 2007) y en los préstamos hipotecarios (que se comenzaron a otorgar en 2009) emitidos por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS): en 2012 se habían entregado 11585 préstamos hipotecarios, superando en \$550 millones los préstamos otorgados en 2011. Así mismo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en su publicación *8 años de*

*Revolución Ciudadana* destaca que 181 inmuebles privados patrimoniales fueron rehabilitados en el 2014 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015).

En el sector rural jugó un rol importante el Banco Nacional de Fomento, que duplicó el monto de sus créditos para agricultura y ganadería durante el periodo 2007-2011 (SENPLADES, 2012, pág. 38). Además, el gobierno central se ha comprometido a erradicar la extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y en conjunto con los gobiernos autónomos descentralizados ha aumentado el acceso al servicio de eliminación de excretas de 65,5% en 2007 a 86,4% en 2014; y en el mismo periodo el porcentaje de hogares que contaban con sistema de eliminación de desechos sólidos se incrementó del 26,6% al 56,7% y la tasa de hacinamiento se redujo de 27,9% a 14,7% (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015).

Además, en vialidad, en el 2011 se invirtió cerca del 5% del gasto público, frente al 3% que se invertía hasta 2006, y en energía cerca del 6%, frente al 0.2% que antes se destinaba a este rubro (SENPLADES, 2012, pág. 28). También hubo una importante coordinación entre el gobierno central y algunos gobiernos autónomos descentralizados que recibieron transferencias por un total de \$124,7 millones para programas de riego y drenaje y de \$71,6 millones para competencias de tránsito y vialidad. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)

Finalmente, una de las características de la política social ecuatoriana en general, pero que se ha acentuado durante el Gobierno de Rafael Correa, son los subsidios, que han tenido un impacto social positivo, a pesar del importante gasto estatal que representan. El rubro aumentó de \$2.012 millones en 2006 a \$5.010 millones en la proforma presupuestaria de 2012 (Mayoral, 2012, pág. 241). Este importante rubro del presupuesto estatal representa un valor equivalente al 20% PIB, mientras que en el resto de países del mundo se destina en promedio entre el 1 y el 3%, según lo explicó José Antonio Vargas, vicepresidente para América Latina y el Caribe del Consejo Mundial de Energía durante el Séptimo Congreso Internacional de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía que se realizó en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en agosto de 2014 (El Universo, 2014).

## Crítica

A pesar de que hasta 2012 había aumentado el porcentaje presupuestario destinado a los subsidios, la tendencia actual del gobierno es la eliminación de los subsidios de derivados del petróleo. Así, en agosto de 2013 el propio Presidente Rafael Correa planteó, en una de sus sabatinas, la posibilidad de que para este año se apliquen cupos para el consumo de gasolina, de manera que cada propietario tenga destinados 300 galones anuales para su vehículo y, después de esa cuota, tendría que pagar el costo de la gasolina sin subsidio (Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica, 2013). No obstante de que a la fecha no se ha concretado esta propuesta, si se está llevando a cabo otro proyecto, también anunciado en 2013, que busca la supresión del subsidio al gas licuado de petróleo. Este consiste en un financiamiento directo que el gobierno ofrece para que los hogares puedan acceder a una cocina de inducción, así como la prestación gratuita de los primeros 80kwh mensuales para quienes las adquieran (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable). Al presentar el proyecto, el presidente Rafael Correa anunció que para el año 2016 se eliminaría el subsidio al gas licuado del petróleo que se usa comúnmente en las cocinas domésticas e industriales.

Estos intentos por eliminar los subsidios a los derivados del petróleo responden principalmente al primer pilar que ha planteado el actual gobierno para lograr un cambio en la matriz productiva del país<sup>13</sup>. Así, estas políticas son solo un complemento del ambicioso proyecto de construcción de 8 nuevas centrales hidroeléctricas.

Ahora bien, pese a que un cambio de matriz productiva que elimine la dependencia del Estado hacia el petróleo y los recursos naturales sería positivo, se pone en tela de duda si realmente el uso de energía hidroeléctrica para sustituir al GLP y la construcción de estos

---

<sup>13</sup> El cambio de la matriz productiva es una de las metas más ambiciosas que se han planteado durante el gobierno de Rafael Correa. Este objetivo parte de la premisa de que el actual modelo de generación de riquezas es primario y extractivo en el sentido de que depende de la extracción de recursos naturales para producir materia prima que es exportada y, a su vez, importar productos con valor agregado que son elaborados a partir de esa misma materia prima. El gobierno considera que este modelo implica una desventaja para la economía ecuatoriana en el intercambio de productos con el resto del mundo, por lo que se ha planteado el objetivo de pasar a un modelo de especialización productiva de la economía que se base en aprovechar al máximo el conocimiento y las capacidades de sus ciudadanos, para así lograr también un modelo más incluyente y equitativo. Así, el cambio de la matriz productiva tiene 4 pilares: a) diversificación de la producción a través del desarrollo de nuevas industrias; b) agregación de valor a la producción existente, mediante la incorporación de tecnología; c) sustitución selectiva de importaciones con bienes que se producen en el país; d) fomento de exportaciones de productos nuevos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012c).

mega proyectos contribuyen al desarrollo sustentable<sup>14</sup> del país. La construcción de centrales hidroeléctricas no solo implica grandes riesgos ambientales, sino que pone en peligro a muchas poblaciones que habitan en las áreas donde se llevan a cabo estos grandes proyectos.

Es así que al hablar de servicios básicos no solo se debe tomar en cuenta el porcentaje de la población beneficiaria, como lo plantea la universalización, sino que también es importante analizar la fuente de los servicios públicos y los costos ambientales que implica su provisión, más aún en una época en la que los temas ambientales están estrechamente ligados al desarrollo, por lo que esta omisión constituye otra falencia más del concepto de universalización.

---

<sup>14</sup> El concepto de desarrollo sustentable fue presentado por la Comisión Brundtland ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1983. Se entiende por desarrollo sustentable “aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer o reducir las opciones de las generaciones futuras” (Bermeo Noboa, 2004). De modo que, en un diagrama de tres esferas, el desarrollo sustentable es el punto medio entre desarrollo ecológico, social y económico.



## Empleo

La teoría clásica del desarrollo supone que, debido al crecimiento económico, eventualmente todos los trabajadores van a estar asegurados y se encontrarán dentro del sector formal de empleo, pero la tendencia actual parece ir en dirección contraria con figuras como el autoempleo y el trabajo desde casa, que hacen que la afiliación al seguro social para el total de la población sea cada vez más difícil de lograr (Van Ginneken, 2003). Sin embargo, una serie de medidas implementadas por el actual Gobierno ecuatoriano indican que el país va en la dirección correcta hacia la universalización del empleo y de los servicios del seguro social.

Entre las más importantes reformas laborales del Gobierno de la Revolución Ciudadana, se consideran: a) la introducción del concepto de “salario digno”, b) la implementación de los indicadores de “empleo adecuado” y “empleo inadecuado”, c) la prohibición de tercerización e intermediación laboral<sup>15</sup> y del trabajo por horas, d) controles más rígidos para que se cumpla la obligatoriedad de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), e) aportaciones voluntarias para los trabajadores independientes o que no se encuentran bajo relación de dependencia, f) la afiliación para las amas de casa, g) el establecimiento de un procedimiento de despido ineficaz para mujeres embarazadas y líderes sindicales y h) la eliminación del contrato a plazo fijo.

El primer avance en materia laboral es la introducción del concepto de “salario digno”, el cual implica un monto algo mayor al salario mínimo y tiene como finalidad que las empresas distribuyan parte de sus ganancias entre los trabajadores hasta que estos puedan equiparar su salario mensual al costo de la canasta básica<sup>16</sup> (Ray & Kozameh, 2012). Es decir, por medio del salario digno se busca que los trabajadores tengan mayor acceso a productos necesarios para una vida digna, pagándoles una compensación adicional al final del año, la cual se calcula de la diferencia entre la suma el salario y los beneficios

---

<sup>15</sup> Muchos analistas y medios de comunicación utilizan indistintamente los términos *tercerización* e *intermediación*. Sin embargo, al prohibirse ambas figuras mediante el Mandato Constituyente No. 8, parece necesario hacer una distinción conceptual. Ramiro Viteri, profesor de investigación de FLACSO Ecuador explica que en la tercerización una empresa usuaria contrata un bien o servicio de otra, que presta su personal y maquinaria propia; mientras que en la intermediación la empresa usuaria contrata solamente la mano de obra para que trabaje bajo su dirección en una actividad que no forma parte del giro de la empresa usuaria (Viteri, 2008).

<sup>16</sup> La canasta básica es un conjunto de 75 productos cuyo valor se actualiza cada cinco años por encuestas del INEC para monitorear los precios de ciertos insumos y ajustar los salarios de los trabajadores (Multimedios).

recibidos y el salario digno. Esta medida, a pesar de haber despertado la oposición de los grupos empresariales, sí se ha acercado a su objetivo: el salario mínimo del 2014 era de \$340, y el salario digno de \$397.99, lo que permitía una cobertura casi total de la canasta básica, mientras que en el 2006, apenas se cubría el 68% (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

Con respecto a la categorización de “empleo adecuado” y “empleo inadecuado”, estos indicadores fueron desarrollados en octubre de 2014 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo en conjunto con el Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, dentro del marco de recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. El primer concepto se refiere a “la población que no tiene deficiencias ni de horas ni de ingresos”, es decir que trabaja la jornada completa y recibe al menos el salario mínimo; y el segundo a “la población con alguna deficiencia (ya sea de hora y/o de ingreso)” y sustituye a la anterior categoría del subempleo, aunque dentro de esta nueva categoría se incluyen tres sub-categorías más que son los subempleados, el empleo no remunerado y el otro empleo inadecuado -personas que pese a tener una deficiencia de ingresos no tienen el deseo ni la disponibilidad para trabajar más- (INEC, 2014). Esta especialización en las definiciones de trabajo, sin duda permitirá un mejor monitoreo de la situación laboral de la población y tuvo sus primeros resultados en la publicación *8 años de Revolución Ciudadana* de SENPLADES donde se utilizan ya estos indicadores: mientras que en 2007 existía un 43,2% de empleo adecuado y 50,8% de empleo inadecuado, en 2014 se registraba un 49,3% de empleo adecuado y 46,7% de empleo inadecuado.

Sobre la tercerización e intermediación laboral y el trabajo por horas, la necesidad de tomar medidas al respecto surge de un evidente abuso de estas figuras. A pesar de que deberían ser excepciones a la regla general de la relación de dependencia y debieron haberse usado solo para cierto tipo de actividades y servicios, algunos estudios indican que antes de su prohibición existían entre 400.000 y 700.000 personas que trabajaban bajo estas modalidades. Estas cifras son sumamente altas si tomamos en cuenta que según el INEC para el 2008, año que se prohibieron estas figuras, la población económicamente activa era de 2'360.348 personas y la población en edad de trabajar era de 3'750.449. Así, aproximadamente un 25% de la población económicamente activa o de la población en edad de trabajar estaba bajo una de estas modalidades.

Con estos antecedentes estas tres figuras fueron inicialmente reguladas mediante la Ley 48, publicada en el Registro Oficial No.298 de 23 de junio de 2006 y finalmente prohibidas mediante el Mandato Constituyente No. 8, aprobado el 30 de abril de 2008. Con esta norma, solo se permite la prestación de servicios complementarios (vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza) mediante un contrato mercantil entre la empresa usuaria y la empresa prestadora de servicios, la cual es una empleadora directa de sus trabajadores.

El espíritu del Mandato 8 fue además plasmado en el artículo 327 de la Constitución que establece que la relación laboral debe ser bilateral y directa y prohíbe cualquier tipo de precarización laboral. (Asamblea Constituyente, 2008). De esta forma se garantiza, incluso constitucionalmente, que todos los trabajadores tengan acceso a los beneficios que les corresponde por ley: un salario de acuerdo a tablas sectoriales, un contrato por escrito, afiliación a la seguridad social, fondos de cesantía, jubilación, bonificaciones, acceso a una parte de las utilidades de la empresa, indemnizaciones en caso de despido intempestivo, acceso a un posible sindicato o contrato colectivo y, en general, estabilidad laboral.

Además de cumplir eficientemente su objetivo, pues para julio de 2008, solo unos meses después de su promulgación, 24.514 trabajadores<sup>17</sup> habían sido regularizados, el Mandato 8 resuelve dos grandes problemas laborales que existían en el país: por un lado los constantes abusos que muchos trabajadores sufrían por parte de empresas terciadoras e intermediadoras que utilizaban esta figura para esconder la relación laboral y evadir sus obligaciones; y, por otro lado, la necesidad de otras empresas de contratar ciertos servicios solo ocasionalmente (aunque muchas veces de manera periódica o cíclica), pero sin que exista una verdadera relación de dependencia.

Respecto de la obligatoriedad de la afiliación al IESS se ha estipulado la responsabilidad, inclusive penal del empleador que no cumpla con esta obligación. Así, en el Código Orgánico Integral Penal, vigente desde el 10 de febrero de 2014, se establece prisión de uno a tres años para el empleador que no deposite las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad social (art. 242), y la falta de afiliación de un empleador a sus trabajadores es sancionada con prisión de tres a siete días en los casos en que el empleador

---

<sup>17</sup> Según un avance de datos del entonces Ministerio de Trabajo y Empleo, vigente hasta el 31 de julio de 2008 (Rivas, 2008).

sea una persona natural (art. 244), y con una multa de tres a cinco salarios básicos unificados para las personas jurídicas (art. 243) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014). A pesar de que estas medidas fueron rechazadas por un importante sector de la población pues se discutía cuán legal es la prisión en este caso y hasta qué punto es permisible utilizar el derecho penal, *ultima ratio*, para sancionar una infracción laboral, sin duda se ha conseguido un aumento en el número de afiliados al IESS. Cifras oficiales de esta institución indican que para noviembre de 2014 se registraron 3'123.467 de afiliados, frente a los 2'951.639 que se encontraban registrados en noviembre de 2013 (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2014). Sin embargo, este incremento está lejos de alcanzar la universalización de la seguridad social si se considera que actualmente el país tiene una población económicamente activa de casi 7.4 millones de personas, por lo que apenas el 44.62% de la PEA se encuentra afiliada al seguro social (Revista Vistazo, 2015).

Por otro lado se encuentran las aportaciones voluntarias para los trabajadores independientes o que no se están bajo relación de dependencia. En marzo del 2014 se anunció la posibilidad de que la afiliación obligatoria se extendiera a este grupo de trabajadores, con una aportación del 20.6% de sus ingresos. Esta propuesta fue totalmente rechazada y finalmente se estableció que este grupo de trabajadores realice sus aportaciones de manera voluntaria (El Comercio, 2014). Aún así la medida parece no haber tenido mayor acogida pues de los 3'123.467 afiliados que se registraban a noviembre de 2014 solo 97.799 son trabajadores independientes (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2014).

Otra política que hemos enlistado es la afiliación de las amas de casa, que es una medida que busca reducir la pobreza para los adultos mayores, dando mayor seguridad al cónyuge que no percibe renta de modo que pueda acceder a las prestaciones de salud del IESS y a una jubilación y así evitar que la pareja tenga que vivir con una pensión jubilar que está prevista solo para una persona. Este cuidado hacia las amas de casa tiene su fundamento jurídico en el tercer párrafo del artículo 333 de la Constitución que establece que la protección de la seguridad social se extenderá progresivamente a las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado, aunque apenas este año fue incorporada a la Ley de Seguridad Social, mediante la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en Hogar, vigente desde el 20 de abril. Esta ley establece como sujetos de protección a las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado y determina todas las regulaciones referentes a la afiliación para este sector de la población.

Se trata de una afiliación obligatoria cuyas aportaciones se calculan sobre la base del salario básico unificado, pudiendo tener una base inferior si los ingresos percibidos por la unidad económica familiar son inferiores a este (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015). Así, el aporte es del 13.25% de la base, que es un porcentaje del salario básico unificado, y es un aporte subsidiado parcialmente por el Estado. Si los ingresos son inferiores al 50% del salario básico unificado, la base para la aportación es el equivalente al 25% del SBU, con un subsidio estatal del 10.99%; si los ingresos están entre el 50% y el 100% del salario básico unificado, la base para la aportación es el equivalente al 50% del SBU, con un subsidio estatal del 7.95%; si los ingresos son entre el 100% y el 150% del salario básico unificado, la base para la aportación es el equivalente al 75% del SBU, con un subsidio estatal del 5.95%; y si los ingresos son superiores al 150% salario básico unificado, la base para la aportación es el equivalente al 100% del SBU, y el aporte del 13.25% de la base es asumido en su totalidad por la unidad familiar.

Siendo tan reciente esta medida, aún no se pueden evidenciar los efectos de esta disposición, ni contrastarlos con las expectativas del gobierno, que espera un total de 1'500.000 beneficiaras y solo en el 2015, 500.000 (El Universo, 2015).

Otra de las innovaciones que presenta la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en Hogar es el despido ineficaz para mujeres en estado de gestación o maternidad y líderes sindicales. Esta reforma fue incorporada al Código del Trabajo en sus artículos 187, 195.1, 195.2 y 195.3 y busca proteger, por un lado, la estabilidad laboral a la que tienen derecho las mujeres embarazadas y, por otro, el derecho de asociación de los trabajadores, impidiendo el despido de los líderes sindicales. El despido ineficaz consiste en un procedimiento que pueden iniciar estas personas ante un inspector de trabajo en caso de que su empleador de por terminada la relación laboral (siempre que no sea por una de las causales de Visto Bueno). El procedimiento se inicia con la demanda del trabajador y la contestación del empleador y posteriormente se lleva a cabo una audiencia de conciliación que permite a las partes llegar a un acuerdo. En caso de que no exista acuerdo el inspector del trabajo puede declarar el despido ineficaz y, si lo hace, el empleador tiene la obligación de reintegrar al trabajador a sus funciones y cancelarle los salarios que estuvieran pendientes con un recargo del 10%. Adicionalmente da al trabajador la posibilidad de no reintegrarse a sus funciones con el derecho a recibir

una indemnización equivalente a un año de su salario, más la indemnización correspondiente por despido intempestivo.

Este procedimiento se contrasta con el anterior que establecía el mismo código y en el cual las mujeres embarazadas y los líderes sindicales también tenían derecho a una indemnización adicional equivalente a 12 remuneraciones, pero no se establecía la obligación del empleador de reincorporarlos en sus funciones.

Finalmente, otra de las reformas que recientemente se hizo al Código del Trabajo consiste en la eliminación del contrato a plazo fijo. Antes de esta reforma, la regla general era que los contratos de trabajo podían tener un periodo de prueba de hasta 90 días y después de este tiempo tenían un periodo de duración mínimo de un año, podían renovarse por un año más y después se renovaban de manera indefinida. En contraste, los artículos 11, 14 y 15 del actual código establecen que la regla general es que un contrato de trabajo, después del periodo de prueba, se renueva indefinidamente. Esta norma también busca proteger la estabilidad laboral a la que tienen derecho todos los trabajadores, pues elimina la posibilidad de que el empleador termine la relación laboral por desahucio, figura que solo operaba en los contratos de plazo fijo y que consistía en la notificación del empleador de no renovar el contrato, dando derecho al trabajador a una indemnización equivalente al 25% de la última remuneración completa por cada año de trabajo. Así, con la eliminación del contrato a plazo fijo, cuando el empleador decida dar por terminada la relación laboral por causas que no permitan proceder con Visto Bueno se constituirá el despido intempestivo y tendrá que indemnizar al trabajador bajo esta figura.

Una vez explicadas estas seis políticas gubernamentales, todas tendientes a la universalización de la seguridad social y del trabajo, estudiaremos de manera general la realidad del ámbito laboral en el país desde que inició el gobierno de la Revolución Ciudadana. Algunos autores que analizan los indicadores en esta área, como Falconí, Muñoz, Paredes, Mayoral, Ray y Kozameh, destacan el hecho de que los niveles de desempleo y subempleo han bajado notablemente y que la tasa de ocupación plena se ha incrementado. Al corroborar los análisis de estos expertos con cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, se encontró que en el 2011 la tasa nacional de desempleo urbano fue la más baja de los últimos años y del conjunto de la región (5,1%), que para 2012 cayó aún más, situándose en el 4,9%, para diciembre de 2014 había llegado

al 4,5% y para marzo de este año era de 3.8%. De igual forma, en diciembre de 2012 por primera vez la ocupación plena (50%) se ubicó por encima de la tasa de subempleo (44% en 2011) y en 2013 la ocupación plena era de 52% frente al 43% de subempleo.

También ha habido grandes logros en cuanto a la inclusión laboral y la erradicación del trabajo infantil: se ha dado empleo a 80.381 personas con discapacidad y el trabajo infantil se redujo a menos de la mitad, logrando una tasa de 5,5% de la población infantil<sup>18</sup> en 2014, frente al 12,5% que trabajaba en 2007 y al 16,9% que se registraba en 2006 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

### **Crítica**

A pesar de que es indiscutible que durante el Gobierno de Rafael Correa los salarios mantuvieron un alza constante hasta 2014, acercándose al valor de la canasta básica, también hay ciertas reformas perjudiciales. En un análisis de 2012, Pablo Luicio Paredes señala que “en estos cinco años [2007-2012] se observa un estancamiento o disminución de la Población Económicamente Activa (PEA), frente a la tendencia demográfica natural de aumento del orden del 1,5% a 2% anual”. Paredes explica este fenómeno con la siguiente hipótesis: “hay grupos de personas de menor capacitación —incluyendo los jóvenes— que han abandonado la PEA porque la demanda por su trabajo ha disminuido ante el fuerte aumento de los salarios” (Paredes, 2012, pág. 132).

Esto demuestra que el simple aumento de los salarios no necesariamente constituye un indicador de desarrollo. En ciertos casos, y dependiendo, por ejemplo, de un PIB per cápita bajo o de un desaliento a la inversión privada, el aumento de salarios puede incluso resultar contraproducente pues puede, más bien, desalentar a los empresarios a seguir generando fuentes de empleo, volviendo poco rentables a las empresas establecidas en el país.

Así mismo, ciertos cambios aparentemente positivos también pueden ser negativos en otros aspectos. Por ejemplo, Paredes sostiene que en los años del Gobierno de la Revolución Ciudadana ha disminuido la generación de empleo, por cambios en las reglas del juego, por ejemplo: la expectativa con el concepto de “salario digno”, las constantes

---

<sup>18</sup> La población infantil se considera entre 5 y 17 años. La reducción de 7 puntos porcentuales corresponde a aproximadamente 309.000 niños y adolescentes que dejaron de trabajar. Así mismo, entre 2006 y 2011, 450.000 niños y adolescentes dejaron de trabajar.

reformas tributarias y laborales y por la incertidumbre que se creó por el tiempo que transcurrió desde que se anunció una nueva ley antimonopolio (2007) hasta que esta fue aprobada (2011). La tesis del autor se apoya en datos como que entre 2007 y 2011 hubo una disminución de la inversión privada –esencial para la generación de empleos- de entre el 4 y el 5% del PIB. (Paredes, 2012, pág. 147).

También son criticables algunas de las reformas que trajo la Ley de Justicia Laboral. Así, la mensualización de las remuneraciones décimo tercera y décimo cuarta, la eliminación del subsidio del 40% de las pensiones jubilares, el límite al porcentaje de las utilidades que las empresas entregan a sus trabajadores y el límite a las brechas remunerativas son medidas que han sido rechazadas por un importante sector de la población.

Respecto de la mensualización de las décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones, esta medida constituye un intento del gobierno para inyectar capital en la economía en un año en el que se podría producir una crisis a nivel mundial por la baja en el precio del petróleo. Pero, a pesar de que se trata de una medida opcional para los trabajadores, tiene un riesgo sumamente grave que responde al contexto sociocultural del país. La sociedad ecuatoriana no se caracteriza por una fuerte cultura de ahorro; por lo tanto, el pago fraccionado de estas remuneraciones adicionales provocaría que las personas gasten más sin prever los costos adicionales en los que tendrán que incurrir en agosto o marzo y diciembre por el inicio de clases y la época navideña, provocando el endeudamiento de muchos trabajadores.

Esta observación destaca un elemento que ya se había planteado acerca de la universalización de la seguridad social: se trata de un proceso que debe adaptarse a las condiciones de cada país. Así, en un análisis que considere exclusivamente el grado de universalización, se pueden dejar de lado otras medidas que, como esta, no influyen en la cobertura de los servicios sociales, pero sí afectan a la calidad de vida de las personas al ignorar las circunstancias culturales, sociales y económicas del país.

Otra reforma que se mencionó es la eliminación del 40% del aporte estatal a las pensiones jubilares. Como ya se explicó, el artículo 237 elimina el aporte estatal que antes era fijo del 40%, y establece que el Estado será responsable subsidiario y garantizará el pago de pensiones únicamente cuando el IESS no cuente con los recursos económicos



suficientes para cubrir esta obligación. Aparentemente, la medida responde a la crisis que actualmente enfrenta el Estado por la baja en el precio del petróleo y el excesivo gasto público, pero ha sido justificada por el gobierno con el argumento de que actualmente existe un superávit en el IESS, lo que hace innecesario el aporte estatal.

Sin embargo, algunos importantes sectores de la sociedad consideran que se trata de una medida que pone en riesgo los derechos de los trabajadores y jubilados y que contraviene varios tratados internacionales y la misma Constitución. Por ejemplo, el jurista Santiago Guarderas, que brindó asesoría jurídica a un grupo de jubilados para presentar una demanda de inconstitucionalidad de la Ley, en una entrevista con Ecuavisa, explicó que "De acuerdo con la Constitución, con el artículo 11, que trata del ejercicio de los derechos, se establece que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuye, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos (...)" (El Universo, 2015). Otra demanda de inconstitucionalidad fue presentada por la organización Unidad Popular, con más de 350 mil adhesiones. Su director, Geovanny Atarihuana, explicó que la reforma pone en riesgo las jubilaciones de los afiliados menores de 48 años. Además viola el artículo 371 de la Constitución que dice: "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" y es discriminatoria por cuanto se han mantenido los aportes del 60% que el Estado hace al ISSFA y al ISSPOL, mientras que se elimina el aporte estatal para el seguro de los civiles. La demanda presentada por este grupo impugna además la forma de cálculo en las pensiones jubilares: mientras antes se disponía un aumento automático anual de hasta el 16% para las pensiones más bajas, la reforma establece que el único criterio para el aumento es la inflación, lo que afecta directamente a las pensiones que hoy reciben los jubilados (Atarihuana, 2015).

Juan Carlos Díaz-Granados, director ejecutivo de la Cámara de Comercio de Guayaquil, también cuestionó el argumento del gobierno explicando que el superávit no corresponde a un superávit en caja, sino a cuentas por cobrar del IESS (Tapia, 2015). Joaquín Viteri, ex director del IESS, expresó su desacuerdo con la medida, recordando que en 1942 se expidió la Ley del Seguro Social, con base en estudios previos realizados con la intervención de la Organización Internacional del Trabajo y que fue en esos estudios en los que se determinó la necesidad de un aporte estatal de 40%. Así, Viteri prevé una afectación directa a las futuras generaciones por un déficit financiero pues explica que el superávit que

existe actualmente corresponde al incremento en el número de afiliados y que, por ende, debe ser destinado a las jubilaciones futuras.

También, un estudio del Fondo de Población de Naciones Unidas reveló que 19% de la población ecuatoriana es joven por lo que a futuro podrían afiliarse a la seguridad social, sin embargo, debido a la profesionalización podrían retrasar la maternidad, lo que disminuiría la población activa a futuro (El Telégrafo, 2015).

Con estos antecedentes no sorprende que esta reforma sea considerada como riesgosa para el sistema de pensiones jubilares y haya causado la indignación de varios de sus beneficiarios quienes, incluso antes de que se aprobara la ley, marcharon y buscaron ser escuchados por el propio Presidente de la República, aunque evidentemente no consiguieron ningún avance.

Por otro lado, la siguiente reforma negativa que se mencionó es el límite a las utilidades que las compañías entregan a sus trabajadores. El artículo 97.1 del recientemente reformado Código del Trabajo estipula que las utilidades repartidas por las compañías entre sus trabajadores no pueden superar el valor de 24 remuneraciones básicas y que el excedente estará destinado a las prestaciones solidarias de la seguridad social (Asamblea Nacional, 2005). Es evidente que esta medida busca compensar la eliminación del aporte estatal del 40% a las pensiones de la seguridad social, pero es, además, de fundamental importancia destacar que se trata de una norma confiscatoria y que afecta gravemente los derechos de los trabajadores. Así, resulta sumamente contradictorio que un gobierno que se presenta como garantista y con un enfoque social tan profundo perjudique de esa manera a los trabajadores para cubrir una necesidad que responde a un mal manejo de los fondos estatales.

Estas dos medidas reflejan la grave incidencia que el mal manejo de recursos por parte del Estado ha tenido en los derechos de sus habitantes. Así, y como ya se mencionó anteriormente, es evidente que al hablar de universalización de la seguridad social, es necesario que ésta se base en un modelo técnico de planificación a la largo plazo, que permita su sustentabilidad, y no solo en políticas de gobierno que respondan a las circunstancias momentáneas o a los intereses políticos de quienes se encuentran en el poder.

Finalmente, una última reforma que formó parte de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar es la reducción de las brechas remunerativas. Esta se encuentra estipulada en el artículo 133.1 del Código del Trabajo y establece la facultad del ministerio rector de establecer un límite a las remuneraciones que perciben quienes ostentan los cargos más altos en una compañía, con relación a quienes reciben el salario más bajo en la misma. Si bien se trata de una medida tendiente a reducir la desigualdad, se trata también de una limitación a la propiedad privada, a las empresas familiares, a la inversión privada y es, en general, confiscatoria pues mientras busca beneficiar a unos perjudica gravemente a otros.

Por otro lado, cabe recalcar que, a pesar de que las tasas de desempleo y subempleo han disminuido durante este periodo gubernamental, gran parte de las nuevas fuentes de trabajo provienen del sector público: el gasto público en salarios se duplicó entre 2008 y 2014. Este dato parece insólito si además se considera que durante los 8 años de gobierno de la Revolución Ciudadana solo se han creado 43 entidades nuevas frente a las 99 eliminadas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015). Parece ser, entonces, que el actual Gobierno se guía por el precepto de que en el sector público mayor gasto equivale a más eficiencia. Pero este supuesto presenta dos problemas: en primer lugar, un aumento excesivo en el personal de las instituciones públicas puede desencadenar una excesiva burocracia, lo que perjudica principalmente al usuario y en general crea ineficiencia en los servicios públicos; y en segundo lugar, por principio y tal como lo demostró ya el obsoleto socialismo marxista-leninista de la URSS, el sector público no puede dar empleo a toda la población, ni siquiera a una gran parte de ella. Menos aún puede hacerlo un gobierno que sigue dependiendo de una fuente inestable de ingresos, como el petróleo y que, a la baja del precio de este debe asegurarse algún otro ingreso, como un aumento en los impuestos<sup>19</sup>.

De este razonamiento podemos deducir otra crítica al concepto de universalización de la seguridad social: en el ámbito del empleo, no se trata de limitarse a un análisis cuantitativo del porcentaje de la población que tiene ocupación plena; se trata también de tomar en cuenta cuál es la fuente de ese empleo. Así, no se puede considerar que el Ecuador esté avanzando hacia el desarrollo si gran parte de la población está empleada por el

---

<sup>19</sup> Actualmente la recaudación tributaria financia más del 50% del Presupuesto General del Estado (Diario El Telégrafo, 2015) y a diciembre de 2014 era de \$74.310 millones, mientras que en 2006 era de apenas \$21.995 millones (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015).

Estado, menos aún por un Estado que depende todavía del precio del petróleo, que actualmente está bajo una administración que mantiene un gasto público excesivo y que, por ende, en cualquier momento puede volverse incapaz de sostener tantos puestos de trabajo con salarios mucho más altos que el promedio y puede verse obligado a dejar sin empleo a una importante cantidad de personas. Resultaría mucho más conveniente que, además de considerar las tasas de empleo y desempleo se considere, por ejemplo, el nivel de inversión que ingresa al país, para así garantizar que el Estado solo mantiene el número necesario de empleados públicos y la mayor parte de empleo proviene de empresas que tienen la capacidad de crecer y seguir generando más empleo.

Otra crítica que se hace a la realidad laboral del país, se refiere al sistema de seguridad social ecuatoriano: son evidentes las numerosas deficiencias en los servicios prestados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS-, como el retraso en pago de jubilaciones, que se deben a la deuda que el Estado Ecuatoriano se ha visto obligado a mantener con la institución y que a 2012 era de casi 2800 millones de dólares (Mayoral, 2012, pág. 242). Actualmente este déficit corre el riesgo de agravarse con la eliminación del aporte permanente del 40% que el Estado hacía a las pensiones jubilares.

Esta situación refleja otra posible crítica a la universalización de la seguridad social: un mal manejo de los recursos estatales puede afectar gravemente la calidad de los servicios que la población recibe. Por lo que es un factor indispensable, pero que en general no se considera cuando se hace un análisis de la universalización de los servicios, el que el modelo planteado por el gobierno sea sostenible en el corto y largo plazo.

## Salud

El Estado es el principal proveedor de salud pública en Ecuador. En este ámbito, las acciones se coordinan a través del sistema nacional de salud, del cual el Ministerio de Salud Pública es la entidad rectora y a su vez, se compone de una red de vice-ministerios (2), subsecretarías (4), coordinaciones (5) y direcciones (34) (Ministerio de Salud Pública, 2014). Adicionalmente, el sistema cuenta con una red pública integral de salud, “conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad” (Asamblea Constituyente, 2008).

Durante la administración de Rafael Correa, el gasto público destinado al sector salud ha tenido un importante aumento: de 520 millones de dólares o 1,2% del PIB en 2006 a 1308 millones o 1,95% en 2011 (Mayoral, 2012, pág. 257); este aumento también se evidencia en los ingresos del IESS, que pasaron de 1384 millones de dólares en 2006 a 6629 millones en 2015, y en el número de beneficiarios que en 2006 era de apenas 2 millones y en 2013 pasó a ser de 6,84 millones. Este dinero se ha invertido en una mejor coordinación de las instituciones de salud, que dependen del Ministerio, en la creación de una Red Pública Integral de Salud, que abarca a entidades estatales de salud y seguridad social, así como el Programa de Cobertura de Enfermedades Catastróficas y en mejorar la infraestructura de 65 hospitales y 85 centros de salud a nivel nacional.

Entre los resultados de este aumento en la inversión podemos constatar, por ejemplo, que las consultas subieron más de dos veces desde el año 2006 (Falconí & Muñoz L., 2012, pág. 89). En efecto, mientras que en el 2006 hubo 16'199.151 consultas médicas en establecimientos del Ministerio de Salud Pública, en 2014 esta cifra ascendió a 43'870.174 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015) y se considera, en general, que ha habido una mejora en la atención pública pues la jornada laboral para el personal de salud se estandarizó a 8 horas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012a). Así mismo, “las tasas de vacunación han subido de manera vertiginosa, de hecho, la cantidad total de vacunaciones dadas en todo el país estaba bastante constante entre 2007 a 2008, bajando de 2,6 hasta 2,5 millones, pero luego subió a 3,3 y 3,6 millones en 2009 y 2010, respectivamente” (Ray & Kozameh, 2012, págs. 17-18).

Además, el hecho de que el sistema de salud pública en el Ecuador se base en contribuciones parece un paso positivo en el camino hacia la universalización de la seguridad social, si seguimos el pensamiento de Guy Carrin. En un artículo desarrollado en el marco de la OMS, el autor señala que las contribuciones permiten separar el uso directo del pago. Así, en el caso ecuatoriano todos los trabajadores deben realizar contribuciones al IESS, proporcionales a su salario, independientemente de que sean o no usuarios de la salud pública. Este sistema, basado en el principio de solidaridad, a su vez genera mayor equidad en los servicios de salud, lo que es una meta clave en este ámbito (Carrin, 2000). Así mismo, Carrin señala que es un verdadero acierto dividir los costos de la afiliación –modelo que se aplica en Ecuador- pues esto genera un beneficio tanto para el contribuyente como para el empleador y fomenta la afiliación hacia el total de la población –o al menos, hacia el total de la PEA-. Si el costo de la afiliación no es compartido, se produciría lo que Carrin denomina “selección adversa”: si la contribución es muy alta, los usuarios van a evadirla o renunciar a su afiliación, haciendo que solo aquellas personas con problemas más graves de salud permanezcan afiliadas, lo cual encarecería la salud pública. Partiendo de este fenómeno, podemos destacar otro acierto del sistema ecuatoriano: la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social y el valor compartido de la misma permiten una mayor cobertura de salud a mejores costos.

Otro aspecto importante en el ámbito de la salud es el rol que la Vicepresidencia de la República tiene para beneficiar a personas discapacitadas desde que, por iniciativa del ex vicepresidente Lenin Moreno, se crearon programas especiales para favorecer a este grupo de atención prioritaria. Para el 2012 con los programas Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara, que han recibido un amplio reconocimiento nacional e internacional, se realizaron alrededor de un millón de atenciones médicas y ayudas técnicas, y entregado más de 12.000 bonos para el cuidado permanente de personas con discapacidades severas (Falconí & Muñoz L., 2012, pág. 90). Esta cifra ha alcanzado más del doble en solo dos años pues para finales del 2014 se había entregado el bono Joaquín Gallegos Lara a 20.346 personas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015). Además, gracias a la Misión Manuela Espejo, en el 2013, 230.119 personas recibieron ayuda técnica y 8.864 familias pudieron acceder a un hogar con instalaciones adecuadas para personas con discapacidad (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

## Crítica

Carrin presenta un estudio sobre las dificultades en la implementación de un sistema de salud pública en países en vías de desarrollo. El primero de los tres problemas que expone se relaciona con la equidad: no es fácil que la población de un país en vías de desarrollo comprenda que la equidad del sistema de salud no radica en el monto de las contribuciones, sino en ofrecer servicios de salud similares a quienes se encuentran en las mismas condiciones de salud, sin importar la contribución que hagan. Es evidente que este problema es mucho más visible en aquellos países con mayor desigualdad, por lo que no sorprende que la intención de hacer obligatorias las contribuciones de los trabajadores independientes haya tenido una reacción negativa por parte de un gran sector de la sociedad ecuatoriana y que la obligatoriedad de la afiliación para los trabajadores en relación de dependencia haya sido rechazada por muchos empresarios, a pesar de que la sanción a la misma fue aprobada en la consulta popular de 2011.

Lo planteado por Carrin evidencia no solamente un problema en la implementación de un sistema de seguridad social, sino también en la conceptualización de universalización de la seguridad social: no se trata de considerar solo el porcentaje de población que se beneficia de las políticas sociales, sino que es importante tomar en cuenta también factores como el índice de desigualdad del país y la conformidad que sus habitantes sientan o no respecto de las políticas públicas. Así, no se deberá perder de vista que las políticas sociales responden a necesidades de la sociedad y, por tanto, están en constante cambio para adaptarse a la realidad social, lo que hace que la universalización de la seguridad social *per sé* no pueda plantearse como una meta común para todos los países.

Una segunda dificultad en la implementación de sistemas de salud pública es la capacidad que tiene el Estado para satisfacer las necesidades de toda la población afiliada. En nuestro país esta dificultad es evidente: aunque todos los empleadores tienen la obligación de afiliar a sus trabajadores al sistema de seguridad social, no todos los trabajadores son usuarios de los servicios de salud de este, aunque probablemente si hagan uso, por ejemplo, de sus derechos a una pensión jubilar y a fondos de cesantía. Así, es claro que los hospitales públicos no tienen la capacidad cuantitativa ni cualitativa para cubrir las necesidades de salud de todos los afiliados. Ello puede, además, generar desconfianza del pueblo hacia su Gobierno. En el caso ecuatoriano, esto se traduciría en

que la población vea en la afiliación una obligación más que un beneficio común, causando una grave afectación política, aunque no disminuya el número de afiliados.

De igual manera, los recientes recortes por parte del gobierno al presupuesto del IESS demuestran la falta de sustentabilidad de las políticas del gobierno en materia de salud pública y afectan a sus usuarios. René Espinosa, en una carta a la dirección de diario El Comercio explica como él y miles de trabajadores más se vieron afectados en 2001, cuando se eliminó la Jubilación Especial Reducida, a la que podían acceder los afiliados con 25 años de aportes y 45 de edad, y cómo el déficit que actualmente tiene el IESS podría afectarlos nuevamente pues probablemente tengan que esperar aún más tiempo para acceder a su jubilación (Espinosa, 2014).

Esta problemática se resuelve con un planteamiento que sí ha sido considerado las investigaciones sobre universalización de la seguridad social: como ya se mencionó, la universalización no es igual a centralización. No se propone –ni es recomendable– que todos los servicios sociales provengan del Estado; por el contrario, para lograr la universalización es necesario establecer alianzas estratégicas entre el sector público, el privado y el tercer sector. Sin embargo, si se hace evidente un vacío del concepto de universalización. Con este tipo de problemas parece fundamental considerar elementos más subjetivos, como la satisfacción de la población respecto de los servicios públicos y la confianza hacia su gobierno.

Finalmente, Carrin plantea una dificultad en la implementación de un sistema de salud pública, que se evidencia en el estudio las condiciones políticas del país. Si un país mantiene un régimen represivo, los debates técnico-científicos sobre la seguridad social no se desarrollarán con total apertura, pues podría haber temor a expresar ciertas ideas al respecto. Como consecuencia, las necesidades específicas de la población podrían ser ignoradas. Este supuesto es fácilmente aplicable al país, si se consideran las críticas que el gobierno actual ha tenido respecto de las represiones a la libertad de expresión, al excesivo poder del gobierno central y a las actuaciones meramente coyunturales con que se manejan muchos ministerios, entre ellos el de salud pública. Esto nos demuestra otro vacío del concepto de universalización de la seguridad social: al no considerarse solo el alcance de los servicios sociales, se dejan de lado factores que afectan gravemente a la calidad de vida de las personas, como el ambiente político y democrático.



## Conclusiones

Esta sección pone fin a la presente investigación, exponiendo los resultados que se derivan de lo estudiado a lo largo del trabajo. Dado que el primer objetivo planteado era conseguir una definición de lo que implica la universalización de la seguridad social, las primeras conclusiones se referirán, precisamente, a ciertas aproximaciones teóricas sobre este concepto. En segundo lugar, y siguiendo la secuencia de los objetivos planteados, expondremos las conclusiones acerca del tipo de políticas sociales que el actual gobierno ecuatoriano está implementando. Finalmente, y para responder al tercer objetivo, se establecerá la relación entre las deficiencias en las políticas sociales impulsadas por el gobierno ecuatoriano y los vacíos que presenta el concepto de universalización de la seguridad social.

Respecto del ámbito conceptual de la universalización de la seguridad social se concluye lo siguiente:

- a) Pese a sus cinco siglos de historia en los que se han desarrollado sistemas de seguridad social, el concepto de universalización de la seguridad social ha sido recientemente rescatado bajo la visión de los organismos internacionales de plantear a la erradicación de la pobreza como una meta urgente en el camino hacia el desarrollo.
- b) En cuanto a los servicios sociales que se incluyen dentro de la universalización de la seguridad social existen dos corrientes: algunos autores se apegan al concepto estricto de seguridad social, considerando solo los servicios de salud pública, pensiones jubilares y protección al trabajador; mientras otros autores amplían el concepto a todos los servicios sociales, incluyendo educación, vivienda y servicios básicos.
- c) Considerando que la meta por la que se retoma este concepto es la erradicación de la pobreza y que algunos autores pretenden darle una dimensión medible, convirtiéndolo en un indicador de calidad de vida, es más conveniente tomar la perspectiva más amplia, que incluye todos los servicios sociales. Se podría hablar, incluso, de *universalización de los servicios sociales* más que de *universalización de la seguridad social*.

- d) En esta visión, una definición clara de universalización de la seguridad social es la planteada a lo largo de la presente investigación: “proceso que busca la cobertura de los servicios y políticas sociales en el total de la población, independientemente del financiamiento público o privado que tengan estos servicios, con el fin de lograr –como meta fundamental y más urgente que el desarrollo- la erradicación de la pobreza.”
- e) La universalización de la seguridad social es un proceso, por lo que debe estar amparada en políticas de Estado, no de gobierno, en una planificación técnica y sostenible en el largo plazo. Debe además, adaptarse a las condiciones socioculturales de cada país, y, en ningún caso, debe entenderse como centralización, pues la alianza entre el sector público, privado y tercer sector puede ser decisiva en este proceso.

Una vez expuestas las conclusiones respecto de la dimensión conceptual de la que trata este trabajo, se presentarán los resultados que arrojó la investigación acerca de las políticas sociales implementadas actualmente en el país. Al respecto se puede decir lo siguiente:

- a) En un complejo contexto de inestabilidad política que inició en Ecuador en las décadas de 1960 y 1970 y que desencadenó en una fuerte crisis a finales de la década de 1990, el gobierno encabezado por Rafael Correa marca un punto de inflexión en materia de políticas públicas pues condiciones favorables como la mayoría legislativa, la estabilidad política, el alto precio del petróleo que se mantuvo hasta 2014 y el incremento en la recaudación tributaria, le han permitido realizar una inversión sin precedentes en los sectores sociales.
- b) Pese a la amplia cobertura que han alcanzado las políticas sociales del gobierno de la Revolución Ciudadana, algunas actuaciones del mismo opacan los efectos positivos de esas políticas y afectan la calidad de vida de los ecuatorianos. Se pueden mencionar, por ejemplo, las represiones a la libertad de expresión, libertad de prensa, las limitaciones a la propiedad privada e inversión privada, la exclusión de los principales actores sociales de los procesos legislativos, la emisión de leyes que violan preceptos

constitucionales y principios jurídicos y las varias contradicciones entre el discurso del gobierno y sus acciones.

- c) En lo referente a la educación, los principales logros del gobierno ecuatoriano son: la reducción del analfabetismo, el incremento de las tasas de matriculación y graduación, la entrega gratuita de textos y uniformes escolares, la eliminación del aporte en las escuelas públicas, la fuerte inversión en infraestructura, las evaluaciones a los docentes y la descentralización de la educación, que se evidencia en las alianzas entre el gobierno central, los gobiernos seccionales y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las debilidades en el aspecto educativo se evidencian en la falta de unanimidad respecto de la calidad en la educación básica y secundaria; un proceso legislativo excluyente, como sucedió con la Ley Orgánica de Educación Superior; la mala ejecución de las políticas que afecta a docentes y estudiantes; y las constantes represiones a la libertad de expresión.
- d) En cuanto a las políticas de vivienda y la provisión de servicios básicos, se evidencia una cooperación entre el sector público, sector privado y tercer sector, así como una expansión en los bonos de vivienda y préstamos hipotecarios, la rehabilitación de inmuebles patrimoniales, la ampliación de la cobertura de servicios básicos en el sector rural, un incremento en el presupuesto destinado a vialidad y energía y una alta inversión estatal en subsidios. No obstante, actualmente se busca eliminar los subsidios a los derivados del petróleo mediante la construcción de mega proyectos hidroeléctricos que implican un gran daño ambiental para el país y afectan la calidad de vida de las poblaciones aledañas a estos proyectos.
- e) En el ámbito del empleo, nuevamente se destacan múltiples logros estatales en el camino hacia la universalización: la introducción de los conceptos de “salario digno”, “empleo adecuado” y “empleo inadecuado”, que permiten una evaluación más técnica de la situación laboral; la eliminación de la tercerización y el trabajo por horas; los estrictos controles hacia los empleadores para dar cumplimiento a obligatoriedad de afiliación al IESS; la inclusión de trabajadores independientes al sistema de seguridad social; la

afiliación de las amas de casa; la creación de la figura del despido ineficaz; la eliminación del contrato a plazo fijo; la disminución de las tasas de desempleo y subempleo; la inclusión laboral de las personas discapacitadas y la reducción del trabajo infantil. A pesar de esto, aún existen ciertas debilidades como el estancamiento de la población económicamente activa, el desaliento a la inversión y generación de empleo, las deficiencias en el sistema de seguridad social y los problemas de sustentabilidad del excesivo incremento de personal en el sector público y, en consecuencia, la dependencia de los trabajadores hacia un Estado. A esto se suma el modelo insostenible estatal que aún se financia sobre todo con recursos no renovables, que ha tenido que incrementar drásticamente su recaudación tributaria debido al gasto público y que no facilita la creación privada de empleo. Además, se han implementado políticas claramente negativas como la mensualización de las décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones, el recorte en el presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el límite a las utilidades percibidas por los trabajadores.

- f) Por último, el aspecto de la salud pública en Ecuador también presenta avances. El incremento en la inversión en salud y la coordinación de las instituciones públicas han producido una alza en el número de consultas y la tasa de vacunación. Además, el sistema de aportes al IESS acerca al país a la equidad y la atención que las personas con discapacidad han recibido a través de los programas Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara ha sido altamente reconocida. Pese a esto también se evidencian deficiencias relacionadas con la capacidad de las instituciones de salud pública para atender a todos sus usuarios, la calidad de los servicios prestados y la evidente gestión coyuntural con que se maneja actualmente el Ministerio de Salud Pública, que dificulta el debate y la participación ciudadana en la implementación de políticas.

Una vez que se han delimitado las fortalezas y deficiencias en las políticas y servicios sociales que presta el gobierno ecuatoriano, un último paso es exponer ciertas conclusiones respecto de los vacíos que presenta el concepto de universalización de la seguridad social, partiendo del caso ecuatoriano.

- a) El estudio del concepto de universalización de la seguridad social tiene dos finalidades principales: por un lado, responde a una preocupación de los organismos internacionales que plantea a la erradicación de la pobreza como una meta urgente en el camino hacia el desarrollo; y, por otro, se han realizado estudios destinados a determinar en qué grado está universalizada la seguridad social en distintos países del mundo. Esta última finalidad le da al concepto una dimensión medible por lo que se podría pensar que se trata de una noción destinada a convertirse en un indicador. Respondiendo a la primera finalidad, efectivamente una universalización de las políticas sociales es un importante primer paso hacia la meta de erradicar la pobreza puesto que más personas pueden acceder a la educación, salud, empleo, vivienda y servicios básicos. Sin embargo, si se considera que esta es solo una primera meta en el camino hacia el desarrollo, la universalización, por sí sola, es insuficiente, pues descuida aspectos como la calidad de los servicios prestados, la fuente de estos servicios, el manejo de los recursos estatales, los aspectos ambientales, el contexto cultural, el ambiente político-democrático y la confianza de las personas en su gobierno, cuestiones que son esenciales para lograr un auténtico desarrollo.
- b) La sola implementación de políticas sociales de amplia cobertura ignora el hecho de que algunas de estas medidas pueden tener efectos positivos y negativos en la sociedad. Un claro ejemplo de esto se evidencia en el aumento en los salarios que se ha dado en los últimos años en Ecuador: si bien esta parecería ser una medida positiva para el trabajador, puede tener el efecto de desalentar la creación de empleos, excluyendo a un gran porcentaje de la población del sistema laboral.
- c) Respecto al concepto de universalización de la seguridad social como indicador, un vacío que presenta es el hecho de no considerar la importancia de la inversión privada para el desarrollo de las naciones. Un ejemplo de lo anterior es el hecho de que en Ecuador, durante el actual periodo de gobierno, el mercado no se ha desarrollado con la misma fuerza con la que ha crecido el Estado. Así, el país se ubica en el puesto

159 de entre 168 países en el índice de libertad económica y recibe muy poca inversión extranjera, aunque se mantenga una buena posición en el índice de competitividad (puesto 70 aproximadamente) gracias al aumento en el gasto público por parte del Estado (Zambrano Pontón, 2014).

- d) Los vacíos que ya hemos mencionado hacen necesario que éste concepto se apoye en otros más complejos como el concepto de desarrollo sustentable o en otros indicadores como el de Gini y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), para la desigualdad.

Todo lo expuesto confirma la hipótesis de la que parte este trabajo al demostrar que la universalización de la seguridad social puede plantearse como un primer paso para la erradicación de la pobreza, pero que se trata de un problema mucho más complejo y que no puede ser resuelto desde una perspectiva meramente numérica, requiere un entendimiento profundo del ser humano y de su interacción en la sociedad, así como de la forma en que las actuaciones gubernamentales lo afectan o benefician. Por otro lado, los vacíos que presenta el concepto de universalización de la seguridad social impiden que este pueda proyectarse como un indicador de vanguardia, pues presenta una visión muy reduccionista de la realidad de un país y de sus posibilidades de desarrollo y necesita apoyarse en otros indicadores mucho más amplios y desarrollados.

## Bibliografía

- Agencia ANE. (20 de Diciembre de 2014). Un crédito contingente del BID por \$300 millones permitirá a Ecuador mantener el gasto social. *Radio Equinoccio*, págs.  
[http://radioequinoccio.com/inicio/item/5229-credito-de-\\$300-millones-para-que-ecuador-mantenga-gasto-social.html](http://radioequinoccio.com/inicio/item/5229-credito-de-$300-millones-para-que-ecuador-mantenga-gasto-social.html).
- Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica. (3 de Agosto de 2013). En 2015 se focalizará subsidio de gasolina en Ecuador. *Andes*, págs.  
<http://www.andes.info.ec/es/economia/2015-focalizara-subsidio-gasolina-ecuador.html-0>.
- Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. (15 de Enero de 2014). Ecuador exhibe notables avances económicos y sociales en los últimos siete años. *ANDES*, págs.  
<http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-exhibe-notables-avances-economicos-sociales-ultimos-siete-anos.html>.
- Asamblea Constituyente. (28 de Septiembre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2005). *Código del Trabajo*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Ley para la Justicia Labral y Reconocimiento del Trabajo no Remunerado en el Hogar*. Quito.
- Atarihuana, G. (28 de Abril de 2015). Por qué los jubilados consideran inconstitucional la Ley de Justicia Laboral. (E. Espín, Entrevistador) Ecuavisa.
- Ávila Santamaría, R., & Benavides Llerena, G. (2012). El desarrollo normativo como garantía de derechos. Balance de la producción legislativa de la Asamblea Nacional. En S. Mantilla Baca, & S. Mejía Ribadeneira (Edits.), *Rafael Correa, Balance de la Revolución Ciudadana* (págs. 187-218). Quito: Planeta.
- Barrientos, A. (2010). *Social Protection and Poverty*. UNRISD.
- BBC. (s.f.). *BBC*. Recuperado el 13 de Agosto de 2015, de The New Deal:  
<http://www.bbc.co.uk/schools/gcsebitesize/history/mwh/usa/newdealrev1.shtml>
- Bermeo Noboa, A. (2004). *Desarrollo Sustentable en la República de Ecuador*. Obtenido de UNEP: <http://www.unep.org/gc/gc23/documents/ecuador-desarrollo.pdf>
- Bertram, G. (2001). *Assessing the structure of small welfare states*. Londres: Commonwealth Secretariat/ UNRISD.

- Carrin, G. (2000). *Social Health Insurance in Developing Countries: A Continuing Challenge*. Ginebra: World Health Organization.
- Carvajal, A. M. (25 de Mayo de 2015). Gasto social se enfoca en nuevos centros educativos y de salud. *El Comercio*, págs. <http://www.elcomercio.com/tendencias/gastosocial-educacion-centrosdesalud-ecuador-inversion.html>.
- Congreso Nacional de Ecuador. (20 de Agosto de 1960). Código de Comercio (Registro Oficial Suplemento 1202).
- Correa, R., & otros. (8 de Junio de 2012). Presidente Correa vs. La educación en el Ecuador. (J. Gestoso, Entrevistador)
- Couttolenc, B., & Dmytraczenko, T. (2013). *Brazil's Primary Care Strategy*. Washington DC: The World Bank, UNICO Studies Series 2.
- Deacon, B. (2000). *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*. Ginebra: UNRISD.
- Diario El Comercio. (6 de Noviembre de 2011). *Correa es el presidente que más juicios entabla desde Carondelet*. Obtenido de Diario El Comercio: [http://www.elcomercio.com.ec/politica/Correa-presidente-juicios-entabla-Carondelet\\_0\\_548945291.html](http://www.elcomercio.com.ec/politica/Correa-presidente-juicios-entabla-Carondelet_0_548945291.html)
- Diario El Telégrafo. (6 de Enero de 2015). Impuestos financian más del 50% del PGE. *El Telégrafo*, págs. <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/impuestos-financian-mas-del-50-del-pge.html>.
- Diario HOY. (04 de Agosto de 2013). *El subsidio al gas se terminará en 2016*. Obtenido de Diario HOY: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-subsidio-al-gas-se-terminara-en-2016-587625.html>
- Ecuador información política y electoral. (s.f.). *¿Qué sucede con la ley de comunicación en Ecuador?* Recuperado el 09 de Abril de 2013, de Noticias Ecuador: <http://ecuador.politicaenelmundo.com/que-sucede-con-la-ley-de-comunicacion-de-ecuador>
- Ecuador Inmediato. (2 de Julio de 2015). Proponen Reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior. *Ecuador Inmediato*, pág. [http://www.ecuadorinmediato.com:8080/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818782352&umt=proponen\\_reformas\\_a\\_ley\\_organica\\_educacion\\_superior](http://www.ecuadorinmediato.com:8080/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818782352&umt=proponen_reformas_a_ley_organica_educacion_superior).
- El Comercio. (20 de Marzo de 2014). Pedido de revocatoria para vocales del IESS. *El Comercio*, pág. 6.
- El Telégrafo. (5 de Abril de 2015). El aporte estatal del 40% al IESS se destina exclusivamente al fondo de pensiones. *El Telégrafo*, págs. <http://telegrafo.com.ec/sociedad/item/el-aporte-estatal-del-40-al-iess-se-destina-exclusivamente-al-fondo-de-pensiones-infografia.html>.
- El Universo. (30 de Octubre de 2012). *Voces a favor y en contra del aumento del bono se expusieron en comisión*. Recuperado el 3 de Junio de 2013, de



<http://www.eluniverso.com/2012/10/30/1/1355/voces-favor-contra-aumento-bono-expusieron-comision.html>

El Universo. (20 de Agosto de 2014). Ecuador, uno de los países que más gasta en subsidios en energía, dice experto. *El Universo*, págs.

<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/20/nota/3486086/ecuador-que-mas-gasta-subsidios-energia-dice-experto>.

El Universo. (20 de Abril de 2015). Eliminación del aporte del 40% al IESS contraviene tratados internacionales, dice jurista. *El Universo*, págs.

<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/04/20/nota/4792356/eliminacion-aporte-40-iess-contraviene-tratados-internacionales>.

El Universo. (14 de Abril de 2015). Nuevas afiliaciones serían el 48,7 % del dato actual, si se aprueba la ley. *El Universo*, págs.

<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/04/14/nota/4768056/nuevas-afiliaciones-serian-487-dato-actual-si-se-aprueba-ley>.

Espinosa, R. (20 de Marzo de 2014). IESS, jubilación inalcanzable. *El Comercio*, pág. 11.

Evans, D. B., Marten, R., & Etienne, C. (2012). Universal Health Coverage is a Development Issue. *The Lancet*, 864-865.

Falconí, F., & Muñoz L., P. (2012). Ecuador: de la receta del "Consenso de Washington" al posneoliberalismo. En S. Mantilla Baca, & S. Mejía Ribadeneira (Edits.), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana* (págs. 75-96). Quito: Planeta.

Francke, P. (2013). *Peru's Comprehensive Health Insurance and new challenges for universal coverage*. Washington DC: The World Bank, UNICO Studies Series 11.

Gobierno de la República del Ecuador. (13 de Enero de 2015). *Ecuador del Conocimiento*.

Recuperado el 2 de Agosto de 2015, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=xclHd8b4rQ>

INEC. (21 de Octubre de 2014). *INEC y Senplades presentan nueva clasificación para la población con empleo*. Recuperado el 2 de Agosto de 2015, de

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/inec-y-senplades-presentan-nueva-clasificacion-para-la-poblacion-con-empleo/>

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (Diciembre de 2014). *Aumenta el número de afiliados a la Seguridad Social*. Recuperado el 19 de Julio de 2015, de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

[http://www.iess.gov.ec/en/web/afiliado/noticias?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_3dH2&p\\_p\\_life\\_cycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_assetEntryId=3495467&\\_101\\_INSTANCE\\_3dH2\\_type](http://www.iess.gov.ec/en/web/afiliado/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_3dH2&p_p_life_cycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&_101_INSTANCE_3dH2_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_3dH2_assetEntryId=3495467&_101_INSTANCE_3dH2_type)

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *INEC*. Recuperado el 31 de Julio de 2015, de Tendencias del analfabetismo en Ecuador: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/?s=analfabetismo>
- Mantilla Baca, S., & Mejía Ribadeneira, S. (2012). Introducción. En S. Mantilla Baca, & S. Mejía Ribadeneira (Edits.), *Rafael Correa, Balance de la Revolución Ciudadana* (págs. 9-22). Quito: Planeta.
- Market. (26 de Octubre de 2012). *66% en contra de que se financie el bono con dinero de la banca*. Recuperado el 3 de Junio de 2013, de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/10/26/66-en-contra-de-que-correa-financie-el-bono-con-dinero-de-banca/>
- Mayoral, F. M. (2012). El desempeño de la economía ecuatoriana durante el gobierno del economista Rafael Correa. En S. Mantilla Baca, & S. Mejía Ribadeneira, *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana* (págs. 237-265). Quito: Planeta.
- Ministerio Coordinador de Política Económica. (Mayo de 2014). *Indicadores Macroeconómicos*. Recuperado el 23 de Enero de 2015, de Ministerio Coordinador de Política Económica: <https://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/mayo-2014.pdf>
- Ministerio de Educación. (16 de Mayo de 2014). *Organigrama del Ministerio de Educación*. Obtenido de Ministerio de Educación: <http://educacion.gob.ec/organigrama-del-ministerio-de-educacion/>
- Ministerio de Educación. (s.f.). *Unidades Educativas del Milenio*. Recuperado el 31 de Julio de 2015, de Ministerio de Educación: <http://educacion.gob.ec/unidades-educativas-del-milenio>
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (s.f.). *Ecuador Cambia*. Recuperado el 16 de Julio de 2015, de <http://www.ecuadorcambia.com/>
- Mkandawire, T. (2005). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. UNRISD.
- Mkandawire, T. c. (2011). *Assesing The Structure of Small Welfare State*.
- Montúfar, C. (3 de Abril de 2013). Asuntos que el país tiene pendientes. (D. O. Sánchez, Entrevistador)
- Narro Robles, J., Cordera Campos, R., & Lomelí Vanegas, L. (s/f). *Facultad de Medicina, UNAM*. Recuperado el 6 de Mayo de 2014, de Hacia la universalización de la seguridad social: [http://www.facmed.unam.mx/publicaciones/simposium/husss/pdf/Hacia%20la%20universalizacion%20de%20la%20seguridad%20social%20\\_2\\_.pdf](http://www.facmed.unam.mx/publicaciones/simposium/husss/pdf/Hacia%20la%20universalizacion%20de%20la%20seguridad%20social%20_2_.pdf)
- Oleas, S., & Ortiz, M. C. (2011). *Eficiencia del gasto público en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Organización de Naciones Unidas. (10 de Diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París, Francia.

- Paredes, P. L. (2012). ¿El modelo ecuatoriano? En S. Mantilla Baca, & S. Mejía Ribadeneira (Edits.), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana* (págs. 125-150). Quito: Planeta.
- Paz y Miño Cepeda, J. J. (2012). El Gobierno de la Revolución Ciudadana: Una Visión Histórica. En S. Mantilla Baca, & S. Mejía Ribadeneira (Edits.), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito: Planeta.
- Pierson, C. (2004). *Late Industrializers and the Development of the Welfare State*. UNRISD.
- Ponce, J. (2013). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Algunos elementos para su reforma. En J. Ponce, F. Enríquez Bermeo, M. Molyneuz, & M. Thomson, *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano* (págs. 20-27). Quito: Abya Yala.
- Ray, R., & Kozameh, S. (2012). *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington: Center of Economy and Policy Research.
- Revista Vistazo. (2015). ECUADOR REGISTRA 3,8% DE DESEMPLEO Y 13,4% DE SUBEMPLEO EN MARZO. *Revista Vistazo*, <http://www.vistazo.com/seccion/pa%C3%ADs/ecuador-registra-38-de-desempleo-y-134-de-subempleo-en-marzo>.
- Rivas, P. (2008). La estabilidad laboral que todos dicen defender. *Actuar en mundos plurales*, 2-5.
- Romo, M. P. (2008). El Mandato 8 es positivo, aunque no resuelva todo el tema laboral. *Actuar en mundo plures*, 6.
- Secretaría de Educación Superior. (30 de Abril de 2014b). *Resultados preliminares ENES 2014*. Recuperado el 31 de Julio de 2015, de <https://es-la.facebook.com/EducacionSuperiorEcuador/posts/516014801843638>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012a). *100 logros de Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012b). *5 años de Revolución Ciudadana. Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012c). *Transformación de la matriz productiva*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *7 años de Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). *8 años Revolución Ciudadana*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Signh, K. (20 de Septiembre de 2012). Entrevista a Kishore Signh, relator especial de la ONU sobre el derecho a la educación.

- Tapia, E. (15 de Abril de 2015). Cámara de Comercio de Guayaquil cuestiona eliminación del 40% de aporte estatal al IESS. *El Comercio*, págs.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/camaracomercio-guayaquil-iess-gobierno.html>.
- Telesur. (21 de Abril de 2014). *Ecuador, primer lugar de AL en inversión en educación*. Recuperado el 31 de Julio de 2015, de Youtube:  
<https://www.youtube.com/watch?v=Wt0ZgU1rX0Y>
- The Lancet. (2012). The Struggle for Universal Health Coverage. *The Lancet*, 859.
- Últimas Noticias. (30 de Noviembre de 2012). *Apoyan alza del bono*. Recuperado el 3 de Junio de 2013, de <http://www.ultimasnoticias.ec/noticias/11579-apoyan-alza-del-bono.html>
- Van Ginneken, W. (2003). *Extending social security: policies for developing countries*. International Labour Organization.
- Viteri, R. (2008). Tercerización e intermediación laboral: un tema crucial y poco claro. *Actuar en mundos plurales*, 7-10.
- Zambrano Pontón, P. (20 de Marzo de 2014). Libertad Económica (Cartas a la dirección). *El Comercio*, pág. 11.