



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# ► Brechas de protección social en Ecuador e identificación del espacio fiscal para su financiamiento

Análisis a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

► OIT Países Andinos

ECUADOR 



# ► Brechas de protección social en Ecuador e identificación del espacio fiscal para su financiamiento

Análisis a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022  
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Brechas de protección social en Ecuador e identificación del espacio fiscal para su financiamiento. Análisis a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).* Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 128 pp.

ISBN: 9789220368145 (versión impresa)

ISBN: 9789220368152 (versión web pdf)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns).

---

Impreso en Ecuador

## Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.



Este documento ha sido elaborado en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) que la Oficina de la OIT para los Países Andinos lleva a cabo en Ecuador con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La coordinación y supervisión de este informe estuvo a cargo de Pablo Casalí, David Jaramillo y Fabián Vallejo, funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Se agradece la colaboración de Rosario Maldonado y José Francisco Pacheco, colaboradores de OIT para el cálculo y estimación de las brechas de protección social y para la identificación de espacio fiscal, respectivamente.

Resulta importante destacar los aportes y comentarios recibidos en espacios de discusión y validación de los resultados presentados en este estudio con funcionarios del IESS, de la Asamblea Nacional, de las Carteras de Estado del sector económico del Gobierno Central, los representantes de las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores. Finalmente, el trabajo contó con valiosas sugerencias por parte de Fabio Durán-Valverde y Esteban Ferro.

## ► Índice

---

Introducción	1
<b>Capítulo 1. Análisis conceptual del piso de protección social y experiencia comparada de su aplicación</b>	<b>3</b>
<hr/>	
1. Diferencias conceptuales entre pisos de protección social, renta básica universal y redes de protección social	4
2. Experiencias internacionales en la implementación de pisos de protección social	5
<b>Capítulo 2. Brechas de protección social respecto de las garantías de un ingreso mínimo para las personas de edad y en edades activas</b>	<b>8</b>
<hr/>	
1. Brecha de protección social de un ingreso mínimo para las personas de edad	8
2. Brecha de protección social de un ingreso mínimo para personas en edades activas	21
<b>Capítulo 3. Análisis de espacio fiscal a nivel doméstico para el financiamiento sostenible de la protección social en Ecuador</b>	<b>36</b>
<hr/>	
1. Elementos conceptuales y metodológicos	36
2. Análisis del contexto en el que se desempeña el sistema de seguridad social en Ecuador	42
3. Estimación de la brecha de financiamiento de la protección social en Ecuador	70
4. Análisis de espacio fiscal	83
<b>Capítulo 4. Reflexiones y conclusiones finales</b>	<b>110</b>
<hr/>	
Referencias	113

## ► Índice de gráficos

---

► Gráfico 1	Evolución del número de pensionistas de vejez del Seguro General y del Seguro Social Campesino	9
► Gráfico 2	Evolución de la cobertura de la Pensión Asistencial para adultos mayores y pensión Mis Mejores Años	10
► Gráfico 3	Gasto del Estado en transferencias corrientes a la seguridad social y subsidio para pensión de adultos mayores (a diciembre de 2020)	12
► Gráfico 4	Distribución de los pensionistas de acuerdo a los percentiles de ingreso. Curva de distribución acumulada. 2019	12
► Gráfico 5	Distribución de las personas mayores según tipo de pensión que recibe. Año 2020	13
► Gráfico 6	Evolución del número de personas mayores (65 años y más). Periodo 2019-2058	15
► Gráfico 7	Inversión necesaria para implementar la garantía de ingresos para personas mayores (porcentaje del PIB)	17
► Gráfico 8	Escenario 2: Inversión para implementar la garantía de ingresos para personas mayores (porcentaje del PIB)	20
► Gráfico 9	Escenario 2: Porcentaje de personas mayores cubiertas por tipo de pensión	20
► Gráfico 10	Evolución del número de pensionistas por invalidez del Seguro de IVM, de Riesgos del Trabajo, Seguro Social Campesino y Jubilación especial por discapacidad	23
► Gráfico 11	Evolución de la cobertura de las pensiones no contributivas (Pensión Asistencial para personas con discapacidad y pensión Toda una Vida) y Bono Joaquín Gallegos Lara	24
► Gráfico 12	Distribución de las personas con discapacidad mayores de 15 años según acceso y tipo de pensión. Año 2020	25
► Gráfico 13	Evolución del número de personas con discapacidad. Período 2010-2058	26
► Gráfico 14	Inversión necesaria para implementar la garantía de ingresos para personas activas con discapacidad (porcentaje del PIB)	29
► Gráfico 15	Evolución de la cobertura propuesta (2021-2058)	30
► Gráfico 16	Número de subsidios monetarios y porcentaje de mujeres en maternidad	31
► Gráfico 17	Número de mujeres en edad fértil (2020-2058)	32
► Gráfico 18	Tasa global de fecundidad y número de mujeres en situación de maternidad	33
► Gráfico 19	Inversión necesaria para implementar la garantía de ingresos para mujeres en situación de maternidad (porcentaje del PIB)	34
► Gráfico 20	Evolución de la cobertura propuesta para la garantía de ingresos en caso de maternidad (2021-2058)	35

► Gráfico 21	Ecuador: PIB per cápita real y nominal, 2001-2020	44
► Gráfico 22	Ecuador: Tasa anual de inflación, 2010-2020	45
► Gráfico 23	Ecuador: Cuenta corriente y balanza comercial como porcentaje del PIB, 2010-2020	46
► Gráfico 24	Ecuador: Ingresos del Gobierno por origen, 2012-2020	47
► Gráfico 25	Ecuador: Composición de los ingresos no petroleros, 2012-2020	48
► Gráfico 26	Ecuador: Estructura promedio de los ingresos tributarios del Gobierno, 2012-2020	49
► Gráfico 27	Ecuador: Estructura de los egresos del SPNF, 2012-2020	50
► Gráfico 28	Ecuador: Estructura del gasto permanente, promedios por periodo	51
► Gráfico 29	Inversiones públicas de capital en Ecuador y América Latina, 2019 (porcentaje del PIB)	52
► Gráfico 30	Ecuador: Estructura del gasto no permanente, promedios por periodo	52
► Gráfico 31	Ecuador: Saldo fiscal como porcentaje del PIB, 2012-2020	54
► Gráfico 32	Ecuador: Deuda Pública, 2019-2021	55
► Gráfico 33	Costo financiero de la deuda en relación con el porcentaje del PIB	56
► Gráfico 34	Tasas de interés ponderadas de la deuda	57
► Gráfico 35	PEA en Ecuador: Tamaño bruto y peso en la población nacional, 2010-2021	59
► Gráfico 36	Tasa de participación global por sexo y zona de residencia, 2010-2021	60
► Gráfico 37	Tasa de desempleo por grupo socioeconómico, 2010-2022	61
► Gráfico 38	Composición del empleo por formalidad, 2010, 2015 y 2019	62
► Gráfico 39	Ecuador: Tasa de pobreza nacional y por zona, 2020	63
► Gráfico 40	Ecuador: Coeficiente de Gini por zona, 2007-2021	64
► Gráfico 41	Ecuador: Esperanza de vida y tasa de mortalidad, 2010-2019	65
► Gráfico 42	Ecuador: Tasa media de escolaridad, 2010-2019	66
► Gráfico 43	Ecuador: Acceso a agua por característica, 2019	67
► Gráfico 44	Ecuador: Pirámide poblacional 2020	68
► Gráfico 45	Tamaño absoluto de grupos poblacionales ecuatorianos, 2020	69
► Gráfico 46	Inversión en protección social (Porcentaje del PIB), por categoría. 2008-2020	75
► Gráfico 47	Distribución de gasto en protección social por categoría, 2008-2020	76
► Gráfico 48	Gasto per cápita real en protección social, 2008-2020 (2007=100)	77
► Gráfico 49	Participación del BDH (incluyendo variable) y BJGL en gasto de bienestar social, 2008-2020	77
► Gráfico 50	Composición de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, por programa, 2020	79

► Gráfico 51	Número de pensionados por programa, 2020	80
► Gráfico 52	Participación en PIB y peso relativo de los componentes de la brecha	82
► Gráfico 53	Espacio fiscal generado por cobertura universal	85
► Gráfico 54	Recaudación de impuestos por IVA, 2012-2020 (porcentaje del PIB)	88
► Gráfico 55	Recaudación de impuestos por renta, 2012-2020 (porcentaje del PIB)	89
► Gráfico 56	Recaudación de impuestos por ICE, 2012-2020 (porcentaje del PIB)	90
► Gráfico 57	Composición del gasto tributario en Ecuador, 2019	91
► Gráfico 58	Variación de partidas de gasto en porcentaje del PIB, 2012-2020	94
► Gráfico 59	Gasto total adicional debido a eliminación de subsidios y su distribución por quintil de ingreso	97
► Gráfico 60	Reservas internacionales como porcentaje del PIB, 2011-2020	103
► Gráfico 61	Indicadores de asistencia oficial al desarrollo a Ecuador	104

## ► Índice de figuras

---

► Figura 1	Esquema de funcionamiento de los programas de pensiones para adultos mayores	14
► Figura 2	Escenario 1 - esquema de funcionamiento de las pensiones contributivas y no contributivas para personas mayores	18
► Figura 3	Escenario 2 - esquema de funcionamiento de las pensiones contributivas y no contributivas para personas mayores	21
► Figura 4	Vínculo entre espacio fiscal y administración financiera pública	40
► Figura 5	Estrategia metodológica del documento	41
► Figura 6	Principales nexos entre espacio fiscal y contexto	42
► Figura 7	Causas de la informalidad en Ecuador	86

## ► Índice de cuadros

---

►Cuadro 1	Principales supuestos económicos utilizados en las proyecciones	15
►Cuadro 2	Ecuador: Financiamiento del sector público no financiero	43
►Cuadro 3	Impuesto a la renta a personas naturales, 2021 (en dólares)	49
►Cuadro 4	Acceso a servicios de saneamiento por categoría	67
►Cuadro 5	Prestaciones otorgadas por seguro del IESS	72
►Cuadro 6	Población y beneficiarios totales por grupo de interés	78
►Cuadro 7	Población cubierta con seguro de salud según entidad aseguradora, 2020	79
►Cuadro 8	Información utilizada para calcular la brecha de financiamiento	81
►Cuadro 9	Brecha de financiamiento por grupo poblacional de interés (en dólares)	81
►Cuadro 10	Cotizantes cubiertos según categorías en el empleo, 2019	84
►Cuadro 11	Ejemplos de exoneraciones individuales sujetas de revisión (2020)	93
►Cuadro 12	Ahorros fiscales esperados por escenario	95
►Cuadro 13	Variación en el gasto por sector (porcentaje del PIB), 2015-2020	95
►Cuadro 14	Recursos liberados por punto de reducción del costo financiero de la deuda	101
►Cuadro 15	Indicadores de análisis de reservas en exceso	103
►Cuadro 16	Semáforo de valoración de factibilidad por fuente	109

## ► Introducción

---

La Organización Internacional del Trabajo emitió, en 2012, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), en la que proporciona orientaciones a los países para que mantengan o pongan en práctica una garantía mínima de protección social como parte fundamental de sus sistemas de seguridad social. Estas garantías básicas se denominan pisos de protección social.

El numeral 5 de la Recomendación núm. 202 detalla las garantías básicas de seguridad social que deben comprender los pisos de protección social:

- a. acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b. seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c. seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- d. seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo 2012).

En Ecuador el derecho a la seguridad social se encuentra establecido en la Constitución y, por lo tanto, el Estado cumple el rol de garantizar el ejercicio y el goce efectivo del derecho. Así también, la Constitución ha superado la visión laborista de la seguridad social, asociada al trabajo en relación de dependencia, y establece de forma explícita la garantía del derecho a todas las personas independientemente de su situación laboral.

A pesar de los avances normativos, la puesta en práctica de un sistema de seguridad social articulado, en su pilar contributivo y no contributivo, que garantice el goce efectivo del derecho a la seguridad social aún está lejos de cumplirse. Esto se debe tanto a la fragmentación y segmentación histórica del sistema, como por deficiencias en la gobernanza y la limitación en las fuentes de financiamiento (OIT 2020b).

A este contexto de larga data, se suma el momento actual de la pandemia por la COVID-19 por el que atraviesa el mundo, en el que la presión a los presupuestos fiscales es enorme y se cuenta con fuentes de ingresos limitadas. Por eso, es imprescindible optimizar el uso de recursos fiscales y orientarlos a quienes más lo necesitan, a fin de garantizar unos niveles mínimos, siquiera modestos, en atención de salud y seguridad de ingresos en todo el ciclo de vida.

Al mismo tiempo, la COVID-19 ha evidenciado la importancia de contar con sistemas de protección social integrales, y capaces de adaptarse y responder a *shocks* externos. Los países con sistemas de protección social sólidos se han encontrado en una mejor posición para enfrentar la crisis de forma más rápida, efectiva y eficiente, que aquellos que han tenido que implementar esquemas *ad hoc* basados en la emergencia y que responden a demandas de corto plazo.

En este sentido, la OIT ha observado que es necesario proporcionar orientaciones sobre la extensión de la seguridad social, labor que ha desarrollado desde hace muchos años, pero que se hace más urgente en el momento actual. Se deben añadir a estas orientaciones el costeo de su implementación y las posibles fuentes de financiamiento, a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

Este documento técnico contiene cuatro capítulos. El primero presenta un análisis del concepto de pisos de protección social, y sus diferencias con otros conceptos como redes de protección social y renta básica universal; así como un pequeño recorrido de las experiencias internacionales en la implementación de pisos de protección social. El segundo centra sus esfuerzos en calcular el estado de la situación respecto de dos de las cuatro garantías básicas que establece la Recomendación 202: la seguridad básica de ingresos para las personas de edad y la seguridad básica de ingresos para personas en edad activa, con la perspectiva de que el piso de protección social se implementa de forma progresiva durante los siguientes años<sup>1</sup>. En el tercer capítulo se analizan de manera exhaustiva las opciones de financiación innovadoras y potenciales disponibles para financiar la extensión de la protección social mediante la creación de espacio fiscal a nivel doméstico. Finalmente, el último capítulo presenta las principales reflexiones y conclusiones del documento.

---

<sup>1</sup> En un esfuerzo conjunto con UNICEF, la OIT desarrolló también el estudio sobre las brechas de protección social para la niñez en el Ecuador a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT (OIT y UNICEF 2022). El documento antes citado complementa la estimación de brechas de protección social expuesta en el presente estudio, toda vez que se constituye en una de las garantías que establece la Recomendación 202.

## ► Capítulo 1. Análisis conceptual del piso de protección social y experiencia comparada de su aplicación

---

El concepto de piso de protección social fue concebido por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación, con el fin de promover un conjunto de transferencias y derechos básicos para acceder a bienes y servicios esenciales. Al mismo tiempo, el piso de protección social es conceptualmente idéntico a la dimensión horizontal de la extensión de la cobertura de la seguridad social promovido por la OIT (OIT 2011, 2), que se basa en la concepción de la seguridad social como un derecho humano.

Desde la Declaración de Filadelfia elaborada en 1944, relativa a los fines y objetivos de la OIT, se estableció como un pilar fundamental promover la justicia social para lograr la paz duradera y, entre otros, fomentar la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico para todos los que necesiten tal protección y asistencia médica completa (Conferencia Internacional del Trabajo 1944).

La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT impulsa este concepto y alienta a los países a establecer o mantener un piso de protección que cumpla ciertos principios y características. Entre estas, se destaca que sea universal basado en la solidaridad social, que las prestaciones sean adecuadas y predecibles; que sea inclusivo socialmente, sobre todo con las personas que trabajan en la economía informal; que exista solidaridad en el financiamiento; que las prestaciones sean coherentes con las políticas sociales, económicas y de empleo, y que se encuentre prescrito en la ley.

En este sentido, el concepto del piso de protección social nace del derecho de todas las personas a la seguridad social, que está establecido en la Declaración Fundamental de los Derechos Humanos. Tiene como finalidad garantizar un mínimo nivel de vida digna mediante la seguridad de un ingreso básico y la asistencia médica durante todo el ciclo de vida. Tal como lo establece la Recomendación 202, es un nivel mínimo de garantía, y deben procurarse progresivamente niveles más elevados hasta alcanzar una protección social integral, coherente y articulada con la política nacional.

El concepto plantea, de forma concreta, la realización del derecho a la seguridad; promueve la justicia social; es una herramienta eficaz para combatir la pobreza y reducir la desigualdad; impulsa el crecimiento y el desarrollo de los países; es un estabilizador en caso de crisis y *shock* externos, y mejora la cohesión social y el empoderamiento de la mujer.

El piso de protección social, por tanto, es una institución que hace posible la realización del derecho a la seguridad social, reconocido como un derecho humano, lo que a su vez promueve la justicia social. En Ecuador, el derecho a la seguridad social se encuentra establecido en la Constitución, por lo tanto, es claro que es parte de los objetivos y principios que se reflejan en el consenso mayoritario de lo que se desea como sociedad.

La crisis que ha provocado la pandemia de la COVID-19 ha dado lugar a un contexto, en el que, por una parte, la pérdida de empleos formales tendrá efectos en el acceso a la protección social, y, por otra, la restricción de la actividad económica y las restricciones de movilidad hacen evidente la necesidad de protección social para el empleo informal, y la disminución de ingresos, sobre todo en los hogares con menores recursos. Se hace imprescindible establecer las brechas para alcanzar un piso de protección social, con el objetivo de establecer las posibles estrategias de financiamiento y sostenibilidad.

## 1. Diferencias conceptuales entre pisos de protección social, renta básica universal y redes de protección social

Desde épocas muy tempranas, las sociedades han utilizado mecanismos para cubrir los riesgos sociales como la muerte, la enfermedad, la pérdida de empleo, entre otros. La idea de contar con un mecanismo que permita disponer de un mínimo de ingreso para todas las personas no es nueva: en el siglo XVI el filósofo Juan Vives y en el siglo XVIII Thomas Paine proponían algún tipo de ingreso mínimo para los ciudadanos (Ortiz *et al.* 2018).

En la década de los ochenta y noventa, como parte de la agenda de ajustes macroeconómicos, se pusieron en auge las propuestas enmarcadas en lo que se conocía como *safety nets* (Bertranou 2010). Según Vivian (cit. en Paitoonpong, Abe y Puopongsakorn 2008), el término *social safety net* comienza a ser usado con mayor frecuencia, sobre todo con las instituciones de Bretton Woods en conexión con los programas de ajuste estructural relacionados con sus programas de préstamos. Los países en desarrollo introducen las redes de protección social para mitigar los impactos sociales de las medidas de ajuste estructural sobre grupos específicos de bajos ingresos.

En los últimos años, y aún más en el contexto de crisis causado por la pandemia de la COVID-19, ha tomado impulso el debate sobre la implementación de la renta básica universal, el ingreso básico de emergencia o el piso de protección social. Así, por ejemplo, la renta básica universal consiste en una transferencia monetaria no condicionada para todo ciudadano o residente en un país. Sin embargo, existen diferentes aproximaciones conceptuales bajo la etiqueta de renta básica universal, que varían en el nivel del beneficio, los impactos esperados, los mecanismos de financiamiento, los arreglos institucionales, los beneficios y servicios que serían reemplazados (Ortiz *et al.* 2018).

Así, por ejemplo, las propuestas liberales o libertarias de renta básica universal reducen la protección social a una transferencia monetaria universal, eliminan las aportaciones de los empleadores y desaparecen los programas de asistencia social. En este caso, este tipo de transferencia no logra el objetivo de justicia social y dignidad humana, y, aunque la transferencia monetaria cumple el principio de universalidad, podría dismantelar la protección social y vulnerar los derechos de las personas; por lo tanto, no nace desde un enfoque de derechos.

En el contexto más actual, a pocos meses de iniciada la pandemia de la COVID-19, CEPAL propuso la iniciativa del ingreso básico de emergencia (IBE), que inicia con una visión de corto plazo, pues consiste en entregar durante seis meses una transferencia monetaria a toda la población que se encuentra en situación de pobreza, por un monto equivalente a una línea de pobreza. Sin embargo, en su visión estratégica, es decir de mediano y largo plazo, plantea un ingreso básico universal, protección social universal (salud, pensiones, seguro de desempleo) y un estado de bienestar con base en un nuevo pacto social (fiscal, social y productivo) (CEPAL 2020).

En la visión estratégica del IBE, este se transformaría en un ingreso básico universal acompañado de una protección social universal. Será una garantía para que las personas puedan dedicarse a las labores productivas sin la presión de la supervivencia (CEPAL). Esto se asemeja a lo que corresponde a un piso de protección social tanto en su componente de ingresos como en el de salud.

Por consiguiente, es importante diferenciar el concepto de piso de protección social de otras iniciativas como las redes de protección social o *social safety net* o el ingreso básico universal (UBI, por sus siglas en inglés).

De acuerdo con la Recomendación 202, un piso de protección social nace del enfoque del derecho de todas las personas a la seguridad social, y tiene como finalidades generales la dignidad humana, justicia social, combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Garantiza un nivel de vida digno a lo largo del ciclo de vida, al asegurar un nivel básico de ingresos y asistencia de salud esencial.

Según Ortiz *et al.* (2018), este piso debe asegurar protección universal, adecuación y predictibilidad de los beneficios, derecho a las prestaciones prescritas por ley, no discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales. Las garantías del piso de protección social deben ser definidas a escala nacional mediante un proceso participativo y establecidas por ley, para asegurar la pertenencia nacional, responsabilidad y la rendición de cuentas.

Para una sociedad, implementar un piso de protección social tiene beneficios, desde diferentes perspectivas. Desde el punto de vista conceptual, el logro de la justicia social ha sido un objetivo históricamente deseado. En 1919, la Liga de Naciones, al firmar el Tratado de Versalles, estableció que, para lograr la paz mundial, se requería de justicia social, la cual se alcanzaría al mejorar las condiciones de trabajo. A este instrumento le siguieron la Declaración de Filadelfia, con la que se crea la OIT, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros instrumentos que tenían como objetivo ampliar la cobertura de los derechos económicos y sociales.

Todos estos instrumentos dan cuenta de que la garantía y el ejercicio de los derechos económicos y sociales son importantes para lograr la justicia social. El piso de protección social, que en su esencia y creación se basa en el concepto de la dignidad humana, consigue colocar en forma concreta y tangible el logro de la justicia social. De forma sencilla, a través de cuatro garantías básicas, da paso a la realización de las personas a través del acceso a bienes y servicios esenciales que les permiten una vida en dignidad.

Por otra parte, el piso de protección social se convierte en un instrumento eficaz de combate a la pobreza y la desigualdad, por ejemplo, medidas a través de los ingresos. Para cumplir esta función al máximo, debe estar acompañada de estrategias que refuercen las instituciones laborales, sociales; sistemas fiscales progresivos y entornos macroeconómicos favorables para el empleo y el trabajo (OIT 2011).

Así también, un piso de protección social vinculado a las instituciones laborales podría crear el ambiente necesario para alcanzar las condiciones para el trabajo decente. Esto podría ocurrir, puesto que las personas ya no estarían dispuestas a aceptar trabajos bajo condiciones inadecuadas al tener un ingreso asegurado. Además, es posible que, al no sentir la presión de conseguir un ingreso, las personas seleccionen empleos donde desarrollen al máximo sus capacidades e intereses, y efectúen un trabajo más productivo y con una mejor calidad de vida.

Entre otros beneficios, implementar un piso de protección social serviría como herramienta estabilizadora para reducir los efectos de las crisis y ante desequilibrios económicos mundiales; como herramienta de empoderamiento de las mujeres, al tener su propio ingreso y promover la autonomía económica, y como instrumento para promover la cohesión social. En este sentido, la renta básica universal podría considerarse la forma radical del componente de ingresos del piso de protección social, siempre que cumpla con los principios establecidos en la Recomendación 202.

## 2. Experiencias internacionales en la implementación de pisos de protección social

En la última década, muchos países han dado importantes pasos para extender la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, a pesar de estos avances, en varios países un porcentaje importante de los trabajadores, especialmente los que se encuentran en la informalidad, no tienen protección social (OIT 2019a).

En este contexto, se requieren mayores niveles de inversión en protección social y extender la cobertura a los que más la necesitan. La extensión de la cobertura a través de un piso de protección social en muchos casos ha sido cuestionada, puesto que parecería muy costoso y no asequible. Sin embargo, en varios estudios realizados por la OIT se muestra que es posible implementar pisos de protección social en países en desarrollo.

Bolivia es un ejemplo de que países con bajos ingresos pueden implementar un componente del piso de protección social de forma universal. Con el esquema no contributivo de pensión de vejez, conocido como Renta Dignidad, implementado en 2007, ha cerrado las brechas y ha alcanzado la cobertura universal; su costo se ubica en alrededor de 1 por ciento del PIB y es financiado con ingresos generados por impuestos a la producción de petróleo y gas, y dividendos de grupos de compañías de propiedad del Estado (OIT 2019a). El monto de la pensión es de alrededor de 35 dólares de los Estados Unidos para quienes no tienen una pensión contributiva y 25 dólares para quienes tienen una pensión del sistema contributivo, lo que representa el 38 por ciento de la línea de pobreza y el 21 por ciento del salario mínimo, respectivamente.

En Timor-Leste, país que se independizó de Indonesia en 2002 y que luego de su independencia sufrió varios conflictos sociales y tensiones,<sup>2</sup> se implementó una serie de esquemas de transferencias monetarias, entre los cuales se encuentra una pensión para las personas mayores de 60 años, y para todas las personas con discapacidad mayores de 18 años. Este programa en el primer año cubrió al 80 por ciento del total de adultos mayores y en la actualidad cubre al 100 por ciento de ellos. El monto del beneficio equivale a 30 dólares mensuales, lo cual se encuentra por encima de la línea de pobreza nacional. Así también, dado que los trabajadores que aportaron en el sistema indonesio antes de la independencia perdieron sus contribuciones, implementó un esquema de seguridad social transitorio que consiste en pensiones no contributivas para los servidores públicos. Estos dos programas representan cerca del 2,2 por ciento del PIB (no petrolero) y la fuente de financiamiento son los impuestos. Este es un ejemplo de que un piso de protección social puede contribuir como estabilizador social luego de conflictos y que aun con escasa infraestructura se puede implementar una de las garantías del piso de protección social (OIT 2019a).

Así también, en Cabo Verde más del 90 por ciento de las personas mayores cuentan con una pensión, y el porcentaje de personas que alcanza una pensión no contributiva es de alrededor del 46 por ciento. Esto se logró unificando los programas no contributivos preexistentes y garantizando un ingreso a las personas mayores de 60 años, las personas con discapacidad y los niños con discapacidad que cumplen la condición de vivir en familias pobres. Este esquema, manejado a través del Centro Nacional de Pensiones Sociales, fue creado en 2006. Tiene un costo aproximado de 0,4 por ciento del PIB y el monto del beneficio es de cerca de 65 dólares. En este caso, la combinación de compromiso gubernamental e institucionalidad son ingredientes para alcanzar la universalidad en un país en desarrollo (OIT 2019a).

Otro ejemplo es Trinidad y Tobago, que alcanza tasas de cobertura altas (70 por ciento del total de personas mayores) al combinar el esquema contributivo y no contributivo, donde las pensiones del sistema no contributivo cubren a las personas de 65 años y más que tienen un ingreso que no excede a 668 dólares mensuales y cumplen unas condiciones de residencia. El monto de la pensión depende del ingreso de las personas y es más alto que la línea de pobreza; el costo aproximado del programa no contributivo es de 1,6 por ciento del PIB (OIT 2019a).

Estos ejemplos que se han mencionado muestran que es posible implementar de forma gradual las garantías establecidas en el piso de protección social en países en desarrollo. En algunos, estos pisos han servido como estabilizadores sociales; en otros, como herramientas para reducir la pobreza e incrementar la productividad. Así también, ponen de manifiesto que en diferentes situaciones es posible implementar el piso de protección social, ya sea en países con secuelas de conflicto, en contextos con poca infraestructura, con restricciones fiscales o con poca institucionalidad. Sin embargo, un ingrediente clave ha sido el compromiso de los gobiernos y la gobernanza de los esquemas de seguridad social, sobre todo en lo referido a articulación de los esquemas contributivos y no contributivos.

---

2 En la crisis de 2006, marcada por protestas y violencia, las calles fueron tomadas para mostrar la frustración, pues la población sentía que el Gobierno había fallado en realizar avances en las promesas que realizó para independizarse.

Además, en los casos mostrados los costos de implementación de las garantías del piso de protección social son asequibles.

En el estudio realizado por Ortiz *et al.* (2017), en el que se estima el costo y la asequibilidad de un piso de protección social universal, que cubre las cuatro garantías básicas, en 57 países de ingresos bajos, se observa que, en los países latinoamericanos estudiados, implementar la garantía de ingreso mínimo en el nivel de una línea de pobreza para todas las personas de 65 años y más se encuentra entre el 1,0 por ciento del PIB para un país como El Salvador y de 3,9 por ciento del PIB para Bolivia.<sup>3</sup>

Así también, en los estudios realizados por Durán-Valverde *et al.* (2020 y 2019) se analiza la brecha financiera para lograr las metas 1.3 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionadas con alcanzar protección social para todos y la cobertura sanitaria universal.<sup>4</sup> Se consideran los efectos de la COVID-19 y se analizan cuatro categorías de beneficios que conforman el piso de protección social;<sup>5</sup> se determina que los países de América Latina y el Caribe requieren del 7,5 por ciento del PIB regional para lograr una cobertura universal en prestaciones de maternidad, discapacidad, vejez, niñez y servicios de salud (Durán-Valverde, 2020).

La experiencia internacional y los ejercicios para estimar el costo de alcanzar un piso de protección social muestran claramente que es posible y asequible implementarlos. Se requiere de compromiso de los gobiernos, coordinación de los sistemas contributivos y no contributivos, y del análisis y posterior creación de espacio fiscal.

---

3 Se simula asumiendo que la pensión será el 100 por ciento de la línea de pobreza.

4 La meta 1.3 corresponde a: Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables. Mientras que la meta 3.8 corresponde a: Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

5 Las prestaciones incluidas son las siguientes: beneficios para niños y niñas, prestaciones por maternidad y discapacidad, y beneficios por vejez. Adicionalmente, se incluyen servicios de salud. Los beneficios simulados corresponden a una transferencia igual a la línea de pobreza, en las prestaciones para adultos, y del 25 por ciento de esta para los niños y niñas.

## ► Capítulo 2. Brechas de protección social respecto de las garantías de un ingreso mínimo para las personas de edad y en edades activas

---

Esta parte del documento presenta tanto la situación actual como el costo de la brecha para implementar la garantía de un ingreso mínimo para las personas de edad (personas mayores) y personas en edades activas. Para estas últimas, se analizan dos prestaciones: por un lado, la garantía de ingreso básico para las personas en edad activa con discapacidad y, por otro, la garantía de ingreso básico para las personas en edad activa en situación de maternidad, en ambos casos cuando las personas no pueden obtener ingresos suficientes.

### 1. Brecha de protección social de un ingreso mínimo para las personas de edad

#### 1.1. Situación actual de la garantía de ingreso básico para las personas de edad

La Recomendación 202 establece como una de sus cuatro garantías «d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional».

En Ecuador, la Constitución prescribe que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, regido por, entre otros, el principio de universalidad (artículo 34). De forma más específica, en el artículo 37 menciona entre los derechos de las personas mayores la jubilación universal.

De acuerdo con la normativa nacional, la Ley del Adulto Mayor, en el artículo 5, señala que se considera adultos mayores a las personas que hayan cumplido 65 años de edad. En Ecuador, a pesar del mencionado principio constitucional, la garantía de un ingreso básico para las personas mayores no es universal, existen instituciones y programas que conforman un «sistema» fragmentado y descoordinado que cubre parte de la población. Lo conforman tanto el sistema contributivo o semicontributivo, así como el componente no contributivo de la seguridad social dirigido exclusivamente a personas en situación de vulnerabilidad.

En el componente contributivo, a través del régimen del seguro social, participa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el que se encuentran tres modalidades de pensiones. Las pensiones del Régimen General, a las que acceden los afiliados luego de cumplir los requisitos de edad y número de cotizaciones; la pensión depende del número de cotizaciones alcanzadas y el salario de referencia. En el Régimen General se encuentran afiliados obligatoriamente los trabajadores en relación de dependencia, y de forma voluntaria los trabajadores por cuenta propia.

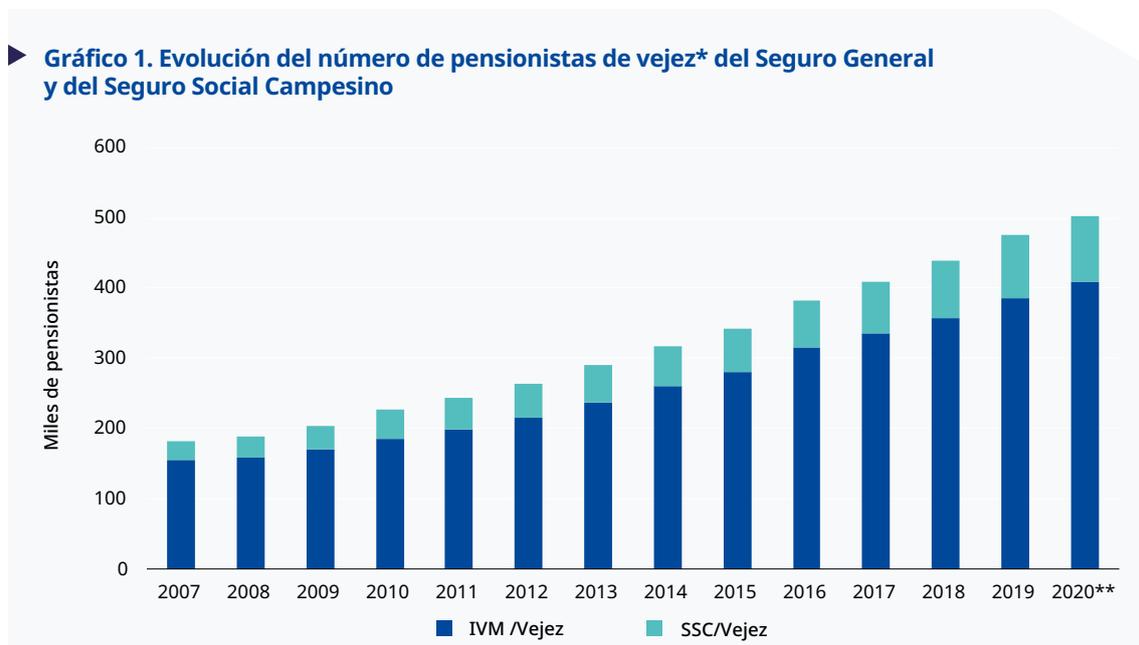
El Seguro Social Campesino, considerado un régimen semicontributivo, también proporciona pensiones por jubilación a sus afiliados, luego de cumplir un requisito de edad de mínimo 65 años y un número de cotizaciones que depende de la edad; sin embargo, a diferencia del Régimen General, la pensión es un monto fijo.

Finalmente, otra modalidad considerada semicontributiva es la afiliación de las trabajadoras no remuneradas del hogar, quienes, para acceder, deben tener como mínimo 65 años de edad y 240 cotizaciones; la pensión depende de la base de aportación. Sin embargo, a la presente fecha no existen personas jubiladas bajo esta modalidad, ya que fue creada en 2015. La afiliación de los trabajadores no remunerados del hogar es voluntaria.

Adicionalmente, en el componente contributivo participan el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), que entregan prestaciones por retiro a los miembros que alcanzan los años de servicio requeridos. Dado que las condiciones para el retiro no consideran edad, no todos los pensionistas del ISSFA o ISSPOL son personas mayores de 65 años.

Las pensiones por vejez del sistema contributivo del IESS han sido diseñadas para que las personas que cumplen una combinación entre edad y años de cotización puedan acceder a estas. Por lo tanto, no todas las personas que reciben una pensión por vejez son personas mayores.<sup>6</sup>

En los últimos 13 años, los pensionistas de vejez tanto del Seguro General como del Seguro Social Campesino han más que duplicando su número de forma rápida. Así, mientras en 2007 eran alrededor de 156 mil pensionistas, al 2020 alcanzan alrededor de 409 mil. Esta es la trayectoria natural del sistema, puesto que ya tiene más de 50 años en funcionamiento y es ahora cuando el número de afiliados cumplen las condiciones para jubilarse y se presenta un incremento substancial (gráfico 1).



Fuente: IESS (2020).

\*Nota: Existen pensionistas de vejez que tienen menos de 65 años de edad.

\*\*Nota 2: Información de 2020 proviene de registros administrativos del IESS.

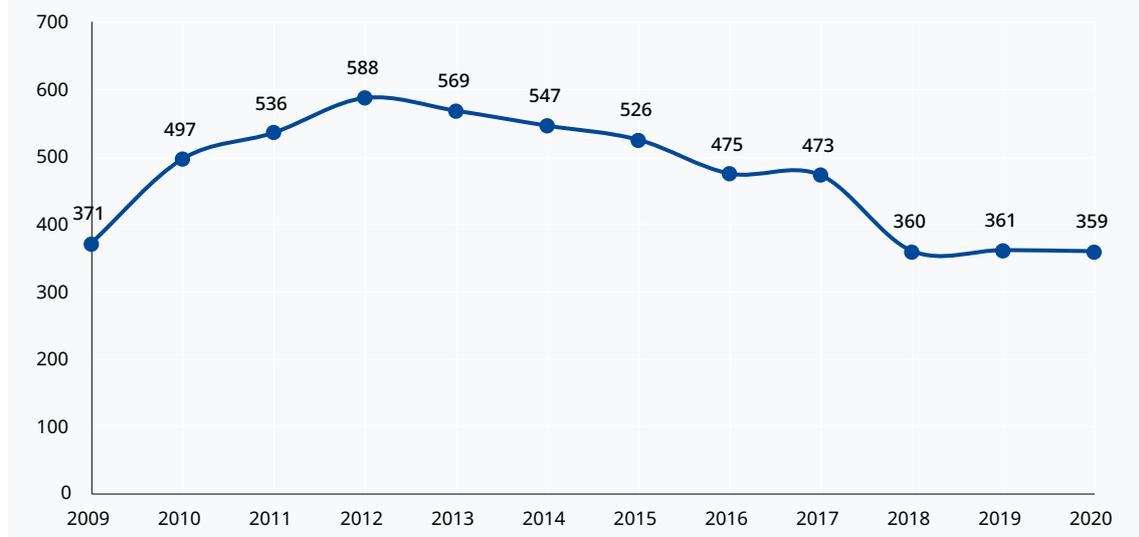
En el componente no contributivo, el Estado cuenta con dos programas de transferencias para adultos mayores en situación de vulnerabilidad. La pensión de adulto mayor (PAM), para las personas calificadas en situación de pobreza, entrega un monto de 50 dólares. Así también, a partir de agosto de 2017 se incrementó el monto de la pensión a 100 dólares para las personas calificadas en situación de extrema pobreza, programa que posteriormente se denominaría Mis Mejores Años.

Estas prestaciones sociales para personas en edad se financian con impuestos generales y constituyen programas sociales dirigidos a las personas que no superan un umbral de vulnerabilidad medido a

<sup>6</sup> En 2019 el 30,6 por ciento de las mujeres pensionistas eran menores de 65 años; en el caso de los hombres, el porcentaje alcanza al 22,5 por ciento.

través de un índice que evalúa varias dimensiones. La forma de acceso y la cuantía de las prestaciones sociales no se encuentran establecidas en una ley, y hasta la actualidad se han definido a través de decretos ejecutivos, emitidos por el presidente de la República. Por lo tanto, la cobertura del programa ha dependido de la disponibilidad presupuestaria, de los *shocks* externos y de las decisiones políticas, como se observa en la evolución de la cobertura presentada en el gráfico 2.

► **Gráfico 2. Evolución de la cobertura de la Pensión Asistencial para adultos mayores y pensión Mis Mejores Años**



Fuente: Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social – SICES (2009-2016); Ministerio de Inclusión Económica y Social (2020) – (2017-2020).

El Estado es un actor clave en el financiamiento de las prestaciones económicas en los componentes contributivo,<sup>7</sup> semicontributivo y no contributivo. En el componente contributivo transfiere al IESS,<sup>8</sup> para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, el 40 por ciento del monto de esas pensiones; así también, el 40 por ciento de las pensiones de Riesgos del Trabajo.<sup>9</sup>

Adicionalmente, transfiere las reservas matemáticas de las pensiones de los trabajadores de las telecomunicaciones y de los jubilados ferroviarios; así también, para las pensiones del seguro adicional del magisterio fiscal. Finalmente, transfiere al IESS valores para cubrir el incremento de las pensiones jubilares establecidas mediante la Ley 2004-39. Además, en el presupuesto general del Estado constan las asignaciones para pagar las pensiones del ISSFA y del ISSPOL, que han tenido ciertas modificaciones en los últimos años, y que hasta 2016 correspondían al 60 por ciento de las pensiones en curso de pago.<sup>10</sup>

7 Es importante aclarar que, en el componente contributivo, el Estado como patrono realiza la cotización patronal de los trabajadores del sector público, tanto del Gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados. Así también, como patrono de las Fuerzas Armadas y de la Policía, realiza el aporte establecido en las leyes y reglamentos específicos. En adelante se describe el financiamiento adicional que realiza el Estado, no lo referido al aporte como Estado empleador.

8 Adicionalmente, en el Presupuesto General del Estado se encuentra un ítem de gasto destinado a la transferencia que realiza el Estado a la seguridad social como aporte del Estado por el Trabajo Juvenil, partida 581022.

9 El artículo 237 de la Ley de Seguridad Social especifica: «En todos los casos comprendidos en este Capítulo, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60 %) de la pensión respectiva y el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40 %) restante». Por lo tanto, existe la partida 581002 —contribución 40 por ciento de pensiones riesgos del trabajo.

10 El artículo 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Artículo 91 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional hacen referencia a la financiación de las prestaciones. En esos artículos se establece el aporte del Estado contenidos en las partidas presupuestarias 581011 —asignaciones del Estado para el pago de pensiones del ISSFA— y 581016— asignaciones del Estado para el pago de pensiones del ISSPOL.

En el esquema semicontributivo, para el Seguro Social Campesino aporta el 0,30 por ciento sobre los sueldos y salarios del Seguro General del IESS, el 40 por ciento de las pensiones del Seguro Social Campesino, y un aporte fijo de 288 000 dólares que deposita en el Banco Central del Ecuador. Así también, transfiere un subsidio para la aportación de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, y al trabajo juvenil.

En el componente no contributivo, el Estado, mediante impuestos generales, financia dos grandes programas: Pensiones asistenciales para adultos Mayores y Pensiones Mis Mejores Años. El financiamiento de estos programas se encuentra registrado en el Presupuesto General del Estado bajo una partida presupuestaria específica que corresponde al monto asignado para cubrir las transferencias monetarias. El costo de administración del programa se encuentra dividido en tres instituciones: el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Unidad del Registro Social y la Secretaría del Plan Toda una Vida.

Adicionalmente, se encuentran a cargo del Estado las pensiones de retiro e invalidez alcanzadas por militares y policías antes del 9 de marzo de 1959, para los excombatientes de la campaña internacional de 1941, para los excombatientes del Cenepa, para los militares que participaron en Taura, para los carabineros, así como para los excombatientes no remunerados en situación de vulnerabilidad.

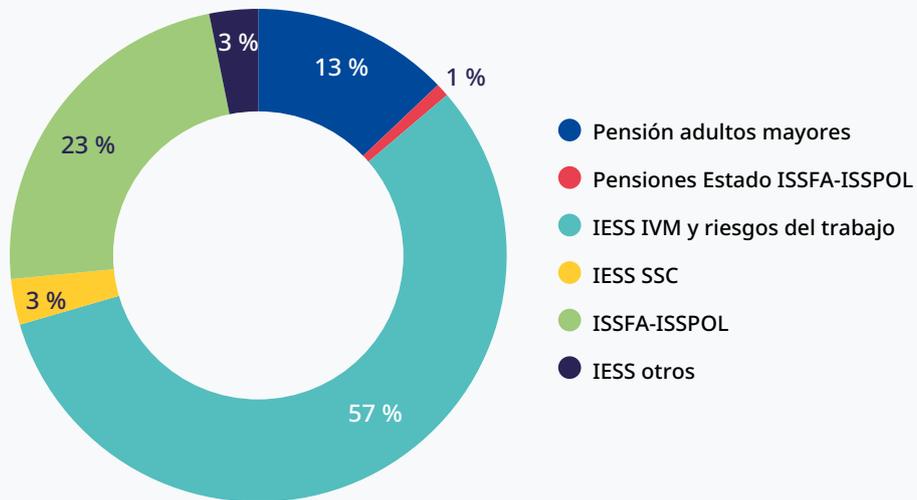
Para 2020, de acuerdo con la ejecución presupuestaria a diciembre de ese año, la participación del Estado en el financiamiento de las pensiones contributivas, semicontributivas y no contributivas se registra en el presupuesto como transferencias corrientes<sup>11</sup> a la seguridad social y subsidio para personas adultas mayores, y fue de alrededor de 2,8 por ciento del PIB, esto es 2676 millones de dólares. Es importante mencionar que el valor indicado corresponde únicamente al monto de la transferencia devengado a diciembre; no se incluyen los costos de administración de esas transferencias. Las pensiones no contributivas del programa de Pensión Asistencial y Pensión mis Mejores Años representan el 0,36 por ciento del PIB.

El 57 por ciento de este monto lo recibe el IESS para las pensiones de invalidez, vejez y muerte, así como las pensiones de riesgos del trabajo; en esto se incluye el incremento de pensiones de la Ley 2004-39, para cubrir, en total, a alrededor de 540 mil pensionistas. El 23 por ciento se dirige a las pensiones de los militares, policías por retiro, invalidez y muerte, lo que cubre a alrededor de 70 mil pensionistas. El 13 por ciento que se transfiere para pagar las pensiones asistenciales de adultos mayores y las pensiones Mis Mejores Años, que cubre a alrededor de 360 mil personas. El restante 7 por ciento se transfiere para cubrir pensiones del Seguro Social Campesino, las pensiones para los trabajadores del ferrocarril y las telecomunicaciones, y las pensiones a cargo del Estado para policías y militares.

---

11 Incluye las siguientes partidas: 580510 - pensión de adultos mayores, 581001 - contribuciones 40 por ciento pensiones pagadas por el seguro general; 581002 - contribución 40 por ciento pensiones riesgos del trabajo; 581003 - financiamiento seguro social campesino- 30 por ciento del 1 por ciento de sueldos y salarios; 581004 - contribuciones 40 por ciento pensiones seguro social campesino; 581005 - aporte anual seguro social campesino; 581006 - reservas matemáticas; 581011 - asignaciones del estado para el pago de pensiones del ISSFA; 581012 - pensiones a cargo del estado pagadas por el ISSFA; 581016 - asignaciones del estado para el pago de pensiones del ISSPOL; 581017 - pensiones a cargo del estado pagadas por el ISSPOL, 581019 - ley 2004-39 incremento de las pensiones jubilares del IESS; 581020 - pensiones del seguro adicional del magisterio fiscal; 581021 - a la seguridad social por subsidio del porcentaje de la aportación individual de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar; 581022 - a la seguridad social como aporte del estado por el trabajo juvenil; 581023 - reconocimiento a los excombatientes no remunerados ni pensionados que se encuentren en situación de vulnerabilidad ISSFA.

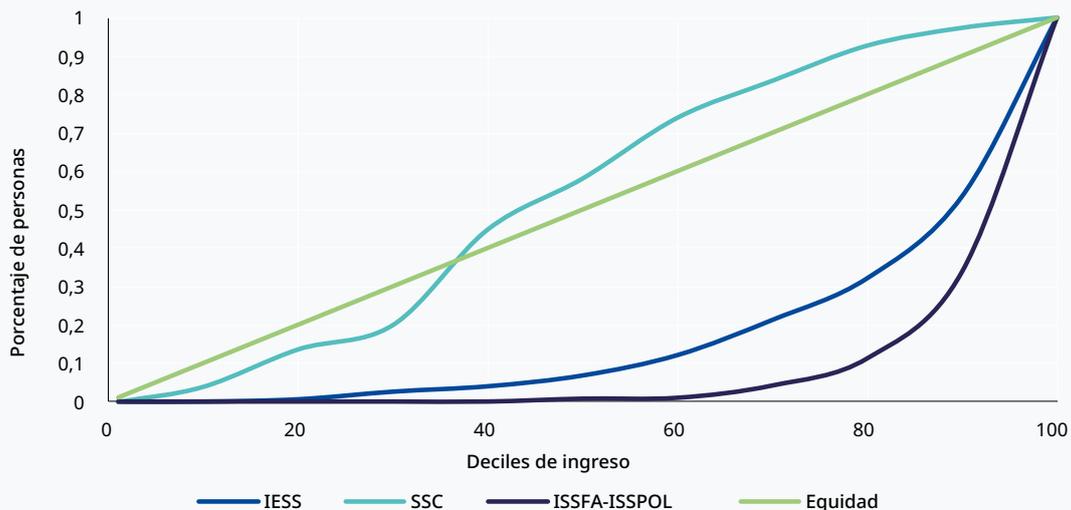
► **Gráfico 3. Gasto del Estado en transferencias corrientes a la seguridad social y subsidio para pensión de adultos mayores. (A diciembre de 2020)**



Fuente: Ministerio de Finanzas – Ejecución presupuestaria por ítem de gasto-diciembre 2020 (devengado).

Es importante notar que los pensionistas que reciben estas transferencias se encuentran distribuidos de forma heterogénea, si los dividimos por deciles de ingreso. Así, por ejemplo, los pensionistas del SSC se encuentran más concentrados en los primeros deciles de ingreso, y, por lo tanto, la curva de distribución acumulada se encuentra por encima de la equidistribución. Mientras que los pensionistas del ISSFA-ISSPOL se encuentran concentrados en los niveles más altos de ingreso.

► **Gráfico 4. Distribución de los pensionistas de acuerdo con los percentiles de ingreso**  
Curva de distribución acumulada, 2019



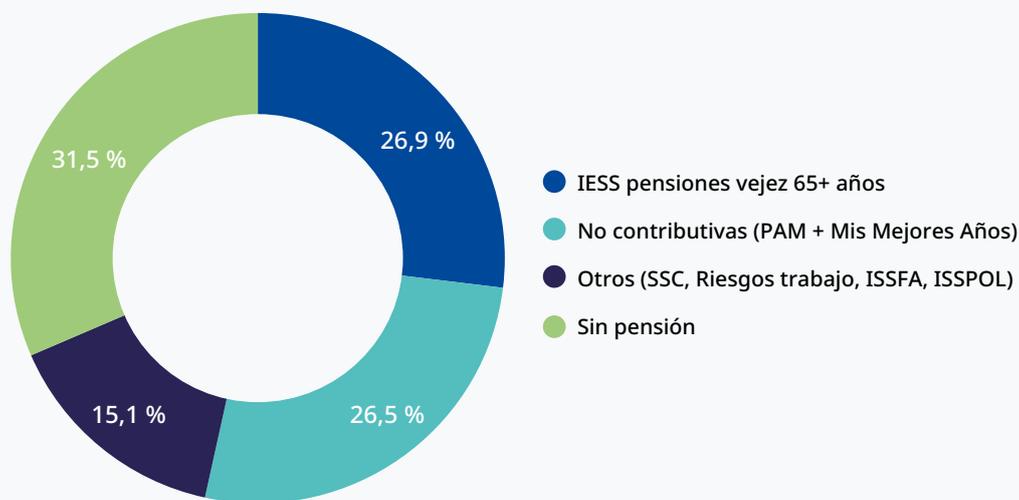
Fuente: Encuesta de Empleo y Desempleo. Diciembre 2019.

Esto muestra que el Estado está subsidiando con mayor cantidad de recursos a quienes se encuentran en mejor situación socioeconómica. Entrega transferencias en mayor proporción a los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, ya que transfiere una mayor cantidad de dinero para un menor número de pensionistas, en comparación, por ejemplo, con el monto que transfiere al IESS en relación con el número de pensionistas beneficiados.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado ecuatoriano, mediante las transferencias a los sistemas contributivo, semicontributivo y no contributivos, aún no se cubre con una prestación a todas las personas de 65 años y más. En 2020, aproximadamente el 68,5 por ciento de las personas mayores (1 355 513<sup>12</sup>) se encuentran cubiertas con una pensión, ya sea contributiva, semicontributiva y no contributiva.<sup>13</sup> Así, 26,9 por ciento (365 052) de las personas mayores tiene una pensión de vejez del IESS; 26,5 por ciento tiene una pensión no contributiva (359.308); 15,1 por ciento recibe una pensión del ISSFA, ISSPOL, SSC o del IESS por riesgos del trabajo, orfandad o viudez (gráfico 5).

Esta brecha se debe a que los dos grandes programas de asistencia social se encuentran priorizados para los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Además, a que las pensiones del componente contributivo cubren a la población en mejores condiciones; es decir, a los que durante su etapa activa tuvieron un trabajo con cierto nivel de estabilidad que les permitió alcanzar el número de cotizaciones necesarias para acceder a una pensión, esto es quienes accedieron a un trabajo estable en relación de dependencia, resultado de un mercado laboral con altos niveles de informalidad.

► **Gráfico 5. Distribución de las personas mayores según tipo de pensión que recibe.**  
Año 2020



Fuentes: 1) OIT (2020c) -Pensionistas del IESS.

2) IESS (2020) -Pensionistas del SSC, Riesgos del Trabajo, Invalidez y Muerte.

3) ISSFA (2020) - Pensionistas del ISSFA bajo el supuesto de que el 50 por ciento son personas mayores.

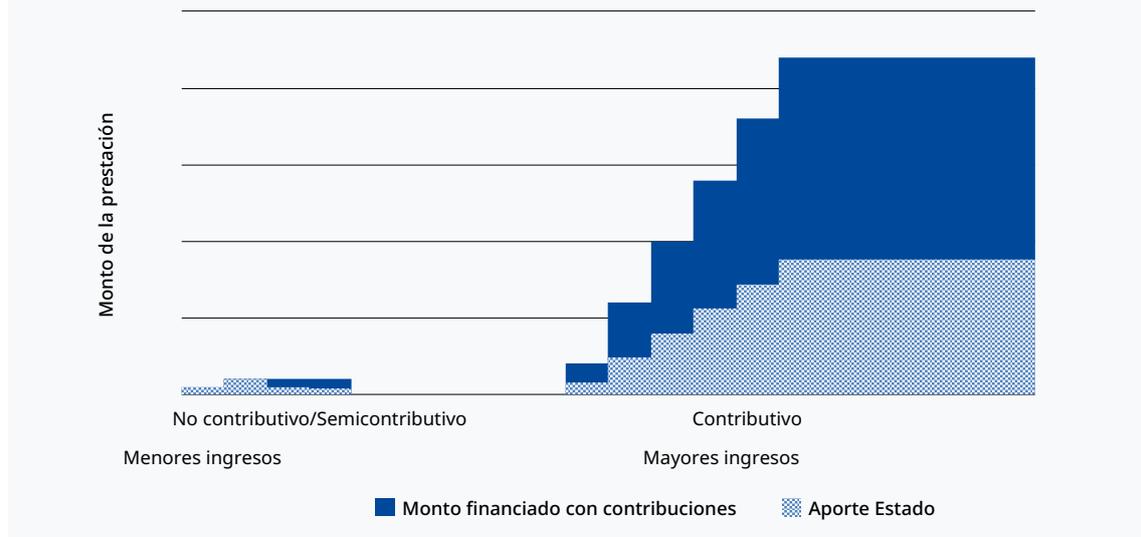
4) ISSPOL (2020) -Pensionistas del ISSPOL bajo el supuesto de que el 50 por ciento son personas mayores.

12 Corresponde a la proyección de la población de adultos mayores utilizada en el Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS (OIT 2020c).

13 Incluye los pensionistas de vejez del IESS de 65 años y más del estudio OIT (2020c). También se incluyó a los pensionistas del Seguro Social Campesino de 65 años y más; pensionistas y pensionados del seguro de Riesgos del Trabajo y Orfandad y Viudez de 65 años y más, de los cuales se ha supuesto que el 85 por ciento no tiene otra pensión; pensionistas y pensionados del ISSFA y del ISSPOL en donde se ha supuesto que el 50 por ciento son mayores de 65 años. Así también, se incluye el número de usuarios de las Pensiones Asistenciales y Pensiones Mis Mejores Años.

De manera ilustrativa, en la figura 1 se observa que los programas que se encuentran funcionando en el país entregan prestaciones a las personas en hogares con menores ingresos a través de los programas contributivos y semicontributivos, y a los hogares con mayores ingresos a través del sistema contributivo. Sin embargo, se deja en desprotección a un grupo de personas mayores.

► **Figura 1. Esquema\* de funcionamiento de los programas de pensiones para adultos mayores**



Fuente: Elaboración propia

\*Nota: El esquema se ha realizado simulando montos de prestaciones puntuales (valores discretos estadísticamente). El gráfico se mostraría suavizado al graficar montos de prestaciones continuas.

En este contexto, en la sección siguiente se proponen escenarios para alcanzar la cobertura universal de la garantía de ingresos para las personas mayores, tomando en consideración que existe una brecha para cumplir con uno de los cuatro pilares del piso de protección social.

## 1.2. Estimación de la brecha y escenarios para alcanzar la garantía de un ingreso mínimo para las personas de edad

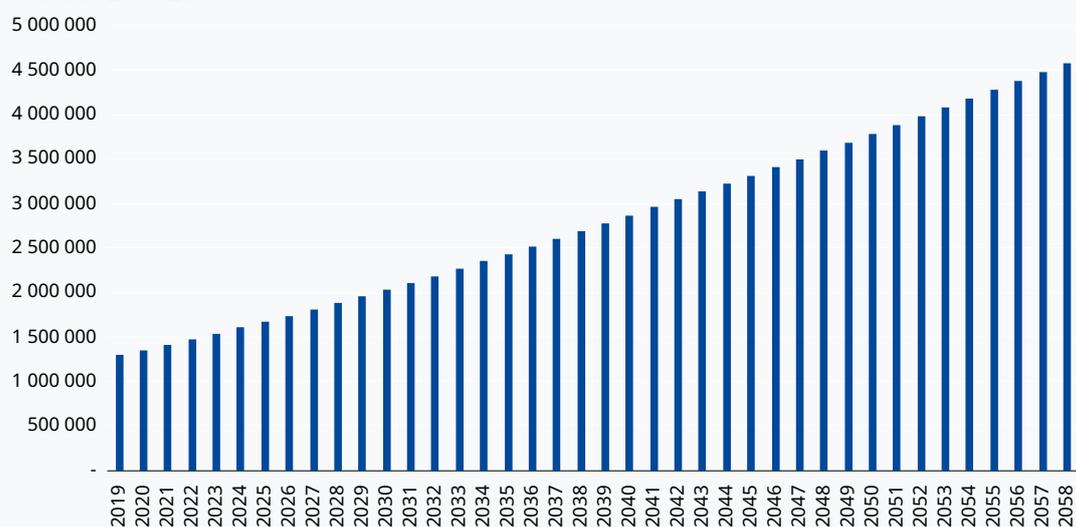
### 1.2.1. Insumos de información

Los escenarios que se propondrán a continuación utilizan los insumos y proyecciones que sirvieron de base para el estudio «Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – 2018», realizado por la OIT (2020c).

Los modelos que utiliza esta valuación actuarial corresponden a la familia de modelos de la OIT, en los cuales se obtienen proyecciones de población por sexo y edad; de la población económicamente activa; de la población afiliada a un esquema de seguridad social; proyecciones salariales de la población afiliada, y de pensionistas y montos de pensiones de la población cubierta por un esquema de seguridad social. El modelo también utiliza una serie de supuestos económicos y financieros, como las proyecciones de crecimiento económico, tasas de interés, inflación, crecimiento de salarios, entre otros.

► **Gráfico 6. Evolución del número de personas mayores (65 años y más).**

Período 2019-2058



Fuente: OIT (2020c).

Las proyecciones de la población de 65 años y más se tomaron directamente del modelo actuarial mencionado, y constituyen el insumo principal de los escenarios que se presentan en las siguientes secciones.

Por otro lado, se utilizan también las proyecciones del PIB a precios corrientes, para los años 2019-2026 realizadas por el Fondo Monetario Internacional en el reporte país de la Consulta al artículo 4, actualizado a octubre de 2021. A partir de 2027, la tasa de crecimiento del PIB nominal se supone constante. La misma fuente de información se utilizó como supuesto para proyectar la tasa de inflación, así mismo, a partir de 2027 permanece constante.

► **Cuadro 1. Principales supuestos económicos utilizados en las proyecciones**

Año	Inflación	Variación PIB nominal
2021	1,1 %	5,7 %
2022	1,9 %	5,3 %
2023	1,1 %	3,7 %
2024	1,1 %	3,9 %
2025+	1,1 %	4,00 %

Fuente: FMI. Ecuador, country Report Article IV Consultation. Octubre 2021.

## 1.2.2. Escenario 1: Jubilación universal

### Supuestos de cobertura

De acuerdo con lo que establece la Constitución, las personas adultas mayores tienen derecho a la jubilación universal. En este sentido, la población cubierta serán todas las personas que tengan 65 años o más. Independiente de su nivel socioeconómico, o de si recibe o no una pensión del sistema contributivo, el Estado financiará para cada adulto mayor una pensión que tiene como función que estas personas no caigan en pobreza.

### Adecuación del monto de la prestación

De acuerdo con la recomendación de la OIT y el objetivo que busca este escenario sobre la jubilación universal, el monto de la pensión se debería colocar como mínimo en el valor de la línea de pobreza por ingresos, que para diciembre de 2020 se encontraba en alrededor 85 dólares por persona del hogar.

Sin embargo, con la finalidad de articular las prestaciones de los distintos subsistemas, se debe considerar que el valor actual de la transferencia monetaria conocida como pensión Mis Mejores Años es de 100 dólares. Por otro lado, en 2018 la pensión mínima del Seguro Social Campesino (SSC) se estableció en 100 dólares,<sup>14</sup> con incrementos anuales en el mismo porcentaje que el Salario Básico Unificado, lo que la ha colocado en 2021 en 103,62 dólares. Así también, el monto mínimo de las pensiones del régimen del trabajo no remunerado del hogar en el rango más bajo es de 79 dólares revalorizada anualmente con la inflación, por lo que para 2021 sería aproximadamente 83,6 dólares.<sup>15</sup>

En este contexto, se han realizado dos ejercicios de costeo en este escenario. El primero en el que la pensión universal en 2021 es de 85 dólares. De esta forma se cubre la línea de pobreza, y se espera generar incentivos para continuar cotizando en el sistema contributivo y semicontributivo, ya que las pensiones del SSC son 103,62 dólares. En el segundo ejercicio la pensión universal es de 103,62 dólares, es decir igual al valor de la pensión del SSC. En ambos casos se ha supuesto un incremento anual igual a la inflación.

### Resultados del escenario 1

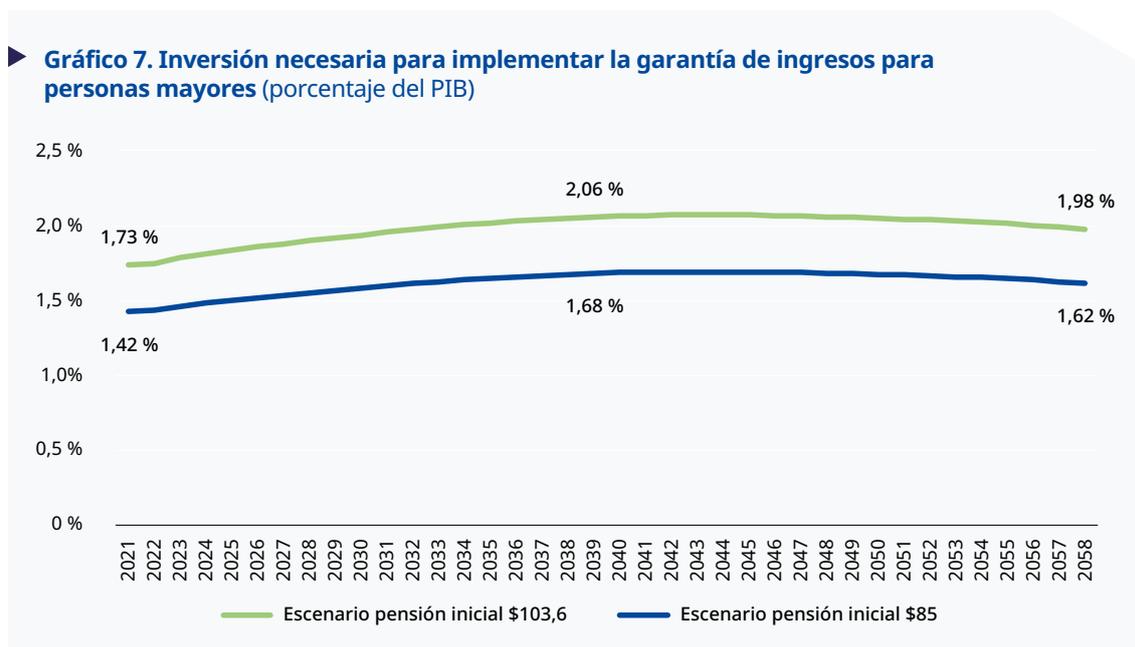
En este escenario, se ha proyectado, para el periodo 2021-2058, que el requerimiento financiero para alcanzar una cobertura universal y garantizar un ingreso mínimo igual al monto de la línea de pobreza (85 dólares) es de 1,42 por ciento del PIB de 2021; en 2040 alcanza 1,68 por ciento del PIB y se reduce a 1,62 por ciento del PIB en 2058.<sup>16</sup> El costo de las pensiones no contributivas, en 2020, según el presupuesto devengado,<sup>17</sup> fue de alrededor de 0,35 por ciento del PIB; es decir, casi se cuadruplicaría para 2021.

<sup>14</sup> El monto de la pensión para el Seguro Social Campesino, así como su incremento anual, se estableció mediante reforma a la Ley de Seguridad publicada en el Registro Oficial N.º 264 de 18 de junio de 2018.

<sup>15</sup> Para 2021 no existen pensionistas cubiertos en este esquema de afiliación, ya que se inició en 2015.

<sup>16</sup> Esta reducción se da cuando el crecimiento del PIB es mayor que el crecimiento del monto de la jubilación universal. En otras palabras, ocurre cuando el crecimiento del monto de la jubilación universal, que es igual al crecimiento de la población de 65 años cubierta (d) y la inflación (i), es decir  $(1+d)*(1+i)$ , es menor que la variación anual del PIB nominal.

<sup>17</sup> Este valor se calcula tomando la partida 580510 – pensión de adultos mayores, del presupuesto ejecutado de la página web del Ministerio de Finanzas y dividiendo para la previsión del PIB para 2020. Si el cálculo se realiza a través del número de usuarios a diciembre de 2020 por el monto de la transferencia que reciben, el porcentaje sería 0,40 por ciento del PIB.



Fuente: Elaboración propia

Si el monto de la transferencia se incrementa a 103,6 dólares, que corresponde a la pensión mínima para el SSC, el requerimiento de inversión se incrementaría a 1,73 por ciento del PIB para 2021, alcanzaría 2,06 por ciento del PIB en 2040, cuando empieza a reducir<sup>18</sup> hasta alcanzar 1,98 por ciento del PIB en 2058.

En este escenario, se ha supuesto un costo de administración de 3 por ciento del monto total de las transferencias. Esto es 1 por ciento más bajo que el establecido para la administración de las pensiones de vejez del sistema contributivo del IESS,<sup>19</sup> que es 4 por ciento del ingreso presupuestado del fondo, tomando en consideración que en el caso de la pensión universal se evitan los costos de focalización y recertificación de pensionistas.

### Articulación con otras prestaciones

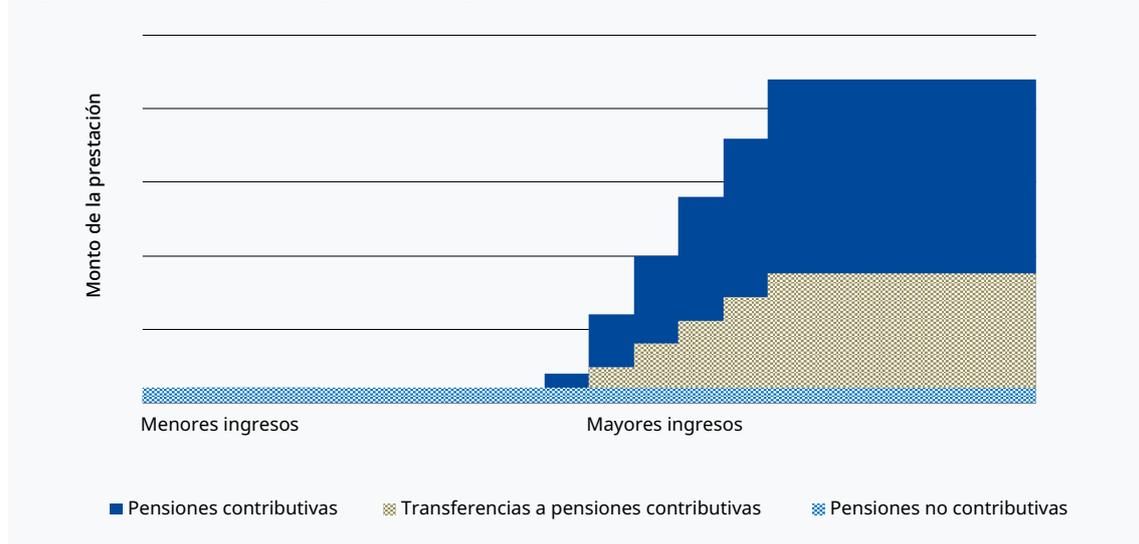
La pensión universal no debe sustituir las prestaciones semicontributivas, ya que, de acuerdo con la Recomendación 202, esta constituye una garantía mínima, que debe articularse con otras prestaciones que constituyen la escalera de la protección social. Por lo tanto, con el ánimo de ejercer una buena gobernanza del sistema de seguridad social, tanto el Seguro Social Campesino como la modalidad del trabajo no remunerado del hogar deberían reformarse para que guarde coherencia con las prestaciones del Régimen General del IESS y con la pensión no contributiva universal. Al mismo tiempo, se evidencia la necesidad de que el Estado defina una matriz de financiamiento que garantice la sostenibilidad de los recursos que se requieren para cubrir las prestaciones de la protección social.

Este esquema, gráficamente, funcionaría como se presenta en la figura 2. Es importante aclarar que se han mantenido las transferencias del Estado a las pensiones contributivas sin modificaciones, dado que este escenario se basa en la normativa vigente y se enfoca en calcular la brecha de cobertura. Por lo tanto, la búsqueda de espacio fiscal, mayor solidaridad y redistribución podrían modificar esta gráfica, para lo cual serían necesarias reformas legales.

<sup>18</sup> Esta reducción se da cuando el crecimiento del PIB es mayor que el crecimiento del monto de la jubilación universal. Véase el pie de página 15, en el que se explica con mayor detalle.

<sup>19</sup> El artículo 167 de la Ley de Seguridad Social establece que el gasto de administración del seguro general de pensiones con el 4 por ciento de los ingresos del fondo presupuestado.

► **Figura 2. Escenario 1 - esquema de funcionamiento de las pensiones contributivas y no contributivas para personas mayores**



Fuente: Elaboración propia

### 1.2.3. Escenario 2: Incremento progresivo para cubrir únicamente la brecha de cobertura

En este escenario se busca cubrir la brecha de cobertura y financiamiento para que todas las personas de 65 años y más reciban como mínimo una pensión de 103,6 dólares que se irá incrementando anualmente con la inflación.

#### Supuestos de cobertura

En este escenario se debe proyectar la cobertura de las pensiones contributivas y semicontributivas del IESS.

1. El número de pensionistas de vejez del régimen general mayores de 65 años provendrá del modelo del estudio de OIT (2020c).
2. Se supondrá que el número de pensionistas del SSC se incrementará en 1 por ciento menos que la tasa de crecimiento de los pensionistas de vejez del seguro IVM; bajo el supuesto de que el crecimiento del trabajo en el campo es menos dinámico que el trabajo en relación de dependencia. El número inicial de pensionistas de vejez al año 2019 mayores de 65 años es de 90 173 personas.
3. El número de pensionistas por muerte del seguro de riesgos del trabajo, y de IVM, para 2019 es de aproximadamente 73 500 personas. Se asume que el 100 por ciento de estas no recibe otro tipo de pensión y que se irán incrementando en 1 por ciento menos que la tasa de crecimiento de los pensionistas de vejez del seguro IVM.

4. El número de pensionistas<sup>20</sup> del ISSFA es de 43 121 en 2019, y se incrementará linealmente hasta llegar a 55 000 pensionados en 2058. En el ISSPOL el número de pensionados<sup>21</sup> en 2019 es de 25 152, que aumentará linealmente hasta duplicarse en 2058. Se asume que en 2019 el 50 por ciento de los pensionistas del ISSFA y del ISSPOL son menores de 65 años; este porcentaje se incrementa progresivamente hasta alcanzar el 60 por ciento en 2058.
5. A 2019, 218 000 personas se encontraban afiliadas en la modalidad del trabajo no remunerado del hogar. Se asume que esta cobertura de afiliación permanecerá constante. Las primeras pensionistas de la modalidad del TNRH reciben su pensión en 2035 y, de acuerdo con la edad promedio, recibirán la pensión a partir de ese año. El monto de la pensión mínima se incrementará con la inflación.
6. Se asumirá que la brecha que queda para alcanzar el 100 por ciento de las personas mayores se alcanzará en 2030.

### Adecuación del monto de la prestación

Al igual que en el escenario 1, el monto de la pensión será de 103,62 dólares, que se incrementará anualmente con la inflación.<sup>22</sup> También se realiza un ejercicio adicional en el que el monto corresponde a la línea de pobreza de 85 dólares, que se incrementa con la inflación cada año.

### Resultados del escenario 2

En este escenario para 2030 todas las personas que no cuentan con una pensión serían cubiertas por la pensión no contributiva. Dado que es un escenario que prioriza la transferencia en aquellos que no se encuentran cubiertos, el costo se reduce en comparación con el escenario 1.

En el caso de que la pensión sea de 103,62 dólares ajustada con inflación, incrementar la cobertura de la pensión no contributiva para cerrar la brecha de no cubiertos en 2030 significaría un que el costo se incrementa de 0,35 por ciento del PIB en 2020 a 0,98 por ciento del PIB en 2030, y luego empieza a reducirse<sup>23</sup> hasta alcanzar niveles cercanos al 0,54 por ciento del PIB al final del periodo de proyección. Estos porcentajes corresponden al total de pensiones por vejez no contributivas para cubrir a los que no reciben una pensión del sistema contributivo. Si se desea conocer el esfuerzo fiscal que realiza el Estado para garantizar pensiones de vejez, a esto se le deberían sumar las transferencias que realiza el Estado para cubrir pensiones de vejez del esquema contributivo.

En el caso de que la pensión inicial sea igual a la línea de pobreza ajustada con inflación, el costo del programa alcanza un máximo de 0,80 por ciento del PIB en 2030 y se reduce hasta alcanzar en 2058 un 0,44 por ciento del PIB.

---

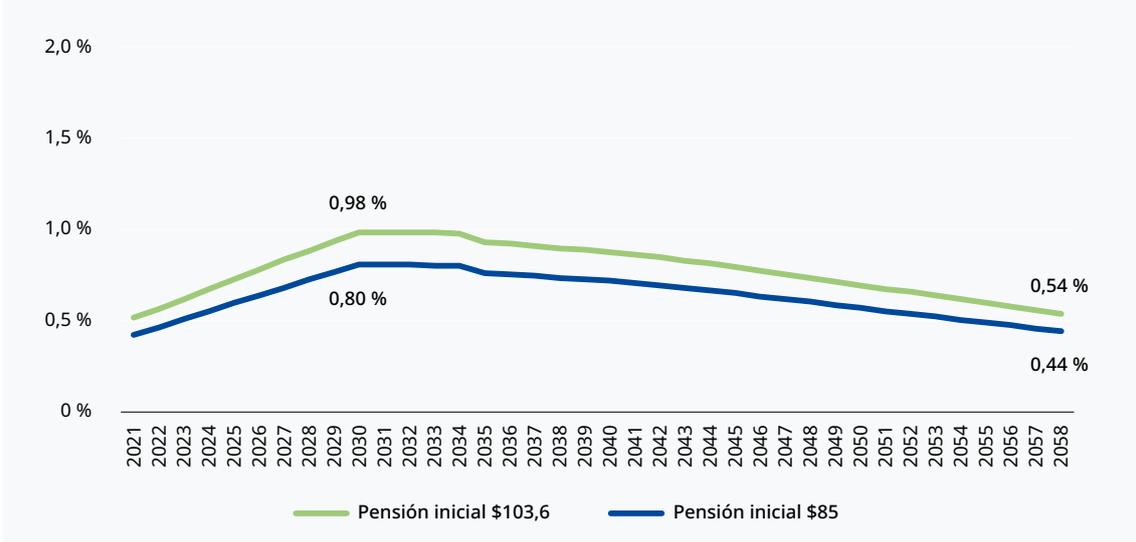
20 Se incluye a todos los del seguro de retiro, invalidez y muerte.

21 Se incluye a todos los del seguro de retiro, invalidez y muerte.

22 Se asume que el salario básico unificado se incrementa en la misma proporción que la inflación.

23 Esta reducción se da cuando el crecimiento del PIB es mayor que el crecimiento del gasto en pensiones por jubilación. Véase pie de página 15 para mayor explicación.

► **Gráfico 8. Escenario 2: Inversión para implementar la garantía de ingresos para personas mayores (porcentaje del PIB)**

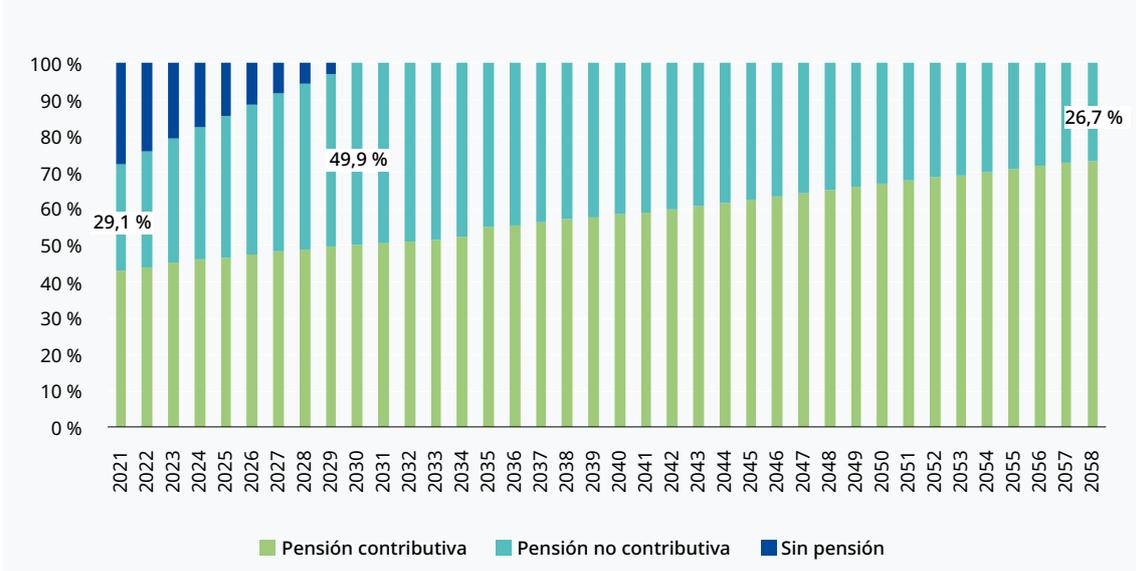


Fuente: Elaboración propia

En este escenario se ha supuesto un costo administrativo del 5 por ciento del monto total de las pensiones. Esto se encuentra 1 por ciento por encima del costo de administración de las pensiones de IVM del IESS, bajo el supuesto de que la administración de la base de datos y la recertificación de los beneficiarios es más costosa.

Si se observa la evolución del número de pensionados contributivos y no contributivos, para 2021, el 29,1 por ciento de los adultos mayores estarían cubiertos por una pensión no contributiva; este porcentaje se incrementa hasta 49,9 por ciento en 2030 y empieza a reducirse hasta alcanzar el 26,7 por ciento en 2058. Este comportamiento se da ya que el porcentaje de adultos mayores cubiertos se incrementa 30 puntos porcentuales desde 2021 a 2058.

► **Gráfico 9. Escenario 2: Porcentaje de personas mayores cubiertas por tipo de pensión**



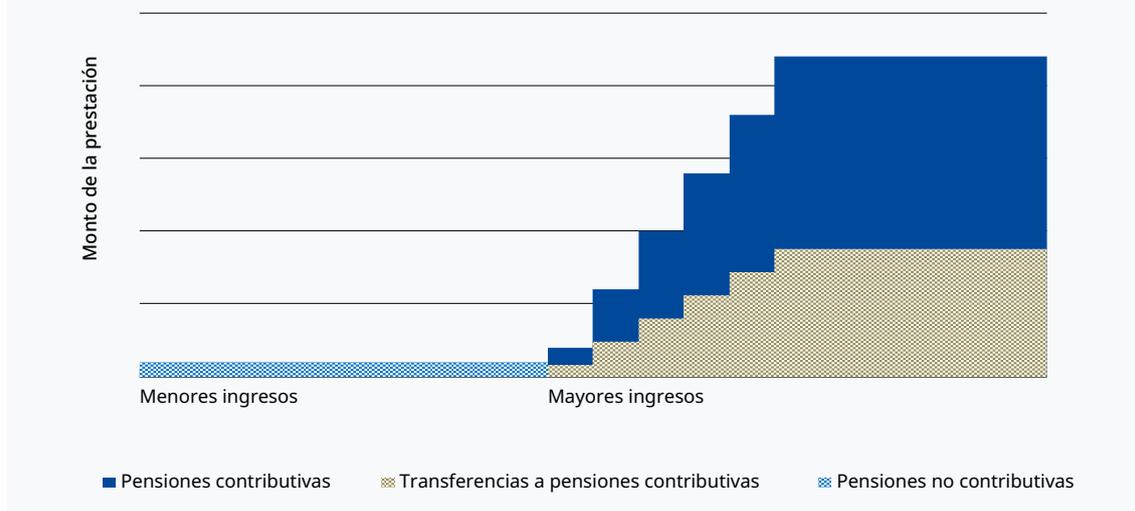
Fuente: Elaboración propia

### Articulación con otras prestaciones

En este escenario, igual que el anterior, se requiere que las prestaciones se articulen, pues el monto de la pensión mínima del esquema del trabajo no remunerado del hogar se encontraría por debajo de la pensión universal. En el Seguro Social Campesino habría desincentivos para mantenerse cotizando y recibir la misma pensión que los pensionistas no contributivos. Por lo tanto, se haría necesaria una reforma estructural para articular y dar coherencia a las prestaciones del sistema.

Gráficamente, este esquema funcionaría como se presenta en la figura 3. Al igual que en el escenario anterior, se han mantenido las transferencias del Estado a las pensiones contributivas sin modificaciones, debido a que se toma como base la normativa vigente.

► **Figura 3. Escenario 2 - esquema de funcionamiento de las pensiones contributivas y no contributivas para personas mayores**



Fuente: Elaboración propia

## 2. Brecha de protección social de un ingreso mínimo para personas en edades activas

Otra de las garantías establecidas en la Recomendación 202 es la «seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez». En esta sección se analizará específicamente la situación actual y una propuesta de piso de protección social en el caso de discapacidad y maternidad.

### 2.1. Situación actual de la garantía de ingreso básico para las personas en edades activas con discapacidad que no pueden obtener ingresos suficientes

La Constitución de Ecuador, además de establecer que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, en el caso de las personas con discapacidad, de forma específica en el artículo 49, indica: «Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención».

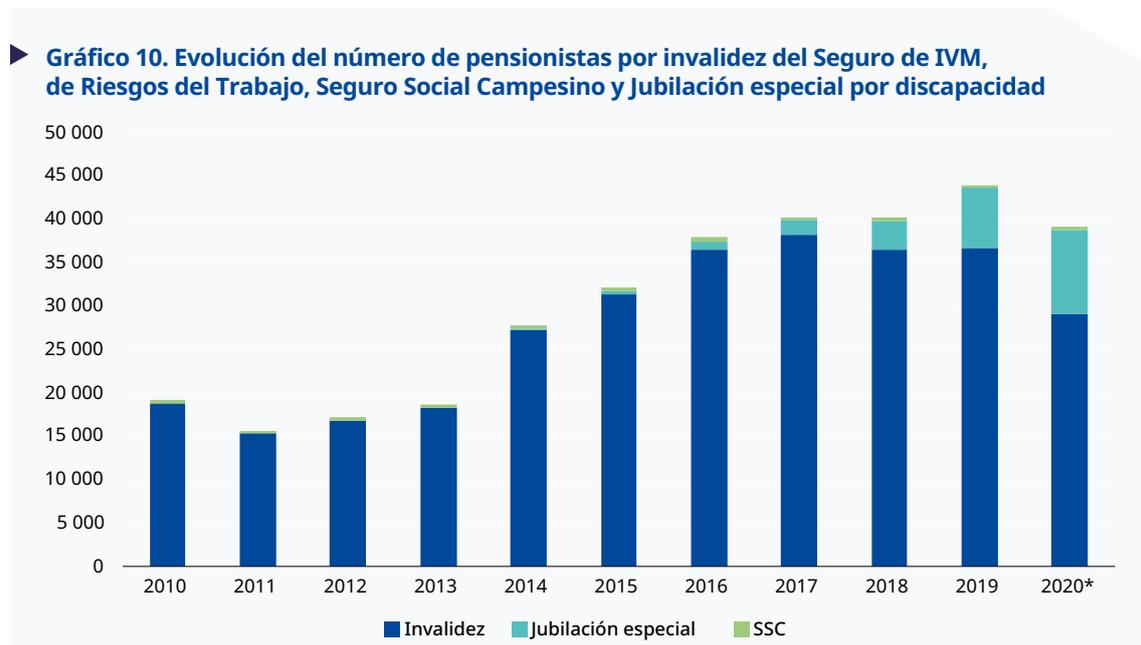
Adicionalmente, en la Ley Orgánica de Discapacidades en los artículos 83, 84 y 85 se establecen algunos beneficios para las personas con discapacidad. Por ejemplo, la eliminación del examen médico para que acceder a la afiliación voluntaria; la eliminación del requisito mínimo de cotizaciones para acceder a pensiones por discapacidad permanente parcial y permanente absoluta, y una jubilación especial por vejez al cumplir 300 imposiciones sin límite de edad.

A pesar de estos avances, aún existen personas con discapacidad que no se encuentran cubiertas ni por el régimen contributivo ni por el régimen no contributivo. Esto se debe a que el sistema se encuentra fragmentado y descoordinado, y que el régimen no contributivo está concentrado en las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

La institucionalidad alrededor de las pensiones por discapacidad contributivas es la misma que la de las pensiones por vejez; es decir, participa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través del Régimen General que cubre a los trabajadores en relación de dependencia, a los independientes y a las trabajadoras no remuneradas del hogar. Así también, participa el Seguro Social Campesino y los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respectivamente.

En los institutos que conforman el sistema contributivo, las pensiones por invalidez sobrevenida por enfermedad o accidente común se diferencian de las pensiones por incapacidad por enfermedad profesional o accidente de trabajo, ya que se administran financieramente desde fondos separados. Para acceder a las prestaciones derivadas de accidente o enfermedad común, se requiere acumular un número de años de cotizaciones previas; mientras que las pensiones por incapacidad causadas por enfermedad profesional requieren de un periodo más corto de cotizaciones y son de inmediata aplicación cuando sobrevienen por un accidente laboral.

En el sistema contributivo es reducido el número de pensiones de invalidez o discapacidad, ya sea por enfermedad, accidente común, enfermedad o accidente profesional. En el gráfico 10 se observa la evolución de la última década del número de pensionistas por discapacidad en el IESS. Si bien se observa un incremento en la cobertura, a 2019 alcanza alrededor de 41 mil pensionistas de un total de alrededor de 373 mil personas con discapacidad mayores de 15 años registradas en el Consejo Nacional de Discapacidades del Ecuador.

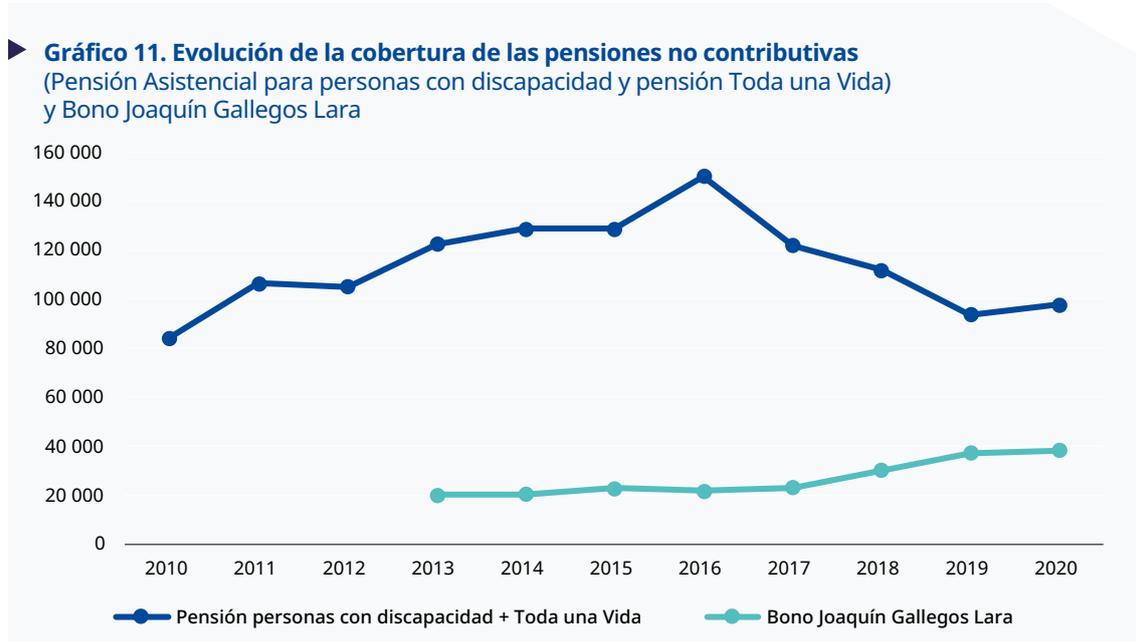


Fuente: IESS (2020).

Nota: Incluye los pensionistas por incapacidad permanente parcial.

\* Nota: Información 2020 proviene de registros administrativos del IESS. Información del Seguro General.

En cuanto al componente no contributivo, al igual que las pensiones no contributivas para personas mayores, el Estado cuenta con tres programas de transferencias monetarias que cubren a las personas en situación de vulnerabilidad. El programa de pensiones por discapacidad, que entrega una prestación de 50 dólares, el programa Toda una Vida que entrega una pensión de 100 dólares y que está dirigido a personas que han sido calificadas en situación de pobreza extrema, y finalmente el Bono Joaquín Gallegos Lara, que entrega una transferencia de 240 dólares que recibe el cuidador de la persona con discapacidad severa y enfermedades raras o huérfanas que no dependen de sí mismas. Los beneficiarios de este bono se determinan través de brigadas móviles conocidas como Misión Solidaria Manuela Espejo, que identifican y evalúan a las personas con discapacidad.



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2017 y 2021).

La institucionalidad de las pensiones para personas con discapacidad del sistema no contributivo involucra al Ministerio de Salud Pública, al Ministerio de Inclusión Económica y Social, a la Unidad del Registro Social y a la ex Secretaría del Plan Toda una Vida. A estas instituciones se suma el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, que administra el catastro total de personas con discapacidad.

Las pensiones de invalidez y discapacidad que se pagan a través de los institutos que conforman el sistema contributivo tienen un componente de financiamiento del Estado, similar al que se explicó en la sección anterior para las pensiones por vejez. Así, el mayor rubro de financiamiento del Estado para pensiones de invalidez se dirige al IESS debido a la contribución del 40 por ciento de las pensiones de invalidez que son administradas por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; así como la contribución del Estado del 40 por ciento de las pensiones de incapacidad del Seguro de Riesgos del Trabajo.

El Estado también financia las pensiones del ISSFA y del ISSPOL, respectivamente, pero el número de pensionistas de invalidez es reducido. Lo mismo ocurre con las pensiones de invalidez del Seguro Social Campesino, que para 2020 alcanzan las 349 personas. Dado que la información presupuestaria no permite desagregar las transferencias realizadas por pensiones de invalidez, vejez y muerte, el monto del presupuesto asignado fue mostrado en la sección anterior.

En el caso de la asignación presupuestaria realizada por el Estado para las transferencias monetarias por pensiones para personas con discapacidad y para el Bono Joaquín Gallegos Lara, según el presupuesto devengado de 2020,<sup>24</sup> el monto alcanza los 189,5 millones de dólares, de los cuales 101,2 millones corresponden al Bono Joaquín Gallegos Lara y los restantes 88,3 millones corresponden a las pensiones para personas con discapacidad. Este monto representa alrededor de 0,19 por ciento del PIB de 2020.

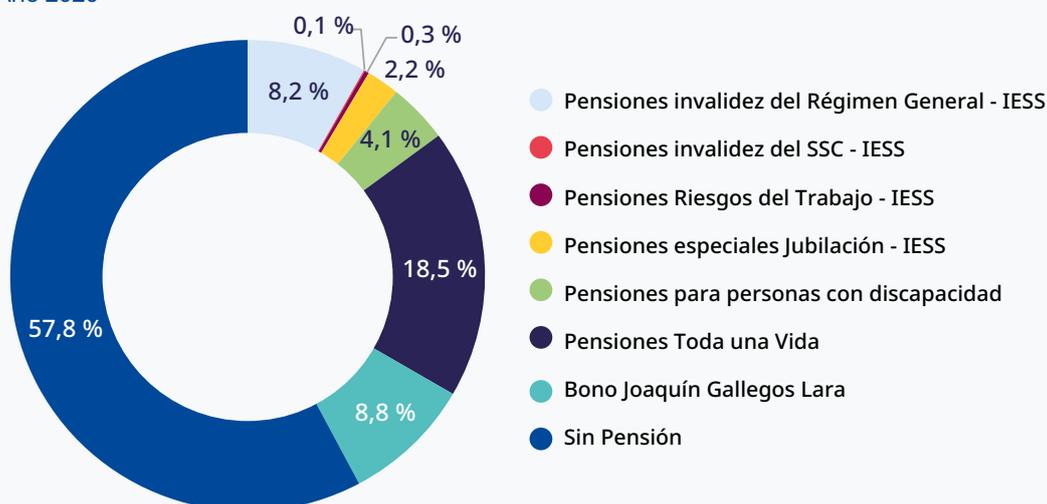
24 Ministerio de Finanzas, Ejecución presupuestaria por ítem: <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/> Consultado en marzo de 2021.

Dadas las coberturas antes mencionadas, en Ecuador en 2020 el 58 por ciento de las personas con discapacidad mayores de 15 años no cuenta con una garantía de ingresos, ya sea contributiva o no contributiva. El Estado es el principal proveedor de cobertura de seguridad social para las personas con discapacidad, ya que el 31,4 por ciento del total cuenta con algún tipo de transferencia del Estado, y el 10,8 por ciento con alguna protección del sistema contributivo (gráfico 12).

Como se mencionó en el apartado anterior, esta brecha en la cobertura de seguridad social de las personas con discapacidad se debe a que el sistema contributivo cubre a los que se encuentran en mejores condiciones sociales; mientras que el sistema no contributivo cubre a los más vulnerables, es decir en pobreza o extrema pobreza. En este sentido, una gran proporción de la población que se encuentra en los segmentos intermedios no tiene protección de ninguna clase.

► **Gráfico 12. Distribución de las personas con discapacidad mayores de 15 años según acceso y tipo de pensión.**

Año 2020



Fuentes: 1) OIT (2020c) - Pensionistas del IESS.

2) IESS (2020) - Pensionistas del SSC, Riesgos del Trabajo, Invalidez y Muerte.

3) MIES (2021) - Pensionistas Toda Una Vida, de discapacidad y Bono JGL.

4) CONADIS (2021) - Total de personas con discapacidad.

Nota: en los casos que la información no esté disponible a 2020, se han realizado los supuestos descritos en esta sección.

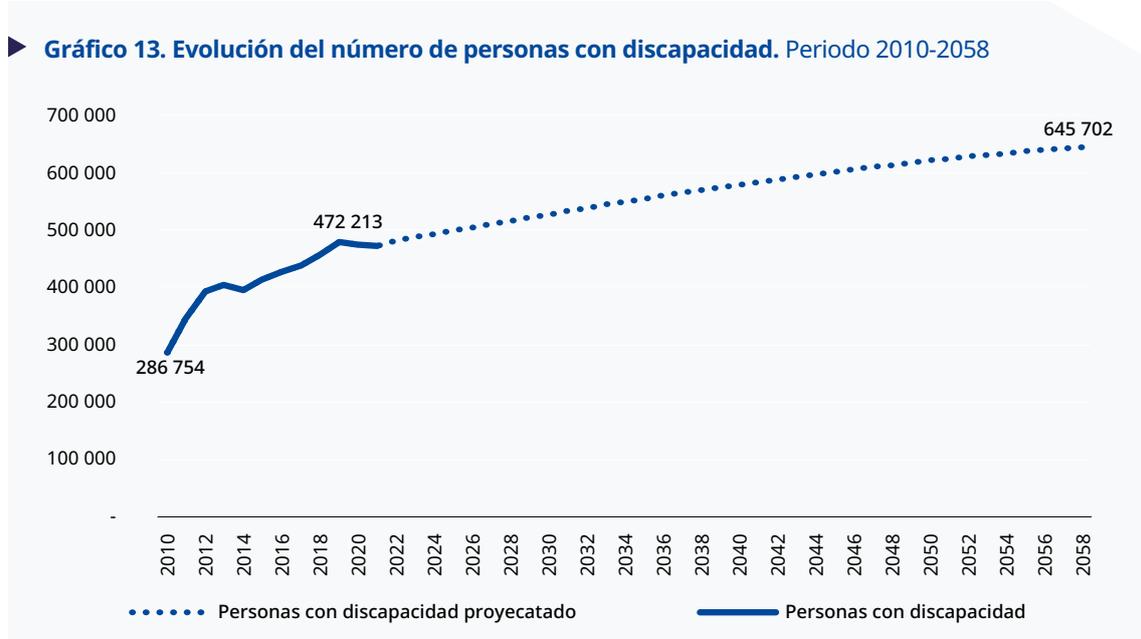
Tomando como referencia los antecedentes presentados, en la siguiente sección se muestra una propuesta de escenarios para alcanzar la cobertura universal de la garantía de ingresos para las personas con discapacidad.

## 2.2. Estimación de la brecha para alcanzar la garantía de un ingreso mínimo para personas con discapacidad en edades activas

### 2.2.1. Insumos de información

Para estimar esta garantía es necesario conocer el número total de personas con discapacidad, puesto que será la población objetivo. En Ecuador, el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) administra el registro de personas con discapacidad y cuenta con información histórica desde 1997.

Así, tomando en consideración la tendencia reciente y asumiendo que el porcentaje de personas con discapacidad sobre el total de la población se mantendrá constante en el promedio observado en 2020 y 2021, se proyectó el número total de personas con discapacidad para el periodo 2022-2058.



Fuente: 2010-2021 CONADIS (2021). 2022 en adelante elaboración propia.

Además, de la información del CONADIS, se conoce que existen alrededor de 62 mil personas con discapacidad en la población económicamente activa ocupada a 2021, registradas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, lo que representa alrededor del 13 por ciento del total de personas con discapacidad. Estas personas forman parte de la población objetivo y se asumirá que serán quienes acceden a las pensiones especiales por jubilación.

Adicionalmente, existe aproximadamente 8,9 por ciento de personas con discapacidad menores a 15 años; este porcentaje se supondrá constante y no formará parte de la población objetivo.

Al igual que en la sección de garantía de ingresos para las personas mayores, la fuente de información del número de pensionistas de invalidez del seguro IVM del IESS para el periodo de proyección 2019-2058 ha sido tomado del estudio «Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – 2018», realizado por la OIT (2020c).

Las proyecciones de la población total oficiales de Ecuador se encuentran publicadas para el periodo 2010 - 2020 con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010. Dado que se encuentran desactualizadas, se han utilizado las proyecciones de población realizadas por las Naciones Unidas y publicadas en el World Population Prospect 2019.

Los supuestos y variables económicas que se han utilizado son los mismos que se explicaron en la sección anterior y se presentan en el cuadro 1.

### 2.2.2. Escenario propuesto: incremento progresivo para cubrir la brecha de cobertura hasta alcanzar el 100 por ciento en 2030

La propuesta plantea cubrir de forma progresiva la brecha de cobertura para que todas las personas con discapacidad reciban como mínimo una pensión de un monto igual a la línea de pobreza, lo que significaría una transferencia de 85 dólares que se irá incrementando anualmente con la inflación. Así también, las pensiones para personas con discapacidad Toda Una Vida se incrementarán con la inflación cuando el valor de la línea de pobreza supere los 100 dólares, así todas las personas con discapacidad recibirán el mismo monto de pensión.

#### Supuestos de cobertura

Dado que se requiere conocer el número de personas sin pensiones contributivas, se aproximará el número de personas cubiertas por el sistema contributivo de la siguiente forma:

- a. El número de pensionistas de invalidez del IESS del seguro de IVM ha sido tomado del estudio de la OIT (2020c).
- b. El número de pensionistas de invalidez del SSC representan alrededor del 0,08 por ciento del total de personas con discapacidad; ese porcentaje se mantendrá en el tiempo.
- c. El número de pensionistas de incapacidad del Seguro de Riesgos del Trabajo ha tenido una tendencia decreciente desde 2017, por lo que se supondrá que el número de pensionistas para todo el periodo de proyección será igual al promedio observado entre 2018 y 2019, número que se asume constante para todo el periodo de proyección. No se incluye a los pensionistas por incapacidad permanente parcial.
- d. El número de pensionistas con jubilación especial por discapacidad es alrededor de 2,04 por ciento del total de las personas con discapacidad; ese porcentaje se mantendrá constante en el tiempo.
- e. Los pensionistas del ISSFA y el ISSPOL no se encuentran desagregadas por invalidez, por lo tanto, no se han incorporado en el modelo; sin embargo, como se mencionó anteriormente, representan un porcentaje menor.
- f. No se ha incluido a los futuros pensionistas por invalidez del régimen de trabajadores no remunerados del hogar debido a la incertidumbre sobre la prevalencia de discapacidad en este grupo.
- g. Se propone cubrir la brecha hasta alcanzar el 100 por ciento de los no cubiertos en 2030.

Adicionalmente, sobre los pensionistas no contributivos actuales se elabora un escenario base en el que se supone lo siguiente:

- a. El número de personas que recibe pensión asistencial para personas con discapacidad se reducirá hasta eliminarse en 2025 y este número de personas se incrementará a los usuarios de la pensión Toda una Vida.
- b. A partir de 2026 hasta el final del periodo de proyección, el número de pensionistas Toda una Vida se mantiene constante.
- c. El monto de la pensión asistencial para personas con discapacidad se mantiene en 50 dólares.
- d. En el escenario base el monto de las pensiones Toda una Vida será de 100 dólares durante todo el periodo de proyección.

- e. El número de personas que reciben el Bono Joaquín Gallegos Lara se proyecta manteniendo constante el porcentaje que representan del total de personas con discapacidad mayores de 15 años. El monto de la pensión se mantiene constante en 240 dólares.

La brecha de cobertura se cierra hasta 2030, se inicia en 2021 en el 10 por ciento de los no cubiertos y se incrementa en diez puntos porcentuales por año, hasta por alcanzar al 100 por ciento de los no cubiertos en 2030.

#### **Adecuación del monto de la prestación**

El objetivo de esta garantía es que las personas con discapacidad en edad activa no caigan en pobreza ante la pérdida de ingresos; por consiguiente, el monto de la pensión sugerido es el valor de la línea de pobreza por ingresos, que para diciembre de 2020 se encontraba en alrededor de 85 dólares por persona.

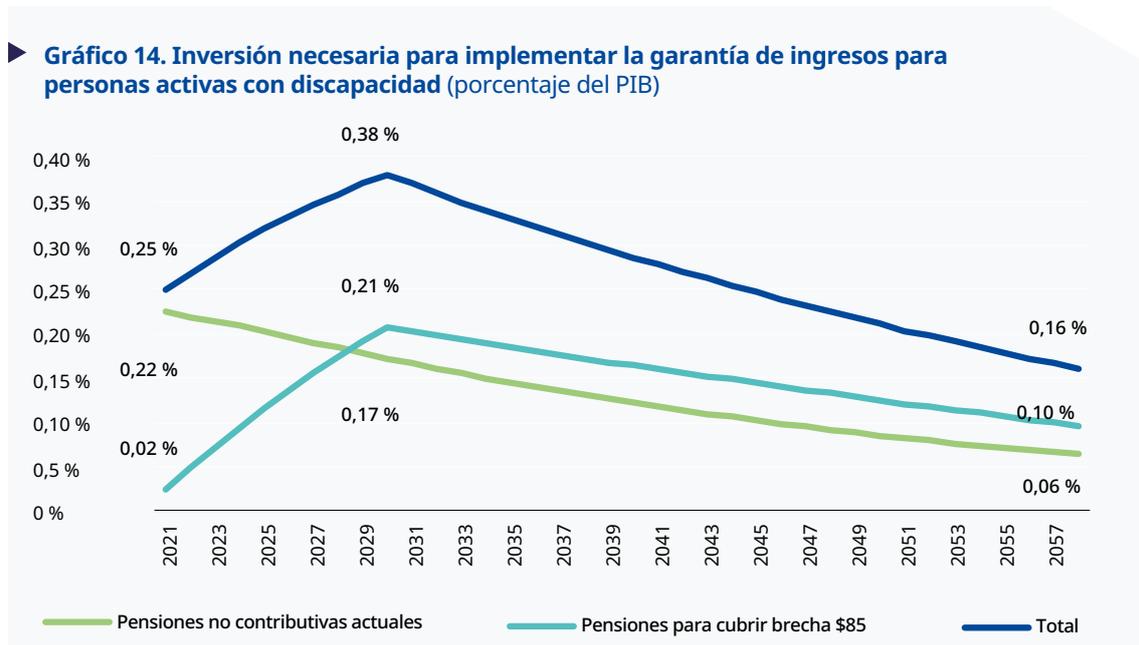
Al igual que en las pensiones para personas mayores, se debe considerar que el valor actual de la transferencia monetaria conocida como pensión Toda Una Vida es de 100 dólares. Así también, que la pensión mínima del Seguro Social Campesino es de 100 dólares y se incrementa con la inflación cada año desde 2018, lo que para 2021 significaría 103,6 dólares. Mientras que el mínimo de pensión para los trabajadores no remunerados del hogar en el rango más bajo era de 79 dólares, que revalorizada anualmente para 2021 sería de 83,6 dólares.

Para la propuesta a continuación, se ha estimado el escenario en que la prestación corresponde a la línea de pobreza, es decir 85 dólares ajustada anualmente con la inflación para tomar en consideración el incremento del costo de vida. Además, el monto de la pensión Toda una Vida es de 100 dólares hasta 2036, cuando se iguala al valor de la línea de pobreza indexada con la inflación, y a partir de ese año todos los pensionistas reciben el mismo monto de pensión que corresponde al valor de la línea de pobreza.

#### **Resultados del escenario propuesto**

El objetivo de cerrar la brecha de cobertura de las pensiones para las personas con discapacidad de forma progresiva y entregar una pensión igual a la línea de pobreza (85 dólares) ajustada con inflación costaría alrededor de 0,02 por ciento del PIB en 2021, cuando se cubre únicamente al 10 por ciento de las personas no cubiertas. Este porcentaje se incrementa hasta 0,21 por ciento del PIB en 2030; a partir del cual se reduce hasta 0,10 por ciento del PIB en 2058.

Es importante notar que la propuesta supone que los actuales beneficiarios de la pensión asistencial para personas con discapacidad se convierten progresivamente en beneficiarios de la pensión Toda una Vida y que, además, a partir de 2036 el monto de la pensión se iguala al de la línea de pobreza indexada con inflación. Así también, los beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara se mantienen con una pensión de 240 dólares. El costo de las pensiones no contributivas actuales se estima en alrededor de 0,22 por ciento del PIB para 2021, monto que se irá reduciendo en el tiempo hasta representar el 0,06 por ciento del PIB en 2058.

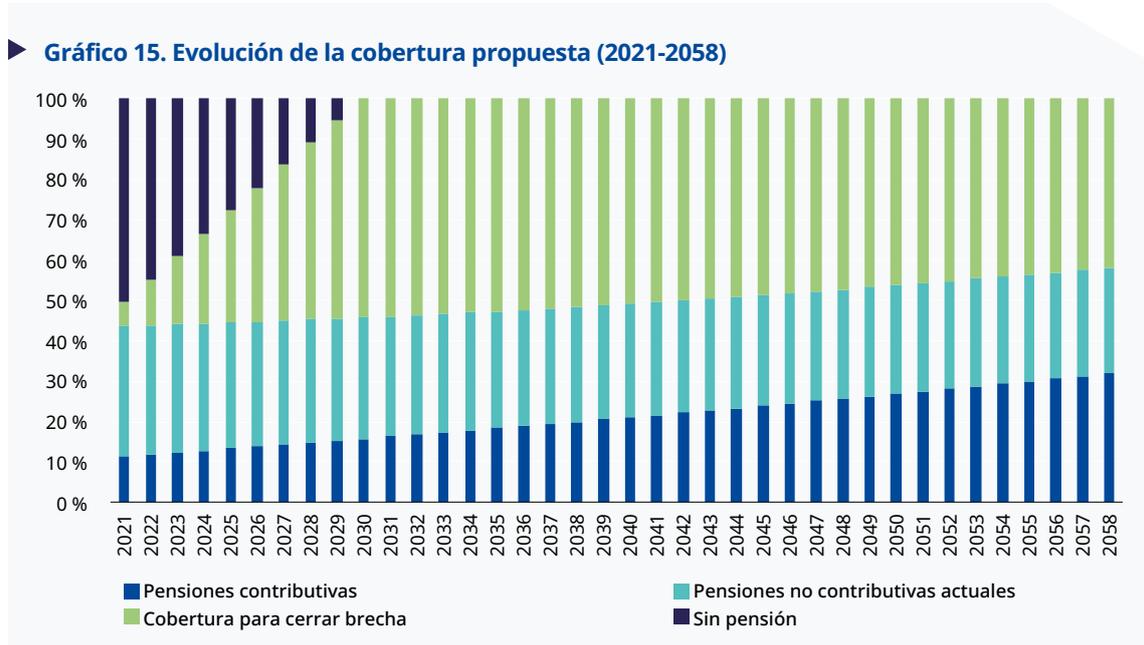


Fuente: Elaboración propia

El costo total del programa, es decir de las pensiones asistenciales actuales más el incremento de pensionistas para cerrar la brecha de cobertura, corresponde a 0,25 por ciento PIB para 2021, se incrementa hasta 0,38 por ciento del PIB en 2030 y se reduce hasta 0,16 por ciento del PIB en 2058.

El costo de administración se ha supuesto en 5 por ciento del monto total de las pensiones, puesto que se requiere administrar un sistema de registro de personas con discapacidad, que oriente las pensiones a aquellos que no son cubiertos por el sistema contributivo.

La evolución de la cobertura esperada se presenta en el gráfico 15, en el que se observa que se iría cerrando la brecha de cobertura hasta alcanzar el 100 por ciento entre pensiones contributivas y no contributivas en 2030.



Fuente: Elaboración propia

**Articulación con otras prestaciones**

Esta propuesta requiere que las prestaciones tanto del sistema contributivo como del no contributivo se articulen, debido a que el monto de la pensión mínima del esquema del trabajo no remunerado del hogar se encontraría por debajo de cualquiera de las pensiones propuestas. Mientras que las del Seguro Social Campesino serán muy cercanas a las no contributivas, por lo que se podría generar desincentivos para mantenerse cotizando en dicho régimen. Por lo tanto, se requeriría una reforma para articular y dar coherencia a las prestaciones del sistema.

**2.3. Situación actual de la garantía de ingreso básico para las personas en edades activas en situación de maternidad que no pueden obtener ingresos suficientes**

La Constitución de Ecuador garantiza el derecho reproductivo de las personas trabajadoras, que incluye el acceso, la estabilidad en el empleo, derechos de maternidad, lactancia y el derecho a licencia por paternidad (art. 332). Además, determina que el Seguro Universal Obligatorio cubrirá la contingencia de maternidad (art. 369).

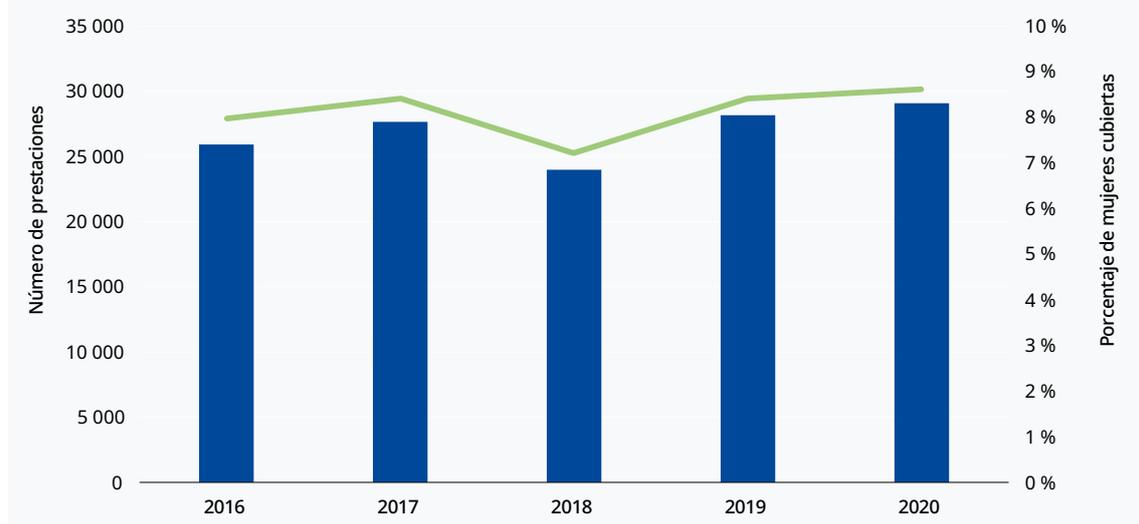
Así también, en Ecuador se encuentra vigente la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, que tiene la finalidad de establecer el financiamiento para cubrir la atención en salud de la madre y el recién nacido. Sin embargo, no incluye prestaciones monetarias.

La garantía de un ingreso en caso de maternidad para personas en edad activa solo se encuentra institucionalizada a través de la seguridad social contributiva, esto es IESS, ISSFA e ISSPOL. En el caso del IESS, el Seguro General de Salud Individual y Familiar establece un subsidio monetario en caso de maternidad que se entrega por 12 semanas, y corresponde al 100 por ciento del sueldo de la persona trabajadora, financiado tanto por el empleador como por el IESS; en el caso de las trabajadoras del sector

público, bajo la Ley Orgánica de Servicio Público, se aplica una licencia con remuneración por 12 semanas. Así también, en los institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Públicas en los casos de maternidad se aplica una licencia con sueldo por 12 semanas, en concordancia con lo establecido por las leyes de personal respectivas. Se debe mencionar que la presencia de mujeres en la Policía Nacional es reducida y esta situación se acentúa aún más en las Fuerzas Armadas,<sup>25</sup> por lo que la cobertura efectiva de esta prestación en estas instituciones es baja.

En este contexto, la cobertura del sistema contributivo para garantizar un ingreso en caso de maternidad es reducida, mientras que en el sistema no contributivo o semicontributivo no existe esta prestación. Así, en el último quinquenio, el número de prestaciones monetarias que ha otorgado el IESS en caso de maternidad ha cubierto a menos de 30 000 mujeres lo que representa alrededor de 8,6 por ciento del total de mujeres en situación de maternidad, como se muestra en el gráfico 16.

► **Gráfico 16. Número de subsidios monetarios y porcentaje de mujeres en maternidad\* cubiertas**



Fuente: IESS (2020 y 2017).

\*El número de mujeres en situación de maternidad se ha calculado como el número de mujeres en edad fértil multiplicado por la tasa específica de fecundidad.

Como se mencionó, esta prestación, en el caso de las trabajadoras afiliadas al IESS, es tratada como una licencia con remuneración, en la que el patrono continúa pagando el sueldo, que es financiado el 75 por ciento por el IESS y el 25 por ciento por el patrono. Mientras que, en el caso de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, la prestación está a cargo del empleador, que es una institución del Estado. Por lo tanto, la participación del Estado para financiar estas prestaciones es fundamentalmente como empleador.

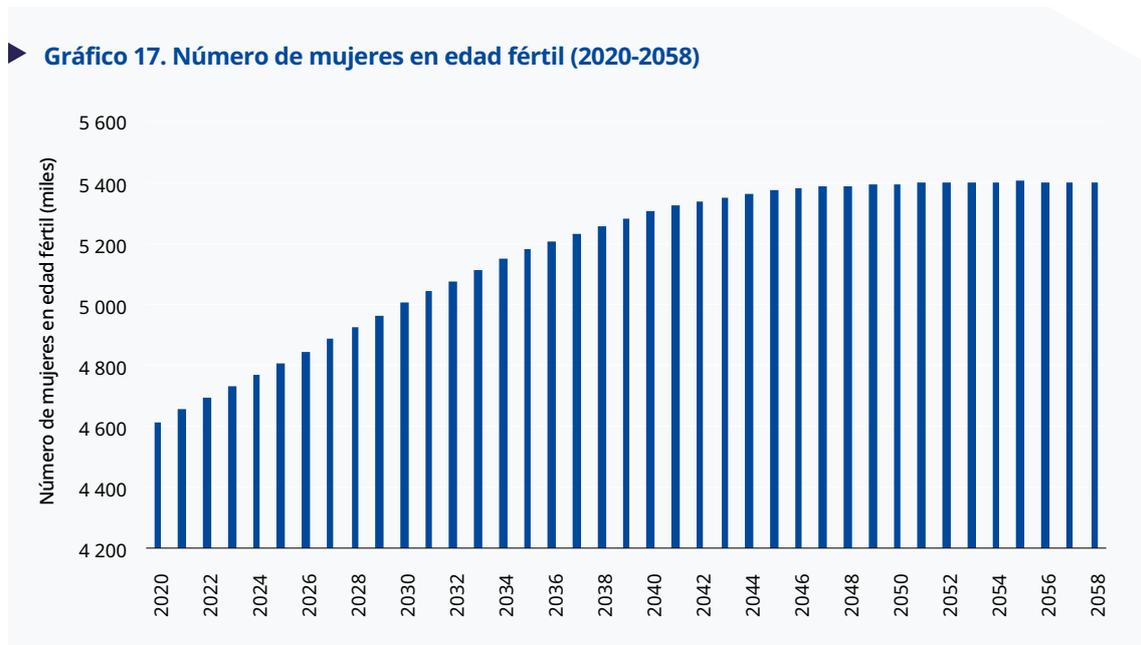
25 Según el Ministerio de Gobierno, en 2017 existían 5543 mujeres, de alrededor de 47 mil miembros activos totales. Mientras que en las Fuerzas Armadas las mujeres representan alrededor de 2,7 por ciento de un total de 40 mil activos.

## 2.4. Estimación de la brecha para alcanzar la garantía de ingreso mínimo para mujeres en situación de maternidad

### 2.4.1. Insumos de información

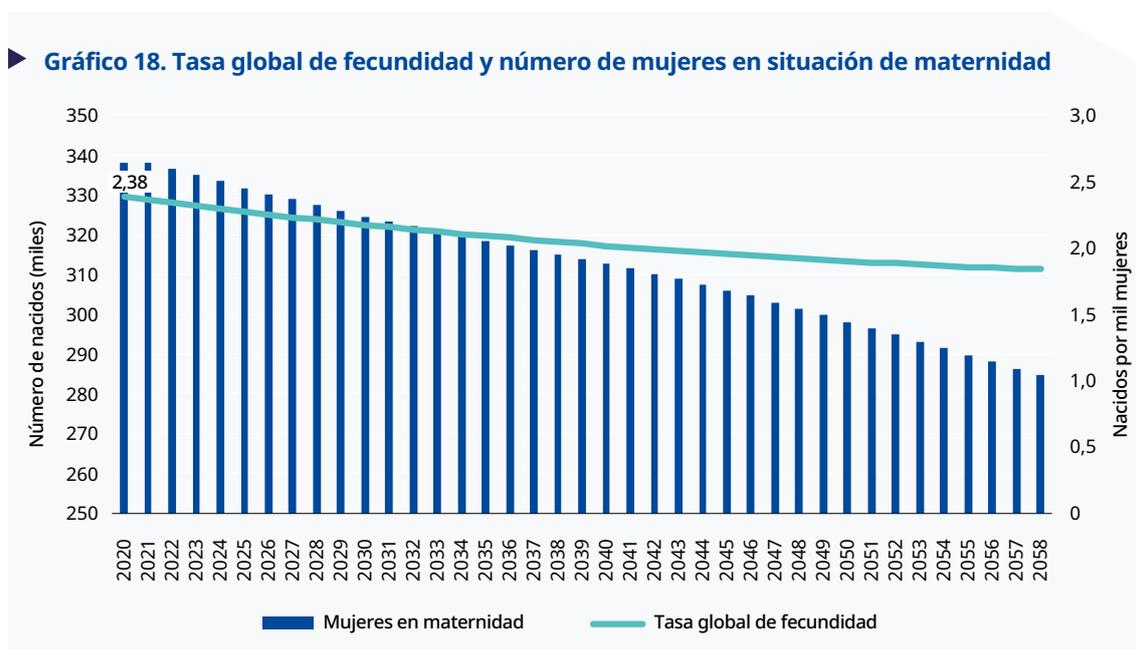
En el caso de la garantía de ingresos de maternidad, se requiere conocer el número de mujeres que serán madres en un año determinado, puesto que será la población a la que se garantizará un ingreso mínimo. En Ecuador no existe una cifra oficial sobre esta población, por lo tanto, se han utilizado las proyecciones realizadas por Naciones Unidas y publicadas en el World Population Prospect -WPP (2019), sobre las mujeres en edad fértil, las tasas específicas de fertilidad por grupo de edad y la tasa global de fecundidad.

Según el WPP, se espera que el número de mujeres en edad fértil presenten una tendencia creciente (gráfico 17), mientras que la tasa global de fecundidad presentaría una tendencia decreciente que va de 2,4 nacidos por cada mil mujeres en 2020, a 1,8 en 2058 (gráfico 18).



Fuente: WPP (2019).

De esta información se puede calcular el número de nacimientos, que bajo el supuesto de que cada nacimiento es un parto simple, representaría el número de mujeres en edad fértil en situación de maternidad. Esto da como resultado que en 2020 alrededor de 338 mil mujeres serían madres y este número se reduce a 285 mil en 2058.



Fuente: World Population Prospect (2019).

#### 2.4.2. Escenario propuesto: incremento progresivo para cubrir la brecha de cobertura hasta alcanzar el 100 por ciento de las mujeres en situación de maternidad en 2030

La propuesta plantea cubrir de forma progresiva la brecha de cobertura para que todas las mujeres en situación de maternidad reciban como mínimo una prestación de un monto igual a la línea de pobreza, lo que significaría una transferencia de 85 dólares que se irá incrementando anualmente con la inflación.

##### Supuestos de cobertura

En este escenario se requiere conocer el número de personas sin prestación monetaria en caso de maternidad. La estrategia para calcular esta población se ha realizado de la siguiente forma:

- a. El número de mujeres en edad fértil del IESS se ha tomado del estudio OIT (2020c) y se han utilizado las tasas específicas de fertilidad por grupo de edad publicadas en el WPP. Ya que el número resultante es mayor que el número de prestaciones observadas en el periodo 2016-2019,<sup>26</sup> se ha supuesto que el 36 por ciento de las mujeres en maternidad afiliadas reciban una prestación monetaria del sistema contributivo.
- b. Se ha supuesto que el número de mujeres en edad fértil en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional representan el 0,1 por ciento del total de mujeres en edad fértil. Y se han aplicado los mismos parámetros observados en el IESS.
- c. Dentro de las mujeres en situación de maternidad por cubrir, se han incluido a las mujeres afiliadas pero no cubiertas efectivamente por el sistema contributivo.

<sup>26</sup> Se ha utilizado información hasta 2019, debido a que, cuando se llevaba a cabo este estudio, los registros del IESS no disponían de número de beneficiarios de la prestación económica de maternidad a 2020.

- d. Se ha supuesto una cobertura que se incrementa en 10 por ciento cada año, hasta alcanzar en 2030 el 100 por ciento de las mujeres en situación de maternidad no cubierta.

**Adecuación del monto de la prestación**

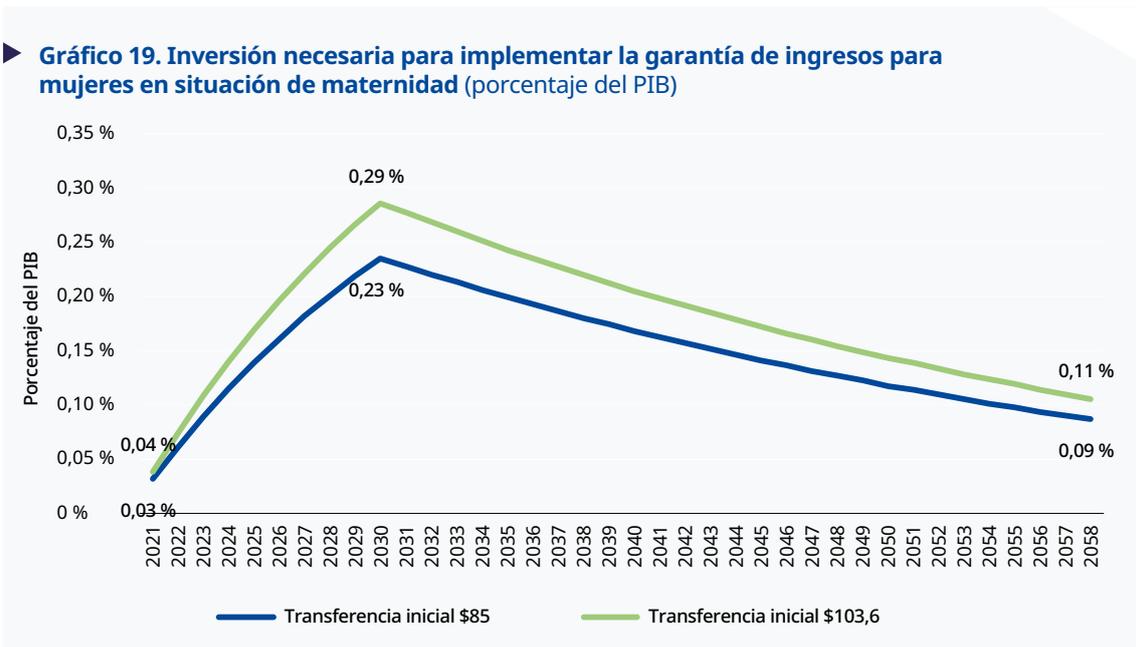
Al igual que los escenarios anteriores, el objetivo de esta garantía es que las mujeres en situación de maternidad no caigan en pobreza ante la pérdida de ingresos por su condición de embarazo; por consiguiente, el monto de la prestación sugerido es el valor de la línea de pobreza por ingresos, que para diciembre de 2020 se encontraba en alrededor de 85 dólares por persona del hogar.

Así también, se ha incorporado en este escenario un ejercicio adicional considerando una prestación de 103,6 dólares que se ajusta anualmente con la inflación para tomar en consideración el incremento del costo de vida.

**Resultados del escenario propuesto**

Cubrir la brecha de mujeres en maternidad sin seguridad de ingresos de forma progresiva, a través de la entrega de una prestación igual a la línea de pobreza (85 dólares) ajustada con inflación costaría alrededor de 0,04 por ciento del PIB en 2021, en el que se cubriría al 10 por ciento de las mujeres. Este porcentaje se incrementaría hasta 0,23 por ciento en 2030, cuando alcanzaría la cobertura del 100 por ciento, y empezaría a reducirse hasta 0,09 por ciento en 2058. Mientras que si la pensión inicial se incrementa a 103,6 dólares, el costo de 2021 sería de 0,04 por ciento del PIB, se incrementaría hasta 0,29 por ciento del PIB en 2030 y luego se reduciría hasta 0,11 por ciento en 2058.

► **Gráfico 19. Inversión necesaria para implementar la garantía de ingresos para mujeres en situación de maternidad (porcentaje del PIB)**

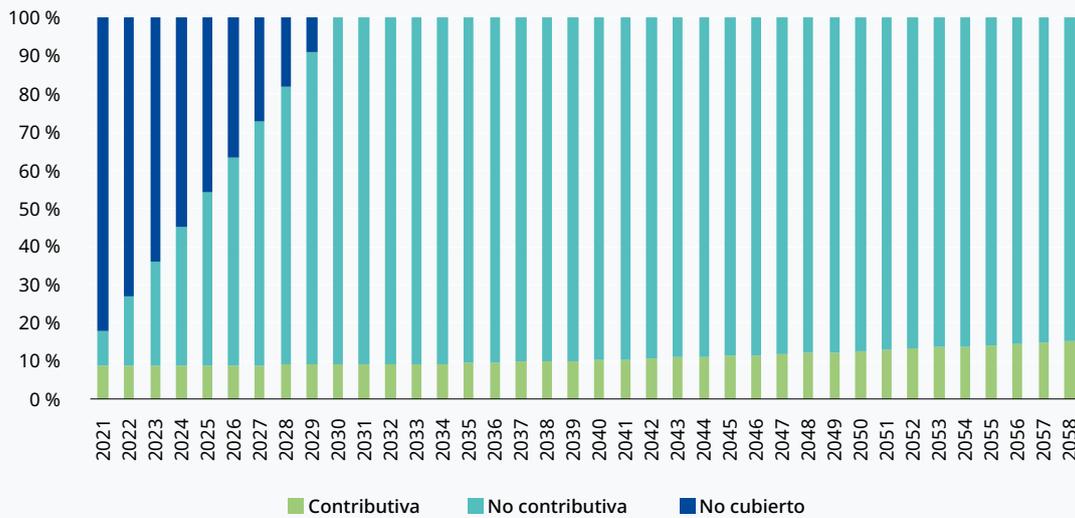


Fuente: Elaboración propia

El costo de administración se ha supuesto en 5 por ciento del monto total de las prestaciones, puesto que se requiere administrar un sistema de registro de mujeres en situación de maternidad.

La evolución de la cobertura esperada se presenta en el gráfico 20, en el que se observa que se iría cerrando la brecha de cobertura hasta alcanzar el 100 por ciento entre prestaciones contributivas y no contributivas en 2030.

► **Gráfico 20. Evolución de la cobertura propuesta para la garantía de ingresos en caso de maternidad (2021-2058)**



Fuente: Elaboración propia

### Articulación con otras prestaciones

En este caso, no existe ninguna otra prestación monetaria del sistema no contributivo ni semicontributivo, por lo que una prestación que considere un monto igual a 85 dólares se encontraría articulada a las otras prestaciones propuestas en este documento y sería más baja que la que reciben las mujeres del sistema contributivo, por lo que no existirían desincentivos a la afiliación.

## ► Capítulo 3. Análisis de espacio fiscal a nivel doméstico para el financiamiento sostenible de la protección social en Ecuador

---

El avance hacia la cobertura universal de protección social pasa por la existencia de recursos financieros suficientes en volumen y temporalidad que aseguren el acceso a los programas de protección social a todos los grupos poblacionales de interés. El análisis del espacio fiscal, eje del presente capítulo, es una de las piedras angulares de la estrategia de conformación del piso de protección social al analizar las posibles fuentes de financiamiento que ayudarían a cerrar las brechas, así como su factibilidad política e institucional. El análisis investiga ocho grandes fuentes de financiamiento según recomendaciones de la OIT,<sup>27</sup> así como el nivel de contribución para cerrar la brecha de financiamiento antes contemplada.

### 1. Elementos conceptuales y metodológicos

Es importante iniciar con una serie de conceptos de naturaleza teórico-conceptual, necesarios para comprender de manera adecuada el espacio fiscal. En lo puntual, este segmento hace un recorrido por los significados asociados al tema de referencia, así como las alternativas que la literatura identifica para aumentar el financiamiento de la protección social.

#### 1.1. Concepto de espacio fiscal

No existe un único concepto de espacio fiscal en la literatura especializada, aunque las distintas acepciones apuntan a un punto común, que es la generación de directa o indirecta de nuevo financiamiento para determinado propósito. Posiblemente la definición más conocida se atribuye a Heller (2005, 3) quien la concibió como «la disponibilidad de espacio presupuestario que permite a un gobierno proporcionar recursos para un propósito deseado sin perjuicio de la sostenibilidad de su posición financiera». De forma similar, el Informe Provisional de 2006 sobre política fiscal para el crecimiento y el desarrollo (Development Committee 2006, 14) define espacio fiscal como «la brecha entre el nivel actual y el nivel máximo de gasto que un gobierno puede comprometer sin perjudicar su solvencia», una alternativa con alcance similar al de Heller.

En vista de lo anterior, Tandon y Cashin (2010) consideran que todo concepto de espacio fiscal debe interpretarse alrededor de las siguientes consideraciones:

1. El concepto se refiere a un ámbito limitado de acción dentro del cual el gasto público puede incrementarse.
2. Las fronteras de acción de esos movimientos están especificadas por el nivel de solvencia, es decir, hasta el punto donde la deuda estatal deja de ser sostenible.
3. La creación de espacio fiscal debe entenderse con un fin específico (espacio fiscal para protección social, por ejemplo).

---

<sup>27</sup> Véase *Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options*: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_727261/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_727261/lang--en/index.htm)

4. Ningún aumento del gasto en un sector específico debería darse a expensas de la reducción del presupuesto en otros sectores, especialmente si el recorte implica poner en peligro la consecución de objetivos de desarrollo.

Por su lado, Roy y Heuty (2015), Perotti (2007) y Aguzzoni (2011) han cuestionado algunos fundamentos sobre los que se sostiene el concepto de espacio fiscal original. Quizás la primera gran crítica apunta al uso de los términos «brecha» y «espacio», por cuanto orienta a interpretar el concepto como un proceso pasivo y residual cuyo límite (el nivel de deuda pública sostenible) define topes sobre los cuales el gasto no puede expandirse. Esto implica, a decir de los autores, que la creación de espacio fiscal está en función de tres tipos de medidas: aquellas que mejoran la eficiencia del gasto (liberando recursos para otros fines), las políticas de redistribución de este (vía prioridad política manifiesta en el presupuesto nacional) y el endeudamiento al punto tope que el criterio de deuda sostenible permita. Roy y Heuty (2009, 33) proponen un concepto alternativo que indica que por espacio fiscal se entiende:

El financiamiento que está disponible para el gobierno como resultado de acciones políticas concretas para mejorar la movilización de recursos, y las reformas necesarias para asegurar un entorno de gobernanza, institucional y económico propicio para que estas acciones políticas sean efectivas, para un conjunto específico de objetivos de desarrollo.

La principal diferencia entre los dos grupos de definiciones estriba en que este último visualiza, en palabras de Ortiz *et al.* (2019, 9), la creación de espacio fiscal como una exploración y uso activos de todas las posibles fuentes de financiamiento, así como todas las medidas de índole legal e institucional necesarias para hacer efectivas tales opciones. En otras palabras, el enfoque alternativo ve en la creación de nuevos ingresos (impuestos, por ejemplo) un mecanismo de creación de espacio fiscal sin demeritar la redistribución presupuestaria y la eficiencia del gasto como opciones para aumento del espacio. Adicionalmente, se reitera la importancia de etiquetar el nuevo financiamiento con un propósito específico (protección social). Finalmente, las dimensiones institucional y legal podrían ser tan críticas como la opción de financiamiento misma. Esto implica además prestar atención a los mecanismos de ejecución del gasto hoy implementados, debido a que la generación de nuevos recursos es tan solo una parte de la historia de provisión efectiva.

## 1.2. Opciones de espacio fiscal para protección social

Múltiples autores han debatido sobre las diferentes alternativas de financiamiento de la estrategia ODS con discusiones centradas en tres temas: el papel del financiamiento interno versus el externo; la participación de financiamiento privado versus la suficiencia de dinero público y el uso de fuentes tradicionales versus no tradicionales (Secretario General de la ONU 2018). Si bien la definición final de la combinación óptima de recursos puede ser un asunto país-específico, existen múltiples recomendaciones generales sobre las características que deberían seguir las estrategias de financiamiento para protección social. Entre otras, se detallan las siguientes:

- Debido a la relativa estabilidad de los impuestos y su elevado porcentaje de participación en el financiamiento social, es deseable que una estrategia que precise de una inyección masiva de fondos incluya cambios en algunos gravámenes.
- Un punto relevante para la discusión tributaria consiste en definir si los nuevos impuestos entran como categoría general de ingreso o como un financiamiento con destino específico (por ejemplo, solo pueden ser utilizados para ciertos programas).
- Es necesario reducir la dependencia de la Asistencia Oficial para el Desarrollo.

- La combinación de nuevos ingresos con esfuerzos por mejorar la ejecución del gasto podría generar no solo un aumento del espacio fiscal sino también del espacio político necesario para que las medidas sean aprobadas en otros ámbitos como los congresos. Por lo tanto, debe prestarse atención a aquellos mecanismos que mejoran las capacidades de las partes interesadas y actores clave para entregar los beneficios requeridos a las poblaciones objetivo. Esto incluye modernizar los arreglos institucionales como la planificación, la presupuestación y las prácticas de seguimiento y evaluación, todos dirigidos a las bases orientadas al desempeño.
- Promover el financiamiento privado y los nuevos modelos financieros que han surgido en los últimos años (inversiones de impacto, bonos sociales, etc.).

Ortiz *et al.* (2019) han identificado ocho posibles fuentes de financiamiento para elevar el espacio fiscal para protección social. Esta lista de opciones varía entre fuentes típicas y no tradicionales, domésticas y externas y de ingresos con ajustes en gasto. En detalle, las posibles medidas son:

- 1. Expandir la cobertura a la seguridad social:** esta alternativa puede tomar la forma de tasas incrementales de cobertura, incrementos en las contribuciones sociales o una mezcla de ambas. Para países de desarrollo medio y bajo, grupos como trabajadores independientes y domésticos cobran especial interés en estos contextos.
- 2. Aumentar la recaudación de impuestos:** como su nombre lo indica, bajo esta alternativa se considera la búsqueda de alternativas que conduzcan a aumentar la recaudación tributaria. Esta alternativa contempla opciones como aumentar determinados gravámenes generales (IVA, renta, etc.), crear impuestos especiales, ampliar la base tributaria, reducir la evasión fiscal y revisar los esquemas de exoneraciones.
- 3. Eliminar flujos de financiamiento ilícito:** se incluye en esta alternativa los posibles niveles de ingresos provenientes de políticas de lucha contra flujos ilícitos como lavado de dinero, soborno, facturación fraudulenta y otros delitos.
- 4. Reasignar gasto a categorías más eficientes:** la reasignación presupuestaria no genera nuevos ingresos, pero permite ubicar recursos de segmentos de bajo impacto a otros de alto impacto, como la protección social.
- 5. Usar reservas fiscales o del Banco Central:** los ingresos por reservas apuntan a usar fondos acumulados producto de superávit fiscales o exceso de reservas internacionales.
- 6. Manejar deuda (aumentar el volumen o reestructurarla):** en este apartado se contemplan políticas tendientes a elevar la deuda pública del país a un bajo costo, en caso de existir tal espacio, así como aquellas iniciativas que permitan reducir la carga principal e intereses en favor de la protección social.
- 7. Adoptar un marco macroeconómico acomodaticio:** dicha alternativa promueve aplicar marcos macroeconómicos con políticas más flexibles, particularmente en materia de inflación y déficit fiscales.
- 8. Aumentar ayuda externa y transferencias:** por último, existe siempre la posibilidad de complementar el financiamiento a la protección social a partir de fondos del extranjero en la forma de ayuda para el desarrollo de organismos internacionales y gobiernos.

Como se comentó, la decisión de cuál alternativa escoger pasa por elementos de naturaleza legal,

institucional, económica y social. Por ejemplo, países con reciente aprobación de reformas tributarias podrían ver en la inclusión de un nuevo impuesto una dificultad de oportunidad política para elevar algún otro gravamen. Por ello, aparte de diseñar cada opción presentada, es menester contemplar elementos de factibilidad allende a la meramente financiera.

### 1.3. Hacia una visión financiera integrada: la función de financiamiento

Para fines de este informe, se destaca la necesidad de partir, conceptualmente hablando, de un término más amplio en donde la creación de espacio fiscal sea un componente clave, mas no el único. Este término puede ser acuñado alrededor de lo que se denominaría «función de financiamiento», que amplía la actividad generadora de ingresos para incorporar aspectos de planificación de recursos, presupuestación por resultados, administración financiera y seguimiento y evaluación. En ese sentido, se desea extender la noción de un espacio fiscal que no solo es creciente, sino también sostenible y generador de impacto en la población. Para que ello sea posible, es necesario que existan mecanismos promotores de un mejor gasto que intermedie entre el aumento del espacio fiscal y los efectos sobre la población.

El gráfico a continuación resume la interrelación entre los distintos elementos del llamado Ciclo de Gestión por Resultados y el espacio fiscal. Preliminarmente, es posible establecer cuatro tipos de vínculos, partiendo del supuesto de que los objetivos del sector público se enfocan en eficiencia, efectividad, sostenibilidad y equidad. La relación entre espacio fiscal y planificación es de doble vía. La primera vía corre de planificación a financiamiento. En principio, el volumen de recursos necesario para alcanzar determinadas metas de cobertura depende de la visión política sobre protección social y su rol en el largo plazo, incluyendo metas deseables (alcanzar cobertura universal, por ejemplo). La segunda vía es de corto plazo y va de la disponibilidad de recursos a establecer metas para los próximos años. Esta direccionalidad introduce elementos de lo que es factible hoy, con los fondos disponibles. En ambos casos, eso sí, aparece la necesidad de definir metas claras y desagregadas que se conviertan en compromisos de desempeño por parte de las instancias receptoras del financiamiento.

El vínculo entre espacio fiscal y presupuestación adquiere múltiples matices. No debe olvidarse que la reasignación presupuestaria es, *per se*, una posible opción de financiamiento, y se halla de esta forma una clara relación entre las dos dimensiones. Sin embargo, existen muchas más aristas que deben explorarse, particularmente en cuanto a los mecanismos de asignación de recursos y su posterior ejecución.

En lo formal, es clave conformar un marco presupuestario de mediano plazo que permita tener claridad sobre la evolución del gasto y entender mejor la proyección de los recursos necesarios. Asimismo, resulta clave constituir el presupuesto alrededor de estructuras programáticas individuales que identifiquen cada una de las iniciativas en materia de protección social, así como sus objetivos específicos y metas puntuales, de forma que se conviertan en unidades receptoras de fondos. La preparación de marcos presupuestarios sectoriales podría resultar en un complemento sustancial para fortalecer la gestión financiera con visión de mediano plazo.

En cuanto a las funciones de ejecución presupuestaria, resulta fundamental fortalecer los mecanismos de pago que serían utilizados por las diferentes instituciones, con especial énfasis en aplicar mecanismos orientados a resultados. Incorporar este tipo de formatos podría beneficiar al sector de protección social en dos sentidos. Primero, al crear incentivos por buen desempeño, aspecto que debería redundar en mejoras organizacionales y administrativas tendientes a elevar el impacto de cada dólar invertido en la población ecuatoriana. Segundo, porque la subejecución presupuestaria persistente y significativa podría convertirse en una opción para reasignar recursos de partidas o sectores poco ejecutores hacia la protección social, en el entendido de que ese sector es altamente eficiente en la ejecución misma.

El tercer nexo detalla la relación entre espacio fiscal y mecanismos de administración financiera, que suele enfocarse en temas como gestión del flujo de caja (tesorería), compras públicas y contratación, administración, gestión de deuda y áreas conexas. El éxito de una buena gestión financiera, desde la perspectiva de la protección social, está en establecer mecanismos en los cuales el pago se ejecute a partir de principios de compras estratégicas y gestión por resultados. En ello intervienen modelos como pago por caso, presupuesto por resultados y similares. Para ello, es relevante fortalecer las acciones de monitoreo y evaluación que permitan transparentar la relación entre asignación de fondos con resultados obtenidos (enfoque básico de recursos-producto-resultado), de forma que futuros presupuestos en protección social crezcan según los logros de los programas.



Fuente: Elaboración propia

## 1.4. Estrategia metodológica para analizar espacio fiscal

El análisis de espacio fiscal se desarrolla en cuatro momentos, según se desprende de la figura 5. En el primer momento se analizan las condiciones de contexto y su posible efecto en la cobertura y financiamiento del sector de protección social. Esto implica repasar los determinantes claves del espacio fiscal en materia macroeconómica, fiscal, laboral, social y demográfica.

En un segundo momento, el análisis se traslada a construir la *brecha de financiamiento*. Esta se calcula a partir de dos piezas de información. La primera describe las tendencias recientes en materia de inversión en protección social y permite entender el punto de partida del análisis de brechas (por ejemplo, ¿dónde está Ecuador hoy en materia de financiamiento?, ¿cuánto asigna al sector?). La segunda pieza se construye a partir de definir metas de cobertura a 2030 (incluyendo cobertura universal) y su respectivo costo fiscal, por grupo poblacional y programa asociado. La brecha de financiamiento sería, pues, la diferencia entre el costo estimado bajos distintos supuestos de cobertura y la asignación actual.

► **Figura 5. Estrategia metodológica del documento**



Fuente: Elaboración propia

El tercer momento desenvuelve el análisis pormenorizado de las posibles fuentes de financiamiento que contribuirían a cerrar la brecha anteriormente calculada. Siguiendo la metodología de Ortiz *et al.* (2019), el documento estima los flujos de financiamiento para cada una de las ocho opciones identificadas por los autores, contemplando para cada caso supuestos especiales y escenarios alternativos, según la particularidad de la fuente y la disponibilidad de información.

Finalmente, en un cuarto momento, se evalúa la factibilidad de las opciones de financiamiento a partir de cuatro criterios:

- **Factibilidad política:** orientada principalmente a analizar la existencia de apoyo por parte de los distintos grupos socioeconómicos con injerencia directa o indirecta en la dinámica de la alternativa respectiva, sea como beneficiario o financiador.
- **Factibilidad técnica o económica:** este ámbito centra su interés en elementos de naturaleza económica relacionados con la aparición o profundización de distorsiones, afectaciones productivas y de consumo, entre otros.
- **Factibilidad institucional:** esta categoría está referida a la capacidad organizacional de implementar los eventuales cambios emanados de cada uno de los rubros de financiamiento considerados antes. Esto incluye consideraciones puntuales en materia de recursos humanos, materiales y tecnológicos, así como evaluar barreras legales, políticas o culturales que podrían afectar al trabajo de la institución.
- **Efecto en equidad:** el ámbito de equidad busca valorar la incidencia de los cambios en las fuentes de fondeo, de manera que se analice de forma puntual quién terminaría pagando en cada caso. En corto, resulta importante identificar si la opción contemplada es progresiva, regresiva o neutra.

## 2. Análisis del contexto en el que se desempeña el sistema de seguridad social en Ecuador

Tal y como se detalló en la sección anterior, la primera parte del análisis de espacio fiscal tiene como objetivo estudiar los vínculos entre el contexto ecuatoriano y los posibles efectos en el financiamiento del sistema de protección social. Siguiendo la figura a continuación, este análisis se estructura a partir de cuatro categorías: 1) macroeconómica y fiscal; 2) demográfica; 3) laboral y 4) social. Cada una incide en aspectos claves del espacio fiscal como cobertura de grupos poblacionales, volumen actual de recursos, factibilidad de ampliación de las fuentes actuales, tamaño de los beneficios otorgados y otros temas relacionados.

► **Figura 6. Principales nexos entre espacio fiscal y contexto**



Fuente: Elaboración propia

### 2.1. Tendencias macroeconómicas

Ecuador es una economía de renta media con un PIB real cercano a los 66,308 millones de dólares en 2020 (dólares de 2007). Dos aspectos caracterizan la dinámica del país desde 2005. En primer lugar, la producción creció a un ritmo promedio del 2,5 por ciento, cifra que se ubica en un rango medio-bajo en un país cuya población crece al 1,5 por ciento por año. Quinquenalmente hablando, el país alcanzó su auge en el periodo 2010-2014, con una tasa media del 5,2 por ciento, para posterior a ello entrar en una fase de desaceleración significativa al punto de promediar únicamente 0,5 por ciento por año (2015-2019). En esa condición, llegó al país la pandemia de la COVID-19, provocando la mayor caída del PIB en la historia de Ecuador desde que se tiene registros (1927), con una contracción del 7,8 por ciento. La recuperación esperada para 2021 no difiere mucho de la tendencia de largo plazo (3,55 por ciento según el Banco Central) con factores como la recuperación de los precios del petróleo y el aumento del consumo de los hogares como motores de dicha recuperación.

En línea con lo anterior, la economía no solo crece a un ritmo moderado, sino que experimenta una importante volatilidad en el tiempo. Desde 2005, en cinco años distintos la economía ecuatoriana creció por debajo del 1 por ciento, mientras que en otros cuatro su crecimiento superó el 5 por ciento.

Un tema que merece llamar la atención en este contexto es que el país continuará recibiendo los fondos producto del Servicio Ampliado de Financiamiento (SAF) del Fondo Monetario Internacional (FMI), que podrían ascender a los 4500 millones de dólares entre 2021 y 2022. Así las cosas, para financiar el déficit del Sector público no financiero, en 2020 el país recibió 4643 millones de dólares por parte del FMI; 4,000 millones a través de la Facilidad de Financiamiento Extendido y 683 millones por un Instrumento de Financiamiento Rápido. En 2021 se recibieron 1500 millones de dólares y se espera recibir 1000 millones dólares para 2022.

Parte de estos fondos para apoyo presupuestario se estarían destinando al financiamiento de programas sociales, según lo estableció el mismo FMI (2020), al declarar:

El programa tiene como objetivo respaldar las políticas de Ecuador para estabilizar la economía y proteger vidas y medios de vida, ampliar la cobertura de los programas de asistencia social, garantizar la sostenibilidad fiscal y de la deuda y fortalecer las instituciones nacionales para sentar las bases de un crecimiento vigoroso, duradero y generador de empleo que beneficie a todos los ecuatorianos.<sup>28</sup>

► **Cuadro 2. Ecuador: Financiamiento del sector público no financiero**

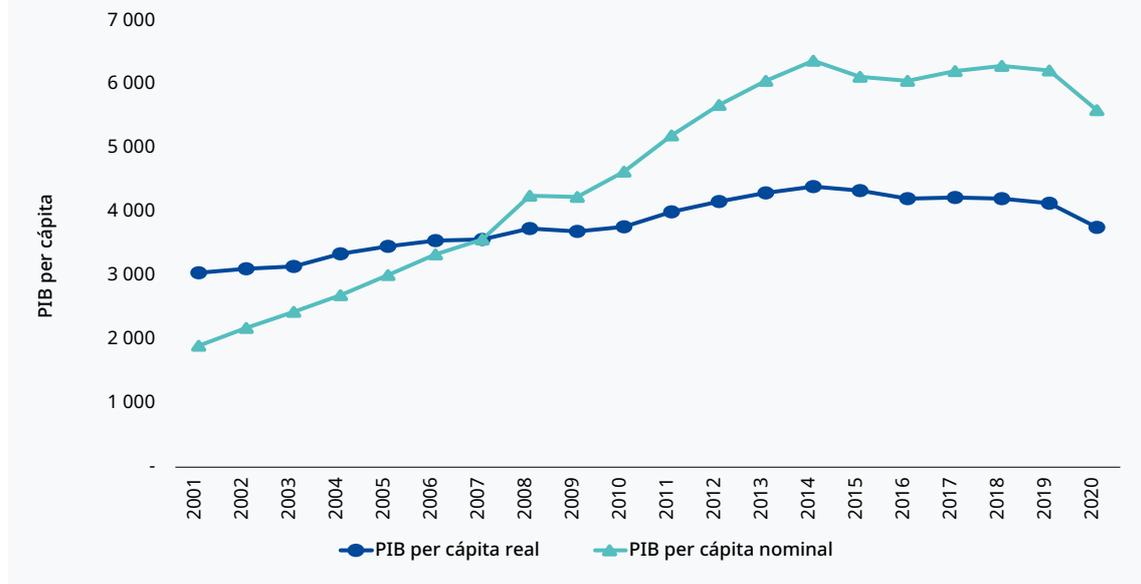
Fuente de financiamiento	2020
Externas	9,671
Multilateral	7,652
Banco Mundial	1,455
BID	762
CAF	787
Otros	4
FMI	4,643
Bilateral	269
Sector Privado y otros	1,749
Financiamiento del petróleo	-
2021 DEG	-
Doméstico	3,509
Bonos	1,041
Certificados del Tesoro	1,974
Cambio en depósitos	-609
Privatización	-
Convenios de liquidez	138
Otros	1,140
Llamadas de margen	-174
Discrepancia	-1,461

Fuente: FMI (2021)

28 Véase <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/12/22/pr20387-imf-executive-board-completes-first-review-for-ecuador>

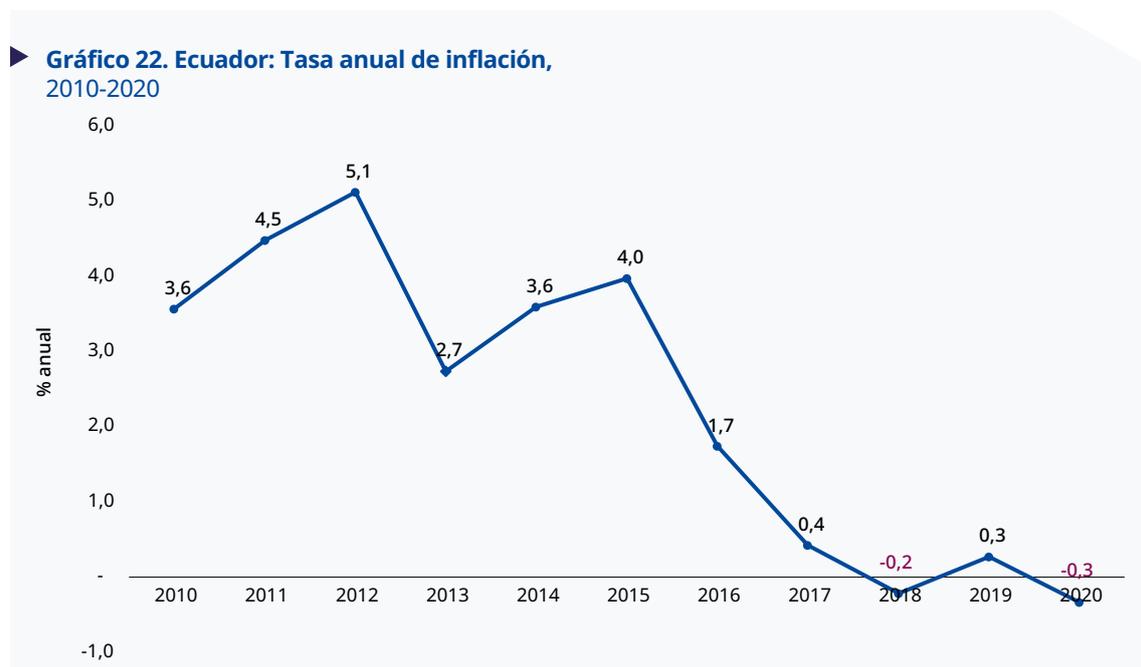
En términos de PIB per cápita, Ecuador alcanzó un máximo de 4395 millones en 2014 (dólares constantes del 2007) y, producto de los efectos adversos de la pandemia por COVID-19 en 2020, experimentó un retroceso del 14,5 por ciento en esa variable respecto 2014, hasta ubicarse en (3758 dólares). El efecto de la pandemia en el PIB por persona fue equivalente a un retroceso de 10 años. Cuando el análisis se enfoca en el PIB per cápita nominal (que servirá como referencia posterior cuando se valoren los beneficios otorgados), los datos muestran que a 2020 alcanzó los 5600 millones de dólares. Este valor es 20,9 por ciento superior a 2010 y un 10 por ciento menor al observado en 2019.

► **Gráfico 21. Ecuador: PIB per cápita real y nominal, 2001-2020**



Fuente: Banco Central del Ecuador y Banco Mundial.

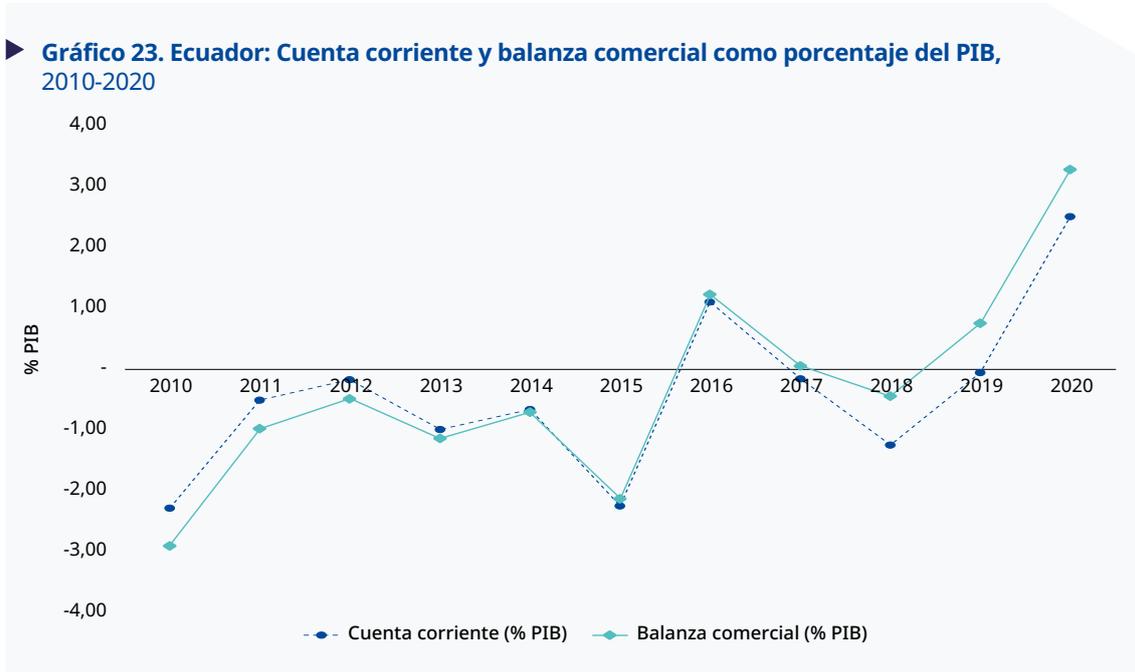
En materia de estabilidad macroeconómica, representada por inflación y balance externo, los resultados de la última década muestran una importante caída en la tasa de inflación medida según el Índice de Precios al Consumidor. La inflación de los pasados 11 años fue, en promedio, del 2,3 por ciento anual, si bien durante el segundo quinquenio promedió apenas el 0,4 por ciento anual. A junio de 2021, la tasa anualizada de inflación fue negativa (-0,69 por ciento) siendo los rubros Alimentos y bebidas no alcohólicas, Bienes y servicios diversos, Prendas de vestir y calzado y Restaurantes y hoteles las categorías con mayores caídas, mientras Salud y Transporte mostraron los mayores crecimientos.



Fuente: Base de datos del INEC.

En cuanto a la balanza comercial, el saldo promedio del periodo alcanzó el -0,31 por ciento del PIB entre 2010 y 2020. Antes de 2016, el balance fue persistentemente deficitario, pero a partir de ese año no solo se redujo el saldo negativo, cuando se dio, sino que en 2016, 2017, 2019 y 2020 fue neutro o superavitario. Al respecto llama la atención que ambos componentes de la balanza, exportaciones e importaciones, se contrajeron como porcentaje del PIB desde 2010. Las exportaciones pasaron de representar 27,9 por ciento del PIB en 2010 a 22,5 por ciento en 2020, mientras las importaciones cayeron de 32,4 por ciento a 20,8 por ciento del PIB. La caída paulatina de las exportaciones estaría asociada con una caída de los precios internacionales del petróleo desde 2015 a 2020 si bien el volumen producido se ha mantenido relativamente estable. La caída respectiva fue de poco más del 40 por ciento entre 2018 y 2020. Así, mientras en 2018 las exportaciones petroleras contabilizaban un 40,7 por ciento de las ventas al exterior, en 2020 ese mismo indicador reflejaba un peso del 26 por ciento.

A nivel de exportaciones no petroleras, el camarón y el banano (dentro de las tradicionales) y los enlatados de pescado y productos mineros (dentro de las no tradicionales) son los rubros más significativos en la estructural global de las ventas externas. Las importaciones mostraron un comportamiento similar en todos los rubros que las componen, es decir, todas las compras al exterior se redujeron entre 2018 y 2020. Combustibles y lubricantes, así como materias primas y bienes de capital, en ese orden, experimentaron las mayores caídas. Si bien el efecto de la pandemia en la economía global explica el substancial decrecimiento del volumen y valor de las exportaciones e importaciones ecuatorianas, ya para 2019 se dieron visos de debilidad, de forma que la pandemia COVID-19 fundamentalmente profundizó una situación que venía observándose en años previos.



Fuente: Banco Central del Ecuador.

## 2.2. Desempeño de las finanzas públicas

El desempeño fiscal es determinante en la exploración de espacio fiscal por razones que involucran aspectos tributarios, de magnitud y distribución del gasto y sostenibilidad de la deuda. Los ingresos tributarios se ubican entre las tres fuentes más grandes de financiamiento de la protección social en el mundo, de manera que el tamaño y la estructura de la carga tributaria advierte sobre posibles espacios de financiamiento a partir de los cuales se podría elevar la asignación a la protección social. Las ventajas del financiamiento vía impuestos no se remiten únicamente a un incremento sustantivo del espacio fiscal, sino que existen implicaciones de naturaleza política y gestión pública que deben ser tomadas en cuenta. Bastagli (2015), por ejemplo, menciona:

En comparación con las alternativas de financiación de la protección social, como la reasignación de gastos y la dependencia de financiación externa adicional, la fiscalidad muestra algunas características distintivas clave y ventajas potenciales. Estas incluyen el papel potencial de los impuestos en el establecimiento y fortalecimiento de la legitimidad del gobierno y las relaciones entre el estado y los ciudadanos. Al promover la rendición de cuentas del gobierno, los sistemas fiscales eficaces pueden asociarse con un «círculo virtuoso», en el que la recaudación de impuestos está vinculada a una mejor prestación de servicios y una mayor disposición de los ciudadanos a pagar impuestos.

Otra razón importante, asociada al caso ecuatoriano, es que según la regulación existente el gasto permanente debe ser financiado con ingresos permanentes. Esa relación entre financiamiento permanente y gasto permanente la consolidan los impuestos, dado que otras fuentes como el endeudamiento o la asistencia externa no pueden perpetuarse por razones de estabilidad macroeconómica. Puesto en otros términos, el financiamiento impositivo permite pensar la protección social en el largo plazo.

En materia de gastos, el volumen y la asignación juegan un rol preponderante en el financiamiento de la protección social. La primera de esas dimensiones se refiere a la prioridad macroeconómica del sector (cuánto pesa en el PIB), mientras la redistribución establece la denominada prioridad política (por ejemplo,

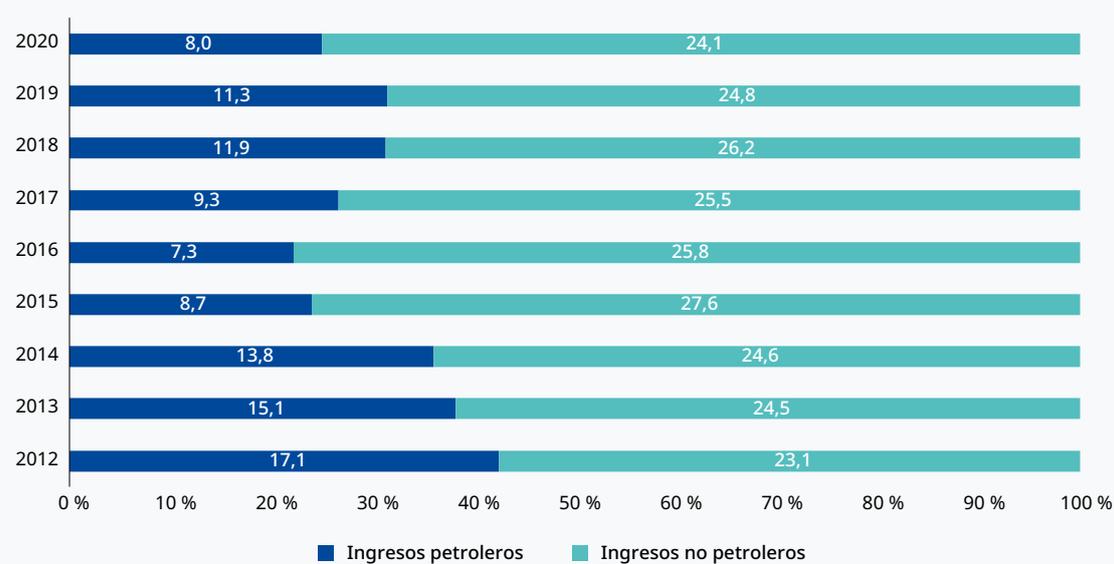
¿cuáles sectores se han visto más beneficiados que otros?). Finalmente, el balance financiero es importante en materia de espacio fiscal por al menos dos razones. Primero, porque un déficit excesivo que conduzca a deuda incontrolable se convierte en un rival para los fondos dedicados a la protección social. Segundo, porque el nivel de deuda podría sugerir la posibilidad de expandir el financiamiento al sector, al menos durante un periodo, en el entendido de que desde una perspectiva económica es una inversión en desarrollo humano con efectos de largo plazo en crecimiento económico y en el bienestar de la población.

Los ingresos del Sector público no financiero (SPNF) promediaron 36,3 por ciento del PIB entre 2012 y 2020. Esta cifra incluye los ingresos petroleros, impuestos, contribuciones a la seguridad social y otros de menor cuantía. La tendencia a la baja y la alta volatilidad de los ingresos son, quizás, las dos características más importantes de este periodo. En primer lugar, los ingresos totales, que promediaron el 39,9 por ciento del PIB en 2012-2013, bajaron al 34,1 por ciento del PIB en 2019-2020. Esta condición se vio acompañada por una alta fluctuación de estos ingresos, de manera que durante este mismo periodo los recursos estatales fluctuaron en un rango promedio de  $\pm 2.8$  puntos del PIB. Más aún, entre el máximo y el mínimo nivel de ingresos experimentado por el SPNF de Ecuador hubo una distancia de 8,1 puntos del PIB.

El comportamiento decreciente de los ingresos estatales se explica, de manera general, por la caída paulatina de los ingresos petroleros, que pasaron del 17,1 por ciento al 8,0 por ciento del PIB entre 2012 y 2020. Aun antes de la pandemia, los ingresos petroleros cayeron al 11,6 por ciento del PIB. La elevada volatilidad de los ingresos petroleros fue tal que en ese mismo lapso hubo una brecha de casi 10 puntos porcentuales entre los años de mayor y menor participación respecto al PIB.

Este patrón de los ingresos petroleros se vio reforzado o contrarrestado por los ingresos no petroleros en distintos momentos de la década. Por ejemplo, entre 2012 y 2015, los ingresos no petroleros amortiguaron la caída de los precios del petróleo y permitieron minimizar el impacto adverso en las finanzas públicas. Después de ese año, sin embargo, los ingresos no petroleros se movieron paulatinamente a la baja y perdieron 3,5 puntos del PIB. Aun así, los ingresos petroleros fueron 2,5 veces más inestables que los no petroleros.<sup>29</sup>

► **Gráfico 24. Ecuador: Ingresos del Gobierno por origen, 2012-2020**



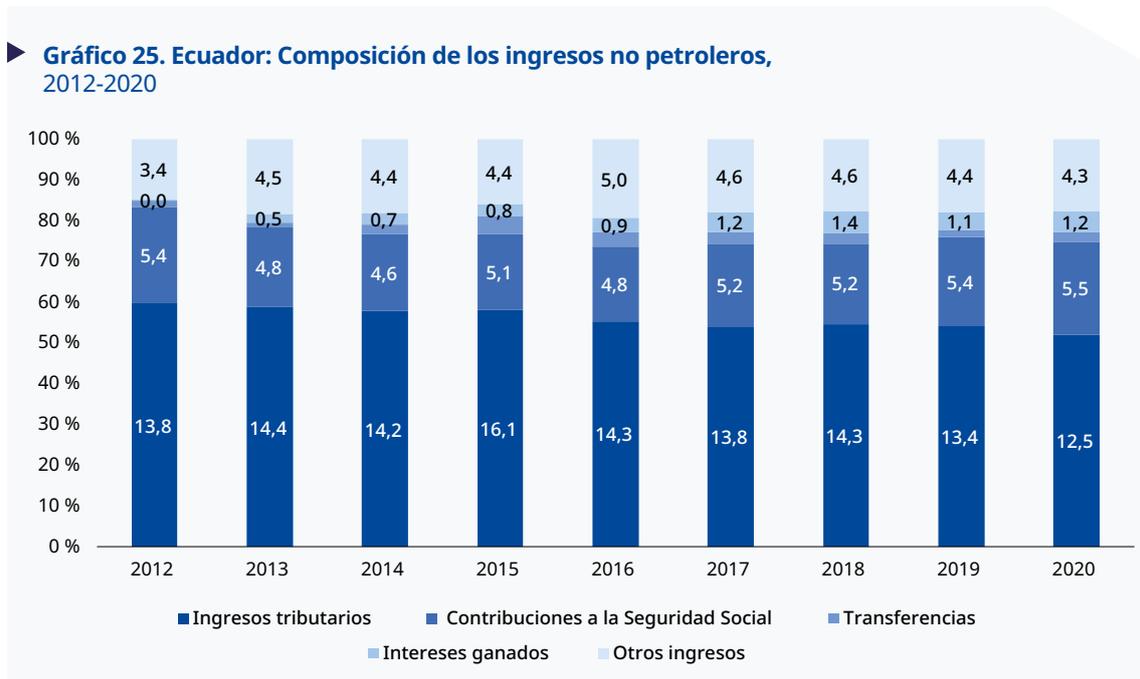
Fuente: Banco Central del Ecuador

<sup>29</sup> Se utiliza para la comparación el resultado de la desviación estándar de cada categoría. Si, alternativamente, se utilizase el coeficiente de variación (desviación estándar/promedio), la diferencia entre ambos grupos se expande a 5,6 veces.

Cuando el análisis se traslada a la composición de los ingresos no petroleros, los ingresos tributarios representaron, en promedio, el 56,1 por ciento de este grupo, aunque con tendencia a la baja, pues perdieron 0,9 puntos del PIB en el año de pandemia y 0,4 puntos a 2019. A partir de 2015, los impuestos han caído de manera paulatina en casi 2,7 puntos.

Las contribuciones a la seguridad social, por su lado, promediaron el 20,4 por ciento de los ingresos no petroleros, con una relativa estabilidad a lo largo del tiempo. Las contribuciones representaron 5,1 por ciento del PIB [rango entre 4,6-5,5] y mantuvieron su participación durante la pandemia, si bien el volumen de recursos recibidos cayó en congruencia con la reducción del PIB.

«Por último, el rubro “Otros ingresos” que comprende principalmente los ingresos de los GAD, el ISD y otros impuestos representó el 17,5 por ciento de los ingresos no petroleros y 4.4 por ciento del PIB en promedio». (Banco Central del Ecuador).

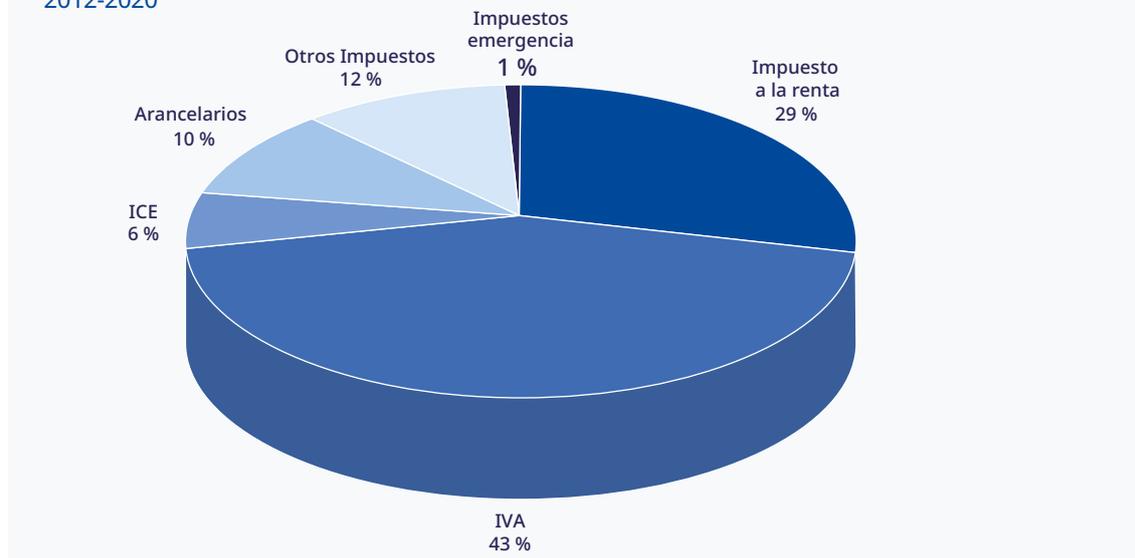


Fuente: Banco Central del Ecuador.

Un detalle crítico en las discusiones sobre financiamiento a la protección social se refiere a la composición de la carga tributaria, que, como se indicó, se encontraba cercana al 13,4 por ciento del PIB en 2019 y cayó al 12,5 por ciento en 2020, durante la pandemia por COVID-19. El gráfico 26 muestra la participación promedio de cada tributo en esta estructura durante el periodo 2012-2020. El impuesto al valor agregado (IVA), cuya tasa actual es del 12 por ciento (una de las más bajas de América Latina<sup>30</sup>), contribuyó en promedio con un 43 por ciento de los tributos totales, al recaudar un 6 por ciento del PIB. El tributo, sin embargo, ha experimentado un descenso a lo largo de la década, pues ha pasado de 6,3 por ciento del PIB en 2012-2013 a 5,5 por ciento en 2019-2020. La pandemia tuvo un efecto directo en su recaudación cercano a los 1000 millones de dólares de contracción, lo que representa una caída del 17 por ciento respecto a 2019.

30 Existe una tasa del 0 por ciento para bienes y servicios definidos en la Ley de Régimen Tributario, artículos 55 y 56.

► **Gráfico 26. Ecuador: Estructura promedio de los ingresos tributarios del Gobierno, 2012-2020**



Fuente: Banco Central del Ecuador.

El segundo tributo en importancia es el impuesto a la renta, que, para personas, se rige por la tabla que consta en el cuadro 3. Dependiendo del rango en el que se ubica el contribuyente natural, la tasa correspondiente podría fluctuar entre el 0 por ciento y el 35 por ciento del exceso. En el caso del impuesto a la renta para empresas/personas jurídicas, la tasa base es del 25 por ciento, que podría variar para arriba o para abajo según las características de la unidad contribuyente.

► **Cuadro 3. Impuesto a la renta a personas naturales, 2021 (en dólares)**

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto fracción básica	% Impuesto fracción excedente
0	11 212	0	0 %
11 212	14 285	0	5 %
14 285	17 854	154	10 %
17 854	21 442	511	12 %
21 442	42 874	941	15 %
42 874	64 297	4156	20 %
64 297	85 729	8440	25 %
85 729	114 288	13 798	30 %
114 288	En adelante	22 366	35 %

Fuente: Servicio de Rentas Internas (2021).

El impuesto a la renta generó, en promedio, el 29 por ciento de los tributos del Sector público no financiero o el 4,1 por ciento del PIB. Entre 2012 y 2019, estos ingresos crecieron en 0,3 puntos del PIB y se convirtieron en el gravamen con mayor incremento en ese lapso. Incluso su participación dentro de la economía mostró un leve aumento de 0,1 puntos en 2020, si bien el volumen de recursos recibidos cayó en 276 millones de dólares (-6,4 por ciento).

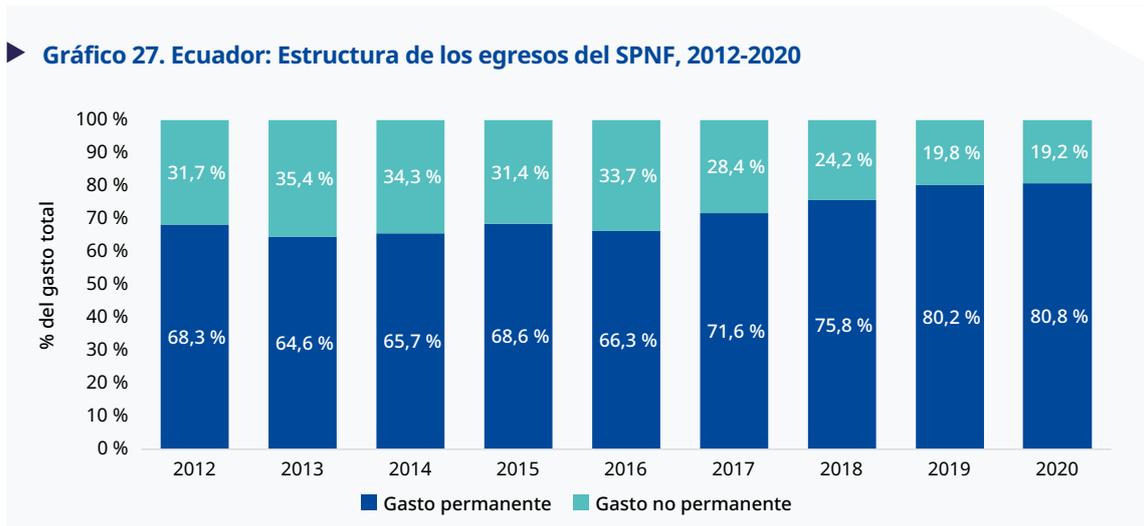
Los aranceles aportaron uno de cada 10 dólares en impuestos durante el periodo de estudio, lo cual equivale a 1,4 por ciento del PIB. Desde 2015, estos impuestos se movieron a la baja y perdieron un 50 por ciento de participación respecto al PIB (de 2 por ciento a 1 por ciento). La pandemia generó un severo impacto en este rubro y se perdió un tercio de los recursos percibidos en 2019.

Por último, el impuesto a los consumos especiales (ICE), que grava a ciertos bienes detallados en el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno,<sup>31</sup> aportó el 5,8 por ciento de los impuestos (0,8 por ciento del PIB). Al igual que el IVA, el ICE cayó cerca de un 18 por ciento durante el primer año de pandemia.

En complemento con lo anterior, dos temas deberían ser considerados, pues son de alta relevancia para la discusión futura del espacio fiscal. El primero se refiere a las poblaciones que efectivamente están pagando el impuesto a la renta de personas naturales en Ecuador. Según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de diciembre de 2021, se puede determinar que solo el 1 por ciento de la población recibe un ingreso mensual mayor a 2000 dólares que, según el sistema tributario vigente, es el monto mínimo desde el cual las personas comienzan efectivamente a tributar impuestos.

El segundo tema complementario se refiere al tamaño real de la carga tributaria en Ecuador, asunto de discusión reciente en publicaciones como OCDE (2021). Si bien la contabilidad oficial reporta ingresos tributarios promedio del 13,7 por ciento del PIB en el pasado quinquenio (2016-2020), las estimaciones de la OCDE hablan de un 20,1 por ciento en 2019. La contribución del 15 por ciento de las utilidades líquidas para los trabajadores, según lo establece el artículo 97 del Código del Trabajo, también trae a colación el trato que debería recibir tal obligación desde la perspectiva tributaria.

En materia de gasto, su peso en la economía promedió el 42,1 por ciento del PIB y, al igual que los ingresos, su tendencia fue a la baja hasta representar el 38,6 por ciento en 2019-2020. Los gastos permanentes (relacionados con el pago de salarios, transferencias, compras públicas e intereses) aportaron un 71,3 por ciento del gasto gubernamental, con un fuerte incremento participativo a lo largo del periodo de análisis, y ganaron 12,5 puntos porcentuales en la composición en ese lapso. Consecuentemente, los gastos no permanentes (Activos No Financieros, GAD, Fondos de Seguridad Social, Empresas Públicas No Financieras, Gobierno Central, Transferencias y otro gasto no permanente) contribuyeron con el 28,7 por ciento restante.

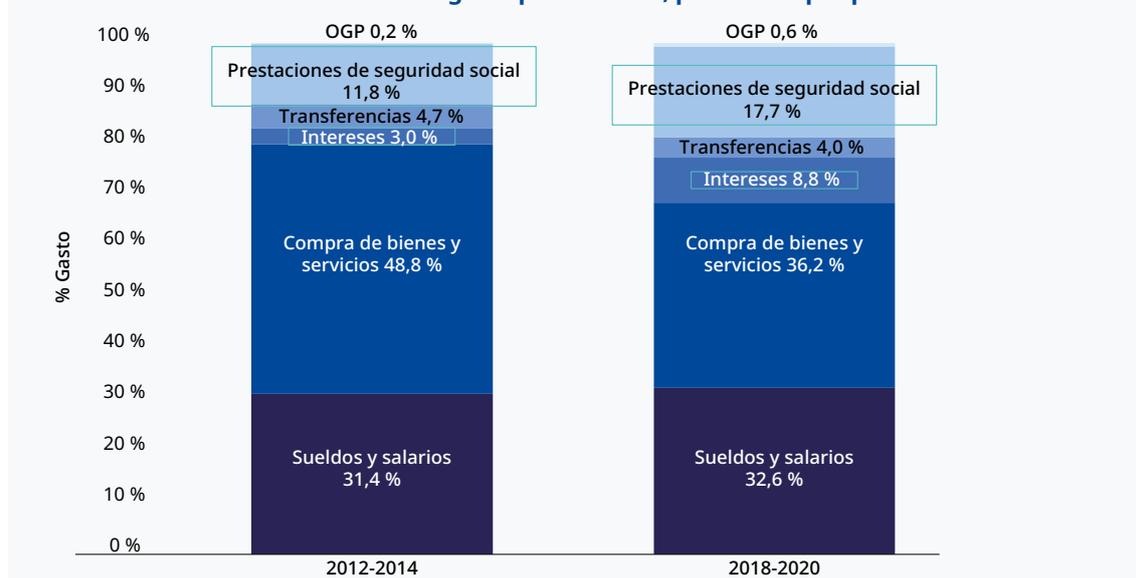


Fuente: Banco Central del Ecuador.

31 Algunos de los bienes y servicios gravados con el ICE son perfumes, videojuegos, vehículos, televisión paga, afiliación a clubes, cigarros, bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas y energizantes, entre otras. El ICE combina montos fijos (impuestos específicos) para algunos bienes como cigarros con tasas porcentuales sobre el valor del artículo en otros, como es el caso de los vehículos.

En cuanto a su estructura interna, la compra de bienes y servicios, que llegó a representar casi la mitad del gasto permanente a inicios de década, ha visto disminuir de forma significativa su participación para alcanzar el 36 por ciento en ese mismo lapso. Los sueldos y salarios representaron, por su lado, cerca de un tercio del gasto permanente durante 2018-2020 y son la segunda categoría más grande de este apartado. Dos categorías, intereses y prestaciones a la seguridad social, fueron las partidas de mayor incremento porcentual en la estructura del gasto permanente. Los intereses (+2,1 puntos del PIB), que tenían un peso del 3 por ciento en 2012-2014, se aproximaron al 9 por ciento de la categoría en los pasados tres años. El principal propulsor de este aumento es el pago de intereses de la deuda externa (+1,8 puntos del PIB). Algo similar se observa en las prestaciones a la seguridad social (+2,5 puntos), en donde aquellas destinadas al IESS (+2,1 puntos) tuvieron el mayor repunte.

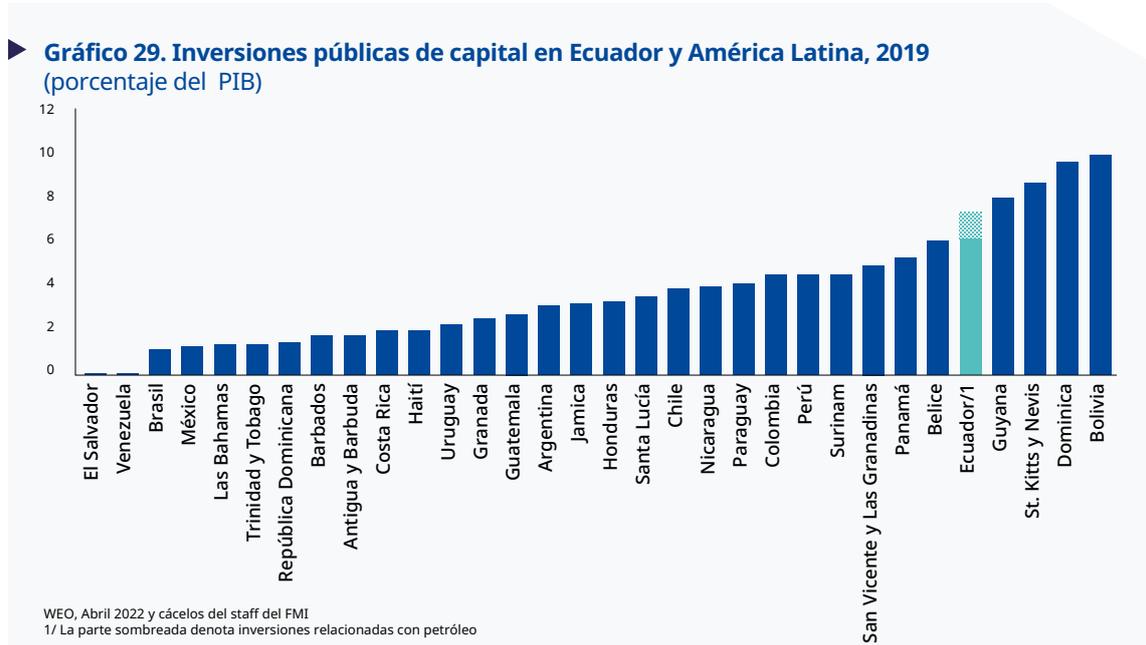
► **Gráfico 28. Ecuador: Estructura del gasto permanente, promedios por periodo**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCE.

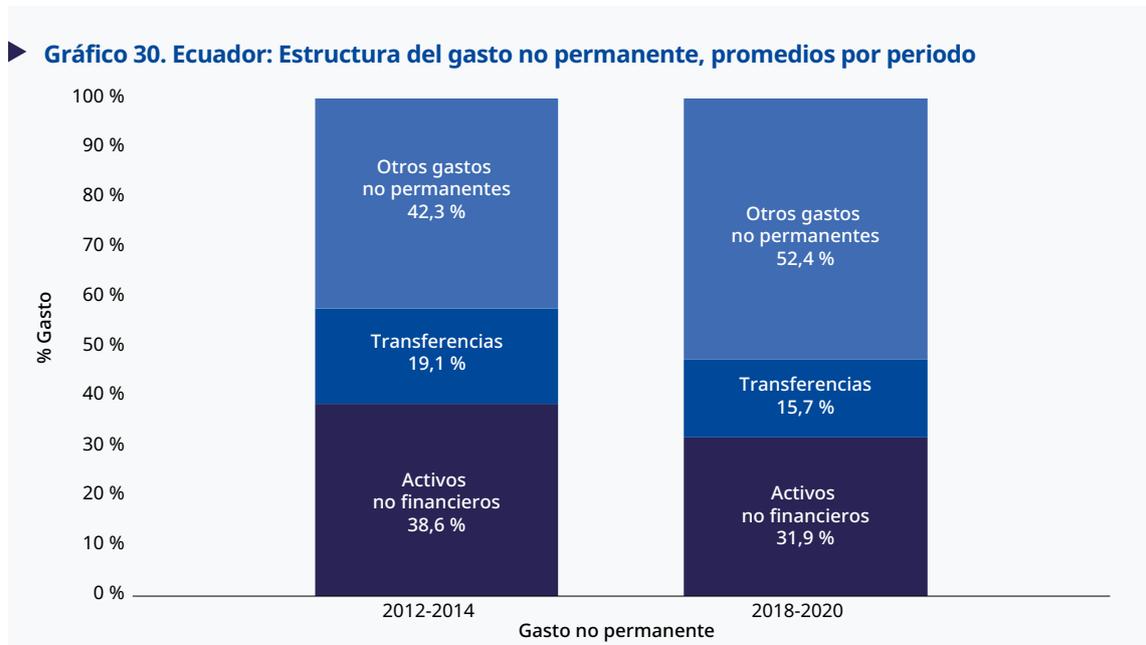
Cuando el análisis se enfoca en el gasto no permanente, los datos muestran que, de manera individual, los activos no financieros representan en la actualidad alrededor de un tercio del gasto, con tendencia a la baja. Entre 2012-2014 y 2018-2020, este apartado perdió 6,7 puntos de participación, equivalente a -3,5 puntos del PIB. Este hecho es preocupante, pues este gasto se refiere, en términos del Banco Central, «a la formación bruta de capital fijo, obra pública y bienes de larga duración para inversión, lo que antes se llamada Formación Bruta de Capital Fijo». <sup>32</sup> La elevada contracción de este rubro podría afectar, en el mediano y largo plazo, el techo de la producción potencial con los consecuentes efectos en la posibilidad de elevar la tasa de crecimiento del país por un periodo prolongado. Esto podría verse minimizado, sin embargo, por los elevados niveles de inversión ya existentes antes de la pandemia y que ubicaban a Ecuador como el quinto país latinoamericano con el mayor porcentaje de gasto en infraestructura y similares.

32 Las estadísticas fiscales que presenta el BCE están disponibles en la siguiente página <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/sector-fiscal>



Fuente: WEO-FMI (2020).

En segundo lugar, las transferencias no permanentes también cayeron en términos del PIB (-1,6 puntos) como en cuanto a su participación en el gasto no recurrente (-3,4 puntos). Para fines de análisis del presente reporte, parece relevante poner atención al crecimiento del denominado Otro gasto no permanente, el cual supera el 52 por ciento del Gasto No Permanente (2018-2020), aunque su peso en el PIB también se ha reducido.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCE.

La última variable de interés en el presente apartado se refiere al balance fiscal observado en la pasada década. Cabe recordar que el análisis de la dinámica del saldo y su efecto en la deuda pública son altamente relevantes para financiar la protección social, ya sea porque crea espacios para el incremento del gasto o la deuda (en caso de que sean bajos, por ejemplo) o, por el contrario, rivalizan con la inversión en programas sociales (cuando el servicio de la deuda es alto y creciente, por ejemplo). Aspectos más puntuales se analizarán en la sección de opciones de espacio fiscal.

### **El acuerdo entre el Gobierno de Ecuador y el Fondo Monetario Internacional**

El pasado 8 de septiembre de 2021 el Gobierno de Ecuador y el Fondo Monetario Internacional alcanzaron un acuerdo técnico sobre la segunda y tercera revisión del EFF firmado en septiembre de 2020, que le permitirá al primero recibir desembolsos para financiar el presupuesto público. Según el mismo FMI (2021), «el programa económico de las autoridades respaldado por el FMI tiene como objetivo apoyar la recuperación de Ecuador de la pandemia, ampliar la asistencia social para proteger a las familias vulnerables, promover una gestión transparente de los recursos públicos, restaurar la sostenibilidad fiscal con equidad y promover el crecimiento sostenible con empleos de alta calidad».

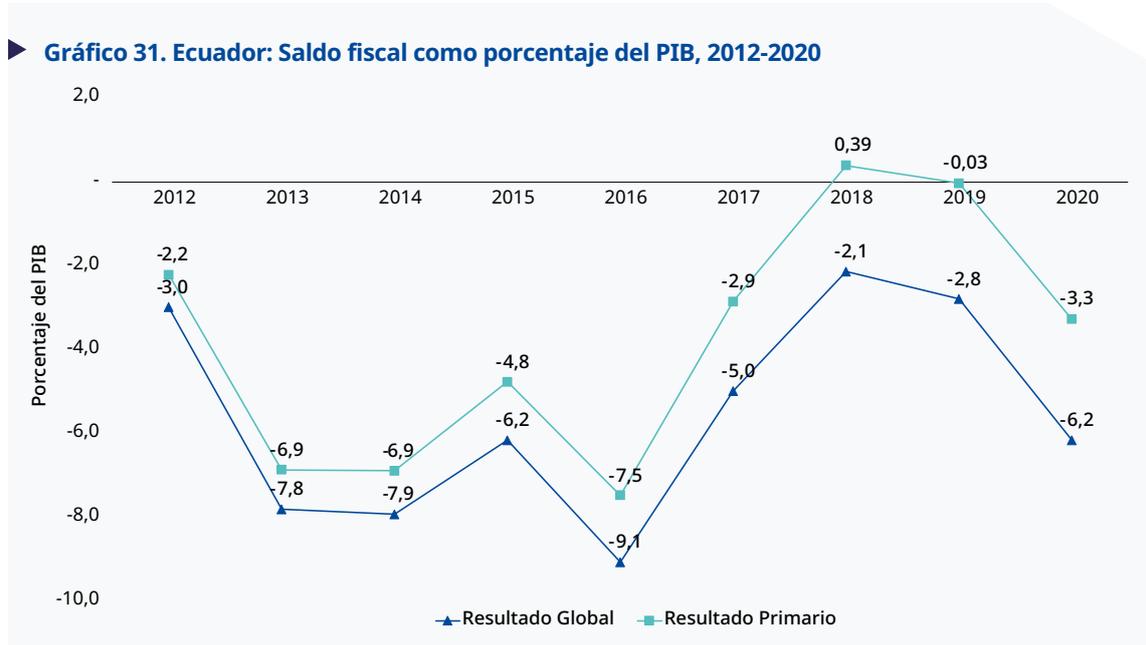
Desde el punto de vista de financiamiento público, el acuerdo con el Fondo abriría una línea de financiamiento de cerca de 8000 millones de dólares de los cuales 3440 millones provendrían del Fondo mismo (1500 millones de dólares en 2021 y 1000 millones en 2022 como parte del EFF, y 940 millones de la distribución de DEG), mientras que los otros recursos serían aportados por diversos organismos internacionales (Banco Mundial, BID, CAF) a través de distintos programas de apoyo. Es importante destacar que a estos fondos se accede a costos relativamente bajos, pues, por ejemplo, la tasa de interés ponderada para este tipo crédito para 2020 fue de un 2,24 por ciento, mientras la deuda interna bonificada es de un 6,45 por ciento.

Si bien al momento de preparar este informe no se tenía detalles sobre el acuerdo, se espera que el convenio establezca metas fiscales, de protección social, fortalecimiento de las finanzas públicas y recuperación económica. Específicamente, los fondos se utilizarían para comprar vacunas, bonos sociales y erradicar el hambre.

Entre 2012 y 2020, el saldo primario promedió -3,8 por ciento del PIB con tendencia a caer en la primera mitad de ese periodo.<sup>33</sup> Así, mientras en 2012-2016 el déficit primario promedió -5,6 por ciento del PIB (con tres años en los cuales alcanzó o superó el -6,9 por ciento del PIB), entre 2017 y 2020 ese valor descendió a -1,4 por ciento, con un año superavitario y otro prácticamente en cero.

El déficit fiscal, que suma el saldo primario más el pago de intereses, promedió -6,8 por ciento del PIB en 2012-2016 y del -4,0 por ciento en el resto de los años. Se espera que para 2021, luego del *shock* fiscal producto de la COVID-19 en 2020 y cuando el déficit aumentó 3,4 puntos del PIB, el déficit se reduzca a 2422 millones de dólares (IMF 2021).

<sup>33</sup> El saldo primario se calcula como la diferencia entre ingresos del Gobierno menos gasto del Gobierno sin incluir el pago de intereses



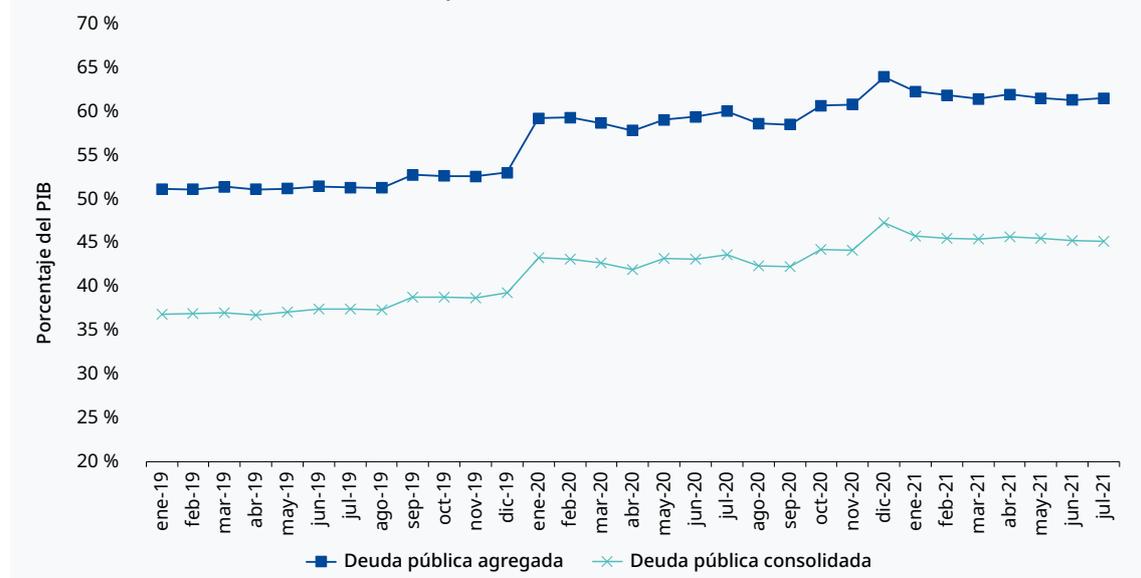
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCE.

En materia de deuda pública, el Boletín de Deuda Pública Interna y Externa del Ministerio de Economía y Finanzas (2021, 3) menciona que «la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Suplemento al Registro Oficial No 253 de 24 de julio de 2020 introdujo importantes modificaciones al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas», en donde se reformaron los conceptos de endeudamiento público a la vez que se introdujo una regla de deuda. Con base en ello, el Acuerdo Ministerial N.o 0077 de 14 de agosto de 2021 presentó la metodología para calcular el Indicador de la Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social. Este indicador de regla no ha sido aún emitido y, por lo tanto, se sigue registrando la deuda con la metodología previa. En la actualidad, el art. 123 del COPLAFIP excluye del endeudamiento público los siguientes conceptos (Ministerio de Economía y Finanzas 2021, 4):

- Los convenios de pago que contemplen o no costos cuya entrada en vigencia no provoca de forma inmediata una extinción de las obligaciones ni traspaso de propiedad.
- Derechos contractuales originados o vinculados a operaciones ordinarias que no requieran de garantía soberana.
- Las obligaciones pendientes de pago que sean canceladas en el mismo ejercicio fiscal de su devengo.
- Cualquier título valor o nota del tesoro con un plazo menor a 360 días.
- Se excluyen los contratos de mutuo acuerdo del tipo crédito de proveedor sin garantía soberana de las empresas públicas.
- Se excluyen las operaciones de liquidez y las destinadas a la intermediación financiera, sin garantía soberana, de la banca pública.

A julio de 2021, la deuda pública integrada alcanzó el 61,5 por ciento del PIB. Desde diciembre de 2020, cuando alcanzó 63,9 por ciento del PIB, el saldo de esta empezó un periodo de declive y ha perdido 2,4 puntos desde entonces. La deuda pública consolidada (47,3 por ciento en diciembre de 2020) ha experimentado un camino similar, con una reducción de 2,1 puntos del PIB en ese mismo periodo.

► **Gráfico 32. Ecuador: Deuda Pública, 2019-2021**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2021).

En cuanto a su composición, la deuda externa ha representado el 71,5 por ciento de la deuda total, cifra que crece levemente respecto al promedio de 2020 y cuya participación promedio es 70,7 por ciento. Este valor asciende al 97 por ciento cuando el análisis se ubica alrededor de la deuda consolidada y en donde la deuda interna reduce significativamente su volumen debido al reconocimiento de la deuda intragubernamental. En total, los organismos internacionales (42,4 por ciento) son los principales acreedores de dicha deuda, mientras la emisión de bonos añade un 39,4 por ciento al total. Individualmente, la República Popular de China tiene un peso del 11,5 por ciento, muy lejano de Francia, que ha aportado el 1,5 por ciento de la deuda externa total y se ubica en la segunda posición.

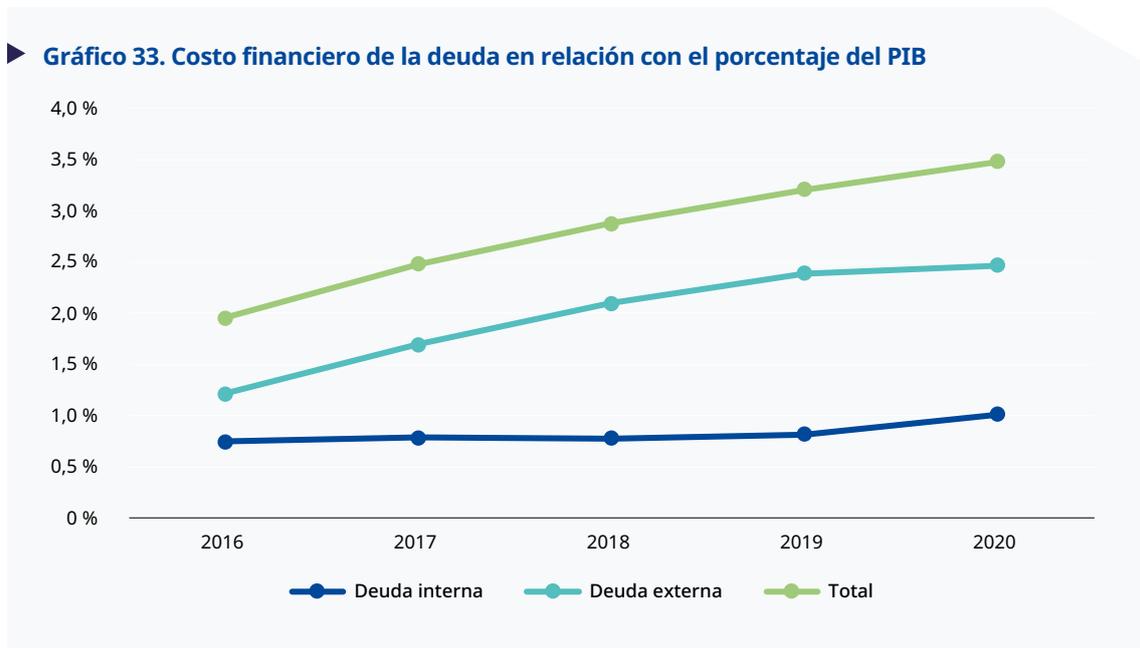
De forma conjunta, el costo de la deuda (gasto financiero) ha crecido con respecto al PIB. Entre 2016 y 2020 pasó de casi un 2 por ciento a cerca del 3,5 por ciento de la economía, lo cual es explicable ante un incremento de 23 puntos porcentuales de deuda al PIB, de los cuales casi 11 puntos porcentuales se dieron en 2020. Esta situación de 2020 se debió a dos razones, resultado de la pandemia. Por un lado, la caída de los ingresos del Gobierno por la reducción de la actividad económica y la reducción del precio del petróleo, y por otro, al mayor requerimiento de fondos para enfrentar la situación de la pandemia por COVID-19. A pesar de ese crecimiento tan grande en la deuda, 2020 muestra una desaceleración en el crecimiento de los costos de esta gracias a una caída en las tasas de interés ponderadas<sup>34</sup> de la deuda, tanto para la interna y la externa, y al proceso de restructuración de deuda externa de bonos soberanos en ese mismo año. La renegociación, sin embargo, trajo consigo otros resultados positivos en el perfil de

34 La tasa promedio ponderada es el promedio ajustado por la importancia relativa del saldo de los créditos y títulos valores a cada tasa de interés tiene en el saldo de crédito total.

deuda, reducción del costo financiero y neutralización de posibles efectos adversos que significaron un 10 por ciento de reducción en el valor nominal de la deuda. Además, se destacan los siguientes aspectos:

- La tasa de interés ponderada pasó de un 9,2 por ciento a un 5,3 por ciento y la tasa máxima de un 10,75 por ciento a 6,9 por ciento.
- El servicio de la deuda, que para el periodo de 2020-2024 era de 12 billones dólares, pasó a 1,4 billones.
- El servicio del periodo 2025-2030 disminuyó de 16,2 billones de dólares a 10,3 billones.
- Para el periodo 2031-2040, se pasó de un servicio de deuda nulo (no se habían emitido bonos a esos plazos) a 15,7 billones de dólares.
- El plazo de vencimiento promedio pasó de 6,1 años a 12 años.

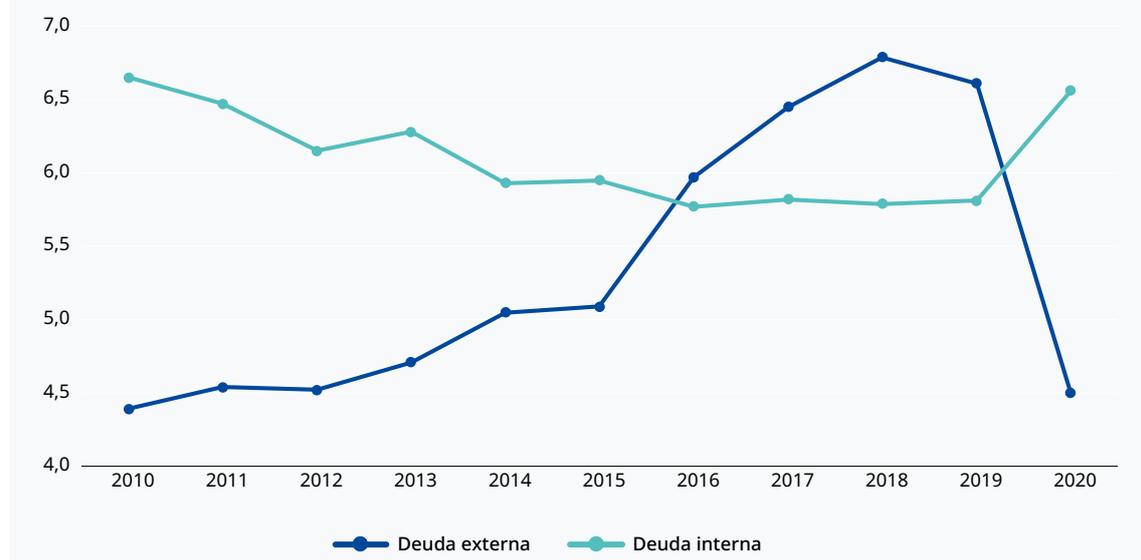
► **Gráfico 33. Costo financiero de la deuda en relación con el porcentaje del PIB**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Si bien el costo ponderado de la deuda interna se elevó el último año en 0,75 puntos porcentuales, dado su bajo tamaño relativo dentro de la deuda total, la caída de la tasa ponderada de la deuda externa lo compensó con creces, pues este cayó el último año 2,11 puntos porcentuales. De hecho, la tasa de interés ponderada de los créditos con los organismos internacionales también bajó en ese año, pasando de un 3,37 por ciento en 2019 a un 2,24 por ciento. Como se puede apreciar, ha habido una estrategia muy clara de reducir el costo de la deuda, en lo cual ha tenido un éxito considerable, y se reflejó en el cambio positivo en las calificaciones de riesgo.

► **Gráfico 34. Tasas de interés ponderadas de la deuda**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, es muy importante mencionar la institucionalidad fiscal de la deuda en Ecuador, a partir de la regla que la rige actualmente. El país cuenta con una normativa especial para la deuda pública, que se encuentra determinada por el indicador de la regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que el saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el 40 por ciento del PIB. Dado que el valor actual de esta supera ese umbral, la disposición vigésima sexta del Código señala que el indicador deberá ser reducido hasta alcanzar los siguientes límites:

- 57 por ciento del PIB hasta 2025
- 45 por ciento del PIB hasta 2030
- 40 por ciento del PIB hasta 2032 y en adelante

En síntesis, el país ha hecho esfuerzos muy significativos por evitar una crisis fiscal que ocasione impactos muy perversos en los programas mismos del Gobierno, así como en otros ámbitos de la economía como dinámica productiva. El acuerdo con el Fondo Monetario traza una ruta de desempeño fiscal para los siguientes 10 años que los Gobiernos a futuro deberán mantener. Esto trae a consideración dos aspectos críticos.

El primero es la aplicación de las reglas fiscales de una forma estricta. Según Barreix y Corrales (2019), existen en Ecuador tres reglas fiscales: a) la regla del gasto (el gasto total del Gobierno Central no puede aumentar más que el crecimiento del PIB potencial); b) la regla del déficit primario (el balance primario no puede ser negativo) y c) la regla de la deuda (esta debe ser igual o menor al 40 por ciento del PIB). Las dos primeras establecen un control al gasto por dos vías: al delimitar el crecimiento del gasto en función del PIB potencial y al definir que todo incremento del gasto primario (sin intereses) debe venir acompañado de nuevos ingresos. Por lo tanto, el cumplimiento concurrente de las dos primeras reglas introduce elementos de moderación del aumento del gasto y, por lo tanto, del nivel de endeudamiento.

Lo anterior podría limitar significativamente el ámbito de acción de la búsqueda de espacio fiscal para protección social y trasladar el énfasis de este hacia medidas proeficiencia o reasignación del gasto como prioridades de agenda. Además, aun en condiciones fiscales donde nuevas fuentes de financiamiento sean añadidas a las finanzas estatales, el crecimiento del gasto en protección social podría estar topado por el PIB potencial, de forma que no necesariamente todo nuevo ingreso puede ser invertido en el sector.

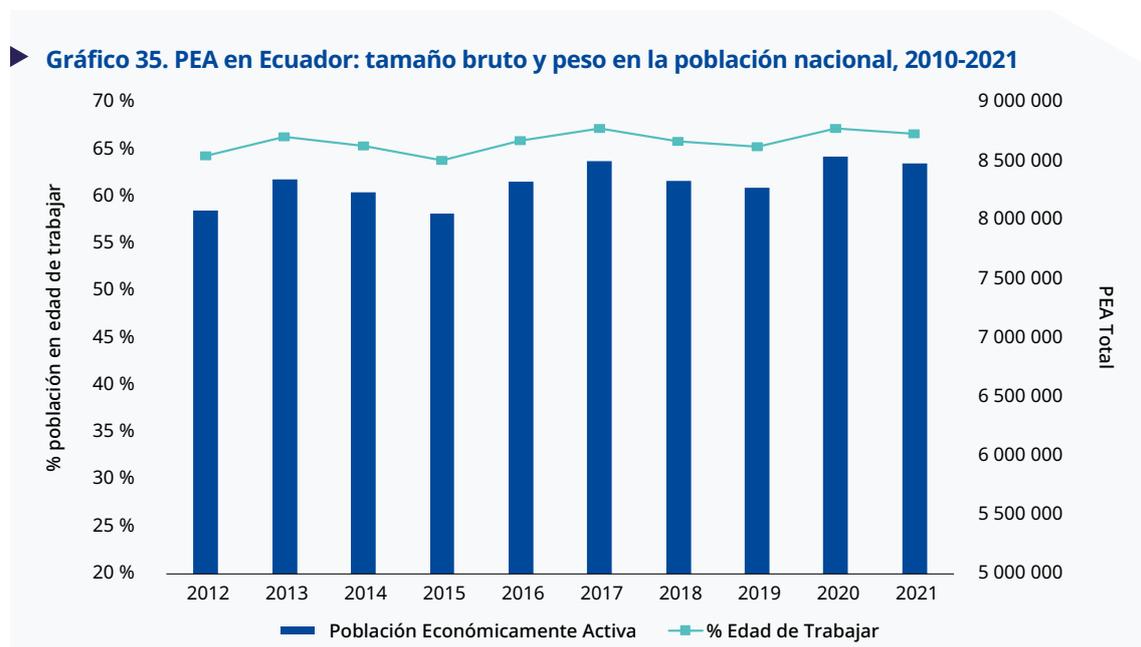
El segundo tema importante está más relacionado con el cumplimiento de la tercera regla. Tal y como fue acordado con el FMI, el indicador de deuda pública/PIB tendría una trayectoria que incluye cumplir metas a 2025 (55 por ciento del PIB), 2030 (45 por ciento) y 2032 (40 por ciento), año en el cual el país se alinearía a la tercera regla fiscal. Esto también es consistente con lograr los objetivos de unas necesidades brutas de financiación que promedian el 6 por ciento del PIB en 2025-2030, lo que representa un nivel más manejable de deuda para Ecuador a largo plazo y con base en el cual el nuevo perfil de la deuda de los bonos soberanos fue negociado exitosamente. Por lo tanto, dado este encuadre, cualquier intento por incrementar el gasto en protección social vía endeudamiento debería venir acompañado por medidas que reduzcan el gasto en otras áreas estratégicas y en una proporción mayor que el primero de los aumentos, con el fin de mantener la trayectoria decreciente de la deuda.

El ejercicio anterior es complejo por cuanto implicaría un eventual reordenamiento de las prioridades políticas en un entorno donde las necesidades de los distintos sectores aumentan año tras año. En síntesis, para mantener un crecimiento sostenido del financiamiento de la protección social, dada la normativa fiscal vigente, se precisaría cumplir las siguientes condiciones de forma simultánea:

- Que la economía (potencial) crezca a un ritmo acelerado.
- Que haya generación de nuevos recursos que permitan una expansión del gasto en protección social al tiempo que el balance primario no se deteriore.
- Que cualquier expansión de gasto en protección social, manteniendo el balance primario y cumpliendo con el acuerdo del FMI, se vea contrarrestado por recortes en otras áreas en mayor proporción que el aumento en protección social.

### 2.3. Tendencias laborales

La población económicamente activa (PEA) de Ecuador se calcula en 8 602 937 personas al finalizar 2021, cifra que representa el 67,4 por ciento de la población en edad de trabajar en Ecuador. Tanto en cuanto a su volumen como en su peso porcentual, la PEA ha crecido de manera importante desde 2010. En promedio, esta variable creció al 2,3 por ciento por año y su participación en la población ecuatoriana aumentó 3,3 puntos porcentuales desde entonces.

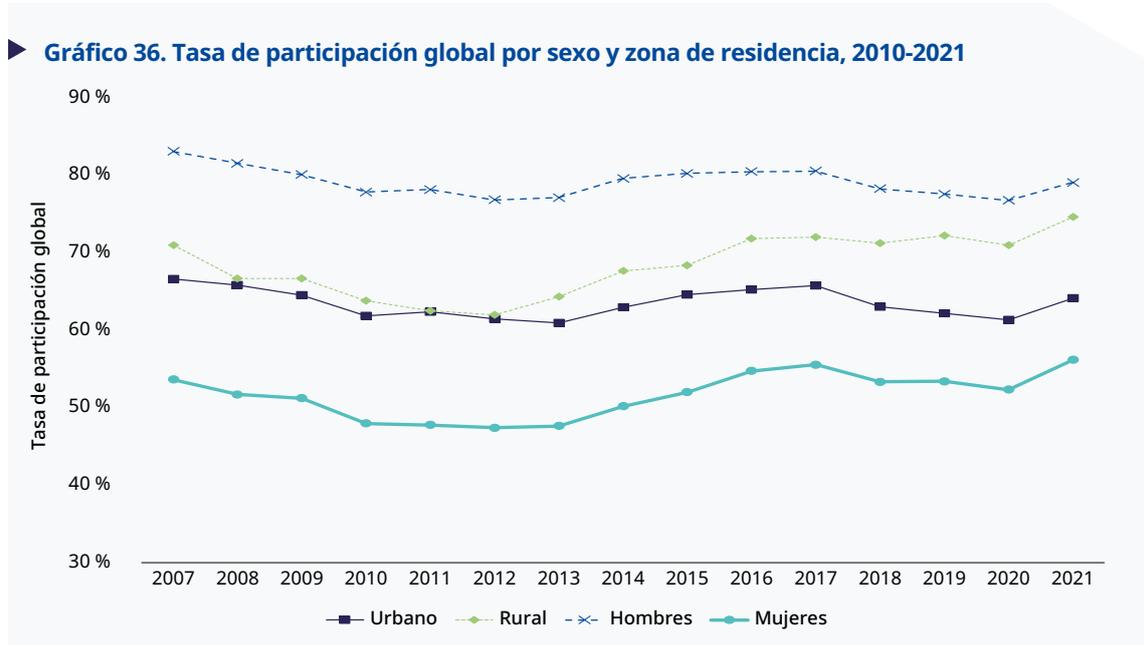


Fuente: Elaboración con base en datos del INEC.

La tasa de participación global en el mercado laboral alcanzó, entre 2010 y 2020, a dos de cada tres personas en edad de laborar (64,5 por ciento) y experimentó un patrón cíclico con tendencia a la baja hasta 2012, recuperación hasta 2017 y de nuevo reducción en los últimos tres años. Durante ese lapso, la tasa fluctuó entre un mínimo de 61,7 por ciento (2012) y un máximo 68,1 por ciento (2007).

Al desagregar esa participación por criterio geográfico y sexo, los patrones muestran una cantidad importante de hechos. A nivel geográfico, la menor tasa de participación aparece entre residentes urbanos, con un promedio del 63,5 por ciento de la población en edad de trabajar, un porcentaje 4,5 puntos por debajo de la tasa entre habitantes rurales. Este resultado parece estar explicado por una misma fuerza con dos tendencias divergentes entre sectores. De esta forma, la población ocupada urbana tendió a caer (como porcentaje de la población en edad de trabajar), en tanto la rural tendió a aumentar, al punto de que la diferencia entre ambas (que llegó a un mínimo de 1,7 puntos en 2011) se elevó a más de 11,5 puntos en 2019 y 2020.

El análisis de participación laboral por género muestra otro enfoque con rezagos importantes en la participación femenina que tienden a cerrarse con el tiempo, aunque no de forma suficiente. Los datos muestran que, mientras en 2007 un 83,2 por ciento de los hombres participaba del mercado laboral, en las mujeres ese porcentaje se reducía al 53,7 por ciento. Desde entonces, los hombres han experimentado una tendencia a la baja con tasas que promediaron un 78 por ciento en 2018-2019, que se redujo aún más (76,9 por ciento) en 2020 producto de la pandemia, si bien ya la tendencia previa hacía pensar que una reducción se habría presentado aun en otras circunstancias. Por su lado, la mitad de las mujeres en edad de trabajar participan activamente del mercado laboral (51,7 por ciento en 2007-2020), con la particularidad de que su distancia en relación con los hombres se ha achicado. De esta forma, mientras en el primer quinquenio de este periodo (2007-2011) la tasa de participación femenina estuvo 29,7 puntos por debajo de la masculina, en los últimos 5 años (2017-2021) esa brecha se calculaba en 24,3 puntos.



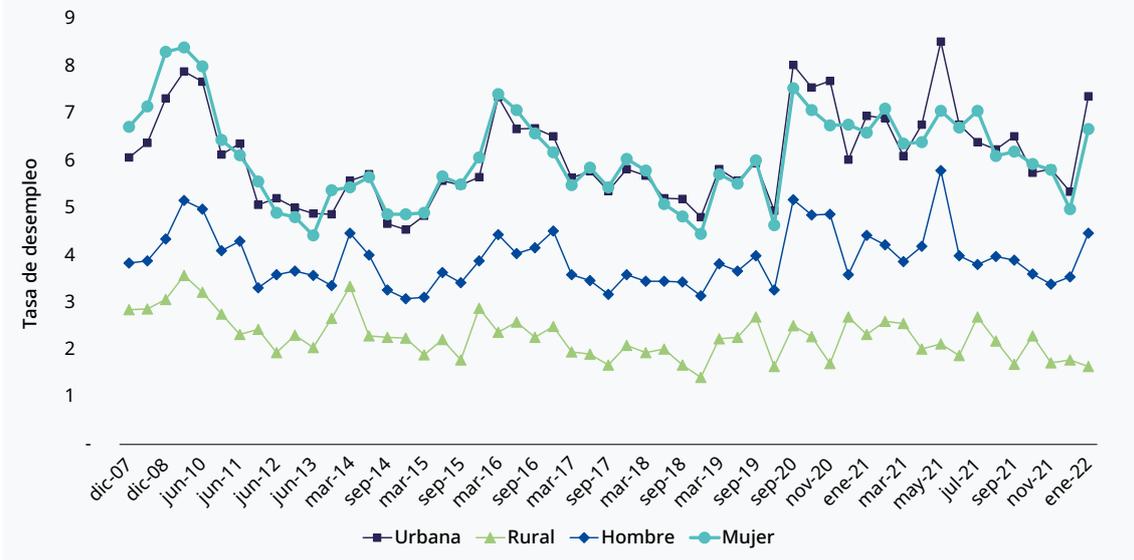
Fuente: Elaboración con base en datos del INEC.

Una de las características de la tasa de desempleo ecuatoriana es la baja incidencia de la desocupación que se observa históricamente y en comparación con la región latinoamericana. Desde 2007, el desempleo ha promediado un 4,8 por ciento de la PEA, con una tasa máxima del 6,5 por ciento en diciembre de 2009 y una mínima del 3,7 por ciento en diciembre de 2018. En los tres años previos a la pandemia, la tasa de desempleo se mantuvo por debajo del 4,5 por ciento. Propiamente en 2020 el desempleo total alcanzó una tasa media de 5,6 por ciento y su punto máximo llegó en septiembre de ese mismo año.

Al igual que en materia de participación, la relación urbano-rural muestra amplias diferencias, pues la tasa de desempleo urbana es 3,1 veces superior a la rural durante el periodo de pandemia y 2,6 veces desde 2007. La brecha por regiones se ha reducido ligeramente.

Las brechas por género persisten en contra de las mujeres, cuyas tasas son 1,5 veces mayores a las masculinas. La distancia entre ambos grupos se ha cerrado, pero de forma muy lenta, al punto que entre 2007-2011 y 2016-2021, la diferencia promedio apenas cayó en 0,12 puntos. Propiamente durante el arranque de la pandemia (año 2020), el desempleo masculino alcanzó el 5,2 por ciento (+1,4 puntos por encima del promedio histórico), en tanto el desempleo femenino promedió 7,5 por ciento (+1,6 puntos). La recuperación del empleo, eso sí, pareciera avanzar de forma similar en cada grupo. Entre hombres, la diferencia entre las tasas de desempleo mínima y máxima fue de -2,5 puntos, mientras entre mujeres fue de -2,57 puntos.

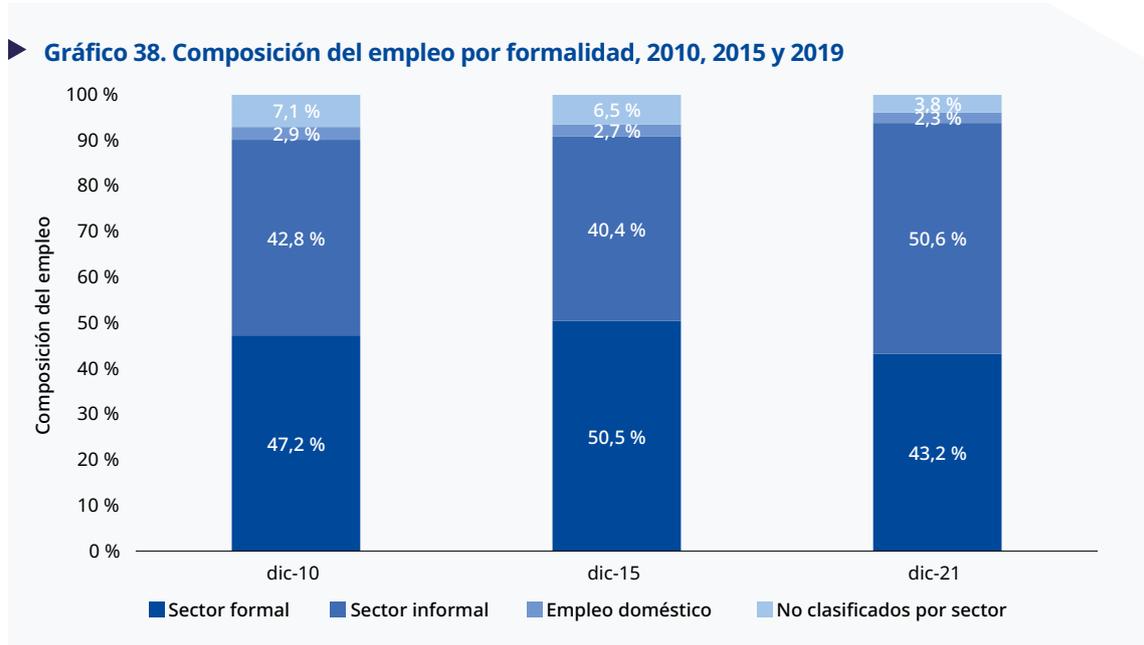
► **Gráfico 37. Tasa de desempleo por grupo socioeconómico, 2010-2022**



Fuente: Elaboración con base en datos del INEC.

Un aspecto de elevada importancia para la protección social se refiere al nivel de empleo informal prevaleciente en Ecuador, por cuanto, por definición, su alejamiento del sistema de seguridad social podría representar un nivel de exposición a mayores riesgos del ciclo de vida y precarización de su bienestar, a la vez que una oportunidad perdida para incrementar financiamiento dentro del sector.

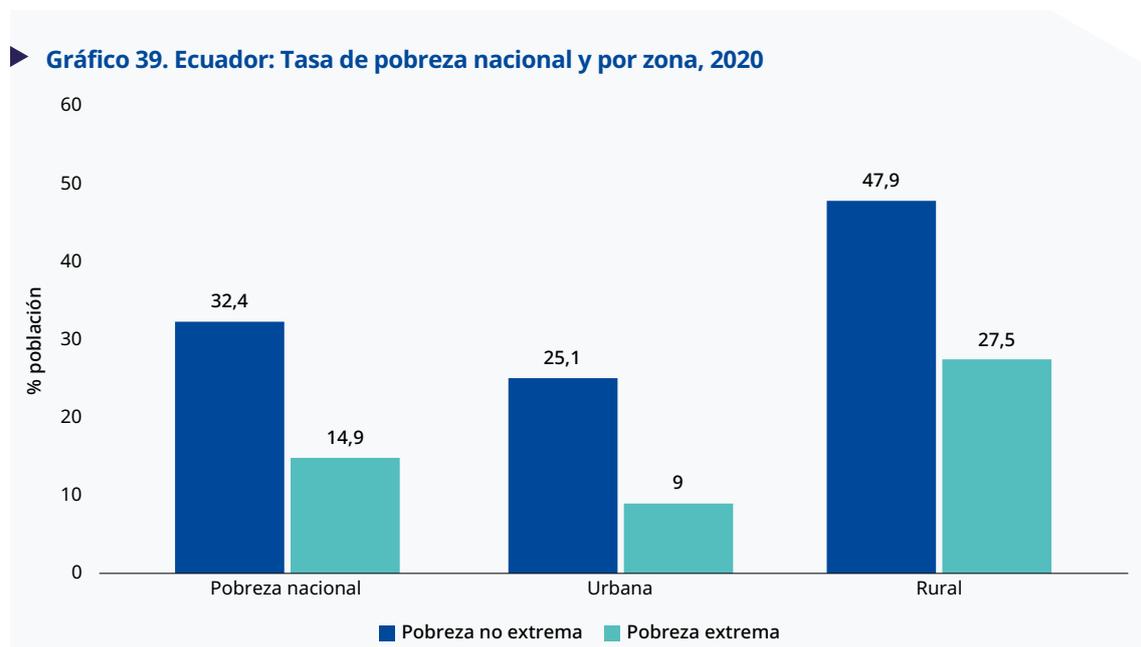
Según la clasificación del gráfico 38, el país mantiene un nivel cercano al 51,1 por ciento de trabajo en el sector informal al cerrar 2021, unos 10 puntos más que el observado en 2015. Este incremento en el empleo en el sector informal se da principalmente por una reducción del empleo en el sector formal en 4 puntos porcentuales de participación. Entre 2015 y 2021, el total de trabajadores informales aumentó en 1 294 436 personas.



Fuente: Elaboración con base en datos del INEC.

## 2.4. Tendencias sociales

El análisis social concentra una amplia gama de temas de naturaleza monetaria y multidimensional relacionados con pobreza, desigualdad y acceso a servicios públicos. En materia de pobreza, a diciembre de 2021, se calcula que 27,7 por ciento vivía en estado de pobreza, mientras un 10,5 por ciento se consideraba pobre extremo. Antes de este periodo, la tasa de incidencia de pobreza mostró una tendencia decreciente desde 2007, del 36,7 por ciento (diciembre 2007), al 25 por ciento en diciembre de 2019. Si bien en el largo plazo los resultados mostraban un patrón positivo, a partir de 2014 la tasa de pobreza empezó a crecer y se estableció en 2019 en unos 2,5 puntos porcentuales mayor a 2014. La pobreza extrema, por su lado, bajó en casi un 50 por ciento en ese mismo periodo y desde 2014 apenas se incrementó en los 1,2 puntos porcentuales. En total, a diciembre 2021, residían en Ecuador unas 5,7 millones personas en condición de pobreza.



Fuente: INEC (2020).

A diciembre de 2020, la línea de pobreza monetaria se ubicaba en 85,6 dólares, mientras que la de pobreza extrema se elevaba a 48,24 dólares. Desde 2007 a la fecha, tales líneas de pobreza han crecido en un 45,5 por ciento, mismo porcentaje en que ha variado el índice de precios al consumidor.

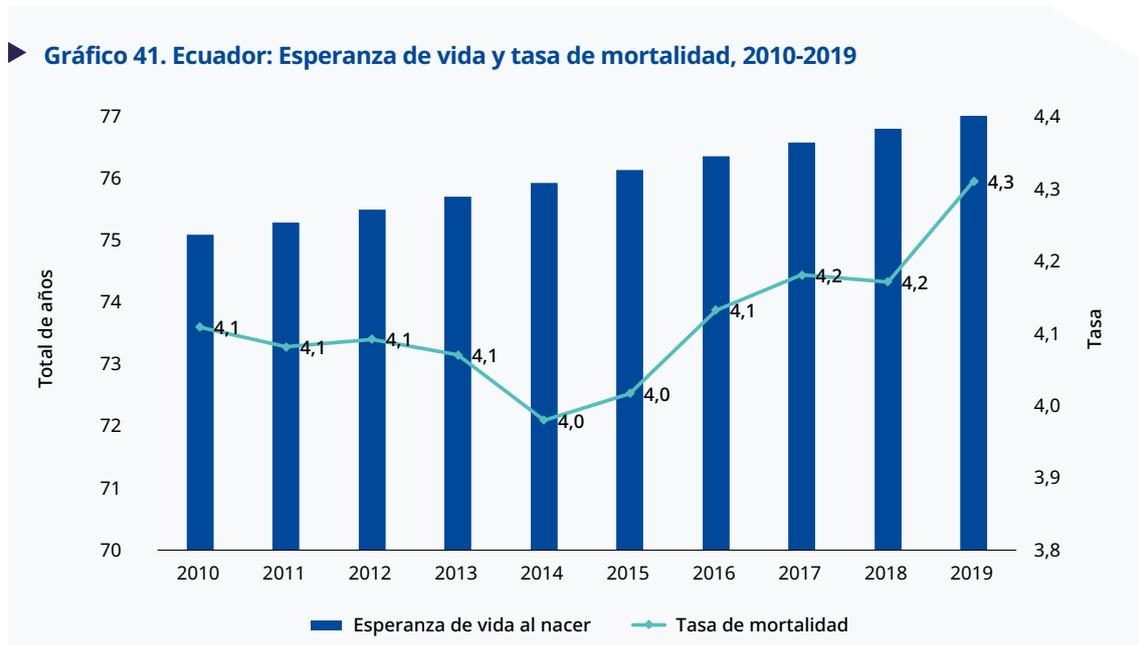
En materia de pobreza multidimensional, la tasa nacional se ubicó en 39,2 por ciento a diciembre de 2021, cifra que se encuentra fuertemente influida por el 70,7 por ciento de incidencia en zonas rurales. En zonas urbanas, por el contrario, se ubica a 24,3 por ciento. La pobreza multidimensional extrema se ubicó en 18,7 por ciento, 6,9 por ciento y 43,9 por ciento, respectivamente, para los niveles nacional, urbano y rural. Entre 2009 y 2019, este indicador también experimentó caídas importantes en forma de U que variaron de 28,6 por ciento en 2009 a un mínimo de 13,9 por ciento en 2016, y de allí al 18,7 por ciento en 2021. Es decir, cualquiera que sea la métrica utilizada para medir pobreza, se observa un aumento de en los últimos 5 años.

La distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, muestra una caída importante desde 2007, si bien desde 2010-2011 la tendencia se ha estabilizado alrededor de cierto valor promedio. En 2007, el coeficiente superaba 0,50, valor que posicionaba a Ecuador como un país con alto nivel de desigualdad. El advenimiento de la nueva década trajo consigo reducciones importantes al punto de que para el periodo 2010-2011 el indicador había caído a 0,44, tanto para zonas rurales como urbanas. Desde entonces, el Gini se ha estabilizado alrededor de 0,43 a nivel urbano y 0,45 a nivel rural. Con el advenimiento de la pandemia, los coeficientes urbano y rural experimentaron un importante incremento respecto a su nivel histórico, y se elevaron a un Gini cercano al 0,48 en cada caso. Para 2021, si bien ambas zonas experimentaron una caída en su coeficiente, en el caso del ámbito rural su Gini se contrajo al nivel más bajo desde 2007.



Fuente: INEC (2020).

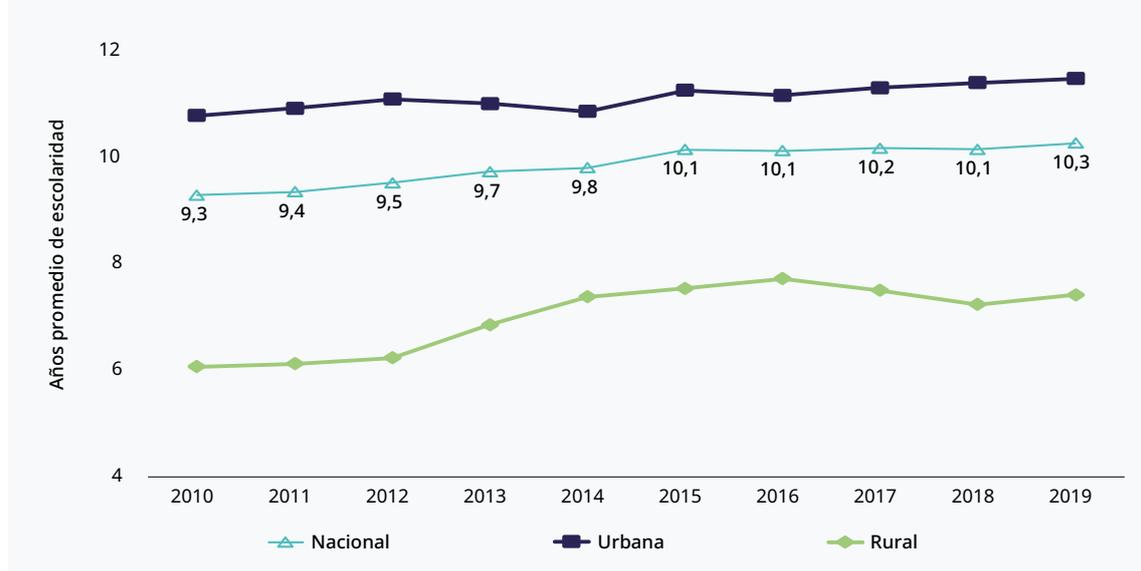
En cuanto a progresos en áreas claves como educación y salud, el país mostró progreso en indicadores básicos como esperanza de vida y escolaridad media. En el primero, Ecuador ganó 1,9 años de vida durante 2010-2019, y creció de 75,1 a 77,0 años. Como es tendencia mundial, la mujer muestra una esperanza de vida mayor que los hombres (79,8 versus 74,3 años), si bien fueron ellos quienes experimentaron un crecimiento mayor (+2,0 versus +1,8 años en mujeres). En línea con lo observado en indicadores de pobreza, hacia la mitad de década (2014) algunos indicadores empezaron a experimentar un relativo deterioro. La tasa general de mortalidad fue uno de ellos. Después de mostrar un patrón decreciente desde 2010, la tasa aumentó en los años subsiguientes a 2014 hasta alcanzar un valor de 4,3 muertes por cada 1000 personas, un valor anterior a 2010. Las muertes asociadas a enfermedades crónicas, no transmisibles, pasaron de representar el 70 por ciento de los decesos en 2010 al 76 por ciento en 2019.



Fuente: INEC (2020).

A nivel educativo, Ecuador ganó 1 año de escolaridad entre 2010 y 2019, hasta alcanzar un promedio de 10,3 años de educación por persona. Si bien tanto a nivel urbano como rural se dieron progresos importantes, la mayor ganancia se dio en el segundo (+1,4 años versus 0,7 años en urbana). De esta forma, la brecha urbano-rural pasó de 1,8 veces superior para zonas urbanas a 1,5 veces. Según tasas netas de asistencia, el país mostró un progreso sustantivo en las tasas de asistencia a bachillerato, que crecieron 11,4 puntos porcentuales desde 2010 (tasa = 70,8 por ciento). El sector rural vio esa tasa crecer en 16,6 puntos hasta alcanzar un valor del 61,8 por ciento. Algo similar sucedió en secundaria, donde, a nivel nacional, la asistencia aumentó de 76,6 por ciento a 84,3 por ciento.

► **Gráfico 42. Ecuador: Tasa media de escolaridad, 2010-2019**

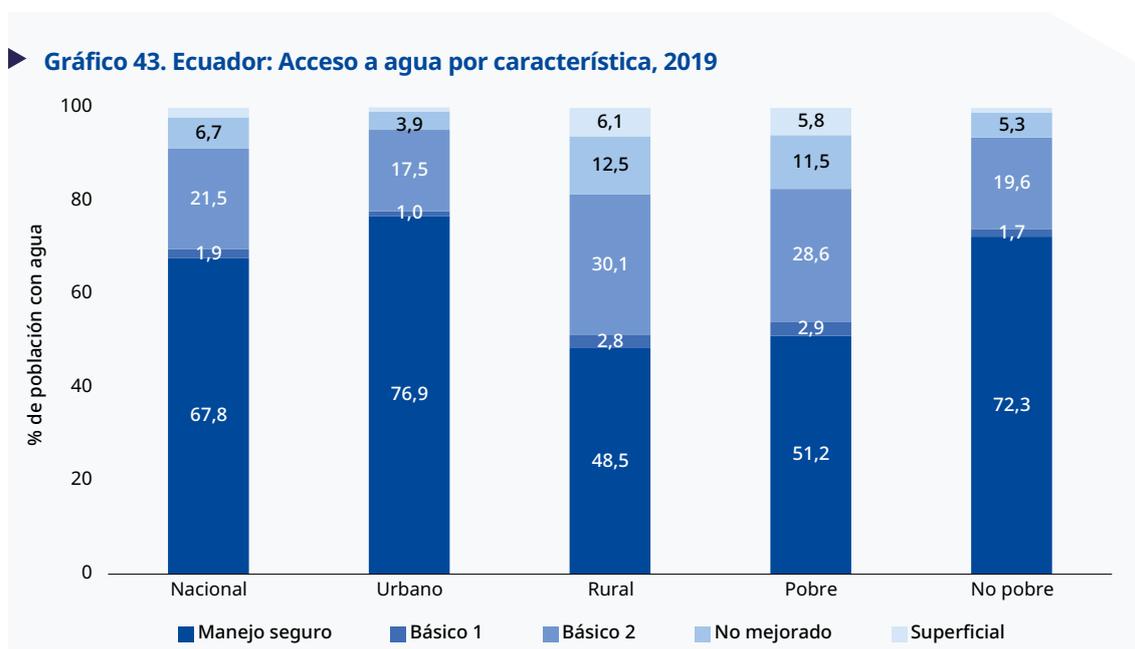


Fuente: INEC (2020).

En cuanto acceso a servicios de agua y saneamiento,<sup>35</sup> dos de cada tres hogares tienen un manejo seguro de agua potable con importantes rezagos en el caso de zonas rurales (48,5 por ciento) y hogares pobres (51,2 por ciento). Preocupa, de manera puntual, que en estos dos segmentos el porcentaje de acceso no mejorado al agua sea de dos cifras y, en el caso de las zonas rurales, el peso sea 3 veces al observado en zonas rurales. Similar atención debe ponerse al hecho que un 6 por ciento de los hogares rurales y pobres solo tienen acceso a agua superficial, la peor de las formas posibles. Finalmente, es importante recalcar que uno de cada cinco hogares se ubica en el nivel básico 2, es decir, pueden acceder a agua de una fuente mejorada, pero en donde el tiempo de recolección tarda más de 30 minutos.

35 Molina *et al.* (2018, 10-11),

la escalera del servicio de agua para beber presenta 5 niveles. El indicador que señala mayor desarrollo es el de servicio seguro de agua, que incluye, además de las fuentes mejoradas de agua, tres elementos nuevos: cercanía (en la vivienda, lote o terreno), disponibilidad y calidad (principalmente, libre de contaminación fecal). Por otro lado, el servicio básico de agua se refiere a aquella que viene de una fuente mejorada que se encuentra cerca (cuando el viaje de recolección de agua dura menos de 30 minutos). El nivel limitado de servicio implica que el agua viene de una fuente mejorada de agua y el tiempo de recolección dura más de 30 minutos. El servicio no mejorado de agua concierne a aquella que proviene de una fuente no mejorada de agua. Finalmente, el nivel de servicio de agua de menor desarrollo es el agua superficial (aquella que proviene directamente de río, lago, acequia, etc.).



Fuente: INEC (2020).

De manera similar, el acceso a saneamiento refleja brechas parecidas a las descritas anteriormente, con la única distinción de que los niveles de cobertura son más amplios en este servicio. A nivel nacional, el 90,7 por ciento de los hogares tiene acceso básico, aunque tal porcentaje experimenta una tasa mínima del 85 por ciento entre población pobre y un máximo de 92,8 por ciento entre residentes urbanos. El acceso no mejorado o al aire libre afecta al 8,2 por ciento de las familias rurales, porcentaje similar a aquellas en condición de pobreza.

► **Cuadro 4. Acceso a servicios de saneamiento por categoría**

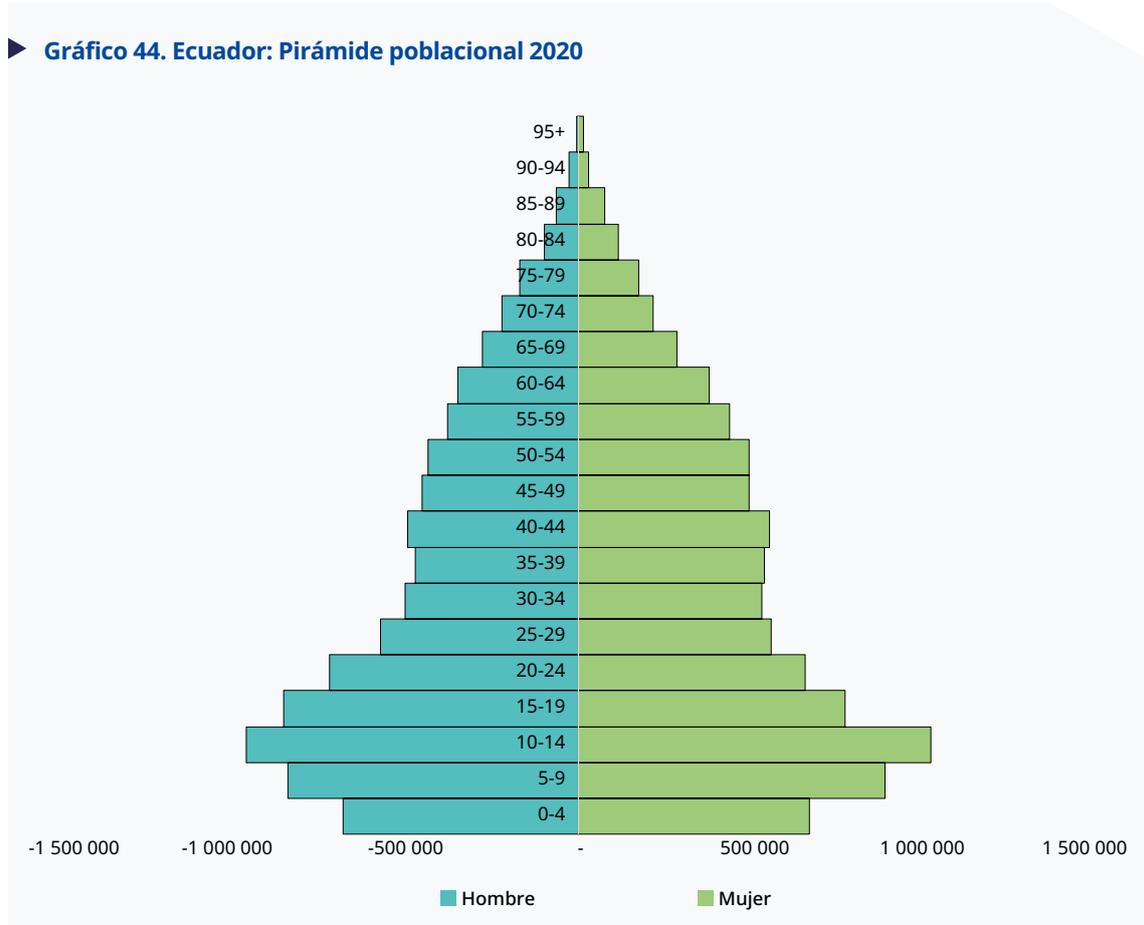
Categorías	Nacional	Urbano	Rural	Pobre	No Pobre
Básico	90,7	92,8	86,3	85,0	92,3
Limitado	6,1	6,4	5,4	7,2	5,8
No mejorado	1,0	0,8	1,8	1,7	1,9
Al aire libre	2,1	0,0	6,4	6,2	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEC (2020).

## 2.5. Condiciones demográficas

Para 2020, se estimó que la población total de Ecuador fuera de 17 510 643 de personas, con un crecimiento al 1,6 por ciento anual desde 2011 y con tendencia a desacelerarse en el tiempo. Esto indica que, en promedio, cada año la población ecuatoriana crece en aproximadamente 250 mil personas. La población es mayoritariamente femenina (50,5 por ciento) y algo cercano a dos de cada tres personas (63,7 por ciento) reside en zonas urbanas.

La pirámide poblacional mostrada en el gráfico 44 indica que cerca del 28,7 por ciento de los ecuatorianos tienen menos de 15 años, mientras el 7,5 por ciento de la población es adulta mayor (65 años o más). En línea con lo anterior, Ortiz-Crespo (2019) comenta la existencia de un *bono demográfico*, en el cual la mayoría de la población se encuentra en el rango 20-64 años (Ortiz Crespo 2019). Según se desprende de la misma pirámide, el coeficiente de dependencia en Ecuador se estima en 0,64, lo que equivale a decir que hay un 56 por ciento más población en 15-64 años que en 0-14 y 65 o más.



Fuente: INEC.

En materia migratoria, los datos del Observatorio Sudamericano sobre Migraciones (2020) indican que a 2019 alrededor de 1 183 685 personas han migrado, lo cual significa cerca del 6,8 por ciento de los ecuatorianos. Este porcentaje triplica el valor observado en 1990, que ligeramente sobrepasaba al 2 por ciento de la población total en aquel entonces.

Tres aspectos caracterizan la emigración de Ecuador:

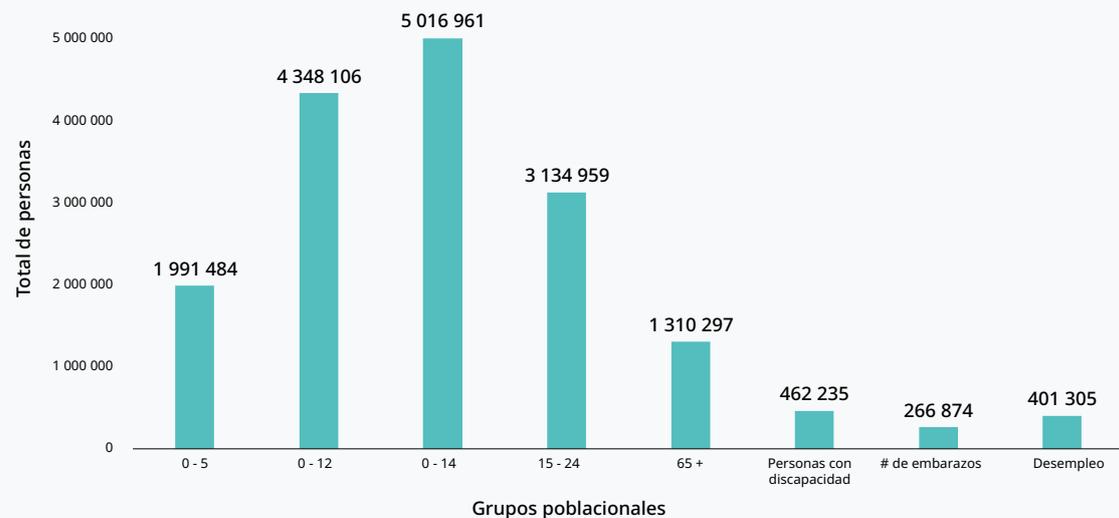
- Más del 85 por ciento migra a Estados Unidos, España e Italia.
- Existen más mujeres migrantes que hombres migrantes. Un 52,9 por ciento de los emigrantes son mujeres.

- Las remesas recibidas por Ecuador ascendieron a 3,4 por ciento del PIB en 2020, según el boletín sobre la evolución del rubro de remesas, del Banco Central de Ecuador (2021).

En cuanto a población inmigrante, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que en Ecuador se encuentran 518 529 personas en situación de movilidad humana, de las cuales la mayoría proviene de Venezuela, país que representó 430 mil migrantes y refugiados en Ecuador a junio de 2021 (ACNUR 2021). Los colombianos representan el segundo grupo más grande, con 102 mil personas, de las cuales 70 527 son refugiados.

Un detalle relevante para calcular la brecha de financiamiento es la comprensión del tamaño de los distintos grupos poblacionales que son o podrían ser sujetos de programas de protección social. Siguiendo un enfoque del ciclo de vida, el gráfico 45 muestra los tamaños absolutos de 8 segmentos, que incluyen niñez, vejez, personas con discapacidad, desempleados y madres. Según las delimitaciones consideradas, la niñez podría incluir entre 2 millones y 5 millones de personas, según la definición respectiva incluya rangos de 0-5, 0-12 o 0-14 años. Otros grupos de tamaño importante son los jóvenes (3,1 millones) y adultos mayores (1,3 millones). Por su lado, cuando el análisis se centra en grupos puntuales como madres, desempleados y personas con discapacidad, los tamaños respectivos no sobrepasan los 463 mil casos (discapacidad), y pueden ser tan reducidos como el número de madres por año (266 874).

► **Gráfico 45. Tamaño absoluto de grupos poblacionales ecuatorianos, 2020**



Fuente: INEC.

### 3. Estimación de la brecha de financiamiento de la protección social en Ecuador

Tal y como se ha mencionado en la estrategia metodológica, el resultado necesario para proceder con un análisis amplio de espacio fiscal es la brecha de financiamiento. Su construcción viene precedida de dos piezas de análisis: la estimación del monto actual asignado y el costo que tendría universalizar la cobertura o cualquier otro escenario que expanda la cobertura de los grupos de beneficiarios en cualquier magnitud.

#### 3.1. La protección social en Ecuador

La Constitución Política de Ecuador define, en sus artículos 340, 360 y en la sección tercera sobre la seguridad social (arts. 367-374), la estructura del sistema de protección social nacional como componente del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES). El SNIES es definido como «el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, la garantía y la exigibilidad de los derechos reconocidos en la propia Carta Magna» (OIT 2021, 154).

Con ello en mente, el sistema de protección ecuatoriano se ha estructurado alrededor de dos regímenes: el contributivo y el no contributivo. Desde un punto de vista programático, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encarga de gestionar el Seguro General Obligatorio como iniciativa de naturaleza contributiva, mientras el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es la cabeza del régimen no contributivo.

##### 3.1.1. Régimen contributivo

El artículo 367 de la Constitución menciona las contingencias que se debe cubrir y su protección a través del Seguro Universal Obligatorio (SUO) y sus regímenes especiales. El artículo 369 ratifica el carácter de universalidad del SUO sin importar la condición laboral de la persona. Además, a nivel constitucional también se establece el rol del IESS como prestador de contingencias a afiliados. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, además, pueden contar con sus respectivos regímenes especiales y ser parte de la Red Pública Integral de Salud (art. 370). El IESS, el ISSFA y el ISSPOL son esquemas de naturaleza contributiva. Sin embargo, el IESS también está en potestad de administrar programas no contributivos.

El Artículo 370 de la Constitución establece que será el IESS la entidad encargada de administrar y proveer las prestaciones amparadas al SUO. El IESS es una institución de derecho público, sustentada en la Ley de Seguridad Social, que la define como una organización autónoma, estructurada alrededor de negocios (según tipo de riesgo), desconcentrada geográficamente y descentralizada operativamente, regida por la rendición de cuentas y el buen gobierno.

El IESS, como principal entidad aseguradora del país, tiene como población meta a grupos como trabajadores dependientes/asalariados, trabajadores autónomos o independientes, profesionales liberales, patronos, dueños de negocios unipersonales y otros definidos por ley. Además del Seguro General, el IESS incorporó dentro del segmento cubierto por sus prestaciones a la población que ejecuta trabajo no remunerado del hogar, al Seguro Voluntario y el Seguro Social Campesino, este último diseñado para trabajadores dedicados a pesca artesanal y habitantes rurales que no reciben un salario. En total, el seguro provisto por el IESS brinda protección personal o familiar en casos de:

- ▶ Enfermedad
- ▶ Maternidad
- ▶ Riesgos del trabajo
- ▶ Vejez
- ▶ Muerte
- ▶ Invalidez y discapacidad
- ▶ Cesantía

Cada una de estas contingencias está gestionada por diferentes fondos. En la actualidad, el IESS cuenta con seguros de invalidez, vejez y muerte; salud; riesgos del trabajo, y desempleo. El Seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) cubre esas tres contingencias por medio de un régimen de prestaciones de beneficio definido y con régimen demográfico de grupo abierto (OIT 2020b).

El Seguro General de Salud Individual y Familiar y el Seguro Social Campesino son los encargados de gestionar los riesgos por enfermedad y maternidad, según lo establece la Ley de Seguridad Social. Ambos seguros forman parte de la Red Pública Integral de Salud (RPIS), conformada por todos los establecimientos del IESS, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y del Ministerio de Salud Pública, y se complementa con la red privada. El segundo régimen especial, el Seguro Voluntario, cubre a todos aquellos mayores de edad no incluidos en el Artículo 2 de la Ley referida, que voluntariamente manifiesten su deseo de afiliarse. Este seguro incluye prestaciones de invalidez, vejez, muerte, riesgos del trabajo y asistencia por enfermedad y maternidad. Por último, a partir de 2015, el Seguro General del IESS incluyó a los trabajadores no remunerados del hogar, quienes tienen derecho a una pensión por invalidez, vejez y muerte. El Ministerio de Salud Pública cubre los riesgos por enfermedad y maternidad.

El Seguro General de Riesgos del Trabajo protege a los afiliados de «toda lesión corporal y todo estado mórbido originado con ocasión o por consecuencia del trabajo que realiza el afiliado, incluidos los que se originen durante los desplazamientos entre su domicilio y lugar de trabajo» (IESS 2019).

Por último, el seguro de desempleo (establecido en 2016) cubre la contingencia asociada a la pérdida del empleo y/o de ingresos de empleados privados o públicos, en condición de dependencia, por causas ajenas a su voluntad. El seguro de desempleo se fundamenta en el Fondo de Cesantía. Cada uno de estos esquemas se financia desde distintas fuentes. El seguro de desempleo se financia con un 0,5 por ciento del costo de la planilla y es aportado por el empleador. El Fondo de Cesantía, por su lado, es un ahorro forzoso del 2 por ciento del salario que funciona como una cuenta individual del trabajador.

La afiliación al instituto incluye seguro de salud para hijos menores de 18 años y cónyuges, esto último a partir de un aporte adicional a la cotización regular. El Seguro Social Campesino ofrece prestaciones de salud y maternidad contra vejez, muerte e invalidez, que incluye discapacidad.

Finalmente, pertenecen al sistema de seguridad social contributiva el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), que otorga créditos hipotecarios, de consumo (quirografarios) y prendarios, así como también gestiona las inversiones de los fondos de la seguridad social (OIT 2021).

► Cuadro 5. Prestaciones otorgadas por seguro del IESS

Prestaciones	Seguro general		Regímenes especiales		Seguro general
	Con relación de dependencia	Sin relación de dependencia	SSC	Voluntario	Trabajo no remunerados del hogar
<b>Prestaciones</b>					
Pensión (IVM)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Salud y maternidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura salud hijos menores de 18 años (sin pago adicional)	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura salud cónyuge (pago adicional del 3,41 %)	Sí	Sí	Sí (sin pago adicional)	Sí	No
Riesgos del trabajo	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Seguro de Desempleo	Sí	No	No	No	No
Cesantía	Sí	No	No	No	No (Opcional)
Auxilio de funerales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: OIT (2021).

### 3.1.2. Régimen no contributivo

En materia no contributiva, el Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador define al Servicio de Protección Social como<sup>36</sup>

un programa del gobierno nacional, perteneciente al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que acompaña y asiste a todos los grupos humanos del Ecuador que están en situación de vulnerabilidad o que han sido vulnerabilizados, mediante una transferencia mensual de dinero. Lo que se busca desde el Programa es garantizar los derechos de estos grupos sociales, entre los que están las madres jefas de familia con niños/niñas y adolescentes menores de edad (de entre 0 y 18 años), adultos mayores y personas con discapacidad.

El régimen no contributivo es coordinado a nivel político por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), si bien otros entes como la ex Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Trabajo también juegan un papel preponderante.

Desde un punto de vista programático, el sistema de bienestar social está compuesto por un conjunto de iniciativas no contributivas dentro de las que se destacan el Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, Mis Mejores Años, Pensión Adultos Mayores, Bono Joaquín Gallegos Lara, Toda Una Vida, Pensión para personas con discapacidad y cobertura de contingencias. Durante la pandemia emergieron nuevos programas temporales, como el Bono de Protección Familiar por la Emergencia Sanitaria, el Bono de Apoyo Nutricional y Bono de Protección Familiar por Emergencia en la provincia de Galápagos. El sistema de protección social encuentra un espacio de coordinación entre

<sup>36</sup> Véase <https://www.inclusion.gob.ec/servicio-de-proteccion-social/>

el SUO (contributivo y no contributivo) y los regímenes especiales, en lo que se denomina la Red Pública Integral de Salud y su Red Complementaria.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador define cada programa de la siguiente forma:<sup>37</sup>

**Bono de Desarrollo Humano:** transferencia monetaria condicionada mensual de 50 dólares, para cubrir vulnerabilidades relacionadas con la situación económica del núcleo familiar. Se encuentra dirigida los representantes de las familias que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad, según el índice de clasificación socioeconómica del Registro Social 2013 (extrema pobreza y en la banda de pobreza determinada para protección [28,20351 puntos]), de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge, o aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra. Esta transferencia se encuentra condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias en salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar. Sin embargo, la capacidad institucional para controlar el cumplimiento de estas condiciones es muy limitada.

**Bono de Desarrollo Humano Variable:** este programa mantiene el espíritu del anterior, pero incorpora un componente variable en función del número de hijos menores de edad y para aquellos hogares en condiciones de pobreza extrema. El Bono de Desarrollo Humano, por efecto del componente variable y dependiendo de la conformación del núcleo familiar, será hasta por un monto máximo de 150 dólares mensuales.

**Pensión para Adultos Mayores:** transferencia monetaria mensual de 50 dólares dirigida a las personas de 65 años en adelante que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva, con el fin de cubrir carencias económicas y gastos que demandan las vulnerabilidades que se acentúan por la edad.

**Pensión Mis Mejores Años:** esta transferencia se orienta a personas adultas mayores en condición de pobreza extrema. El monto de este subsidio se elevó de los 50 dólares del programa anterior a 100 dólares.

**Pensión para Personas con Discapacidad:** este programa consiste en una transferencia monetaria mensual de 50 dólares dirigida a las personas con discapacidad igual o mayor a 40 por ciento establecida por el Ministerio de Salud Pública, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva y que no son titulares de derecho del Bono Joaquín Gallegos Lara. El objetivo es cubrir carencias económicas y gastos que demandan la condición de discapacidad.

**Bono Joaquín Gallegos Lara:** tiene por finalidad mejorar las condiciones de vida, atención y cuidado de personas con discapacidad física, intelectual y psicosocial severa, con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas, así como a menores de 14 años con VIH-sida, en condición socioeconómica crítica.

Existen dos áreas adicionales que complementan al ámbito no contributivo. La primera se refiere a los programas de mercado laboral. Las políticas activas brindan programas en materia de emprendimiento, generación de condiciones de empleabilidad adecuadas, manejo de servicios financieros y no financieros, y el fortalecimiento de capacidades profesionales y técnicas para responder a los requerimientos del mercado laboral, especialmente a aquellos grupos a quienes se les dificulta insertarse en este mercado. La principal iniciativa en esta materia es el Programa de Crédito de Desarrollo Humano, que anticipa el flujo de transferencias del BDH para fortalecer emprendimientos.

La segunda área complementaria comprende los servicios de cuidado a niños y niñas menores de 5 años y personas con dependencia (principalmente adultos mayores y personas con discapacidad) como un mecanismo para promocionar la incorporación de la mujer al mercado laboral.

---

37 Información obtenida de <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>

## 3.2. Situación actual de la protección social en Ecuador

Este segmento analiza tres aspectos de interés para el informe: un análisis de tendencias en materia de gasto en protección social desde 2008, una valoración sobre su estructura y un perfil de la población cubierta. Como tal, la sección permitirá comprender una serie de piezas claves en el estudio del espacio fiscal para protección social ecuatoriano:

- Inversión actual en protección social (i.e. el punto de partida)
- Cobertura actual
- Costo bajo condiciones de cobertura universal
- Brechas financieras y de cobertura

### 3.2.1. Tendencias en materia de inversión en protección social

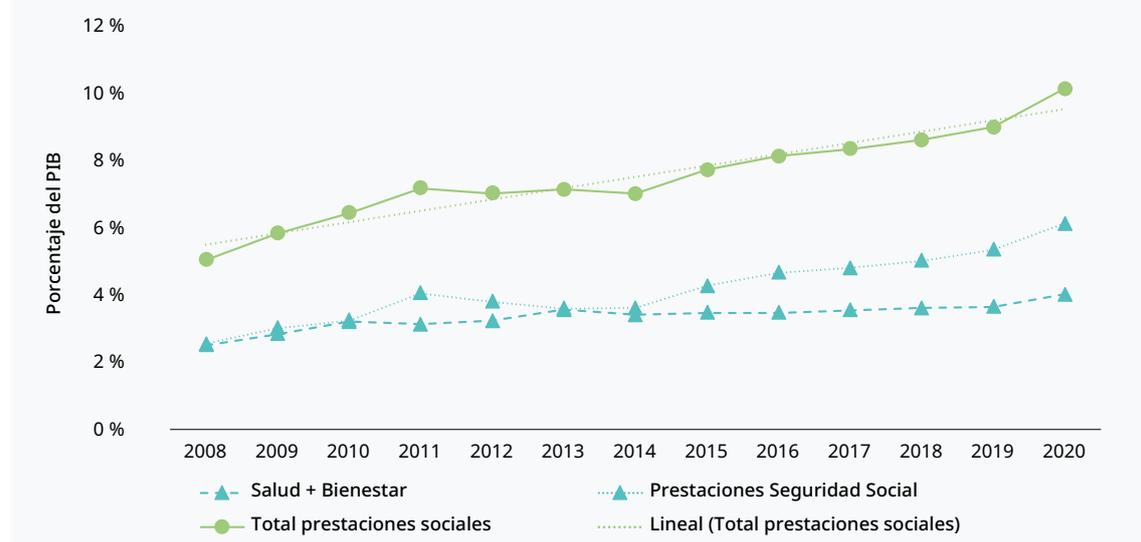
Durante 2020, Ecuador asignó 9992 millones de dólares a la protección social de sus habitantes. Entre 2008 y 2020, la inversión real en este apartado creció 2,4 veces (2,3 veces a 2019, antes de la pandemia). Del total asignado en 2020, 3960,3 millones de dólares correspondieron a gasto en salud y bienestar social, mientras 6031,6 millones fueron producto de las prestaciones ejecutadas por las tres instancias que comprenden la seguridad social contributiva —el IESS, el ISSFA y el ISSPOL—, así como los programas de bienestar social del Gobierno Central, incluyendo gastos en salud.

En términos reales, la asignación a la protección social creció a un ritmo medio del 7,5 por ciento anual. Esa tasa, sin embargo, no ha sido uniforme en el tiempo y más bien se observa una desaceleración importante a lo largo de los años. De esta forma, mientras en el quinquenio 2009-2013 el gasto total en protección social creció a una tasa media del 12,4 por ciento, en el periodo 2016-2020 el incremento medio fue del 5,1 por ciento anual (términos reales ajustados por el IPC). Esta diferencia de más del doble entre un periodo y otro puede explicarse por el surgimiento de una serie de nuevas iniciativas a inicios de la década tales como el Bono Joaquín Gallegos Lara (2010) o la actualización de los montos que se otorgaban entre programas no contributivos en 2013. De los dos grandes bloques analíticos utilizados en este apartado, el pago de prestaciones de seguridad social (9,2 por ciento) creció a un ritmo mucho mayor que el gasto en salud y bienestar social (5,5 por ciento).

Como proporción del producto nacional, la inversión en protección social promedió 7,5 por ciento del PIB, con una importante tendencia alcista desde 2007. De esta forma, entre 2008 y 2012, la inversión en protección social se ubicó en un promedio del 6,3 por ciento, mientras para los cinco años anteriores a pandemia se ubicaba ya en 8,3 por ciento del PIB. En relación con ese quinquenio, 2020 trajo consigo un incremento de 1,1 puntos porcentuales en el PIB en la asignación a la protección social, de los cuales las dos terceras partes se explican por el aumento de prestaciones en seguridad social. Aun así, el incremento sustantivo como porcentaje del PIB respecto al quinquenio previo (+0,4 en promedio) pareciera estar explicado más en función de la caída de la producción que en un incremento extraordinario del presupuesto mismo.

En cuanto a la evolución de cada categoría, el gasto en salud y bienestar social promedió 3,3 por ciento del PIB con igual tendencia al alza, y ganó 1,5 puntos del PIB entre 2008 y 2020. El gasto en prestaciones, por su lado, creció 3,6 puntos del PIB en ese mismo periodo, si bien el «efecto pandemia» explica un 21,4 por ciento de esa ganancia. Si el análisis se centrara en el lapso 2008-2019, el incremento neto habría sido de 2,8 puntos. El valor de la inversión en salud y bienestar social de 2020 ascendió al 4, por ciento mientras las prestaciones sociales sumaron 6,1 por ciento del PIB.

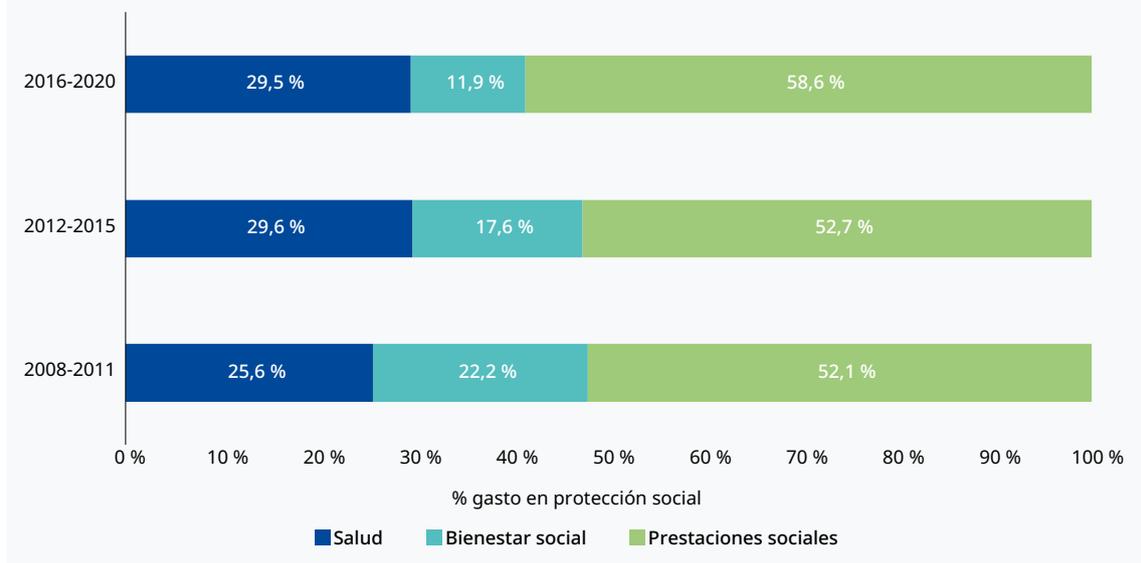
► **Gráfico 46. Inversión en protección social**  
(porcentaje del PIB), por categoría. 2008-2020



Fuente: Elaborado con base en Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.

Como resultado de lo anterior, en 2020, un 60 por ciento de la inversión en protección social provino de las prestaciones otorgadas por la seguridad social. Esta cifra difiere de manera importante de la observada en 2008, cuando la distribución era prácticamente en partes iguales. A nivel más puntual, el gráfico 47 muestra que aproximadamente 3 de cada 10 dólares proviene del gasto en salud, rubro que ha crecido casi 4 puntos porcentuales respecto al promedio del periodo 2008-2011. Un patrón similar se observa en prestaciones sociales (58,6 por ciento en 2016-2020), participación que ha crecido de forma acelerada después de 2015. Finalmente, los programas que comprenden el segmento de bienestar social, los únicos que perdieron peso relativo, explican en los últimos años cerca de 1 de cada 8 dólares invertidos en el sector de protección social. Esta participación es hoy aproximadamente la mitad de la observada en 2008-2011.

► **Gráfico 47. Distribución de gasto en protección social por categoría, 2008-2020**



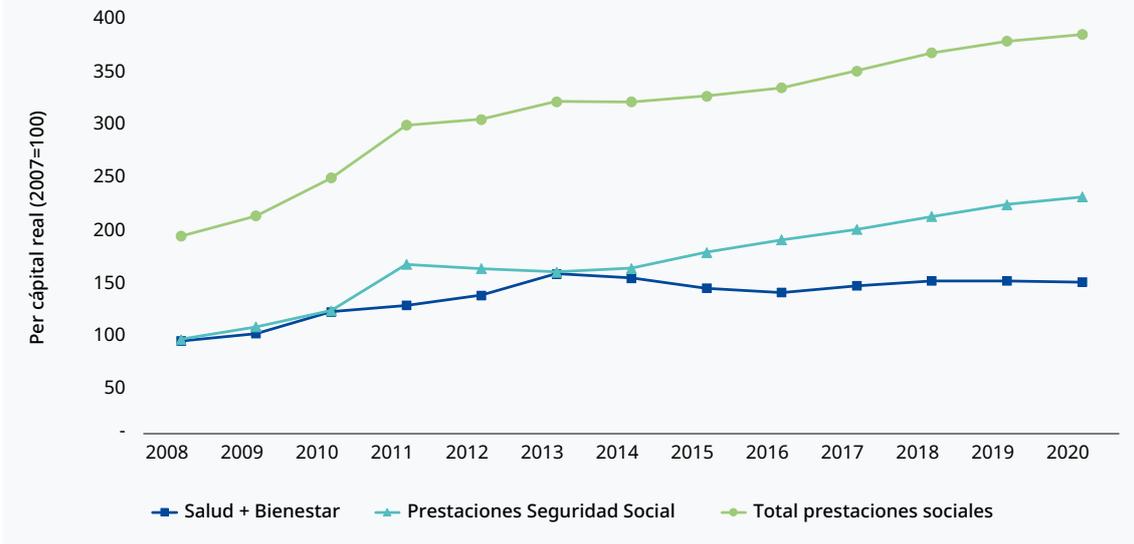
Fuente: Elaborado con base en Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.

La inversión per cápita, por su lado, se elevó a 387,6 dólares en 2020 (dólares de 2007) desde un valor inicial de 197,1 dólares en 2008. Esto significa que, en el plazo de 12 años, el país prácticamente duplicó su gasto en protección social por persona. El crecimiento medio de esa asignación fue del 5,8 por ciento anual.

Por categoría de análisis, la inversión real en salud y bienestar social se posicionó en 153,6 dólares en 2020 per cápita, mientras las prestaciones sociales se ubicaron en 234,0 dólares. Si al rubro de salud y bienestar se le agregara el gasto en salud que está incorporado también en las prestaciones de seguridad social y que ronda el 2 por ciento del PIB, entonces el gasto alcanzaría los 230 dólares per cápita reales.

El comportamiento de cada grupo, empero, ha sido muy distinto. En el rubro salud y bienestar social, la categoría alcanzó un valor per cápita real máximo de 161,2 dólares en 2013, año a partir del cual se ha venido desacelerando, al punto que, para 2020, la asignación real había caído casi un 5 por ciento. Inclusive, para este último año, el valor per cápita es menor al observado en 2018. Las prestaciones sociales registran una tendencia creciente, en particular después de 2013. En este caso, contrario al rubro de salud y bienestar social, el gasto per cápita real creció un 43,6 por ciento entre 2013 y 2020.

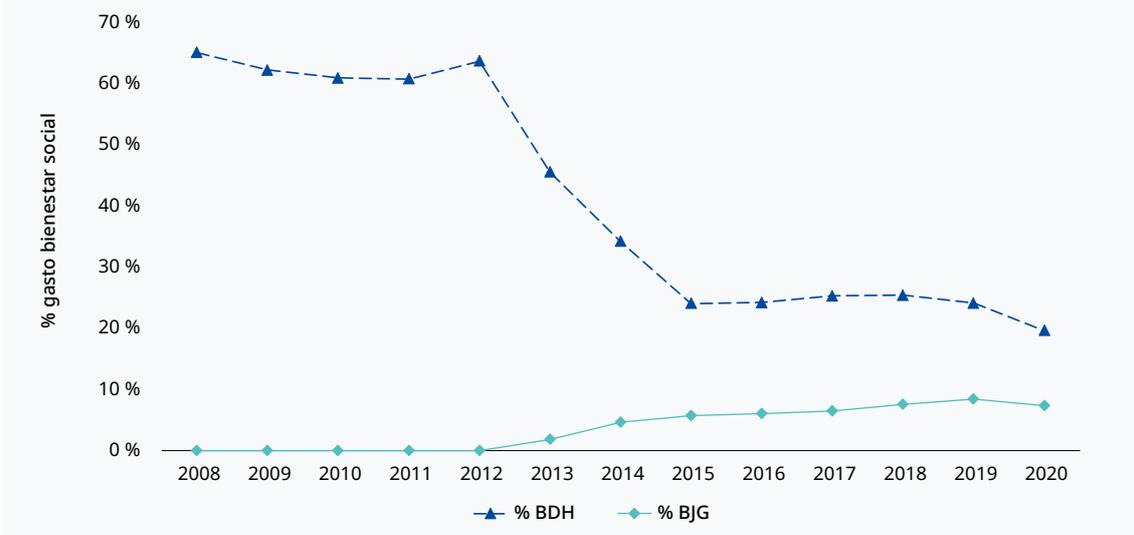
► **Gráfico 48. Gasto per cápita real en protección social, 2008-2020 (2007=100)**



Fuente: Elaborado con base en INEC, Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, en cuanto a la dinámica de los principales programas de bienestar social, cabe resaltar la evolución del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y del Bono Joaquín Gallegos Lara. Hasta 2013, el BDH tuvo participaciones por encima del 60 por ciento del gasto en ese rubro, que promedió 62.5 por ciento. Con la llegada de otros programas como el BJGL y el ajuste en el monto de varios subsidios, el peso del BDH cayó de forma importante, hasta estabilizarse alrededor del 24 por ciento del gasto en bienestar social. La evolución del BJGL, por su lado, ha sido acelerada: su participación en 2019-2020 es unas 4,3 veces superior a su año de inicio (2013).

► **Gráfico 49. Participación del BDH (incluyendo variable) y BJGL en gasto de bienestar social, 2008-2020**



Fuente: Elaborado con base en Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.

### 3.2.2. Características de la cobertura

El cuadro 6 sintetiza los tamaños absolutos de distintos grupos poblacionales ecuatorianos, así como el valor estimado de los beneficiarios en cada categoría, a partir de los distintos programas que componen el sistema de protección social nacional. Los datos provienen de las estimaciones presentadas en los capítulos anteriores y de diversos informes realizados por la OIT en los cuales se calculan las brechas de cobertura a la luz de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

Adicionalmente, para el informe se usaron los Boletines Estadísticos del IESS y de datos en materia laboral, social y demográfica del INEC.

Según los datos compilados, el 92 por ciento la población ecuatoriana tiene cobertura con servicios de salud, la cual es la mayor tasa observada por entre todas las prestaciones. El grupo de adultos mayores (65 años o más) experimenta la segunda tasa más elevada, con siete de cada diez personas en este grupo tenedoras de una pensión contributiva o no contributiva. En lugares intermedios se ubican las familias en condición de pobreza (54,4 por ciento recibe una transferencia monetaria) y las personas con discapacidad (42,2 por ciento tiene una pensión de invalidez o percibe una transferencia). Finalmente, una de cada doce mujeres embarazadas y una de cada 40 personas desempleadas tuvo algún tipo de apoyo ante su contingencia, llámese embarazo o condición de desempleo.

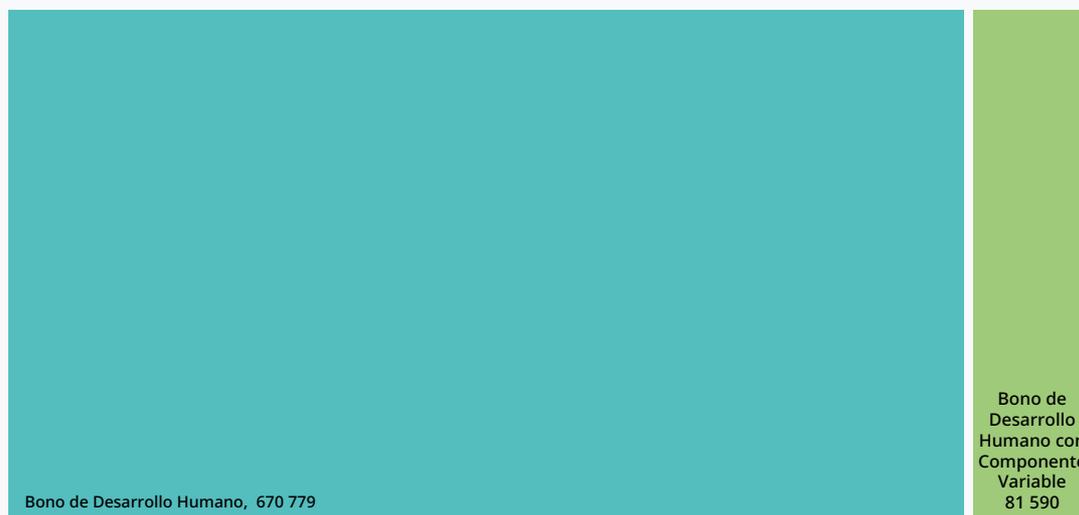
#### ► Cuadro 6. Población y beneficiarios totales por grupo de interés

Grupo poblacional	Tamaño a 2020	Cobertura efectiva	Porcentaje
Familias en condición de pobreza	1 383 768	752 369	54,4 %
Mujeres embarazadas	338 066	29 120	8,6 %
Personas con discapacidad >15 años	432 587	182 631	42,2 %
Seguro de salud	17 023 408	15 649 619	91,9 %
Desempleo	2 672 400	64 138	2,4 %
Adultos mayores (65 años o más)	1 355 513	928 657	68,5 %

Fuente: Elaboración con Ministerio de Inclusión Social, IESS, ISSFA, ISSPOL, INEC y OIT.

Los números anteriores requieren, sin embargo, de un análisis independiente en cada caso, sobre todo para explicar cómo se calcularon. En cuanto a las familias pobres, la población en esta condición se calcula como el resultado de la población ecuatoriana por la tasa de incidencia de pobreza (ver sección sobre contexto, segmento Social). El número resultante se divide por 4,1, el número de personas que, según el Ministerio de Inclusión Económica y Social (2021), caracteriza los hogares en desventaja socioeconómica de Ecuador. La cobertura se estima como la suma de los beneficiarios reportados a diciembre 2020 para el Bono de Desarrollo Humano (incluyendo el Bono Variable).

► **Gráfico 50. Composición de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, por programa. 2020**



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Para calcular la cobertura de las mujeres embarazadas, los datos de OIT reportan un total de 29 120 beneficiarias de un universo proyectado de 338 066 mujeres embarazadas.

De forma similar, los datos sobre cobertura de personas con discapacidad provienen del informe de OIT (2021), que calcula en 432 587 el total de personas mayores de 15 años en esa condición, mientras el total que recibe hoy día algún tipo de transferencia monetaria, pensión por invalidez o apoyo de similar naturaleza se eleva a 182 631 personas para una cobertura nacional del 42,2 por ciento. Se estima que dos de cada tres beneficios los otorgan los programas no contributivos denominados Pensión para Personas con Discapacidad, Pensión Toda Una Vida y el Bono Joaquín Gallegos Lara, que fue incluido en esta métrica.

Para calcular la cobertura con seguro de salud, se utilizó el análisis de Casalí *et al.* (2021), que estiman en 8,07 el porcentaje de la población ecuatoriana sin ningún tipo de cobertura. Esto significaría, para la población a 2021, que 1 413 109 ciudadanos no tendrían acceso a servicios de este tipo. El cuadro 7 desagrega la cobertura por subsistema, así como el porcentaje de ecuatorianas/os que tienen hoy día protección de cada uno de sus segmentos.

► **Cuadro 7. Población cubierta con seguro de salud según entidad aseguradora, 2020**

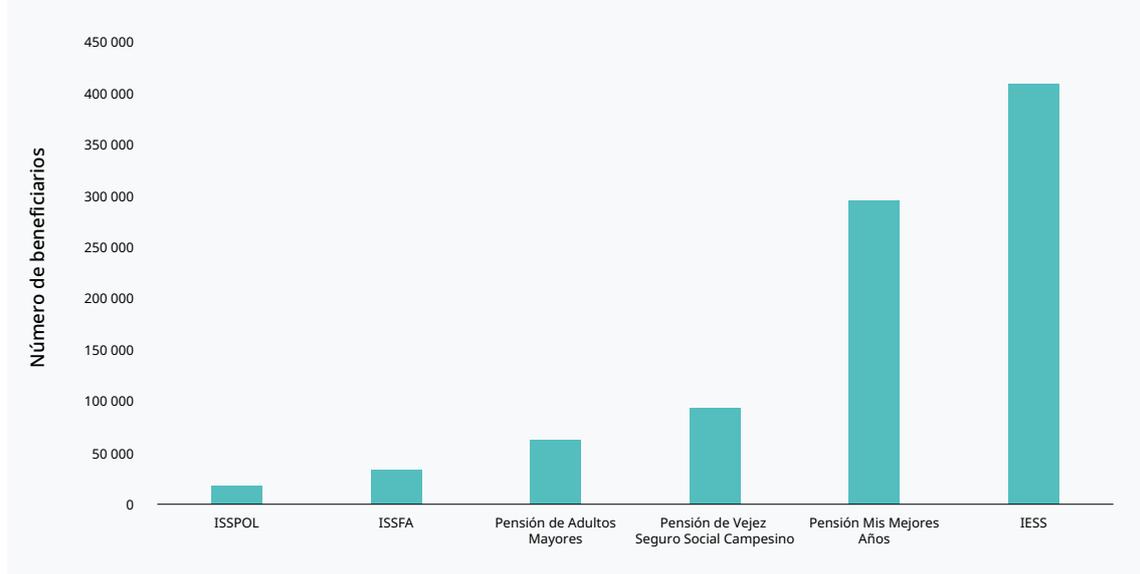
Subsistemas	Cobertura legal	Cobertura efectiva	Brecha de cobertura
IESS	49,56 %	25,31 %	24,25 %
SSC	6,73 %	4,14 %	2,59 %
ISSPOL-DSP	1,32 %	0,90 %	0,42 %
ISSFA-DSM	1,34 %	0,95 %	0,39 %
MSP	41,05 %	60,63 %	-19,58 %
RPIS	100 %	91,93 %	8,07 %
Población total	17 023 408	15 649 619	
Privado o ninguna		8,07 %	

Fuente: Casalí *et al.* (2021).

En el caso de personas desempleadas, los cálculos correspondientes utilizaron las cifras de 2020 reportadas en el informe realizado por OIT con base en datos del IESS y del INEC. Según el IESS, la cantidad de beneficiarios del Seguro de Desempleo a diciembre de 2020 se elevó a 57 105 personas. En ese mismo mes, existían 396 504 personas desempleadas, de forma que la proporción de desempleados con beneficios se estima en 14,4 por ciento del total.

Por último, la población adulta mayor (65 años o más para estos fines) ascendía a 1 355 513 personas, de las cuales 928 657 recibía una pensión contributiva o no contributiva, incluyendo aquellas provenientes del Seguro Social Campesino. La cobertura se estima en 68,5 por ciento. La distribución de esa población beneficiada, por programa o entidad, se muestra en el gráfico 51. La pensión contributiva del IESS y la pensión por vejez del Seguro Social Campesino acumulan al 55 por ciento de los pensionados, mientras el programa Mis Mejores Años absorbe uno de cada tres beneficiarios.

► **Gráfico 51. Número de pensionados por programa, 2020**



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Inclusión Social, IESS, ISSFA, ISSPOL.

### 3.3. Estimación de la brecha de financiamiento

La última parte de este análisis estima la inversión adicional en protección social para alcanzar cobertura universal en el conjunto de grupos poblacionales considerados en el apartado anterior. Para ello, se recurre a los siguientes supuestos y estimaciones:

- La transferencia para familias en condición de pobreza se estableció en 84,05 dólares mensuales por hogar, que corresponde a la línea de pobreza en diciembre de 2020. Para las mujeres embarazadas, se utiliza el costo promedio reportado por IESS en 1346 dólares por caso
- Para personas con discapacidad, desempleadas y adultos mayores, la transferencia mensual fue definida en 84,05 dólares respectivamente.
- El costo anual por beneficiario en salud se calcula a partir de la sumatoria del presupuesto codificado del Ministerio de Salud en 2020 y el gasto por la contingencia por enfermedad reportado por el IESS

para ese mismo año. El total de beneficiarios se estima a partir de los datos del cuadro 8. Para 2020, esta cifra se estima en 305 dólares por persona por año, producto de un gasto conjunto de 4,1 billones de dólares y 13 449 283 personas cubiertas, sea por el Ministerio o por el IESS.

Los valores respectivos se observan en el cuadro 8.

► **Cuadro 8. Información utilizada para calcular la brecha de financiamiento**

Grupo poblacional	Tamaño al 2020	Cobertura efectiva	Costo promedio
Familias en condición de pobreza	1 383 768	752 369	84,05 por mes
Mujeres embarazadas	338 066	29 120	1346 por caso
Personas con discapacidad >15 años	432 587	182 631	84,05 por mes
Seguro de salud	17 023 408	15 649 619	305 por año
Personas desempleadas	396 504	57 105	84,05 por año
Adultos mayores (65 años o más)	1 355 513	928 657	84,05 por mes

La fórmula utilizada para la estimación de esta brecha fue

$$BTF = \sum_{i=1}^N (CobAct_i - PobTotal_i) * CU_i$$

Donde

*BTF* es brecha total de financiamiento

*CobAct* es cobertura actual del segmento poblacional *i*

*PopTotal* es el tamaño del grupo poblacional *i* al cual hace referencia el programa o intervención

*CU* es costo unitario

La brecha total de financiamiento es, pues, la suma de las *N* diferencias para cada uno de los grupos de población.

Los resultados obtenidos estiman necesidades financieras del orden de los 2496,6 millones de dólares, fondos que, en principio, serían suficientes para alcanzar cobertura universal en los distintos segmentos allí contemplados. Esto equivale a una brecha de financiamiento del 2,51 por ciento del PIB de 2020.

► **Cuadro 9. Brecha de financiamiento por grupo poblacional de interés (en dólares)**

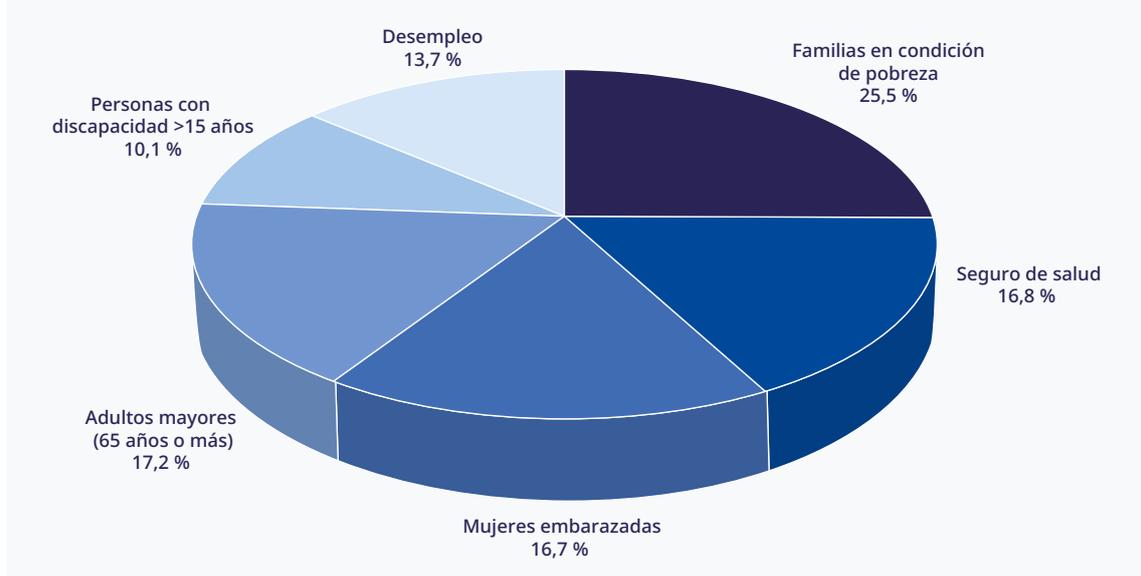
Grupo poblacional	Población sin cobertura	Requerimientos adicionales	% PIB
Familias en condición de pobreza	631 399	636 829 031	0,64 %
Mujeres embarazadas	308 946	415 841 316	0,42 %
Personas con discapacidad >15 años	249 956	252 105 622	0,25 %
Seguro de salud	1 373 789	419 005 645	0,42 %
Desempleo	339 399	342 317 831	0,34 %
Adultos mayores (65 años o más)	426 856	430 526 962	0,43 %
<b>Total</b>		<b>2 496 626 407</b>	<b>2,51 %</b>

En cuanto al peso individual y su composición, las familias en condición de pobreza (brecha = 0,64 por ciento del PIB) absorberían un 25,5 por ciento de los nuevos requerimientos financieros. Esto significa un adicional de 636 829 031 dólares.

Además, uno de cada seis dólares de la brecha calculada debería ser destinado a cerrar el faltante en el seguro de salud (0,42 por ciento del PIB) y otro tanto similar para universalizar la cobertura de las mujeres embarazadas (0,42 por ciento del PIB). En términos monetarios, eso implica una asignación extra de 419 005 645 dólares para salud y 415 841 316 dólares para mujeres embarazadas. Los adultos mayores (brecha del 0,43 por ciento del PIB) precisarían un presupuesto adicional de 430 526 962 dólares.

Finalmente, al final de la lista de contingencias se ubican el seguro de desempleo (0,34 por ciento del PIB) y las personas con discapacidad (0,25 por ciento del PIB). En estos casos, las necesidades extra de recursos alcanzarían, respectivamente, 430 526 962 dólares y 252 105 622 dólares.

► **Gráfico 52. Participación en PIB y peso relativo de los componentes de la brecha**



Fuente: Elaboración propia

Los valores anteriores están, como es de esperar, sujetos a criterios metodológicos y supuestos que, de modificarse, podrían brindar nuevos datos. En aras de medir la sensibilidad de la brecha, se han aplicado los siguientes cambios:

- Si las transferencias a personas con discapacidad y a adultos mayores se elevaran a 100 dólares por mes, la brecha aumentaría a 2,64 por ciento del PIB.
- Un efecto casi equivalente surgiría si a las familias en condición de pobreza se les asignara dos líneas de pobreza (168,1 dólares) mientras se dejan inalterados el resto de los beneficios. En este caso, la brecha se elevaría al 3,16 por ciento del PIB (3 133 455 438 dólares).
- En vista de lo anterior, uniformar todas las transferencias monetarias (familias en condición de pobreza, personas con discapacidad y adultos mayores) a 100 dólares por beneficiario por mes aumentaría las necesidades de nuevos recursos a 2 747 017 992 dólares, que equivaldría a 2,77 por ciento del PIB.

## 4. Análisis de espacio fiscal

En este último apartado se analizan las opciones para cerrar la brecha de financiamiento estimada en 2,51 por ciento del PIB. Para ello, el informe utiliza el *Manual de Espacio Fiscal*,<sup>38</sup> preparado por OIT-ONU Mujeres y que comprende las siguientes alternativas generales:

1. Expandir la cobertura a la seguridad social
2. Aumentar la recaudación de impuestos
3. Eliminar flujos de financiamiento ilícito
4. Reasignar gasto a categorías más eficientes
5. Usar reservas fiscales o del banco central
6. Manejar deuda (aumentar el volumen o reestructurarla)
7. Adoptar un marco macroeconómico acomodaticio
8. Aumentar la ayuda externa y transferencias

Las opciones acá desarrolladas deben valorarse como ejemplos de cuánto podría generar cada una de las alternativas ante distintos parámetros y supuestos. Como tales, muestran una faceta: la de la potencial recaudación. Sin embargo, no deben interpretarse como recomendaciones estrictas y únicas a partir de los resultados. Para que ello sea posible, la factibilidad de cada caso debe ampliarse a ámbitos de lo político, lo institucional, lo legal e inclusive a valoraciones relacionadas con la equidad.

### 4.1. Opción 1: Expandir la cobertura a la seguridad social

Según se detalló, los tres principales programas de seguridad social contributiva de Ecuador (IESS — incluyendo el Seguro Campesino—, ISSFA y el ISSPOL) cubrieron a unas 6 930 663 personas al terminar 2020. Esta cifra incluye afiliados a los diversos seguros disponibles, pensionistas, montepiados y otras categorías especiales como la extensión de cobertura de salud a hijos menores de edad de los afiliados. De ellas, 1 085 050 personas pertenecen al Seguro Social Campesino, de naturaleza rural. En cuanto a cobertura, esta alcanzó el 29 por ciento de la PEA en 2020, luego de experimentar una tasa máxima del 36 por ciento en 2014-2015.

Tres estrategias se analizan en materia de creación de espacio fiscal a partir de la seguridad social: aumento generalizado de la cobertura; incremento del Seguro Social Campesino y extensión del seguro voluntario, con el fin de elevar la protección entre trabajadores informales.

En cuanto a la primera estrategia, cabe recordar que un 60,1 por ciento de los ocupados no posee ningún tipo de seguro, según se desprende del cuadro 9. Esto significa que, para octubre de 2021, 4 818 905 ocupados no contaban con protección.

---

38 Véase *Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options*: [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_727261/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_727261/lang--en/index.htm)

► **Cuadro 10. Cotizantes cubiertos según categorías en el empleo, 2019**

Intituciones de seguridad social	Adecuado	No adecuado	No clasificado	Total
IESS Seguro general	61,98 %	6,37 %	64,85 %	<b>29,2 %</b>
IESS Seguro voluntario	2,38 %	2,68 %	7,91 %	<b>2,59 %</b>
Seguro Social Campesino	1,83 %	10,38 %	0 %	<b>6,86 %</b>
ISSPOL/ISSFA	1,66 %	0,34 %	1,41 %	<b>0,88 %</b>
Seguros privados, Municipales	0,44 %	0,27 %	0 %	<b>0,34 %</b>
Ninguno	31,71 %	79,96 %	25,83 %	<b>60,13 %</b>
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Casalí *et al.* (2021).

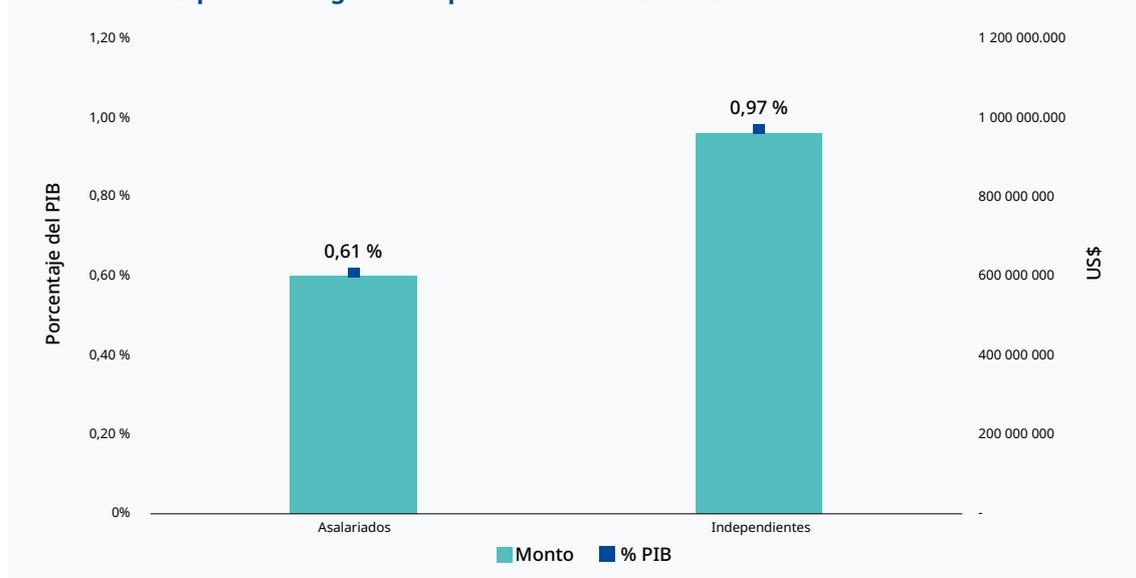
Para calcular la generación de espacio fiscal para salud a partir de una ampliación de cobertura de la población empleada, para este informe se usó información emitida por el INEC en octubre de 2021 sobre Indicadores Laborales. Metodológicamente, esto implica considerar los siguientes supuestos:

- El número de ocupados se estructura alrededor de un 53,7 por ciento de asalariados y 46,3 por ciento de independientes. En cifras brutas, esto implica 4 303 595 personas asalariadas y 3 710 549 personas independientes.
- Se estima que, para octubre de 2021, 4 818 905 ocupados no cuentan con ninguna opción de seguro social (incluyendo privada). De este grupo, 1 381 982 son asalariados y 3 436 923 son independientes.
- A su vez, cada categoría se divide entre empleados plenos y subempleados. Se considera que aquellas categorías que aparecen en los tabulados del INEC como «empleo no remunerado», «otro empleo no pleno» y «empleo no clasificado» se comportan igual que los grupos plenos y subempleados. Esta división es relevante al existir tasas de cotización diferenciadas para cada segmento.
- Las tasas de cotización consideradas para la prestación de salud aplicadas fueron las siguientes:
  - Cotizantes: 2 por ciento del salario de los servidores públicos y 5,16 por ciento en el caso de trabajadores autónomos. Además, se añade un 3,41 por ciento por extensión de cobertura en favor del cónyuge.
  - Patrono: 3.16 por ciento del salario del trabajador (con excepción de trabajadores autónomos).
  - La contribución total al seguro de salud en cada caso se define en 5,94 por ciento para asalariados e independientes a tiempo completo y en 4,41 por ciento para personas subempleadas.
  - Se asume que 3 por ciento de los afiliados contribuyen con tarifa ampliada (propia y familiar) y 97 por ciento únicamente para sí mismos.
- La base media de aportación es de 769 dólares para los asalariados y 465 dólares para independientes.

Con base en estos parámetros, se estima que la cobertura total de los trabajadores que hoy día no están asegurados podría generar unos 1 592 372 637 dólares, equivalentes a 1,61 por ciento del PIB. De ello, 601 684 550 dólares (0,61 por ciento del PIB) provienen de universalizar al grupo de asalariados, mientras 960 087 137 dólares (0,97 por ciento del PIB) se vinculan a la cobertura de los trabajadores independientes. La aportación para extensión de cobertura de salud a cónyuges o convivientes añadiría unos 30 600 950 dólares (0,03 por ciento del PIB).

Puesto en otros términos, cada 100 mil nuevos afiliados asalariados generarían 0,04 por ciento del PIB adicional de espacio fiscal para salud, en tanto 100 mil trabajadores independientes adicionales aportarían un extra de 0,03 por ciento del PIB. La universalización de los trabajadores podría generar un 64,1 por ciento del tamaño de la brecha. Sin embargo, cabe mencionar que la recaudación de estos fondos tiene un destino particular (salud, según el diseño descrito en estos), de manera que su cobertura es unas 3,8 veces mayor a la brecha sanitaria.

► **Gráfico 53. Espacio fiscal generado por cobertura universal**



Fuente: Estimaciones con base en IESS e INEC.

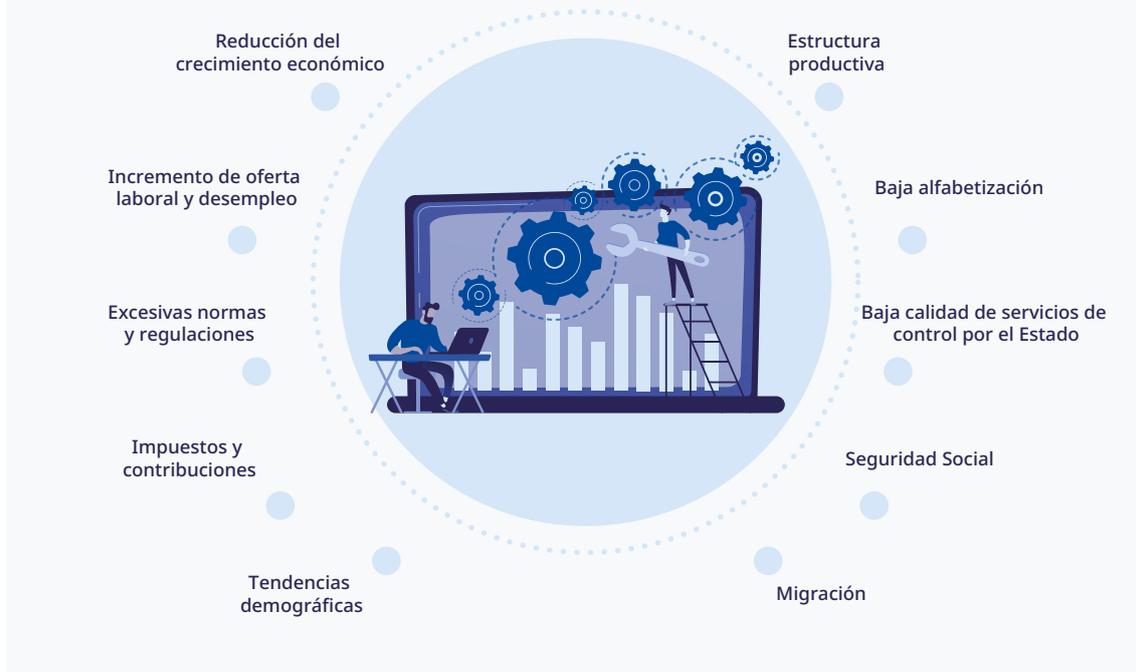
Un tema relevante en materia de financiamiento del IESS se refiere a recuperar la deuda que tanto entidades públicas como privadas mantienen con el Seguro Social. Según información a 2020, unos 769 691 empleadores públicos y privados deben un monto cercano a los 1631 millones de dólares, cifra que representa unas 3,9 veces la brecha en materia de salud estimada párrafos arriba (*Primicias 2020*).

Claro está, no todos los recursos adeudados son o pueden utilizarse en cobertura sanitaria. Por ejemplo, de la deuda total, unos 1304 millones de dólares corresponden a aportes, de forma tal que allí se combinan los seguros de salud, pensiones, riesgos del trabajo y desempleo. Otros rubros, como recuperación de préstamos (133,8 millones de dólares) y fondos de reserva (66,4 millones de dólares) podrían tener restricciones de ley para su uso libre.

Finalmente, resulta imperativo profundizar en las estrategias del IESS (y el país en general) para extender la cobertura de los grupos informales. Como se ha mencionado, alrededor de la mitad de la PEA no cotiza a la seguridad social y en ello podrían influir múltiples razones. La figura 7 resume algunas causas claves que explicarían el fenómeno. Como se detalla, la informalidad podría explicarse por aspectos como la excesiva burocratización del aparato productivo y del mercado de trabajo ecuatoriano; las cargas impositivas; la dinámica laboral y demográfica del país, e inclusive la misma seguridad social. La OIT, que ha venido impulsando el proyecto *Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad*, en conjunto con el IESS, ha identificado tres barreras que impiden a los menores de 30 años acceder al sistema: 1) recursos insuficientes para afiliarse; 2) en el caso de los jóvenes que trabajan en relación de dependencia, hay evasión por parte de los patronos que ponen

como condición no pagar la seguridad social, y 3) la dificultad de acceder a un empleo adecuado que les permita costear el valor de afiliación.

► **Figura 7. Causas de la informalidad en Ecuador**



Fuente: Arias (2019) sobre la base de Freije (2002).

En vista de lo anterior, se hace necesario explorar tanto políticas a nivel de sistema como otras relacionadas con el actuar propio del IESS y la legislación que lo ampara. En el caso propiamente de la afiliación a la seguridad social (entre las muchas caras de la informalidad), la OIT ( a 2019) considera apropiado adoptar un conjunto de medidas de forma holística que permitan atacar el problema desde múltiples ángulos. Entre las principales recomendaciones están:

- Eliminar cualquier indicio de exclusión hacia grupos informales que pueda existir en la legislación actual. Se incluye acá la necesidad de declarar obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes.
- Identificar una estrategia explícita de cobertura de la población informal que sea parte a su vez de un esfuerzo nacional de promoción de la formalización laboral.
- Garantizar un paquete de beneficios atractivo para el afiliado que además sea sostenido en el tiempo.
- Diseñar los paquetes de beneficios según las necesidades de grupo informal.
- Diseñar el modelo de afiliación según las características financieras de los informales (i.e. irregularidad).
- Elevar el grado de concientización entre trabajadores a favor de una mayor afiliación.
- Simplificar el proceso administrativo de la afiliación.

## 4.2. Opción 2: Aumentar la recaudación tributaria

La fuente tributaria es la primera alternativa de financiamiento que se exploraría para el sector de protección social en Ecuador. Como se establece en el manual *OIT-ONU Mujeres* (2019), la tributación es la primera fuente de financiamiento público con fines de protección social. Además, es quizás la fuente de ingresos más estable, lo que permite que sea más factible planificar a largo plazo objetivos y metas. Dada la importancia de los impuestos para la expansión del espacio fiscal, esta sección explora diversas estrategias mediante las cuales es posible elevar la masa tributaria disponible por múltiples canales. Para fines del presente análisis, este segmento considera cuatro estrategias posibles: a) incrementar las tasas impositivas para un grupo específico de gravámenes existentes; b) establecer nuevos impuestos; c) reducir los gastos tributarios (exoneraciones), y d) reducir evasión.

### 4.2.1. Recursos tributarios a partir de modificación de tasas actuales

Tres posibilidades se exploran en el presente apartado: incremento del impuesto al valor agregado (IVA), aumento del impuesto de renta (IR) y elevación del impuesto a los consumos especiales (ICE).

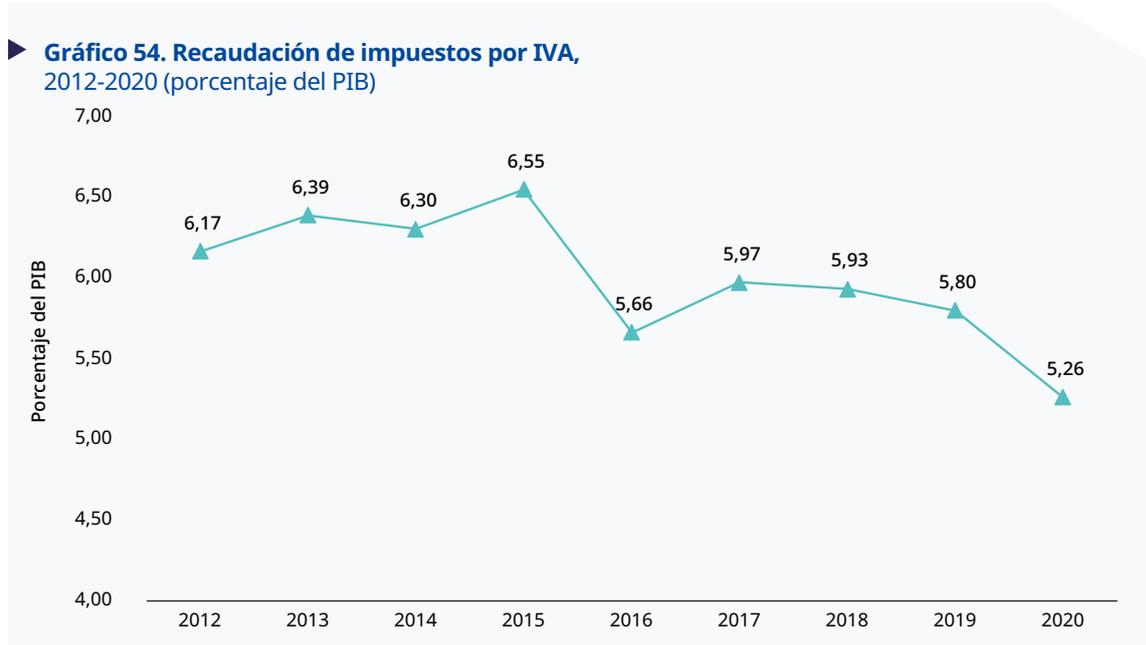
En cuanto al IVA, la tasa vigente en Ecuador es de 12 por ciento, que ubica al país entre las tres naciones de América Latina con menor porcentaje en ese apartado. Como punto de comparación, la tasa media regional se eleva al 14,8 por ciento.<sup>39</sup> Durante la última década, el incremento del IVA ha estado sobre el tapete de forma recurrente. Más recientemente, el FMI ha apuntado a la necesidad de elevar la tasa en 3 puntos porcentuales hasta un 15 por ciento mientras se mantienen las exoneraciones vigentes. En total, el país mantiene 46 exoneraciones al IVA, que incluyen, entre otros, alimentos, medicamentos, vehículos eléctricos, transporte nacional terrestre y acuático de pasajeros y carga, educación y guarderías infantiles.

Tal y como se distingue en el gráfico 54, la evolución reciente de la recaudación en este gravamen tiende a la baja, con una pérdida neta de 0,9 puntos del PIB entre 2012 y 2020. Aun si se eliminara el factor pandémico, para 2019 la recaudación había descendido 0,37 puntos. Desde 2015, el IVA ha generado, siempre, menos del 6 por ciento del PIB en impuestos.

En vista de lo anterior, cada punto de IVA generaría 0,47 por ciento del PIB (promedio 2018-2020). De prosperar la propuesta de elevar la tasa en 3 puntos porcentuales, la recaudación podría crecer unos 1,4 puntos del PIB, esto si se mantiene la tendencia reciente y no hay un incentivo por elevar la evasión, situaciones que minarían esa recaudación esperada. En promedio, un punto adicional de IVA cerraría la brecha de financiamiento en un 18,7 por ciento.

---

39 Véase <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-se-encuentra-entre-los-tres-paises-con-iva-mas-bajo-de-america-latina/>



Fuente: Elaboración con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador.

Múltiples tasas existen alrededor del impuesto a la renta. En el caso de las personas, las tasas vigentes para 2021 fluctúan entre 0 por ciento, para personas con ingresos menores a 11 212 dólares, y un 35 por ciento para aquellas con rentas superiores a 114 288 dólares. En cuanto al impuesto de renta a empresas, la tasa de referencia es del 25 por ciento, con algunas consideraciones especiales.

Desde 2012, el impuesto a la renta ha generado una recaudación media del 4,1 por ciento del PIB, con pocos sobresaltos a lo largo del tiempo. Aun así, tal y como se detalla en el gráfico 55, hay una tendencia al alza, en la que ha ganado 0,4 puntos del PIB entre los dos años extremos.

Si se toma una tasa media del 23 por ciento para establecer el análisis, se obtiene que cada punto de renta generaría 0,18 por ciento del PIB (promedio 2018-2020). Asumiendo un incremento de 5 puntos porcentuales generalizado en este impuesto, el país podría elevar la recaudación en 0,9 por ciento del PIB, cifra que representa 35,8 por ciento de la brecha. Un punto adicional de renta equivaldría a 7,1 por ciento de los recursos necesarios.

► **Gráfico 55. Recaudación de impuestos por renta, 2012-2020 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Elevar la tasa del impuesto a la renta es una alternativa, mas no la única. Un tema central en la discusión se refiere a la posibilidad de extender el número de personas que efectivamente pagan el impuesto. Según datos del Servicio de Rentas Internas, en 2021 tributaron como parte de este gravamen 258 295 personas (1,5 por ciento de la población total), que se podría extender a 371 950 contribuyentes si se contemplan los denominados «sin categorías» (2,1 por ciento de la población). Incluyendo empresas, en total existen en Ecuador 518 244 contribuyentes de renta, un 3,0 por ciento de la población total. Aunque es políticamente complejo, expandir la base tributaria es fundamental para poder ampliar la cobertura de protección social. En ese sentido, el aumento del IVA es un mecanismo más atractivo, ya que todos contribuyen y porque es relativamente progresivo, ya que las primeras necesidades (comida, salud, arriendo y educación) no están gravadas, están excluidas, y se tributa sobre el consumo.

El impuesto a los consumos especiales (ICE) se regula por lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno, como se explicó en la sección sobre desempeño fiscal. El ICE no es un impuesto sino una amplia gama de tasas de la más diversa naturaleza legal y tributaria, que adopta tanto tasas *ad-valorem* como impuestos específicos (por ejemplo, montos fijos por unidad). En la actualidad, los ICE fluctúan entre 10 por ciento y 300 por ciento, en cuanto a tasas, y entre 0,06 y 13,08 dólares por unidad gravada, dependiendo del bien o servicio sobre el cual se grave el impuesto.

Los ICE han venido representando 0,82 por ciento del PIB, con dos consideraciones importantes. La primera es que luego de 2016 se elevó de manera importante esta recaudación, especialmente en 2017 y 2018, cuando superó la barrera del 0,9 por ciento del PIB. La llegada de la pandemia trajo consigo la mayor caída en los tributos ICE como nunca antes se había observado desde inicios de década. En términos de generación de espacio fiscal, los ICE no parecieran ser una fuente masiva de creación de ingresos para protección social. Si, por ejemplo, todas las tasas y montos específicos que comprenden el ICE se aumentaran en un 30 por ciento (y no hubiera pérdida de recursos por evasión/elusión), la nueva recaudación podría alcanzar un 0,25 por ciento del PIB, un porcentaje que apenas cubriría el 10 por ciento de la brecha total.



Fuente: Elaboración con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, un último rubro tributario dentro de las categorías ya existentes se refiere al impuesto a las salidas de divisas (ISD), creado por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, que entró a regir en diciembre de 2007. El impuesto recae sobre el monto de divisas a una tasa del 4,75 por ciento, establecida por el SRI. Como tal, el impuesto recae sobre el traslado de dinero al exterior, transferencias internacionales y envío de divisas, espectáculos públicos, pagos desde el exterior y la exportación de bienes y servicios. Este impuesto podría ser sujeto de revisión por cuanto la recaudación entre este y los ingresos por autogestión de gobiernos autónomos han promediado 4,4 por ciento del PIB desde 2012.

#### 4.2.2. Reducir el gasto tributario (exoneraciones)

Según Villela *et al.* (2010, 2), los gastos tributarios se refieren a «los ingresos que se pierden por la aplicación de beneficios o regímenes tributarios especiales». En pocas palabras, el gasto tributario se asocia con las exoneraciones introducidas legalmente y en donde se aplican tasas del 0 por ciento sobre cualquier bien, servicio o cualquier otra base imponible.

Para el caso de Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2020), en el capítulo 2 sobre el componente de ingresos, artículo 94 considera lo siguiente:

Art. 94.- Renuncia de ingresos por gasto tributario. - Se entiende por gasto tributario los recursos que el Estado, en todos los niveles de gobierno, deja de percibir debido a la deducción, exención, entre otros mecanismos, de tributos directos o indirectos establecidos en la normativa correspondiente.

Las administraciones tributarias nacionales estimarán y entregarán al ente rector de las finanzas públicas, la proyección de la cuantificación del gasto tributario, para el periodo de vigencia de la programación fiscal plurianual, que deberá ser consistente con las metas y proyecciones de ingresos de las administraciones tributarias; y presentará como anexo de la proforma del Presupuesto General del Estado.

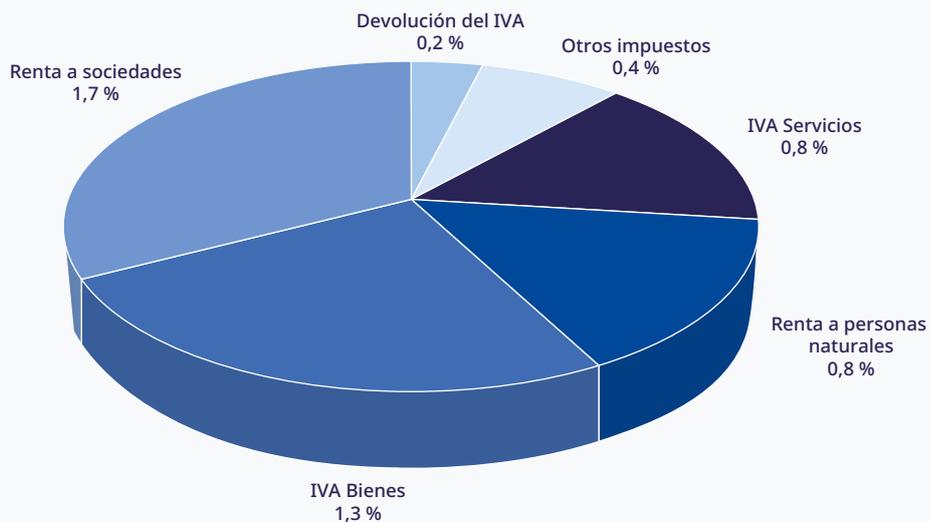
Para la creación de nuevos gastos tributarios se deberá contar con la proyección de la cuantificación de dichos gastos.

El ente rector de las finanzas públicas utilizará esta proyección para la determinación de política en materia de beneficios e incentivos tributarios y sus límites, así como para la identificación de riesgos fiscales.

Para el gasto tributario de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados, la unidad encargada de la administración tributaria de cada gobierno autónomo, lo cuantificará y anexará a la proforma presupuestaria correspondiente (SRI 2021).

Para 2019, el Servicio de Rentas Internas (2021) calcula en 5581,1 millones de dólares el gasto tributario de Ecuador, cifra que equivale a 5,2 por ciento del PIB. Las exoneraciones de renta a sociedades son la principal fuente, con uno de cada tres dólares ubicados en ese apartado. En segundo lugar, se ubican el gasto tributario de IVA-Bienes, con 1,3 por ciento del PIB en ingresos no percibidos por el Estado (25 por ciento del total). De forma conjunta, las exenciones a renta representan 2,5 por ciento del PIB o 48,1 por ciento del gasto tributario total, mientras el IVA acumula 2,3 por ciento del PIB o 44,2 por ciento de las exoneraciones totales.

► **Gráfico 57. Composición del gasto tributario en Ecuador, 2019**



Fuente: Preparación con base en el SRI (2021).

Existen otros aspectos sobre el gasto tributario, que es necesario contemplar al analizar una eventual reorientación/eliminación de las exoneraciones tal y como están planteadas hoy día. Entre esos aspectos sobresalen:

- El 67 por ciento del gasto tributario (3,5 por ciento del PIB) se origina por beneficios, mientras un tercio adicional aparece por incentivos.<sup>40</sup>
- El 64,5 por ciento de las exoneraciones son de naturaleza social, mientras un 35,1 por ciento son de origen económico. Las exenciones ambientales son prácticamente nulas (0,4 por ciento del gasto tributario total).

Si no fuera políticamente factible eliminar todas las exoneraciones porque implicaría aplicar, entre otros, el IVA a la canasta alimentaria (con sus respectivos efectos en el nivel de bienestar poblacional), cualquier cálculo vinculado con las exoneraciones/incentivos debe contemplarse como una reducción parcial del gasto tributario y dentro de ciertos márgenes.

Si se tomase todo el gasto tributario como referencia, sería necesario eliminar el 42 por ciento de este para cerrar la brecha de financiamiento. Pareciera improbable que este esfuerzo, desde una perspectiva política, resulte exitoso, por la multiplicidad de actores que se verían perjudicados ante la eliminación masiva de exoneraciones e incentivos. Son necesarios parámetros más moderados. Por ejemplo, un 20 por ciento de eliminación del gasto tributario generaría 1,04 por ciento del PIB, equivalente a 41,4 por ciento de la brecha.

El enfoque, sin embargo, podría ser más restrictivo. Tomando en consideración los detalles mencionados, si se tuviese como foco de interés eliminar todos los incentivos, esto daría pie a un ahorro de 1842,5 millones de dólares, que representan 1,7 por ciento del PIB (78,3 por ciento de la brecha total). Otra forma de analizar posibilidades «más realistas» sería limitar la base de cálculo a las exoneraciones económicas o ambientales, que totalizan 1,8 por ciento del PIB (por ejemplo, 83 por ciento de la brecha total). Si estas se recortan en un 10 por, se generarían recursos del orden del 0,18 por ciento del PIB, que cerrarían un 7,2 por ciento del faltante.

De nuevo, ante el poco realismo de asumir una eliminación total de exoneraciones, se hace necesario definir una fracción de ese gasto. En realidad, es poco imaginable la desaparición total de las exoneraciones, pues muchas de ellas están directamente relacionadas con políticas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, la exoneración del pago del IVA en bienes (1,3 por ciento del PIB en 2020) representa un 25 por ciento del gasto tributario total. Lo sensible de sus contenidos hace difícil su eliminación total o parcial: alimentos, insumos agrícolas, medicamentos, leche y derivados y pan/fideos/azúcar. En servicios, por ejemplo (0,8 por ciento del PIB) sobresalen el transporte de pasajeros y los servicios de educación y salud.

Dada esa situación, resulta menester hurgar de manera individual en cada uno de los rubros que componen el gasto tributario. El cuadro 11 permite, a manera de ejemplo, explorar rubros hoy exonerados pero que podrían desaparecer. En este caso, la eliminación de esos ocho ítems representaría un ahorro del 1,11 por ciento del PIB o 51,1 por ciento de la brecha.

---

40 Según el SRI (2021, 52), «beneficios tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar, y cuya finalidad es dispensar un trato más favorable a determinados contribuyentes (causas subjetivas) o consumos (causas objetivas). Esta discriminación positiva se fundamenta en razones de interés público, equidad y justicia social». Por su lado, «los incentivos tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar y cuya finalidad es promover determinados objetivos relacionados con políticas productivas como inversiones, generación de empleo estable y de calidad, priorización de la producción nacional y determinados consumos, contención de precios finales, entre otros».

► Cuadro 11. Ejemplos de exoneraciones individuales sujetas de revisión (2020)

Exoneración	% PIB
Proveedores directos de exportadores - por internet y ventanilla (LRTI, art. 57; art. 173 y RLRTI, art. 180)	0,1 %
Alquiler y arrendamiento de inmuebles (LRTI, art. 56, numeral 3)	0,1 %
Ingresos de las instituciones sin fines de lucro	0,5 %
Dividendos distribuidos por sociedades nacionales o extranjeras residentes, a favor de otras sociedades nacionales (LRTI, art. 9, numeral 1)	0,1 %
Impuesto a la renta único del banano (LRTI, art. 27, numeral 1)	0,1 %
Exoneración por rendimientos financieros (LRTI, art. 9, numerales 6, 15, 15.1, 22)	0,01 %
Exoneración ISD pago intereses (LREQ, art. 159, numeral 3, inciso 1)	0,1 %
Exoneración ISD pago con tarjetas (LREQ, art. 159, numeral 2, inciso 2)	0,1 %

Fuente: Servicio de Rentas Internas (2020).

### 4.2.3. Reducir la evasión

La evasión puede definirse como la falta de cumplimiento total o parcial de las obligaciones tributarias legales por parte de los contribuyentes, lo cual genera, en la mayoría de los casos, una pérdida de ingresos al fisco. Según CEPAL (cit. en *Primicias*, 2021), se calcula que la evasión en Ecuador alcanza el 7,7 por ciento del PIB, monto superior a los 7 mil millones de dólares por año. De este monto, 2,2 por ciento del PIB (28,5 por ciento de la evasión) proviene de la brecha tributaria en el IVA y 5,5 por ciento del PIB (71,5 por ciento de la evasión) vía renta. La brecha tributaria en este último impuesto se desagrega, a su vez, entre 4,4 por ciento del PIB por evasión de empresas y 1,1 por ciento por personas.

De tal forma, la evasión provee una base importante de creación de espacio fiscal para protección social, aun en el entendido de que es prácticamente imposible eliminarla de manera total. Así, un 10 por ciento de reducción en el monto global de la evasión representaría recursos del orden de los 0,77 por ciento del PIB, suficientes para cubrir el 30,7 por ciento de la brecha. De forma equivalente, habría que recuperar un 28,2 por ciento de la evasión estimada para financiar completamente la brecha. El fortalecimiento de la Oficina de Grandes Contribuyentes, una de las metas del acuerdo con el FMI, podría apoyar los esfuerzos por recuperar parte de esos fondos.

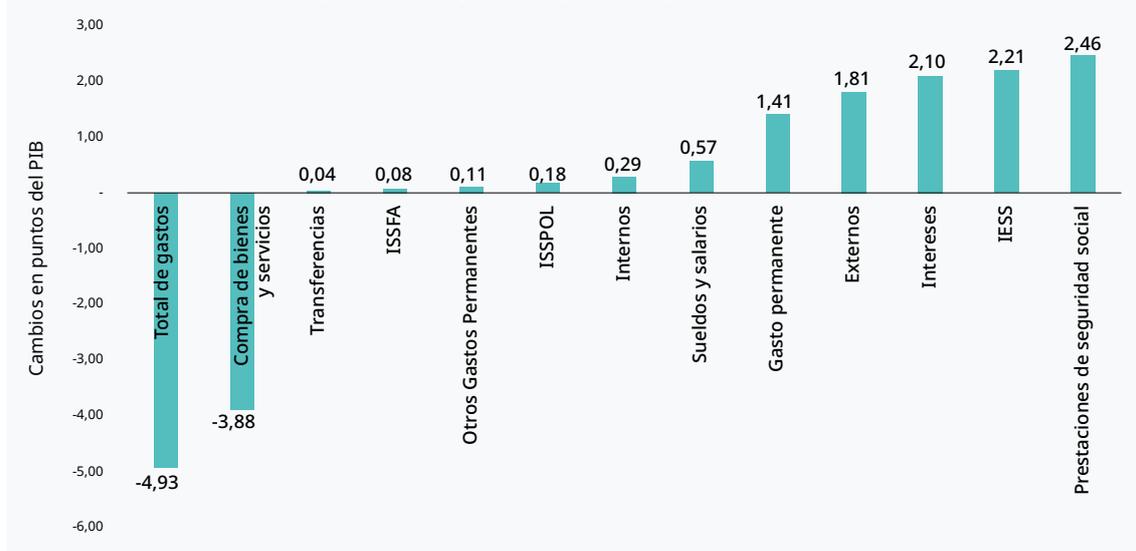
### 4.3. Opción 3: Reasignar el gasto a protección social

La reasignación de gasto público es posiblemente la primera alternativa de las llamadas medidas de eficiencia, en línea con los conceptos iniciales de Heller sobre espacio fiscal (véase capítulo metodológico). En este sentido, el ejercicio consiste principalmente en simular aspectos como recorte o congelamiento de distintas partidas presupuestarias desde dos posibles enfoques, el contable y el estratégico. El enfoque contable analiza las alternativas de reasignación presupuestaria a partir de componentes como remuneraciones, transferencias, compras e inversión pública. El enfoque estratégico analiza las eventuales opciones de redistribución a partir del análisis de los sectores que más se han visto beneficiados por las variantes observadas en el gasto estatal en los últimos años.

Según se dispone en la siguiente figura, entre 2012 y 2020, el gasto total se redujo en 4,9 puntos del PIB. Varias acotaciones son importantes desde la perspectiva de búsqueda de espacio fiscal sobre el comportamiento de dicho gasto en términos contables. Primero, la compra de bienes y servicios experimentó un recorte sustantivo de peso como porcentaje del PIB equivalente a 3,9 puntos, que explican

casi el 79 por ciento de la reducción del gasto total. Segundo, sueldos y salarios, cuya participación en 2012 ya era alta en el contexto regional, creció 0,57 puntos, si bien en el último quinquenio las variables en remuneraciones han sido mucho más reducidas. Tercero, partidas como pago de intereses y prestaciones de seguridad social crecieron entre 2 por ciento y 2,5 por ciento del PIB; sin embargo, por su naturaleza, no suelen ser considerados fuentes de espacio fiscal por dos razones. La primera es porque el recorte en intereses es factible luego de una readecuación/reestructuración de la deuda que permita bajar la carga y la tasa de interés promedio. Segundo, porque las prestaciones a la seguridad social son justo parte del destino de los recursos frescos de un espacio fiscal expandido.

► **Gráfico 58. Variación de partidas de gasto en porcentaje del PIB, 2012-2020<sup>41</sup>**



Fuente: Elaboración con datos del Banco Central.

A partir de esa exploración inicial, tal parece que remuneraciones y compras públicas podrían ser sujetas de algún tipo de gestión que permitan liberar recursos para financiar transferencias sociales, por ejemplo. El ejercicio inicial consiste en congelar los salarios y las compras por los siguientes cinco años, a 2026. En un escenario como el anterior, y dado un crecimiento promedio del 3 por ciento, el ahorro potencial sería de 3,2 puntos del PIB o 1,27 veces el tamaño de la brecha total. Claro está, este resultado resulta altamente complicado de materializar por varias razones. Primera, en el manejo de la economía política de las finanzas públicas, un congelamiento salarial por un periodo prolongado es poco sostenible aun cuando la inflación sea baja. Segundo, dado que el congelamiento es de las remuneraciones totales, ello implicaría también congelar la creación de plazas con los consiguientes problemas asociados en áreas como educación, salud y seguridad ciudadana. Tercero, las necesidades crecientes presionan para que algunos rubros presupuestarios en materia de compras públicas también deban crecer, de manera que un congelamiento total afectaría a la provisión de varios servicios públicos. Cuarto, el congelamiento de salarios también afecta al financiamiento de programas de la seguridad social, de forma que las contribuciones respectivas perderían poder adquisitivo a lo largo de esos cinco años.

Otros escenarios alternativos plantean la posibilidad de un crecimiento en las partidas respectivas, pero con cierto límite, según lo comentado en el Análisis de Entorno sobre reglas fiscales y compromisos con el FMI. Se han definido dos opciones. La primera asume un crecimiento en remuneraciones y compras

41 El gráfico 37 muestra las variaciones positivas y negativas en distintas partidas de gasto. Estas no son necesariamente mutuamente excluyentes. Por ejemplo, las prestaciones de seguridad social incluyen en su contabilidad las transferencias al IESS.

que sea igual a la mitad de la tasa de crecimiento del PIB nominal; en este caso un 1,5 por ciento anual. La segunda alternativa es mantener el valor real de los rubros, de manera que se ajustarían al ritmo de la inflación. En este caso, el incremento anual se estima en 0,4 por ciento, tasa promedio de la inflación en los últimos años. Para el segundo escenario, el ahorro potencial a 2026 sería de 1,73 por ciento del PIB, un 79,7 por ciento. En el tercer caso, por ajuste inflacionario, el ahorro al cabo del quinquenio sería del 2,92 por ciento del PIB, con lo que se cubriría la brecha en su totalidad.<sup>42</sup>

► **Cuadro 12. Ahorros fiscales esperados por escenario**

Escenario	Partida		Ahorro potencial en % del PIB
	Remuneraciones	Compras públicas	
Congelamiento total	1,65	1,68	3,20
50 % de crecimiento	0,86	0,87	1,73
Inflación	1,45	1,47	2,92

Desde la visión estratégica, los datos del cuadro 15 muestran la existencia de escasas posibilidades de generación de espacio fiscal por medio de una reorientación del gasto por sector. A lo largo del periodo 2015-2020, cinco sectores incrementaron su participación en el PIB mientras 16 perdieron cuota. De los cinco ganadores, dos (los de mayor crecimiento) son justo los que componen el sector de salud y bienestar social. Los restantes sectores con aumento en su participación (en porcentaje del PIB) totalizaron apenas 0,14 por ciento adicional, los tres juntos. Es decir, si la regla de reasignación descarta los sectores perdedores, por un lado, y a salud y bienestar por otro, entonces únicamente quedaría como remanente la suma de los tres sectores antes mencionados. En el mejor de los casos, una política (poco factible) de retornar los presupuestos de Finanzas, Ambiente y Comercio Exterior a su nivel de 2015 (en porcentaje del PIB) permitiría genera un 0,14 por ciento del PIB para protección social (5,6 por ciento de la brecha). Esto, claro está, podría tener efectos en programas claves de sectores donde la protección social tiene vínculos estrechos, tal es el caso de las iniciativas ambientales. Por lo tanto, en su rol generador de fondos y por las implicaciones políticas y de funcionamiento institucional, la redistribución presupuestaria con visión estratégica no pareciera ser una alternativa importante para los fines que este informe persigue.

► **Cuadro 13. Variación en el gasto por sector (porcentaje del PIB), 2015-2020**

Sector	Diferencia 2015-2020
Tesoro nacional	-2,37 %
Recursos naturales	-1,57 %
Comunicaciones	-0,57 %
Agropecuario	-0,42 %
Administrativo	-0,29 %
Defensa nacional	-0,28 %
Asuntos internos	-0,23 %
Educación	-0,20 %

42 Resulta importante alinear esta idea a las metas establecidas en el acuerdo con el Fondo. Existe un plan de ajuste fiscal de reducción de gasto y al mismo tiempo una expansión de la cobertura de protección social (BDH). Como parte del primero, Ecuador se ha comprometido a reducir el gasto total en 2,3 por ciento del PIB en 2022 y en 1 por ciento del PIB en 2023. En ese sentido, si se desea expandir el gasto en protección social, los recortes efectivos deberán ser superiores a las metas con el FMI para liberar recursos destinados a los programas y, al mismo tiempo, cumplir el acuerdo.

Sector	Diferencia 2015-2020
Jurisdiccional	-0,16 %
Asuntos del exterior	-0,10 %
Transparencia y control social	-0,06 %
Turismo	-0,03 %
Trabajo	-0,03 %
Legislativo	-0,02 %
Desarrollo urbano y vivienda	0,00 %
Electoral	0,00 %
Finanzas	0,01 %
Ambiente	0,02 %
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	0,11 %
Salud	0,24 %
Bienestar social	0,30 %

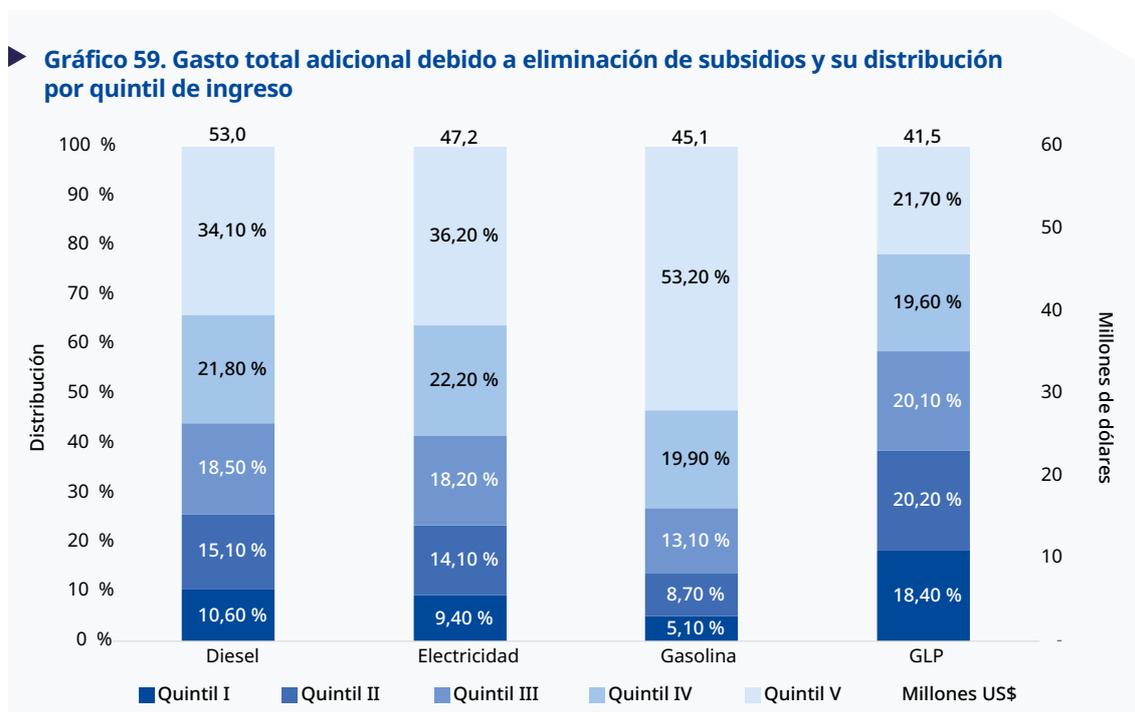
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Además del análisis previo sobre las posibilidades de reasignar gasto a partir de los enfoques funcional y económico del presupuesto, existen alternativas más micro que han sido valoradas en distintas instancias. Dos de ellas son los subsidios a los combustibles y las transferencias desde el presupuesto del Gobierno a las entidades de seguridad social (IESS, ISSFA e ISSPOL).

En materia de subsidios a combustibles, la Proforma Presupuestaria 2021 incorporó un total de 1900 millones de dólares, de los cuales el gas licuado de uso doméstico absorbe 813 millones de dólares, el diésel otros 721 millones, mientras las gasolinas totalizan 320 millones de dólares. Esto significa algo cercano al 1,85 por ciento del PIB para 2021, que, en términos de la brecha en protección social calculada anteriormente, representa un 85 por ciento de la brecha. Un recorte del 10 por ciento en estos subsidios podría liberar recursos presupuestarios equivalentes al 0,18 por ciento del PIB (7,2 por ciento de brecha).

Diversos autores han planteado esta alternativa, condicionada al uso de los ahorros con fines ambientales y sociales (Puig Ventosa *et al.* 2018; Schaffitzela *et al.* 2019). Al respecto, Schaffitzela *et al.* (2019, 4) concluyen que «la eliminación de los subsidios sin compensación resultaría regresiva para el diésel y el gas licuado de petróleo (GLP), progresiva para la gasolina, y aproximadamente neutral para la electricidad». En promedio, la eliminación de todos los subsidios tendría un impacto medio de 50 dólares adicionales de gasto por hogar. De los efectos de eliminar el subsidio al diésel, un 95 por ciento proviene de costos incrementales en electricidad, alimentos y transporte.

Resulta claro que una medida de tal calibre no solo es políticamente poco factible, sino que tendría repercusiones negativas amplias sobre los ingresos de los grupos más vulnerables. Por ello, el Gobierno de Ecuador anunció el sistema de comercio de combustible con precios de mercado y de bandas de fluctuación del 5 por ciento, en el cual el precio de las gasolinas y similares podría fluctuar hacia arriba o hacia abajo hasta un máximo/mínimo establecido por ese porcentaje. Alternativamente, algunas instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo han considerado la necesidad de sustituir el sistema de subsidios al combustible por alguna de cuatro medidas: aumentar el subsidio del Bono de Desarrollo Humano; expandir el BHD a nuevos beneficiarios; aprobar una ley de transporte público gratuito para las personas más pobres y emitir vales de comida.



Fuente: Schaffitzela *et al.* (2019).

La alternativa política a la situación antes descrita ha sido eliminar de manera total o parcial los subsidios, al tiempo que se incrementa la cobertura del Bono de Desarrollo Humano. Los resultados de las simulaciones de Schaffitzela *et al.* (2019) indican que la eliminación de todos los subsidios, al aumentar la cobertura del Bono de Desarrollo Humano brindaría beneficios netos de aproximadamente un 10 por ciento de los ingresos actuales del quintil más pobre.

El segundo tema especial se refiere a las transferencias que se ejecutan desde el presupuesto público a las instancias de la seguridad social. En sentido estricto, un movimiento de esta naturaleza no eleva el espacio fiscal para protección social, pero redistribuye su composición interna hacia sectores que se verían más beneficiados por vías no contributivas, al estar excluidos de la seguridad social. Por ejemplo, según OIT (2016), el 73,3 por ciento de las jefaturas de hogar indígenas no se encuentran afiliadas a ningún seguro social en Ecuador. Esta cifra era 20 puntos superior a la tasa observada entre jefaturas blancas. Algo similar ocurre en cuanto a la cobertura por grupo socioeconómico, donde un 76 por ciento de las personas del primer quintil de ingreso no tienen seguro alguno, en tanto entre aquellas del quintil V esta cifra se reduce al 32 por ciento.

Para 2020, las transferencias a la seguridad social alcanzaron un 6,1 por ciento del PIB, pues habían crecido un 3,6 por ciento en 2012. Siguiendo la línea anterior, un 15 por ciento de reducción en las transferencias podría implicar un 0,92 por ciento del PIB, que se redireccionaría a programas no contributivos. Esto cerraría un 42 por ciento de la brecha estimada. Alternativamente, este declive permitiría cerrar los requerimientos financieros de familias pobres y adultos mayores.

Finalmente, si bien no se tiene un estudio formal para Ecuador, la Organización Mundial de la Salud (2010) estima que entre un 20 y un 40 por ciento del gasto en salud se clasifica como ineficiente, es decir, son recursos que se ejecutan pero tienen poco o nulo efecto sobre la población. En el informe se destacan las siguientes 10 principales causas de ineficiencia del sector:

1. Infrautilización de medicamentos genéricos y precios de los medicamentos más elevados
2. Uso de medicamentos de baja calidad y falsificados
3. Uso inadecuado e ineficaz de medicamentos
4. Uso excesivo o suministro de equipos, investigaciones y procedimientos
5. Planta de personal inadecuada o cara, trabajadores desmotivados
6. Admisiones hospitalarias y duración de la estancia inadecuadas
7. Tamaño inadecuado de los hospitales (infrautilización de las infraestructuras)
8. Errores médicos y calidad asistencial insuficiente
9. Derroche, corrupción y fraude
10. Combinación ineficiente de intervenciones sanitarias / nivel inadecuado de estrategias

En vista de lo anterior, se recomienda preparar un estudio detallado sobre posibles ineficiencias dentro del sector salud ecuatoriano.

#### 4.4. Opción 4: Flujos ilícitos

La atención hacia flujos financieros y comerciales que salen de los países respectivos de forma ilícita, sin cancelar las obligaciones tributarias y de seguridad social correspondientes según la legislación nacional vigente, han cobrado atención en círculos heterodoxos encargados de analizar el financiamiento para el desarrollo. El tema ha generado tanta atracción que incluso la Meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 incluye el deseo de reducir los flujos financieros ilícitos (FFI) como uno de sus puntos de trabajo.

No existe un concepto uniformado de FFI. Poco a poco, la literatura internacional converge hacia definiciones más o menos estandarizadas en cuanto a los elementos centrales que lo contemplan. De esta forma, por ejemplo, Naciones Unidas (2016, 1) expresa que

los FFI se definen ampliamente como todas las transferencias financieras transfronterizas que contravienen las leyes nacionales o internacionales. Esta amplia categoría abarca varios tipos diferentes de transferencias financieras, realizadas por diferentes razones, que incluyen: fondos con origen delictivo, como producto del delito (por ejemplo, evasión fiscal, blanqueo de capitales, fraude y corrupción); fondos con un destino delictivo, como soborno, financiación del terrorismo o financiación de conflictos; transferencias a, por o para entidades sujetas a sanciones financieras en virtud de Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU como 1267 (1999) y sus resoluciones sucesoras; y transferencias que buscan evadir las medidas de prevención del lavado de dinero / financiamiento del terrorismo u otros requisitos legales (como transparencia o controles de capital).

Por su lado, el Banco Mundial define el concepto de FFI en términos del movimiento transfronterizo de capitales asociado a actividades ilegales o, más explícitamente, dinero que se gana, transfiere o usa ilegalmente y que cruza fronteras. En ese sentido, tales flujos se vincularían con actos intrínsecamente ilegales como la corrupción y la evasión de impuestos, los fondos producto de actos ilícitos (contrabando o tráfico de minerales, drogas o personas) y los fondos utilizados para actos ilegales como el financiamiento del crimen organizado.

La serie de estudios denominados *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries*, del Global Financial Integrity (GFI) se han convertido en una de las pocas fuentes que estiman los FFI a nivel de país, con actualizaciones periódicas. El informe 2006-2015 incluye estimaciones para Ecuador. Según el informe respectivo, los flujos que abandonan el país (*outflows*) producto de subfacturación o facturación inadecuada/errónea podrían fluctuar entre 1230 millones de dólares y 1442 millones de dólares, según la base de referencia para preparar los cálculos.<sup>43</sup> Esto se traduce, en términos del PIB 2015, en montos que fluctuarían entre 1,24 por ciento y 1,45 por ciento de la producción. Un 30 por ciento de recuperación de esos flujos implicaría recursos en el orden de los 369 millones de dólares y los 432 millones de dólares de vuelta en el país. Si por distintas vías el Gobierno fuera capaz de recaudar un 20 por ciento de esa recuperación, obtendría unos 80 millones de dólares que se traducen en 0,1 por ciento del PIB para protección social (4 por ciento de la brecha).

Organizaciones como la OCDE y el GFI han establecido algunas de las medidas necesarias para capturar parte de los FFI que fluyen al exterior cada año. Por ejemplo, se establecen como medidas necesarias las siguientes:

- Crear un cuerpo institucional para identificar, supervisar y controlar los FFI. En el caso de Ecuador, esto presupone fortalecer la Unidad de Análisis Financiero y Económico como encargada general de dicha supervisión y control, por lo que resultaría crítico revisar si su constitución y responsabilidades se alinean directamente al concepto de *flujo ilícito* adicional al de *flujo ilegal*.
- Revisar y modernizar la legislación actual que rige al sector financiero y al sistema de aduanas. Se hace un llamado a replantear los castigos e incentivos, en línea con recomendaciones a nivel internacional, por ejecutar prácticas ilícitas.
- Incrementar la conciencia social sobre el tema, sobre todo en ámbitos políticos. Es menester apuntar a la necesidad de fortalecer la idea de la ilegalidad de estas prácticas, los efectos perversos que tiene y los riesgos a los cuales se someten quienes las practican.

No obstante el aumento en el posicionamiento del tema, es común encontrar opiniones que cuestionan el realismo de la propuesta. Las hay de base legal o institucional. En el primer caso, mencionan Chowla y Falcao (2016), el acto que se define como ilícito no necesariamente calza como un acto ilegal desde la perspectiva jurídica y, por lo tanto, no se materializa la recuperación de cualquier recurso si no existe una sentencia en firme al respecto. En una amplia gama de la legislación en nuestros países, la diferencia entre evasión y elusión es una línea delgada.

Desde la perspectiva institucional/organizacional, es frecuente escuchar a los ministerios respectivos indicar que el volumen de recursos humanos, físicos y tecnológicos, así como la preparación adecuada para la detección, hacen compleja la captura de los FFI con pocas promesas de éxito.

## 4.5. Opción 5: Manejar la deuda

Tal y como se analizó en el capítulo sobre contexto, Ecuador ha tenido una tendencia creciente de la relación deuda al PIB desde la crisis de 2008, pasando de un valor del 22 por ciento a casi un 59,18 por ciento en 2021,<sup>44</sup> y en donde la deuda externa pesa de forma mayoritaria. Así, la deuda interna en relación

<sup>43</sup> Respectivamente, los cálculos provienen de la United Nations Commodity Trade Statistics Database y de la Direction of Trade Statistics (DOTS). El dato acá discutido se refiere al monto por subfacturación únicamente, es decir, no se incluye información sobre otras áreas como corrupción, terrorismo y áreas conexas.

<sup>44</sup> Respecto al tamaño de la deuda respecto al PIB según la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, disposición Transitoria Vigésima Sexta, se estableció como meta lo siguiente: a) 57 por ciento del PIB hasta 2025; b) 45 por ciento del PIB hasta 2030; y c) 40 por ciento del PIB hasta 2032 y en adelante.

con el PIB pasó de ser un 6 por ciento en 2008 a un 18 por ciento en 2020, lo que significa que se triplicó en 12 años. Por su parte, la deuda externa pasó de su punto más bajo en 2009, un 12 por ciento de la producción, hasta ubicarse en un 46 por ciento, lo que se traduce en una cuadruplicación de su peso relativo. En 2020, la deuda externa representó el 72 por ciento de la deuda pública total.

En el caso de la deuda interna, la mayoría de los tenedores son instituciones del sector público (tal como el Banco Central, la seguridad social, el Banco de Desarrollo del Ecuador, entre otras) y, si bien el saldo a 2020 es de 17 800 millones de dólares, cuando se consolida<sup>45</sup> pasa a ser apenas de 1330 millones de dólares. Esto quiere decir que solamente el 6 por ciento de la deuda interna está en manos privadas.

En lo que respecta a la deuda externa, cabe recordar que las dos grandes fuentes de financiamiento son los organismos internacionales y los bonos soberanos; el primero abarca casi un 42 por ciento y el segundo, un 40 por ciento de la deuda externa, y juntos aproximadamente el 60 por ciento de la deuda total. El otro gran rubro de la deuda es la interna, que representa un 28,17 por ciento. Con esto, entre la deuda bonificada externa, los organismos internacionales y la deuda interna se tiene casi el 90 por ciento de la deuda pública total. Dadas estas características, cabría preguntarse si existe espacio financiero para liberar recursos de la deuda actual y asignarlos a la protección social.

Tal y como se mencionó en el análisis de contexto, los esfuerzos del Gobierno de Ecuador por mejorar el perfil de deuda, reducir el costo financiero de esta y neutralizar posibles efectos adversos de cambios en las tasas de interés han sido una constante en la agenda, particularmente del Ministerio de Finanzas. Para ello, por ejemplo, en 2020 Ecuador recibió alrededor de 9671 millones de dólares de entidades multilaterales, y se produjo un canje de deuda externa de bonos soberanos por 17,4 mil millones de dólares. El canje de bonos se refiere a una negociación en la que los inversionistas que ya tenían en su poder bonos de Ecuador acceden a recibir bonos nuevos con términos y condiciones distintas (tasa, plazo, periodicidad, entre otros). Este proceso de intercambio de títulos valores tuvo varias características en cuanto a los vencimientos canjeables (2022 a 2030) y el grado de aceptación de la medida entre tenedores de los bonos (98,5 por ciento aceptó), y el nuevo plazo de vencimiento se ubicó entre 2030 y 2040.

Los resultados de los esfuerzos en materia de deuda parecen tener resultados alentadores. La tasa de interés ponderada pasó de un 9,2 por ciento a un 5,3 por ciento, y la tasa máxima, de un 10,75 por ciento a 6,9 por ciento. Lo ahorros en el pago de deuda fueron los siguientes:

- El servicio de la deuda, que para el periodo de 2020-2024 era de 12 billones de dólares, pasó a 1,4 billones de dólares.
- El servicio del periodo 2025-2030 disminuyó de 16,2 billones dólares a 10,3 billones.
- Para el periodo 2031-2040, se pasó de un servicio de deuda nulo (no se habían emitido bonos a esos plazos) a 15,7 billones de dólares.
- El plazo de vencimiento promedio pasó de 6,1 años a 12 años.

Todo lo anterior presenta dos efectos muy importantes para la gestión del flujo de caja del país. Por un lado, disminuye no solo el monto de la deuda sino los pagos por intereses, lo cual hace más sostenible la deuda. Y, por otro, reduce considerablemente los pagos que debía hacer en los próximos años. Finalmente, al suavizar el perfil de amortización reduce el riesgo de refinanciamiento futuro. Todo esto abre un espacio para tomar ventaja de la reducción del servicio de la deuda en favor del financiamiento a la protección social.

---

45 En la deuda agregada se incluyen todas las obligaciones adquiridas y pendientes del Gobierno, mientras que en la deuda consolidada se excluyen las obligaciones con entidades del sector público como, por ejemplo, el Banco Central, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) o los gobiernos autónomos.

El cuadro 12 muestra un cálculo a 2020 del costo financiero de cada rubro de deuda y el equivalente de un punto porcentual por pago de deuda, así como el monto como porcentaje del PIB. Es importante tomar nota de que los números de este cuadro son muy distintos a las tasas ponderadas utilizadas en apartados anteriores. Para los cálculos aquí realizados se toman únicamente los montos del flujo de pagados en 2020 contra el saldo de cada tipo de deuda. En línea con lo allí indicado, un punto porcentual de disminución del costo financiero de la deuda podría liberar recursos del orden del 0,64 por ciento del PIB si tal reducción se diera tanto en deuda interna como externa. Esto supondría recursos suficientes para cubrir 29,5 por ciento de la brecha total. Si la reducción se diese en deuda externa, el ahorro aportaría 0,46 por ciento del PIB, mientras que la misma reducción en deuda interna supondría el ahorro equivalente del 0,18 por ciento del PIB.

► Cuadro 14. Recursos liberados por punto de reducción del costo financiero de la deuda

Categoría	Costo financiero (millones de dólares)	Costo financiero promedio de 2020	Equivalente de 1 p.p. de pago de deuda (millones dólares)	Como porcentaje del gasto	Como porcentaje del PIB
<b>Total deuda externa</b>	<b>2439</b>	<b>5,38 %</b>	<b>453</b>	<b>1,20 %</b>	<b>0,46 %</b>
Bonos soberanos	1489	8,31 %	179	0,47 %	0,18 %
Créditos comerciales (Petroecuador)	3	0,52 %	6	0,01 %	0,01 %
Préstamos	1867	6,94 %	269	0,71 %	0,27 %
Gobierno	903	3,53 %	255	0,68 %	0,26 %
FMI	54	0,86 %	63	0,17 %	0,06 %
<b>Total deuda interna agregada</b>	<b>997</b>	<b>5,60 %</b>	<b>178</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,18 %</b>
<b>Total de deuda</b>	<b>3437</b>	<b>5,44 %</b>	<b>632</b>	<b>1,67 %</b>	<b>0,64 %</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

## 4.6. Opción 6: Usar reservas

Usar reservas fiscales y de divisas puede ser una fuente potencial de financiamiento para la protección social y otros sectores sociales. Los defensores de esta alternativa defienden la existencia de un costo social de mantener reservas (Rodrik 2006) y el costo de oportunidad de mantener reservas (incluso si generan rendimientos positivos) frente al costo de pedir dinero prestado para proyectos de desarrollo. En general, se dice que, si el país tiene reservas «en exceso», hay un caso para considerarlas como una fuente potencial de ingresos, ya sea como fuente de financiamiento directo o como garantía para respaldar préstamos con fines de desarrollo. Sin embargo, quienes se oponen a esta idea consideran que las reservas deben utilizarse únicamente como mecanismo de seguro frente a paradas repentinas, crisis económicas o para cubrir movimientos inesperados en la balanza de pagos, entre otros argumentos.

Existen puntos de referencia a partir de los cuales se puede decidir si las reservas de divisas están en exceso, prestando la debida consideración a la estabilidad macroeconómica de un país. La literatura existente proporciona varios criterios y reglas generales (véanse, por ejemplo, BCE 2012; Greenspan 1999; Moghadam, Ostry y Sheehy 2011). Quizás el criterio más conocido sea el de «reservas totales en meses de importaciones», que considera que el *stock* óptimo debe cubrir el pago de al menos tres meses de importaciones. Más recientemente, la regla Greenspan-Guidotti establece que las reservas deben

representar el 100 por ciento de la deuda a corto plazo. El primer criterio se centra en las vulnerabilidades de la cuenta corriente, mientras que el segundo refleja la capacidad del país para reembolsar rápidamente su deuda. Mbeng-Mezui y Duru (2013) añaden dos indicadores más: la relación entre las reservas de divisas y el saldo total de la deuda externa y la relación entre las reservas de divisas y el dinero y cuasidinero (M2). En relación con el primero, los autores mencionan que este indicador «refleja la capacidad de un país para reembolsar el saldo total de su deuda externa con reservas de divisas» (5), y es el 40 por ciento el valor óptimo. En cuanto al coeficiente monetario y cuasidinero, representa una métrica de precaución ante una crisis financiera. El punto de referencia para este coeficiente suele oscilar entre el 10 por ciento y el 20 por ciento, si el país tiene un tipo de cambio fijo o flexible, y entre el 5 por ciento y el 10 por ciento para los regímenes de tipo de cambio flotante. Otros autores han intentado mediciones alternativas. Por ejemplo, Jeanne y Ranciè (2006) estiman el nivel óptimo de reservas para las economías de mercados emergentes en el 10 por ciento del PIB, dado un conjunto de supuestos sobre la preferencia de riesgo del país.

Bajo ese marco de debate teórico y de alternativas de medición del concepto «reservas en exceso» se analiza esta alternativa. De manera tradicional, o al menos durante la última época, el nivel de reservas monetarias en Ecuador ha sido bajo prácticamente desde cualquier punto de vista que se le mire. Con la excepción de 2020, el país mantuvo reservas promedio de 3078 millones de dólares por año, con un mínimo de 2158,7 millones de dólares en 2018, y un máximo de 4345,8 millones de dólares en 2013. Para 2020, las reservas aumentan de manera importante hasta alcanzar los 6569,5 millones de dólares, producto del desembolso por 2000 millones dólares recibidos por el país en diciembre de ese mismo año por parte del FMI. Adicionalmente, en 2021, el país recibiría 1000 millones de dólares adicionales por parte del Fondo y su programa de inyección de liquidez a nivel mundial.

En vista de lo anterior, las reservas de divisas de Ecuador alcanzaron un 6,6 por ciento del PIB al terminar 2020, el doble de lo observado en 2011-2019 (3,2 por ciento del PIB). Aun así, el indicador se encuentra lejos de criterios como el de Jeanne y Ranciè de 10 por ciento del PIB.

La situación económica general durante la pandemia, sin embargo, sigue erosionando el *stock* de reservas a ritmo acelerado, de forma que el país se ve en la urgencia de seguir explorando fuentes que las surtan. En todo caso, esta primera aproximación a la evolución de las reservas muestra ciertas dificultades para utilizarlas como medio de financiamiento (o su apalancamiento) para el sector de protección social. Nótese que las limitantes no se restringen a coyuntura pandémica, sino que los bajos niveles de reservas tienen ya connotaciones históricas.



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

La consideración sobre el concepto de «reservas en exceso» también puede ser valorada a partir de los indicadores comentados anteriormente. El Cuadro 13 sintetiza tres de esas métricas. En general, la evidencia confirma la poca factibilidad de utilizar reservas con fines de financiamiento de la protección social. Salvo el indicador de Greenspan-Guidotti, donde las reservas triplican el tamaño de la deuda de corto plazo (con tendencia a la baja, eso sí), en las otras dos métricas el país no cumple con el parámetro de referencia. Por ejemplo, mientras la relación reservas-monto de la deuda externa debería elevarse al 40 por ciento, para el periodo 2016-2019 ese indicador apenas alcanzó el 7 por ciento. Aun con los refuerzos observados en 2020 y 2021 en materia de reservas recibidas del FMI y otros entes, difícilmente el *stock* existente a la fecha alcance para cumplir el mínimo. Similar criterio emana del coeficiente de cobertura de importaciones, donde los números prepandemia nunca sobrepasaron el 1,4 meses (siendo 3 el valor de referencia).

► **Cuadro 15. Indicadores de análisis de reservas en exceso**

Indicador	2011-2015	2016-2019	Parámetro de referencia
Reservas totales en meses de importaciones	1,32	1,37	3
Regla Greenspan-Guidotti	360 %	307 %	100 %
Relación reservas de divisas y el saldo total de la deuda externa	16.2 %	6.9 %	40 %

Fuente: Preparación con base en Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Además de la evidencia cuantitativa ya presentada, existen otros argumentos que permiten aproximar la factibilidad técnica y política de esta alternativa. En primer lugar, es necesario recordar que las reservas no son propiedad del Banco Central, sino este funciona como un gestor de aquellas. Las reservas son ahorros de entidades públicas y privadas dentro de las cuales el encaje legal conforma una parte importante. De tal forma, al *stock* actual habría que deducirle una serie de rubros para obtener las reservas «que sean propiamente del país» (*El Universo* 2021).

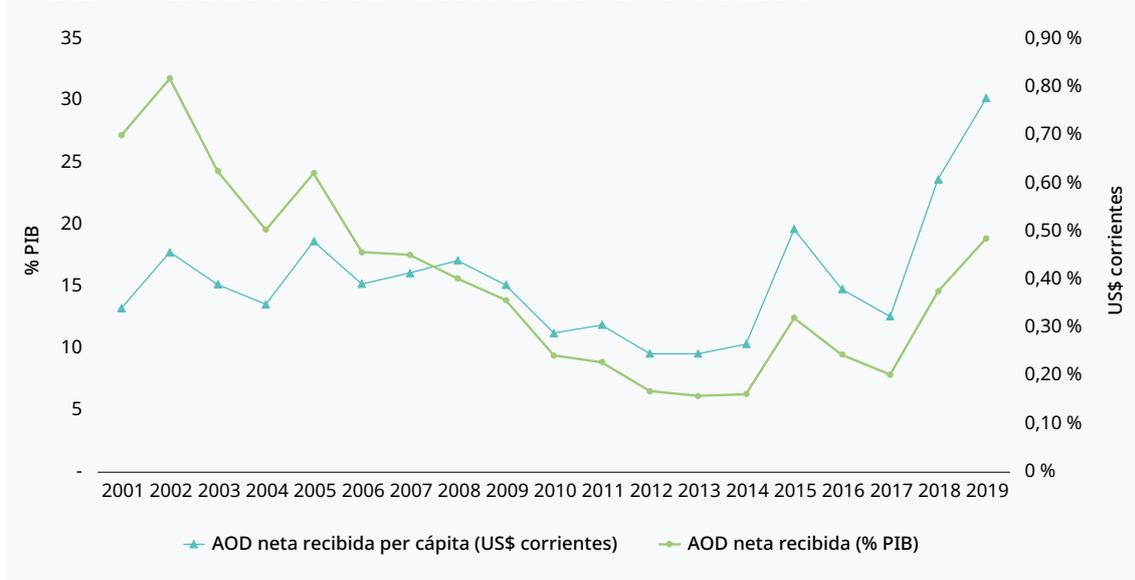
En segundo lugar, siendo Ecuador un país sin moneda propia, las reservas cumplen un rol aún mayor como respaldo a los pagos que se ejecutan a nivel internacional y como medio de financiamiento de la demanda interna de dinero en efectivo (Ekos 2021).

En tercer lugar, la Asamblea Nacional aprobó un proyecto de Ley para «prohibir que el banco central del país use reservas internacionales para financiar gasto público, un cambio legal recomendado por el FMI» (Valencia, cit. en Reuters 2021). Por tal consideración, se ha creado una barrera legal para su uso.

### 4.7. Opción 7: Asistencia oficial para el desarrollo

Entre 2001 y 2019, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha promediado 0,4 por ciento del INB de Ecuador. Si se analiza la AOD como porcentaje del PIB, su trayectoria en casi 20 años muestra un patrón en U que alcanza su pico máximo en 2002, con un 0,82 por ciento del INB; a partir de ese año empieza una reducción persistente hasta llegar a un mínimo del 0,16 por ciento en 2013 y 2014. De nuevo, luego de 2014, Ecuador experimenta una recuperación que ubica la ODA neta en 0,49 por ciento del PIB, 3 veces mayor al mínimo antes comentado. En términos per cápita, la AOD alcanzó los 30,2 dólares equivalente a 0,5 por ciento del PIB per cápita en 2019. En resumen, la AOD neta percibida por el país no ha tenido un peso históricamente significativo en el financiamiento del desarrollo y, por lo tanto, no se puede considerar un potencial contribuyente importante al fondeo de la protección social ecuatoriana.

► **Gráfico 61. Indicadores de asistencia oficial al desarrollo a Ecuador**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

Esta reflexión anterior se hace mucho más intensa cuando se contrastan los flujos de AOD para protección social (*social welfare services*) que emanaron de la OCDE al país en 2015. Según datos de la Organización, en ese año Ecuador recibió 4 208 703 dólares, que representaron apenas el 1,3 por ciento de la AOD neta. En términos del PIB, el valor es prácticamente imperceptible.

En corto, la posibilidad de convertir la AOD en una fuente de financiamiento masiva para la protección social tiene poco asidero, y esto por al menos tres factores. En primer lugar, porque la asignación de recursos AOD a países de ingreso medio-alto como Ecuador es cada vez más limitada. Segundo, los flujos

AOD son altamente volátiles y, por lo tanto, dificultan la programación de mediano y largo plazo. Esto crea una disociación entre las necesidades, usualmente crecientes, y las fuentes de financiamiento, en este caso de comportamiento irregular. Tercero, tal y como fue discutido en la sección de contexto, los flujos de financiamiento vía AOD no suelen crear mecanismos de transparencia, gobernanza y rendición de cuentas tan sólidos como los que se edifican alrededor del financiamiento por impuestos. Por tal razón, su impacto podría ser limitado. Aun así, la AOD podría ser considerada una fuente para programas puntuales dentro de la protección social como todos aquellos relacionados con mercados laborales, especialmente con capacitación, por poner un ejemplo.

#### **4.8. Opción 8: Adoptar un marco macroeconómico acomodaticio**

Estrictamente hablando, esta alternativa no es una fuente de financiamiento sino un enfoque de política pública que motiva la adopción de objetivos distintos a los que tradicionalmente gobiernan el quehacer de la política macroeconómica. En lo puntual, la concepción heterodoxa promueve dos modificaciones al diseño programático con el fin de incrementar el financiamiento a la protección social: 1) incrementar la meta inflacionaria a partir de una política monetaria más laxa, es decir, una política que expanda la oferta monetaria y que, a su vez, permita elevar el financiamiento del sector de protección social y 2) utilizar el endeudamiento (política fiscal expansiva) como medio para alcanzar ese mismo objetivo de financiamiento.

En cuanto al primero de ellos, dado que el país es una economía dolarizada, no puede imprimir dinero a su conveniencia y, por lo tanto, se cierra la posibilidad de utilizar el financiamiento del gasto vía emisión monetaria. Por eso, de entrada existe una imposibilidad material y legal de aplicar la primera de las dos alternativas previamente comentadas.

La utilización del endeudamiento público topa con diversos elementos. El parámetro tradicional indica que, si el peso de la deuda pública excede el 60 por ciento del PIB, esta podría tener problemas de sostenibilidad (Nicholls y Peter 2014, entre otros). Esta referencia, sin embargo, si bien es altamente referenciada y utilizada en diversos países (incluyendo a la OCDE), precisa una valoración más amplia para cada caso individual, por cuanto la sostenibilidad de la deuda depende de aspectos como crecimiento económico presente y esperado, evolución del déficit, naturaleza de los ingresos y gastos públicos (por ejemplo, ¿cuán flexibles son?), y disponibilidad y tamaño del mercado financiero para sostener los requerimientos del Gobierno año tras año.

La situación de Ecuador, cuya deuda se eleva al 61,5 por ciento, muestra alguna posibilidad de extensión del financiamiento a la protección social vía endeudamiento en un contexto sumamente estrecho mas no imposible. De hecho, el acuerdo técnico con el FMI da ya una señal del uso de deuda con destino a protección social. Esto puede valorarse como un paso positivo en ese sentido. Empero, es necesario entender que esta estrategia podría resultar complicada de implementar o mantener por varios años. Por ejemplo, para cumplir un 50 por ciento de la brecha de financiamiento sin salud, el país podría estar necesitando algo cercano a los 1,500 millones de dólares, unos 1,43 puntos del PIB.

En medio de esto, sin embargo, es menester recordar varias cosas. En primer lugar, el acuerdo con el FMI tiene como objetivo reducir el déficit y, por lo tanto, el nivel de deuda, de manera que cualquier aumento del gasto que no sea fiscalmente neutro conllevará a ajustes mayores en otros ámbitos (ambiental, financiero, de infraestructura, etc.) con el fin de dar espacio a la protección social y cumplir la meta de déficit simultáneamente. Segundo, es de recordar que el financiamiento de un sector por la vía de la deuda no puede ser perpetuo y será necesario considerar esta alternativa como una opción de temporalidad limitada mientras se logran concretar mecanismos más sostenibles en el tiempo.

En relación con lo anterior, algunos autores ya consideran que el nivel de deuda actual sobrepasa los límites de la sostenibilidad. Dos estudios recientes (Espinoza *et al.* 2019; Burdano 2020) concluyen que el tamaño de deuda en Ecuador debe rondar entre el 34 por ciento y el 50 por ciento para que sea sostenible y se reduzcan las probabilidades de *default*. Esto, de inicio, pone de manifiesto que la deuda ecuatoriana ya tiene niveles de insostenibilidad, y a pesar de que las calificadoras de riesgo elevaron la calificación a finales de 2020, lo que manifestó Standard & Poor's en aquel momento fue que el ahorro en el pago de intereses que se logró evitaría eventuales *defaults* en los próximos dos años, por lo cual aún debe hacerse un gran esfuerzo por reducir entre 15 y 30 puntos porcentuales de deuda para hacerla sostenible (de acuerdo con los estudios mencionados). Por lo tanto, esto crea una pugna entre la necesidad de ampliar la protección social en la población, por un lado, y la urgencia de devolver el nivel de deuda por una senda de sostenibilidad.

Lo anterior, de hecho, ha quedado planteado desde 2020. Según se comentó en la sección de contexto, el 24 de julio de 2020 entró en vigor la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, mediante la cual se establecen plazos para reducir el tamaño de la deuda al PIB de la siguiente manera: hasta 2025 la deuda deberá ser máximo del 57 por ciento; hasta 2030 del 45 por ciento, y de 2032 en adelante será del 40 por ciento. Por tanto, esto va a tener presionado al Gobierno en los próximos años para lograr lo planteado y hace pensar que el Ejecutivo tratará de utilizar cualquier ahorro de gasto para reducir el déficit, y, por tanto, bajar las necesidades de caja para poder amortizar deuda.

#### 4.9. Factibilidad de las opciones: una valoración integrada

La estimación del monto potencialmente generado por cada una de las alternativas antes discutidas es tan solo una primera fase en la valoración de las opciones de espacio fiscal. El potencial cierre de brechas por determinada vía brinda una primera impresión de la importancia de la fuente, pero no puede ser el único criterio para valorarla.

En aras de desarrollar un análisis de factibilidad amplio, este apartado valora cada opción de financiamiento desde cuatro criterios, mediante la metodología del semáforo. Esto implica que cada alternativa sería analizada desde las siguientes ópticas:

1. Factibilidad legal: ¿existe algún impedimento de tipo normativo para implementarla?
2. Factibilidad política: ¿qué tan posible es que la opción de financiamiento propuesta encuentre apoyo en el Poder Ejecutivo, la Asamblea o grupos socioeconómicos para su votación positiva en las instancias que corresponda? ¿Es aceptable la medida para una mayoría?
3. Factibilidad institucional: ¿qué tan sencillo es para las instituciones públicas gestionar los procesos anexos y recaudar los recursos esperados? ¿Demanda la medida recursos administrativos, financieros y logísticos incrementales?
4. Efectos en equidad: ¿brinda la alternativa un trato justo, de manera que cada quien contribuya según sus necesidades?

El ejercicio dispone de una estrategia de semáforo que identifica cada casilla con uno de tres colores (verde, amarillo y rojo). El color verde refleja una nota/valoración positiva del criterio para la alternativa bajo estudio. El color amarillo indica la existencia de aspectos que podrían dificultar la aplicación de la medida en el criterio respectivo. El color rojo brinda pocas probabilidades de éxito a la fuente de financiamiento en el criterio bajo valoración. Alternativamente, el rojo podría indicar un grado de afectación adverso a un grupo determinado. Cada caso fue presentado y puesto a discusión con grupos sociales y económicos ecuatorianos durante las respectivas sesiones de diálogo social que se mantuvieron entre octubre de 2021 y febrero de 2022.

En materia legal, de las 16 opciones de financiamiento contempladas, 11 aparecieron con coloración roja, en tanto cuatro fueron definidas como verdes y una como amarilla. Múltiples razones sustentan este resultado. Primero, la aprobación de nuevos impuestos (o extender los ya existentes) es reserva de ley de la Asamblea ecuatoriana y, por lo tanto, el Gobierno de turno no puede modificarlos a discreción. Segundo, alguna legislación particular impide usar algunas fuentes para financiar ciertos sectores o actividades, tal es el caso de la normativa que impide usar las reservas del Banco Central para financiar gasto corriente. También, la legislación podría no existir, no estar clara o no ser lo suficientemente consolidada para, por ejemplo, recaudar fondos de flujos ilícitos. En otros casos, la existencia del acuerdo con el FMI, la dolarización plena y las reglas fiscales impiden adoptar un marco macroeconómico heterodoxo. Las opciones en verde están asociadas con la expansión de la cobertura del seguro social administrado por el IESS (no existe impedimento legal para afiliarse a todos los grupos), a la aplicación de modificaciones presupuestarias estratégicas o contables, o al uso de cooperación externa. La evasión fue marcada con amarillo por cuanto, si bien la normativa permite al Gobierno identificar y procesar evasores, no siempre se considera tener todas las herramientas necesarias para su aplicación total.

La categoría política recibió seis casos con etiqueta roja, ocho con etiqueta amarilla y dos con valoración verde. Según se recuerda de los párrafos previos, el criterio político se asocia principalmente con el apoyo que puedan recibir las distintas medidas de grupos sociales, económicos y similares. Tal y como suele suceder en estas consideraciones, los impuestos son catalogados como altamente improbables de ser aprobados en la Asamblea Nacional. También se ubicó en este grupo a la eliminación de subsidios, por el significativo impacto que tendría en el ingreso de todos los hogares, especialmente aquellos con ingresos bajos, así como las reservas del Banco Central, de las cuales no se espera una reversión de la normativa actual. De forma similar pero visualizada desde lo internacional, el aumento de la cooperación externa es poco probable dado que Ecuador es considerado de "renta media" por parte de los donantes, esto especialmente porque el nivel socioeconómico de la nación la convierte en un país de ingreso medio.

Las opciones amarillas concentran temas como la revisión de exoneraciones, la aplicación de medidas más fuertes en materia de evasión, la eliminación de subsidios al combustible, los ajustes presupuestarios y el uso de deuda para financiamiento de corto plazo, entre las más importantes. Por ejemplo, la eliminación de subsidios podría ser inicialmente políticamente complicada de aprobar, pero podría contar con algún respaldo si se elimina el programa a cambio de instaurar uno de transferencias condicionadas que compensen a familias pobres. También, la factibilidad política amarilla podría emerger en la propuesta de cambios presupuestarios si se toma en cuenta que, mientras los sectores sociales podrían favorecer la asignación creciente del presupuesto respectivo, otros grupos (ambientales, culturales, etc.) podrían oponerse por no ser tratados en igualdad de condiciones o por ser sujetos de recortes. En una línea parecida, el uso de deuda con fines de financiamiento a la protección social es posible como medida de corto plazo siempre y cuando otros sectores acepten una disminución de sus presupuestos en montos mayores, por las restricciones que impone el acuerdo con el FMI. Las exoneraciones y el tema de la evasión podrían encontrar gran oposición entre empresarios, grupos de consumidores y asociaciones sociales que hoy día disfrutan de excepciones al pago de tributos. Por último, en cuanto a la valoración política verde, se visualiza poca oposición a la expansión de cobertura del seguro social, en particular la formalización de los grupos de trabajadores independientes hoy día sin afiliación.

Desde la perspectiva de lo institucional, esta dimensión es la que más valoraciones positivas (verdes) tiene, al contar con nueve de las 16 opciones clasificadas en dicha categoría. Temas como impuestos, aplicación/eliminación de exoneraciones y gestión de cooperación externa sobresalen como fuentes con relativa facilidad de gestión. En unos casos, como IVA y renta, esa facilidad proviene del hecho de que su ajuste requiere nuevos parámetros en los sistemas. Aun así, podría considerarse factible pensar que, si bien la gestión del cambio en los parámetros de los impuestos es una tarea fácil de resolver, la recaudación del impuesto siempre deviene en una acción con más complejidad y, por lo tanto, el color final de la valoración podría sufrir cambios según la dimensión o actividad institucional considerada.

Dos actividades fueron clasificadas como de alta complejidad institucional: reducción de la evasión y recuperación de fondos a partir de menores flujos ilícitos. En el caso de la evasión, dos elementos influyen en la clasificación roja. Primero, estimar un monto de evasión no implica saber a ciencia cierta dónde se ubica el evasor. Por lo tanto, para una recuperación efectiva, es fundamental contar con los procesos que permitan identificar potenciales empresas o individuos evasores. Segundo, la distinción entre evasión y elusión está separada por un hilo delgado que no siempre permite determinar cuándo una situación es una u otra. La institución precisa habilidades, legislación e instrumentos de auditoría sólidos para un efectivo control de la evasión. Algo similar ocurre en cuanto a la recuperación de flujos ilícitos, que son difíciles de identificar e inclusive de trazar *in situ*. Además, en muchos países no se tiene un concepto claro de cuándo un flujo es ilícito o ilegal, o por otro lado no se cuenta con una declaración del todo explícita en la legislación.

En el caso de las opciones relacionadas con identificación de ahorros potenciales y reasignación del gasto, la coloración amarilla se explica por el hecho de que identificar las fuentes de ahorro e implementar un plan tendiente a reducir ineficiencias es un proceso complejo, políticamente delicado (podría presuponer quitar dinero a un programa para dárselo a otra instancia) y de largo plazo. Por ejemplo, identificar las fuentes de gasto no productivo en el sector salud implica preparar un amplio mapeo de todos los procesos sanitarios y un cálculo fino de los montos potencialmente generados. Además, debe existir voluntad política para ejecutar los cambios requeridos.

Por último, en materia de equidad, las medidas tendientes a gravar renta, disminuir evasión y flujos ilícitos e incorporar a trabajadores independientes dentro del esquema del seguro social surgen como alternativas proequidad. El resto de opciones se han valorado como fuentes amarillas por múltiples razones específicas. Por ejemplo, el aumento en el IVA o la reducción de exoneraciones podría ser más o menos equitativo dependiendo del diseño final del cambio, es decir, de si se mantienen las exoneraciones de la canasta básica, si hay especiales para ciertos rubros, etc. La reacción en el caso de las fuentes asociadas a cambios presupuestarios es similar por cuanto el efecto en equidad podría estar en función del sector sujeto a congelamiento o recorte del gasto.

► Cuadro 16. Semáforo de valoración de factibilidad por fuente

Alternativa de financiamiento	Legal	Política	Institucional	Equidad
<b>Expansión de la cobertura a la seguridad social</b>				
<b>Aumento en la recaudación de impuestos</b>				
Aumento del IVA				
Aumento en renta				
Consumos especiales				
Exoneraciones				
Evasión				
<b>Reasignación de gasto a categorías más eficientes</b>				
Enfoque contable del presupuesto				
Enfoque estratégico				
Eliminación de subsidios				
<b>Eliminación de flujos de financiamiento ilícitos</b>				
<b>Manejo de deuda (aumento del volumen o reestructuración)</b>				
Uso de reservas fiscales o del banco central				
<b>Adopción de un marco macroeconómico acomodaticio</b>				
<b>Aumento de ayuda externa y transferencias</b>				

## ► Capítulo 4. Reflexiones y conclusiones finales

Esta sección condensa las principales conclusiones y reflexiones derivadas del análisis desarrollado a lo largo del documento técnico:

1. Los pisos de protección social son un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional que deben garantizar, como mínimo, que, durante el ciclo de vida, todos quienes lo necesiten tengan acceso a la atención médica esencial y a una seguridad básica del ingreso que, en conjunto, garanticen el acceso efectivo a bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. Si bien no todos los países podrán implementar de inmediato todos los componentes que abarquen a toda la población, el piso de protección social proporciona un marco para la implementación progresiva, que asegura una visión holística y coherente de los sistemas nacionales de protección social como un componente clave de las estrategias nacionales de desarrollo.
2. La experiencia internacional y los ejercicios para estimar el costo de alcanzar un piso de protección social muestran claramente que es posible y asequible implementarlos. Se requiere de compromiso de los gobiernos, coordinación de los sistemas contributivos y no contributivos, y del análisis y posterior creación de espacio fiscal. En los estudios realizados por Durán-Valverde *et al.* (2020, 2019), en los que se analiza la brecha financiera para alcanzar protección social para todos y la cobertura sanitaria universal; tomando en consideración los efectos de la COVID-19, se determina que los países de América Latina y el Caribe requieren del 7,5 por ciento del PIB regional para lograr una cobertura universal en prestaciones de maternidad, discapacidad, vejez, niñez, y servicios de salud.
3. Durante los pasados 15 años, la inversión en protección social creció de forma importante en Ecuador y con tendencia al alza. Como proporción del producto nacional, la inversión en protección social promedió 7,5 por ciento del PIB, pasando del 6,3 por ciento en 2008-2012 a 8,3 por ciento en el quinquenio previo a la pandemia. En relación con ese quinquenio, 2020 trajo consigo un incremento de 1,1 puntos porcentuales en el PIB en la asignación a la protección social, de los cuales las dos terceras partes se explican por el aumento de prestaciones en seguridad social.
4. En cuanto a la cobertura por grupo poblacional y contingencia, el país muestra elevadas tasas en el seguro de salud; moderadas tasas en adultos mayores, familias pobres y personas con discapacidad, y tasas reducidas en mujeres embarazadas y personas desempleadas. La tabla a continuación muestra los datos sobre cobertura por grupo.

Grupo poblacional	Tamaño a 2020	Cobertura efectiva	Costo promedio
Familias en condición de pobreza	1 383 768	752 369	84,05 por mes
Mujeres embarazadas	338 066	29 120	1346 por caso
Personas con discapacidad >15 años	432 587	182 631	84,05 por mes
Seguro de salud	17 023 408	15 649 619	305 por año
Personas desempleadas	396 504	57 105	84,05 por año
Adultos mayores (65 años o más)	1 355 513	928 657	84,05 por mes

5. Con base en la población sin cobertura y el costo por beneficio, el análisis estima que la brecha de financiamiento alcanzaría el 2,51 por ciento del PIB. De ella, 0,64 por ciento del PIB alcanzaría para cubrir a todas las familias en condición de pobreza, mientras un 0,42 por ciento adicional sería suficiente para proveer de un beneficio económico a las mujeres embarazadas y un tanto similar al seguro de salud.

Grupo poblacional	Población sin cobertura	Requerimientos adicionales	% PIB
Familias en condición de pobreza	631 399	636 829 031	0,64 %
Mujeres embarazadas	308 946	415 841 316	0,42 %
Personas con discapacidad >15 años	249 956	252 105 622	0,25 %
Seguro de salud	1 373 789	419 005 645	0,42 %
Desempleo	339 399	342 317 831	0,34 %
Adultos mayores (65 años o más)	426 856	430 526 962	0,43 %
Total		2 496 626 407	2,51 %

6. Las discusiones en torno a la protección social no se deben limitar a cuestiones de recursos. Al menos dos asuntos podrían destacarse al respecto. El primero es la necesidad de debatir sobre aquellas intervenciones a las cuales el país desea apuntar. En un contexto de limitados recursos presentes y futuros, el primer paso para construir la estrategia está en definir las intervenciones que se incluirán dentro del piso de protección social. Segundo, la estrategia de financiamiento del sector de protección social debe responder a un enfoque más amplio que visualice el devenir de las distintas intervenciones en la próxima década como mínimo.
7. Las condiciones fiscales actuales y la ruta fiscal de la próxima década harán muy difícil crear espacio fiscal en los montos necesarios para avanzar hacia la universalización. Tanto la gobernanza vigente en materia de reglas fiscales como el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional inciden en que la programación de recursos para el sector se haga sobre la base de metas fiscales, no sobre la base de necesidades. Esta situación podría generar una brecha aún mayor a la existente actualmente en caso de que las necesidades crezcan por encima de la asignación de fondos. Este tema es fundamental: el espacio fiscal vía tributos tradicionales y aumento del gasto vía endeudamiento están altamente condicionados por el cumplimiento de las tres reglas fiscales y el acuerdo antes mencionado. Esto significa que toda expansión del gasto en protección social proveniente del Gobierno Central debe darse a partir del cumplimiento de tres condiciones: a) que no supere el aumento del PIB potencial; b) que sea neutral desde la perspectiva del balance fiscal primario, y c) que su expansión no incida en la meta con el Fondo de reducir el coeficiente de deuda en los próximos 10 años.
8. En vista de lo anterior, el avance en materia de financiamiento debe a partir de una estrategia multidimensional, es decir, considerando varias alternativas a la vez. Esto es así al menos por dos razones. Primero, porque no existe una única fuente que provea todos los recursos para cerrar el faltante de financiamiento. Aun si hubiese una opción, sería políticamente inviable por la magnitud del cambio que representaría. Por ejemplo, si el objetivo fuese cerrar la brecha aumentando el IVA, la tasa respectiva debería crecer en 5 puntos. Segundo, una estrategia que combine fuentes de financiamiento podría enviar mensajes políticos adecuados que eleven el apoyo a esta. Por ejemplo, una estrategia como la acá discutida podría combinar alternativas de recursos desde tres categorías: a) nuevos impuestos o incremento de aquellos existentes (IVA, renta, consumos especiales); b) mejora en la recaudación de los tributos ya existentes (evasión o flujos ilícitos), y c) eficiencia del gasto.

9. Dado el panorama anterior, se valora apuntar a extender la cobertura en trabajadores independientes; revisar el gasto y sus potenciales áreas de ahorro, y a luchar contra la evasión como puntas de lanza inicial de la estrategia de financiamiento del sector. La extensión de cobertura permite avanzar en coberturas de salud, maternidad y seguro de desempleo, luego de considerar que los beneficios otorgados a asalariados sean equiparados a los trabajadores independientes cuando corresponda. Por su lado, la revisión del gasto apoya la redistribución de recursos y permite cumplir la regla fiscal 2 (neutralidad del balance) y la regla fiscal 3 (en caso de que se genere un ahorro neto posredistribución al sector de protección social). La lucha contra la evasión no es una fuente de financiamiento de corto plazo, pero envía una señal política sobre el interés del Gobierno por gestar mejor los recursos existentes y cobrar/recuperar ingresos que ya fueron generados, pero no han llegado a sus arcas. De forma similar, el tema de la deuda con el IESS podría ser partícipe de este tipo de señales políticas.
10. La creación de impuestos, según lo visto en el cuadro de factibilidad, no cuenta con apoyo político en estos momentos. Aun así, se podrían elevar las discusiones en torno a alternativas a nivel técnico, con dos consideraciones iniciales. Primero, que se apruebe como un impuesto con destino específico (por ejemplo, financiar programas de protección social). Segundo, que tenga carácter temporal (10 años quizás) mientras se superan las limitaciones fiscales ya comentadas.
11. Como corolario, la discusión de aumentos a las tasas impositivas podría ser trasmutada por un debate sobre los grupos que efectivamente pagan impuestos y que han sido estimados en 3 por ciento de la población ecuatoriana.
12. El financiamiento por endeudamiento, muy utilizado como mecanismo de fondeo en el corto plazo, podría afrontar grandes limitaciones en Ecuador, pero no debe ser del todo descartado. Dado el acuerdo y la trayectoria decreciente del indicador de deuda, un aumento puntual del *stock* de deuda para financiar protección social tendría que darse en paralelo a recortes en otros ámbitos que permitan más que compensar ese incremento específico. Esta operación es complicada desde la perspectiva política, pero se complejiza aún más por el hecho de que el presupuesto del Gobierno ha experimentado recortes paulatinos en los últimos años que hacen más complejo continuar esa tendencia (por ejemplo, se aproxima a un piso presupuestario).
13. Un tema que ha ganado posicionamiento en las discusiones de espacio fiscal se refiere a la necesidad de volcar la mirada a la capacidad institucional para ejecutar recursos de forma eficiente y transparente como complemento a la generación de recursos. Existe cierta preocupación internacional por el énfasis que se ha dado a generar fondos sin que exista esa misma preocupación por fortalecer a las entidades y la facultad para ejecutar tales presupuestos, de manera que el espacio fiscal se transforme en bienes y servicios para la población. Esta discusión podría centrarse en cambios en materia de:
  - a. Formular presupuestos orientados para resultados.
  - b. Establecer mecanismos de fortalecimiento entre la planificación y el presupuesto.
  - c. Definir procesos de reclutamiento, gestión del flujo de caja y compras públicas que sean ágiles.
  - d. Diseñar y operar sistemas de monitoreo y evaluación.
14. Si bien la ayuda externa para el desarrollo no se visualiza como una fuente importante de financiamiento de programas de protección social, su papel podría ubicarse en otras instancias del proceso. Por ejemplo, los fondos de cooperación podrían apoyar el diseño de ciertos programas, la elaboración de ciertas leyes o la preparación de determinados estudios que podrían ser centrales en una estrategia de espacio fiscal.

## ► Referencias

---

- ACNUR. 2021. *Ficha Informativa de agosto 2021*. ACNUR – Ecuador. ACNUR - Factsheet Ecuador - Agosto 2021 (en inglés)
- Aguzzoni, Lucca. 2011. *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia*. ESS Paper 28. Ginebra: International Labour Office, Social Security Department. [https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994686443402676/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2](https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994686443402676/41ILO_INST:41ILO_V2)
- Arias, Karla. 2019. *Empleo informal y plataformas digitales en el Ecuador* [presentación en línea]. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2.\\_arias\\_k\\_presentacion.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2._arias_k_presentacion.pdf)
- Banco Central Europeo. 2012. *Monthly Bulletin June 2012*. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201206en.pdf>
- Barreix, Alberto, y Luis Corrales. (eds.). 2019. *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bertranou, Fabio; OIT. 2010. *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*. Oficina Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo.
- Burdano, Luis Fernando. 2020. *El Límite Natural de Endeudamiento comparado con el stock de deuda pública del Ecuador periodo 2000-2019*. Disertación de grado para obtener el título de economista, Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Casalí, Pablo, Fabián Vallejo, David Jaramillo, Ruth Lucio y Mario Velásquez. 2021. *Ecuador: Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Quito: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Chowla, Peter, y Tatiana Falcao. 2016. *Illicit Financial Flows: concepts and scope*. Working Paper Series. IATF. [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2017/02/Illicit-financial-flows-conceptual-paper\\_FFDO-working-paper.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2017/02/Illicit-financial-flows-conceptual-paper_FFDO-working-paper.pdf)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS). 2021. *Estadísticas de discapacidad*. Consultado: 10-06-2021. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>
- Development Committee / Banco Mundial / Fondo Monetario Internacional. 2006. *Políticas fiscales para promover el crecimiento y el desarrollo: informe provisional*. <https://www.devcommittee.org/sites/dc/files/download/Documentation/DC2006-0003%28S%29-FiscalPolicy.pdf>
- Durán-Valverde, Fabio, José F. Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar y Hazel Elizondo-Barboza. 2019. *Measuring Financing Gaps in Social Protection for Achieving SDG Target 1.3. Global Estimates and Strategies for Developing Countries*. Extensión de la Seguridad Social. Documento de Trabajo. ESS 073.
- . 2020. *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond*. Documento de trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- El Universo*. 2021. «Reserva internacional de Ecuador: ¿cómo funciona y en qué momento peligra?». 9 de marzo. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/reserva-internacional-de-ecuador-como-funciona-y-en-que-momento-peligra-nota/>
- Ekos*. 2021. «BCE prevé que reservas internacionales superen USD 6.000 millones, en 2021». 11 de agosto. <https://www.ekosnegocios.com/articulo/bce-preve-que-reservas-internacionales-superen-usd-6-000-millones-en-2021>

- Espinoza, Cristian, José Aguirre y Juan Carlos Campuzano. 2019. «Endeudamiento máximo sostenible sin riesgo de impago del sector público no financiero: el caso de Ecuador». *Revista Compendium: Cuadernos de Economía y Administración* 6(1): 1-14.
- Greenspan, Allan. 1999. Currency reserves and debt. World Bank Conference on Recent Trends in Reserves Management, Washington, D.C. 29 de abril. <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/1999/19990429.htm>
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2017. *Boletín Estadístico Número 23. Años 2017. Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística*. Quito.
- . 2020. *Boletín Estadístico Número 24. Años 2018-2019. Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística*. Quito.
- ILO (International Labour Organization). 2019. *Extending social security and facilitating transition from the informal to the formal economy: Lessons from international experience*. Geneva: Issue Brief No. 1/2019.
- IMF (International Monetary Fund). 2021. *Ecuador 2021 Article IV consultation, second and third reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for a waiver of nonobservance of performance criterion, and financing assurances review – press release; staff report; and statement by the Executive Director for Ecuador*. Washington: IMF Country Report No. 21/228.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2021. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores Laborales*. Quito, Ecuador.
- ISSFA (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas). 2020. *Información Estadística General Del Issfa, a diciembre de 2020*. ISSFA. <https://www.issfa.mil.ec/images/newWeb/Estadisticas/Informacion-estadistica-general-de-2020-a-diciembre.pdf>
- ISSPOL (Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional). 2020. *Informe de Rendición de Cuentas 2019*. ISSPOL. <https://isspol.org.ec/informe-de-rendicion-de-cuentas-2019/>
- Mbeng Mezui, Cédric Achille y Uche Duru. 2013. *Holding Excess Foreign Reserves Versus Infrastructure Finance: What Should Africa Do?* Working Paper Series 178. African Development Bank, Tunis, Tunisia. [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Working\\_Paper\\_178\\_-\\_Holding\\_Excess\\_Foreign\\_Reserves\\_Versus\\_Infrastructure\\_Finance-What\\_should\\_Africa\\_do.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Working_Paper_178_-_Holding_Excess_Foreign_Reserves_Versus_Infrastructure_Finance-What_should_Africa_do.pdf)
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2017. *Informe Mensual de Gestión de Bonos y Pensiones Diciembre 2017*. Quito: Dirección de Información y Datos.
- . 2020. *Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social – SiCES (2009-2016); – (2017-2020)*. <http://www.conocimientosocial.gob.ec/>
- . 2021. *Informe Mensual de Gestión de Bonos y Pensiones. Dirección de Información y Datos Abril 2021*. Quito: Dirección de Información y Datos.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. *Presupuesto General del Estado: Informe Semestral de Ejecución*. Quito, Ecuador.
- . 2021. *Ejecución Presupuestaria Consolidada por ítem. 2020*. Consultada 13/03/2021. Subsecretaría de Presupuesto. <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
- Moghadam, Reza, Jonathan D. Ostry y Robert Sheehy. 2011. *Assessing Reserve Adequacy*. FMI. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411b.pdf>
- Molina, Andrea, Mónica Pozo y Juan Carlos Serrano. 2018. Agua, saneamiento e higiene: medición de los ODS en Ecuador. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos y UNICEF (INEC-UNICEF). OECD. 2021. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021 – Ecuador*. París: OECD.

- OIM (Organización Internacional de Migraciones). 2021. *Monitoreo del flujo de población venezolana en Ecuador de febrero – marzo 2021, OIM*. Disponible en: Microsoft Word - REPORTE DTM R10\_final.docx (oim.org.ec)
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2011. *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa* (1.a ed.). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2016. *Mapeo de la población cubierta y no cubierta, con el mayor detalle posible de la caracterización según sectores, geografía entre otros aspectos de orden socio económico como su nivel de contribución, por el seguro social y las recomendaciones de políticas para su incorporación progresiva*. Quito: Programa para la Promoción de un Piso de Protección Social en la Región Andina.
- . 2019. *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Vol. 1: 50 Country Cases*. Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2020a. *Panorama de la Protección Social: Gobernanza, cobertura y sostenibilidad, Ecuador*. Casalí, P., Vallejo, F., Jaramillo, D., Lucio, R., Velásquez, M. Ecuador: Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.
- . 2020b. *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo*. Casalí, P., Vallejo, F., Jaramillo, D., Maldonado, R. Ecuador: Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.
- . 2020c. *Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social al 31 de diciembre de 2018*. Ecuador: Departamento de protección. Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2021. *Nota Técnica. Informe de análisis de la situación del Seguro de Desempleo en el Ecuador, su estructura y principales puntos de mejora*. Quito: Proyecto sobre Fortalecimiento del Sistema de Protección Social frente al Desempleo en el Ecuador, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, Países Andinos.
- Ortiz Crespo, Gonzalo. 2021. «Ecuador, un país con mano de obra joven pero sin trabajo». Plan V, 10 de junio. <https://www.planv.com.ec/historias/economia/ecuador-un-pais-con-mano-obra-joven-sin-trabajo>
- Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán-Valverde, Taneem Muzaffar y Stefan Urban. 2019. *Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ortiz, Isabel, Christina Behrendt, Andrés Acuña-Ulate y Quynh Anh Nguyen. 2018. *Universal basic income proposals in light of ILO standards key issues and global costing, ILO Working Papers*. International Labour Organization.
- Ortiz, Isabel, Fabio Durán-Valverde, Karuna Pal, Christina Behrendt y Andrés Acuña-Ulate. 2017. *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*. ESS Working Paper 58. ILO.
- Paitoonpong, Srawooth, Shigeyuki Abe y Nipon Puopongsakorn. 2008. «The meaning of «social safety nets»». *Journal of Asian Economics* 19: 467-473. 10.1016/j.asieco.2008.09.011.
- Peron Nicholls, Garth, y Alexandra Peter. 2014. «Fiscal Sustainability and Public Debt Limits in the Caribbean: An Illustrative Analysis». Capítulo 6. En: Charles Amo Yartey y Therese Turner-Jones, *Caribbean Renewal: Tackling Fiscal and Debt Challenges*. Washington: International Monetary Fund
- Perotti, Roberto. 2007. *Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions*. Policy Research Working Paper; No. 4365. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7359> License: CC BY 3.0 IGO.

- Primicias*. 2020. «¿Quiénes son los empleadores que más deben al IESS?». 9 de septiembre. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/deuda-empleadores-seguro-social-ecuador/>
- . 2021. «Evasión tributaria en Ecuador llega a USD 7000 millones, según CEPAL». <https://www.primicias.ec/noticias/economia/cepal-evasion-tributo-ecuador/>
- Puig Ventosa, Ignasi, Andrés Martínez, Zaira Vicuña, Gonzalo Córdova y Pedro Álvarez. 2018. «Subsidios a los Combustibles Fósiles en Ecuador: diagnóstico y opciones para su progresiva reducción». *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 28 (1): 87-106.
- Reuters. 2021. «Ecuador propone una ley para prohibir el uso de las reservas del banco central para gasto público». 8 de febrero. <https://www.reuters.com/article/economia-ecuador-reservas-idESKBN2A82MX>
- Roy, Rathin, y Antoine Heuty (eds.). 2009. *Fiscal Space. Policy Options for Financing Human Development*. Londres: Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781849771344/fiscal-space-rathin-roy-antoine-heuty>
- . 2015. *Policy Options for Financing Human Development: Fiscal Space*. <https://www.undp.org/publications/policy-options-financing-human-development-fiscal-space>
- Schaffitzel, Filip, Michael Jakob, Rafael Soria, Adrien Vogt-Schilb y Hauke Ward. 2019. *Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de las subsidios energéticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador*. Washington: Documento de Trabajo del BID N° IDB-WP-1026.
- Secretario General de la ONU. 2018. *Invertir en la Agenda 2030 es invertir en el futuro*. Asamblea General de la ONU, 24 de septiembre de 2018, Nueva York. <https://news.un.org/es/story/2018/09/1442222>
- SRI (Servicio de Rentas Internas). 2021. *Manual de Gasto Tributario 2020*. Quito: Coordinación de Investigaciones y Estudios conforme al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio de Rentas Internas publicado en el tercer suplemento del RO N. 388, 9 de febrero 2021.
- Tandon, Ajay, y Cashin, Cheryl. 2010. *Assessing Public Expenditure on Health from a Fiscal Space Perspective*. Health, Nutrition and Population (HNP) discussion paper. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13613> License: CC BY 3.0 IGO
- United Nations. 2016. *Coherent Policies for Combatting Illicit Financial Flows*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Issue Brief Series from the Inter-Agency Task Force on Financing for Development, July.
- . 2019. *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/>
- World Bank. 2017. *Illicit Financial Flows*. <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iff>





**Organización  
Internacional  
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark  
Torre 4, piso 3  
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar  
Quito - Ecuador

(593) 23824240  
<https://www.ilo.org/ecuador>

