

Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Ecuador

Mariana Naranjo Bonilla, investigadora, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Durante las últimas tres décadas, la matriz de protección social ecuatoriana ha estado caracterizada por las intervenciones sectoriales universales en educación y salud, en combinación con la aplicación de programas específicos de asistencia social focalizados en los más pobres, como el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y la pensión asistencial para discapacitados. Si bien se logró expandir la infraestructura social y se mejoraron los niveles de educación y salud de la población, el efecto redistributivo de las políticas sociales ha sido limitado, particularmente en la población rural y urbana marginal de las principales ciudades del país.

En la puesta en práctica de las políticas de protección social de los últimos treinta años se observan giros tanto como inercias importantes. Los principales cambios tienen que ver con el enfoque general y los objetivos explícitos de las políticas; al mismo tiempo, se han mantenido los principales instrumentos y modalidades de intervención. Continuaron, por ejemplo, la entrega gratuita masiva de los servicios de educación y salud, la planificación centralizada de la oferta pública y la organización de la intervención pública por sectores, financiada con recursos fiscales. Asimismo, un importante grupo de programas asistenciales como el BDH, los programas de atención infantil a menores de 5 años, la alimentación escolar, se convirtieron en componentes permanentes de la política social. Los servicios sociales han mejorado en infraestructura y equipamiento, pero aún tienen la calidad y oportunidad como temas pendientes, lo que redundará en una preservación de las desigualdades.

Por ello, la protección social en Ecuador se enfrenta a nuevos y complejos retos. Desde el inicio del gobierno del Presidente Rafael Correa (que asumió en enero de 2007), se buscó recuperar el rol protagónico del Estado en el diseño y ejecución de la política de protección social e instaurar nuevas modalidades e instituciones. Las acciones han estado orientadas a reemplazar la entrega focalizada, descentralizada y con participación del sector privado, por una provisión universal, centralizada y sectorial fortalecida de los servicios públicos regulares. Asimismo, se han dado cambios en el marco institucional de la protección social. Se ha preferido fortalecer la estructura burocrática regular, eliminando las entidades para-ministeriales que se crearon durante los años noventa. Se han puesto en marcha reorganizaciones y fusiones institucionales, que en el caso de la protección social, las integra al Consejo Sectorial de la Política Social.

El cambio en las formas de financiamiento de las acciones sociales es otra diferencia esencial de la actual política de protección social. Las intervenciones giran en torno a fortalecer la producción y financiamiento público de los servicios sociales, y la gratuidad de los servicios en reemplazo de alternativas mixtas (producción privada y financiamiento público o producción privada y financiamiento mixto, compartido por el Estado y los beneficiarios). Los niveles alcanzados en la cobertura del sistema de protección social ecuatoriano han sido financiados con ingentes recursos provenientes de fuentes no regulares ni permanentes (incremento de los precios internacionales del petróleo y endeudamiento interno y externo), lo que previene sobre la sostenibilidad de las políticas y programas vigentes. Este es un aspecto en el cual las autoridades deberán poner especial atención, a fin de no sufrir retrocesos.

Si bien las intenciones de cambio del gobierno del Presidente Correa y las medidas adoptadas en los últimos años apuntan a una dirección diferente, no han logrado aún instaurar un nuevo modelo. Las modificaciones introducidas a los programas y políticas vigentes tratan de adaptar lo existente a los objetivos declarados de la "Revolución ciudadana" en que se encuentra empeñado el gobierno, pero solo en menor medida han llevado a cambios de carácter estructural. Asimismo, los cambios regulatorios e institucionales introducidos representan un giro en el enfoque de la protección social, pero no siempre se ha logrado cristalizarlos en un mayor bienestar de los excluidos.

Pese a los ingentes recursos invertidos –el gasto social ampliado subió de 10,7 por ciento del PIB en 2006 a 15,0 por ciento en 2012– y a los nuevos intentos de reforma de la matriz de protección social ecuatoriana, en el país hace falta una discusión crítica sobre los efectos de las políticas aplicadas. El tema de la rendición de cuentas, la evaluación y el escrutinio público es materia pendiente aún no materializada en la acción gubernamental. También sigue irresuelta la discusión constructiva sobre los cambios que debe acompañar al accionar en este sector en el nuevo período de gobierno 2013-2017.

Finalmente hay que reconocer que, en un país cuya tercera parte de la población económicamente activa (PEA) se desenvuelve en una economía de autoconsumo y subsistencia, los esfuerzos del último período han logrado incrementar los ingresos de la población y disminuir la desigualdad principalmente del segmento formal moderno. El coeficiente de Gini de ingresos nacional disminuyó de 0,56 en 2002 a 0,48 en 2012. Sin embargo, la situación del segmento no mercantilizado no se corresponde con tales cambios. Además, es importante tener presente que la desigualdad tiene otros componentes importantes –más allá de los ingresos–, tales como la desigualdad en el acceso a salud, educación, nutrición, vivienda y empleo, precisamente en las zonas urbano marginales y rurales del país, cuyas demandas siguen pendientes.

Referencia:

Naranjo Bonilla, M (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador, Documento de Proyecto No. 552, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este *One Pager* es el resultado de una colaboración entre el IPC-IG y la CEPAL.