

Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)	Título
Minteguiaga, Analía - Autor/a; Ubasart-González, Gemma - Autor/a;	Autor(es)
	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2013	Fecha
	Colección
Revolución ciudadana; Régimen de bienestar; Política social; Ecuador;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219050537/informe.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual CC BY-NC-SA http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González*

REVOLUCIÓN CIUDADANA Y RÉGIMEN DE BIENESTAR EN ECUADOR (2007-2012)

Trabajo final del proyecto de investigación financiado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)¹

*Analía Minteguiaga es Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO-México), Licenciada en Ciencia Política (FCS-UBA) y Máster en Políticas Sociales (FCS-UBA). Integrante del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y miembro de la Carrera de Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Argentina. Autora y co-autora de diversos artículos en torno a las temáticas de las políticas sociales y las políticas educativas (analiamente@hotmail.com). Gemma Ubasart-González es Doctora, DEA y Licenciada en Ciencia Política (UAB), Máster en Sistema Penal y Problemas Sociales (UB), DEA en Derecho (UB) y Posgrado en Investigación Social Aplicada (CIS). Actualmente desarrolla su actividad docente e investigadora en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) del Ecuador a través del programa Prometeo de la SENESCyT. Ha realizado estancias en la London School of Economics and Political Science (UK), Università di Padova (Italia), University of Ottawa (Canadá) y Science Po (Francia). Sus áreas de interés son las políticas públicas, el gobierno local, los movimientos sociales y la criminología (gemmaubasart@gmail.com). Agradecemos la colaboración de Dra. Valeria Coronel y la asistencia de Gregorio Páez.

¹Programa de Becas CLACSO-ASDI de Promoción de la Investigación Social. Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe. Democracia, ciudadanía y justicia social (2013).

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN: VOLVIENDO LA MIRADA A LA ACCIÓN DEL ESTADO Y SUS INTERVENCIONES</u>	3
<u>1. RÉGIMEN DE BIENESTAR COMO PUNTO DE PARTIDA: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO</u>	6
1.1. COMPONENTES DEL BIENESTAR: OPERACIONALIZANDO LA NOCIÓN	7
1.2. LOS CONCEPTOS DEL BIENESTAR	10
1.3. PERSPECTIVA METODOLÓGICA	14
<u>2. REVOLUCIÓN CIUDADANA: RETORNO DEL ESTADO Y AVANCES EN LA RECUPERACIÓN DE SU FUNCIÓN DE BIENESTAR</u>	14
2.1. CRISIS DE HEGEMONÍA NEOLIBERAL Y CAMBIO CONSTITUCIONAL	15
2.2. EL RETORNO DEL ESTADO	17
2.3. REVOLUCIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS DE BIENESTAR	18
<u>3. RÉGIMEN DE BIENESTAR EN ECUADOR. EXPLORANDO CONCEPTOS</u>	22
3.1. (DES)MERCANTILIZACIÓN	22
3.2. ESTRATIFICACIÓN	34
3.3. (DES)FAMILIARIZACIÓN	47
3.4. CALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO	53
<u>4. A MODO DE CONCLUSIÓN. UN RÉGIMEN DE BIENESTAR EN CONSTRUCCIÓN Y DISPUTA</u>	58
<u>5. AGRADECIMIENTOS</u>	64
<u>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	65

Introducción: volviendo la mirada a la acción del Estado y sus intervenciones

La presente investigación tiene por *objeto teórico de estudio* el Régimen de Bienestar conformado durante el proceso político denominado “Revolución Ciudadana” en Ecuador, esto es bajo el periodo instaurado con la llegada al poder constitucional de la República del Econ. Rafael Correa Delgado y su movimiento político “Alianza País”, desde 2007 hasta el año 2012². El *objeto empírico de estudio* es en cambio el conjunto de políticas públicas que desde el marco teórico propuesto participan de la configuración del mencionado Régimen.

Desde este lugar la investigación aporta a un campo escasamente indagado: el ámbito de las políticas públicas, y en concreto el de las políticas de bienestar, desde una perspectiva *transversal*. Como señalan Subirats y Gomà para el caso español, pero completamente aplicable a la región latinoamericana: “la política (en el sentido de *politics*) [...] ha sido analizada en profundidad, tanto en sus aspectos estructurales (articulación institucional y administrativa) como en su dimensión actitudinal y dinámica (cultura política, sistema de partidos y comportamiento electoral). Sin embargo, son escasos los estudios politológicos sobre los procesos de actuación de los poderes públicos. Y más aún aquellos que, por encima de análisis sectoriales concretos, abordan una reflexión global sobre las políticas públicas” (1998: 13). Resulta llamativa esta desatención en un contexto de espectacular incremento de la capacidad de actuación de los poderes públicos, reflejado entre otros elementos en la evolución expansiva del gasto o el aumento del número de servidores y servidoras públicos.

Hace ya varias décadas los procesos de democratización generaron nuevos espacios de formulación de demandas sociales y traslado de una parte de ellas a la esfera política, provocando una expansión del alcance de la agenda de actuación pública (Ffrench-Davis, 1991; O'Donnell, 1993). Se trató de un modelo de institucionalización de la democracia que ha operado como factor determinante de la reestructuración del mapa de actores, estatales y no estatales, y ha repartido oportunidades desiguales de incidencia en los contenidos y efectos de política pública.

Además en los últimos años en América Latina, bajo la llegada al poder institucionalizado de gobiernos que se autoproclaman -o que son denominados, tanto por sus defensores como detractores- como “progresistas” o de “izquierda”, se han inaugurado al menos dos procesos destacados que profundizan en esta línea. Por un lado, se observa una dinámica de recuperación del Estado que se ve en la reapropiación de recursos y en la capacidad de autoridad, rectoría, regulación, control y planificación de los poderes públicos; y, por el otro, un aumento sostenido del gasto y la inversión pública y de las coberturas de servicios y extensión de los derechos sociales. Sin embargo, pocos han sido los esfuerzos académicos para analizar esta nueva actuación del Estado y menos aún que lo hayan hecho desde la perspectiva de sus intervenciones.

En este sentido, el estudio que se presenta en este Informe Final se inserta en el ámbito de las indagaciones sobre las transformaciones estatales en Latinoamérica. Así la investigación se realiza en el marco de dos áreas o disciplinas de estudio: la primera, en la teoría del Estado, profundizando las mutaciones estatales post Consenso de Washington; y la segunda, en el análisis de las políticas públicas, buscando comprender las intervenciones del Estado en el campo de las “*policies*”. Es en esta línea que la propuesta investigativa aquí contenida no se queda simplemente en un debate de ideas sobre el Estado y sus cambios sino que trata de comprender la materialidad de su accionar.

² La decisión de fijar como fecha de cierre del análisis el año 2012 respondió al interés de observar una etapa política que incluyó la llegada al poder gubernamental de Rafael Correa en 2007 y el periodo abierto con su nueva elección como Presidente y la de la primera legislatura después de la Constitución de 2008. Esta investigación no entró en el análisis de la fase abierta con la re-elección de Correa y la segunda legislatura luego del proceso electoral de febrero 2013.

Muchos estudios actuales sobre las transformaciones estatales y las políticas de bienestar en el contexto latinoamericano tienen un fuerte componente normativo: están más preocupados por juzgar/sentenciar el fin del neoliberalismo o de otra etapa anterior³ o, por el contrario, ver una simple continuidad del orden neoliberal. Danani y Grassi apuntan sobre el peligro de quedar atrapados en el “conformismo” bajo el cual todo cambio se constituye *per se* en “positivo” y/o “progresista”; o en el “oposicionismo”, en donde solo se registra lo que falta, la insuficiencia y la continuidad (2008: 261). El mejor antídoto contra tales males, y el que se ha intentado observar en esta pesquisa, es no solo mantener una mirada histórica ajustada al recorte de la realidad (problematización) propuesto, sino una perspectiva de procesos, ya que solo en ellos se pueden realmente capturar las transformaciones (que siempre contienen algo del pasado), las “contradicciones (en su sentido productivo [como] puntos de apoyo para nuevas transformaciones), [y también] preguntarnos por los vacíos” (Danani y Grassi, 2008: 261).

Por otra parte, en la presente investigación el horizonte de sentido no es Europa y los denominados “países desarrollados”, sino nuestra región. Aquella que, convertida ya en tópico, se indica como la más desigual del planeta y, por ende, necesita de más y mejores esfuerzos “razonados” y de diálogo con la “realidad” para entender su funcionamiento y brindar soluciones a tan indefendible situación. Así, pues, el trabajo propuesto claramente no está encerrado en la “torre de marfil” de la universidad. Busca comprender la acción institucional pero también incidir en esta acción. La academia no puede estar como un ente aislado e indolente, ajeno a lo que pasa en el mundo que la circunda. Además se trata de una apuesta analítica para examinar la “complejidad productiva” involucrada en la actuación del Estado a través de sus intervenciones públicas, y para capturar su papel generador u obstructor de diversas formas de bienestar de la población.

Deliberadamente interesa darle un sentido global y transversal al análisis de las intervenciones estatales indagadas. Es decir, visibilizar su productividad bajo un carácter multisectorial y multidimensional. Desde este lugar, la estrategia metodológica también (a fin de ser coherentes) debe intentar ofrecer otra vía de entrada a los análisis sobre el bienestar, diferente a los estudios que se han llevado a cabo en el país tradicionalmente. Es indispensable aportar al campo de las investigaciones empíricas, esto es, investigar realizando importante trabajo de campo que nos acerque de manera inductiva a la realidad social. Pero, al mismo tiempo, se quiere ir más allá de los resultados que ofrecen los estudios de corte exclusivamente cuantitativo, que si bien han sido altamente relevantes para avanzar en el conocimiento, contienen “sombras” o “lagunas” sobre los procesos examinados. Las aproximaciones cuantitativas son la mejor forma de hacer comparaciones entre países, alcanzar generalizaciones y construir tipologías. En cambio son las aproximaciones cualitativas, a través de los estudios de caso, las que posibilitan la comprensión más detallada de la realidad política, institucional y social de un país. Sin duda, la vía cualitativa resulta más compleja, más extensa, requiere de otros recaudos y vigilancias, pero también permite echar luz sobre fundamentales diseños, implementaciones y efectos de las políticas estatales. En el presente trabajo se intenta dar un primer paso, a través de un estudio de caso (el de Ecuador), para avanzar en una agenda que puede ser prolífica y ambiciosa.

Por último, la investigación que hoy se expone plantea avanzar en los análisis sobre el Régimen de Bienestar en un contexto de cambio como el actual, ya que hasta ahora han estado centrados en nuestras latitudes en la etapa neoliberal. En el marco de la literatura sobre el “legado de política pública” (Janoski y Hicks, 1994) se conocen importantes reflexiones sobre el alcance de la dependencia histórica (*path dependency*) entendida como factor de restricción de las opciones realmente disponibles de política pública en un momento determinado. También se sabe que otras perspectivas han intentado demostrar la factibilidad de giros estratégicos de política, sobre la base de nuevas correlaciones de fuerza o de paradigmas cognitivos alternativos emergentes, más allá del legado de decisiones previas y las restricciones que éstas construyen (Subirats y Gomà, 1998: 14).

³ Categorías como “fin de la hegemonía neoliberal”, “post-neoliberalismo”, “post-desarrollismo” o “neo-desarrollismo” se han amplia y laxamente utilizado.

En los hechos se reconoce que nunca es un todo o nada. Más bien se trata de ver qué sucede en el marco (y en el medio) de ese inerradicable *trade off* entre la fuerza de las determinaciones históricas y sus continuidades, y la emergencia de condiciones novedosas que permiten producir mudanzas y disrupciones, y siendo plenamente conscientes que estas últimas conllevan siempre “algo” de las primeras.

En este sentido nos preguntamos: ¿Hasta qué punto los países de América Latina que han iniciado en la última década procesos de cambio social, político y económico significativos dan luces sobre modificaciones en la agenda social? Por ejemplo, el Ecuador de la “Revolución Ciudadana” que claramente en el registro discursivo y brindando señales de mutaciones institucionales importantes, ¿produjo o no un giro de esta naturaleza, cristalizando nuevas políticas que rompen las orientaciones del paradigma neoliberal antecedente y creando otras formas de producción del bienestar? ¿En qué medida los cambios acontecidos, que en el caso ecuatoriano llegan incluso al nivel de la normativa constitucional, suponen una alteración cardinal? ¿O se trata de una simple supervivencia de lo anterior, o estamos a medio camino, generando una simple adaptación a un nuevo contexto? Estas y otras preguntas se intentarán responder a lo largo de las páginas que siguen. Se trata de un proceso de investigación en construcción y, por lo tanto, debe tomarse como una suerte de descripción e interpretación exploratoria, en base a un importante levantamiento de datos cuantitativos y cualitativos, que se va a continuar trabajando a futuro.

Quito, diciembre de 2013

1. Régimen de Bienestar como punto de partida: marco teórico y metodológico

La noción académica de Régimen de Bienestar o de Régimen de Estados de Bienestar ha sido altamente fértil. En términos generales, se podría decir que ha buscado deliberadamente superar los modelos teóricos clásicos del estudio del/de los Estado/s de Bienestar y las políticas sociales (Polanyi, 1957; Titmuss, 1958; Rossanvallon, 1981; Spicker, 1988; entre otros). Estos tendían a ser investigaciones unidimensionales (o al menos, no transversales) y, a la vez, presentaban un análisis fragmentado y a-político (o a-ideológico) de la realidad. Por un lado, suponían una mirada profundamente fraccionada y aislada de los diferentes sectores de política pública, y siempre reducida al campo social; en particular, olvidando la vinculación inseparable entre políticas sociales y económicas. Por el otro, se trataba de esfuerzos analíticos que desconocían el papel clave que desempeñan los “proyectos de país” en las intervenciones sociales diseñadas e implementadas. De esta manera, los continuos y tipologías que se establecían en la bibliografía sobre el bienestar y el cuidado en un pasado podían no dar cuenta realmente del tipo de modelo general de sociedad y orden social que se estaba construyendo.

Así pues, las obras seminales de Esping-Andersen (1993, 2000) supusieron un enriquecimiento cognitivo que permitió: 1) construir una mirada integral más allá de la fragmentación sectorial de análisis previos, focalizados en un tipo concreto de políticas como las educativas, sanitarias, de seguro social, etc.; 2) integrar los análisis sin perder de vista que el objetivo último era dar cuenta del modelo de sociedad que se estaba construyendo con tales intervenciones, es decir “mirar el árbol sin perder de vista el bosque”.

A esto se deben agregar otros tres fundamentales aportes: 3) superar una aproximación cuantitativista, basada exclusivamente en el análisis de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta, “sociologizando” el análisis; 4) considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar sino también tener en cuenta la esfera mercantil, la comunitaria o social y la familiar; y, 5) facilitar el desarrollo de aproximaciones comparativas entre países y modelos.

Esta nueva agenda hizo posible la comprensión de la naturaleza de las diferentes esferas que están implicadas en la prestación del bienestar y el cuidado, más allá del Estado. Como apuntan Gallego, Gomà y Subirats (2003a:47), “las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de los múltiples ejes de desigualdad -de clase, de ciudadanía, de género, etc.-, que surcan múltiples esferas -pública, mercantil, asociativa, familiar-”. Si una necesidad no es cubierta por el Estado, muy probablemente recaerá sobre otra esfera. Analizar, por lo tanto, el bienestar desde esta visión más amplia, permite no solo mejorar los diagnósticos sino también las orientaciones en materia de políticas públicas.

Sin embargo, debe establecerse de forma clara y patente que el eje de análisis, por más que se vislumbren esas otras esferas de producción de bienestar, resultan las acciones del Estado y cómo estas suponen distribución de papeles y responsabilidades entre esos diversos ámbitos, así como los grados diferenciales de complementariedad, yuxtaposición o exclusividad entre tales. En este sentido, la mayoría de estudios (y el presente no es una excepción) no están centrados en capturar las acciones que desarrollan autogestiva y/o autónomamente esas esferas distintas del Estado. La mirada siempre está *en el Estado*, sus políticas y su relación con las restantes esferas. Lo que no supone negarlas ni invisibilizarlas.

En este sentido, se parte de la idea que el Estado, por su acción u omisión, establece condiciones para la activación o desactivación de la intervención del resto de ámbitos. Es decir, la definición del grado de *principalidad o subsidiariedad* de la política estatal deduce justamente el funcionamiento de otros mundos del bienestar. Se trata siempre de las dos caras de una misma moneda.

Por último, retomando los aportes de Esping-Andersen, además de contribuir con un marco teórico-metodológico novedoso para el análisis de la materialización del bienestar y los cuidados, también es destacable el establecimiento de una tipología sobre Regímenes de Estado/s del Bienestar -en su caso en Europa y algunos países desarrollados- y la utilización del método comparativo⁴ para este propósito. Debemos advertir que si bien en el presente estudio, como se ha expuesto en la introducción, se ha preferido la utilización metodológica del “estudio de caso” para priorizar la comprensión de las modificaciones de la “*polity*” y “*policies*” en el Ecuador de la Revolución Ciudadana, está previsto que en próximos trabajos se aplique también el método comparativo para establecer tipologías más actuales a las existentes para la región latinoamericana.

1.1. Componentes del Bienestar: operacionalizando la noción

Partiendo de que la noción de Régimen de Estados de Bienestar o Régimen de Bienestar supone una conceptualización compleja de las intervenciones del Estado que participan, por acción u omisión, en el establecimiento del bienestar de la población, es importante definir con claridad cuáles son sus componentes en términos de los campos/sectores de políticas que intervienen y en lo referente a las dimensiones de la vida social que dicha regulación pública afecta e interesa capturar.

Desde este lugar se trata intencionada y voluntariamente de un esfuerzo por desvestir el concepto de Régimen de Bienestar de sus connotaciones normativas y hasta evaluativas que han llevado -cuando se lo contrasta con la realidad- a engendrar decepciones y a mostrar las distancias con lo que se considera “el ideal” y a alimentar -sin análisis empíricos- un discurso crítico en torno al mercado, la familia y al propio Estado por sus mayores o menores niveles de intervención en ámbitos de la vida social.

Se trata, por tanto, de un intento por hacer un uso descriptivo de la noción y someter la emergencia, constitución y funcionamiento de los Regímenes de Estado de Bienestar *históricos* a una descripción fenomenológica. Es decir, un esfuerzo por otorgarle una adecuación empírica y operacionalizada⁵. En este sentido, las contribuciones de Esping-Andersen (1993) han sido sustanciales. A la hora de indicar sus componentes nos habla de:

- El *mundo de los derechos* que las políticas generan.
- En el *campo de los efectos* del Régimen de Bienestar en la generación de diferencias de clase o estatus menciona: a) las reglas, los beneficios, y las precondiciones para el acceso y usufructo de la protección; b) la relación entre los ámbitos de protección y seguridad públicos y privados; c) la lógica de la acción focalizada y con operatorias de comprobación de medios de vida; d) las cuantías de los subsidios en términos de reposición del ingreso;

⁴En este sentido, el autor establece para los países que analiza la existencia y operatoria de tres Regímenes de Bienestar: el liberal, el conservador y el socialdemócrata. En el Estado del Bienestar *liberal* “predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios [de vida], las transferencias universales son modestas o los planes modestos de seguros sociales”; aparecen como centrales “normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo”, y la consecuencia es un régimen que “minimiza los efectos de la mercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales” y construye un orden dual (1993:47). En el Estado del Bienestar *conservador*, “los derechos fueron vinculados a la clase y al status social”, con una “estructura estatal perfectamente preparada para desplazar al mercado como proveedor del bienestar social” y “fuertemente comprometidos con la conservación de la familia tradicional” (1993:48). Estos regímenes son también, en muchos casos, fuertemente corporativistas, en donde predomina la producción y reproducción de las diferencias de clase y status. En el Estado del Bienestar *socialdemócrata* se busca promover “una igualdad en los estándares más elevados”, dándose así una elevada desmercantilización y “programas universalistas que, sin embargo, se adaptan a expectativas diferenciadas”, siendo destacable el hecho del alto compromiso con la prestación de servicios sociales “no sólo para atender a las necesidades de la familia, sino también para permitir que las mujeres puedan elegir el trabajo en lugar del hogar” (1993:49).

⁵ Una reflexión similar plantea Rabotnikof (1995) para la noción de espacio público.

- La *relación entre bienestar y trabajo*: a) acceso empleo de calidad con protecciones, b) estructura del mercado de trabajo y posibilidades del pleno empleo; c) sostenibilidad del sistema de bienestar (régimenes con compromiso con el bienestar social).

Volviendo a la idea de que siempre se trata de una caracterización de Regímenes de Estado de Bienestar *históricos*, no se puede dejar de indicar que Esping-Andersen se centra en un estudio de 18 países de Europa y del mundo desarrollado⁶ durante la década de 1980⁷. Por las particularidades de las naciones analizadas y por el recorte temporal, se comprende que se haya concentrado en un puñado de políticas y ámbitos relevantes en aquel contexto y aquella época: el empleo y las condiciones del mercado laboral, las políticas de jubilaciones y pensiones (seguridad social), las de protecciones ligadas a las situaciones de enfermedad y desempleo, y la relación público/privado en los subsidios y seguros⁸.

Siendo conscientes que el escenario donde se gestan modelos de bienestar en la Europa del Sur o en Latinoamérica es distinto de aquel en que se construyen los Estados del Bienestar de la Europa occidental democrática post II Guerra Mundial, interesa identificar y redefinir qué componentes podrían servir para caracterizar distintos modelos y tipologías. Así pues, y tomando como inspiración los trabajos de Gallego, Subirats y Gomà (2003a) y de Adelantado y Gomà (2000), se pueden capturar los siguientes componentes, que han sido útiles para avanzar en la operacionalización del concepto:

- el referente normativo “predominante” (Adelantado y Gomà, (2000) y/o “global” (Gallego, Subirats y Gomà, 2003a) del modelo;
- la manera cómo se configuran los derechos sociales pilares del bienestar;
- el modo de estructurar la protección social;
- régimen de fiscalidad;
- las formas o esquemas de relaciones de empleo; y
- y los efectos/impactos en la estructura social.

Por otra parte, si bien los trabajos de los autores citados no recurren a estos componentes para la selección de políticas públicas a analizar (no hay tal selección), en el presente estudio se ha utilizado para tal fin. Es decir, a partir de los componentes identificados por estos autores se han delimitado las políticas que entrarían dentro del análisis del Régimen de Estado de Bienestar para el estudio del caso ecuatoriano. En cuanto a los componentes “referente normativo predominante o global” y “efectos/impactos en la estructura social” es indiscutible que resultan fundamentales, mas no pueden ser traducidos en un tipo de políticas públicas específico. Más bien hacen referencia a sus productividades/resultados en un sentido transversal y multidimensional (y en el caso de la presente investigación serán vistos a partir del análisis de conceptos que se proponen en el siguiente apartado). A continuación se expone un grafico que sintetizaría la mirada propuesta sobre el Régimen de Bienestar.

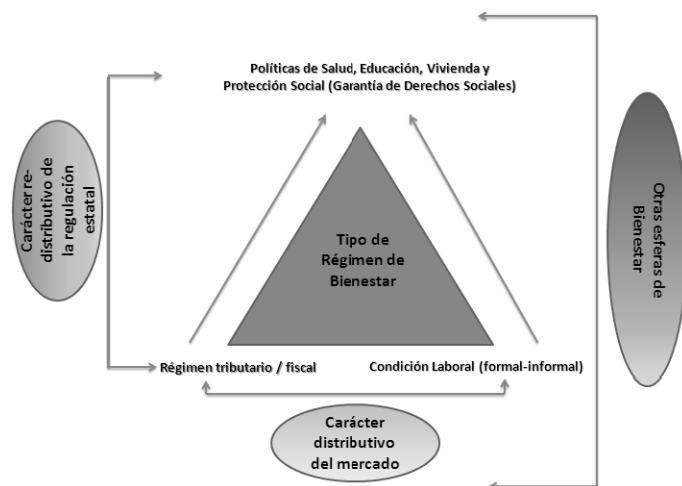
⁶ Los países son: Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Italia, Japón, Francia, Alemania, Finlandia, Suiza, Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia.

⁷Específicamente entre 1981 y 1989.

⁸ Es importante indicar que en el modelo de Esping-Andersen en los capítulos teóricos se hace referencia a un conjunto amplio de políticas que entraría en el análisis del Régimen de Bienestar, tales como educativas, de salud y de seguridad social; sin embargo en los capítulos dedicados propiamente al análisis empírico se centra en las de seguridad social.

Gráfico 1

Régimen de Bienestar



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, el resto de componentes podrían ser desagregados en políticas públicas puntuales, revelando la integralidad e intersectorialidad involucrada en la noción de Régimen de Bienestar o Régimen de Estado de Bienestar. Así se llegaría a un primer nivel de concreción que será de guía para nuestra investigación⁹.

⁹ Si se asume que la mirada de este trabajo investigativo se centra en el Estado y un conjunto de sus políticas, se debe aclarar desde qué lugar se las analizará. Existen diversas formas de proceder para esta exploración. El instrumento analítico más utilizado es el conocido como el “ciclo de la política pública” (Aguilar Villanueva, 1992; 2000). Este es muy útil cuando quiere llevarse a cabo un estudio de caso y estudiar una política pública desde el momento de su formulación hasta su evaluación. Sin embargo, para desarrollar el presente estudio se ha considerado más pertinente hacer uso de otro enfoque que otorgue mayor facilidad para proceder a un *análisis transversal* de diversas políticas, en un periodo temporal concreto y en el que se contemplen políticas, planes, programas y proyectos diseñados e implementados por diversas instituciones públicas. Aunque como se verá dicho uso resultó heterodoxo, es decir, no se trató de una aplicación “a rajatabla”, y más bien sirvió de guía para ver qué aspectos quedaron iluminados con la presente investigación y cuáles deberán ser retomados en posteriores indagaciones. El análisis propuesto distingue tres dimensiones o vertientes de las políticas (Gomà y Subirats, 1998 y 2001), a saber: la sustantiva, la operativa y la simbólica. La primera se refiere al QUÉ de la política, que pretende explorar contenidos, objetivos, prestaciones y coberturas. Se realiza desde la descripción de las políticas, planes, programas y proyectos. La segunda se refiere al CÓMO de la política, que pretende analizar el marco institucional, las redes de actores, los conflictos, las demandas y los intereses. La tercera se refiere al POR QUÉ de la política, y pretende describir la ideología y valores que hay detrás de la acción política. Desde este lugar puede decirse que la pesquisa que aquí se expone trabaja fundamentalmente en la dimensión sustantiva de las políticas y, en menor medida, en la operativa, sobre todo en la descripción del marco institucional formal (normativas) y en la identificación de actores (no se trabajará en el resto de elementos de esta dimensión ni en la dimensión simbólica). Sobre esta base se agregarán, a su vez, dos cuestiones consideradas centrales. La primera: la descripción de las etapas o periodos de la política. Aquí aparecerán los antecedentes de las políticas analizadas, sobre todo concentrándonos en el periodo temporal antecedente, caracterizado por la gran mayoría de la bibliografía consultada como “neoliberal”, y en la descripción de la etapa correspondiente al gobierno de la Revolución Ciudadana. La segunda cuestión puede ser denominada como el “para qué” de la política. Justamente este elemento aparece en las referencias bibliográficas sobre Regímenes de Estados de Bienestar ya citadas hasta ahora y se refiere a los impactos, efectos y consecuencias que generan las políticas en la estructura social y en los clivajes de un país.

Tabla 1**Componentes y políticas públicas del Régimen de Bienestar**

Componentes	Políticas Públicas
<i>Cómo se configuran los derechos sociales pilares del bienestar</i>	Políticas de educación
	Políticas de salud
<i>Modo de estructurar la protección social</i>	Seguridad social
	Políticas de atención a la dependencia o de grupos de atención prioritaria
	Políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza
<i>Régimen de fiscalidad</i>	Política fiscal y tributaria
<i>Relaciones de empleo</i>	Políticas activas de ocupación
	Protección de derechos laborales

Fuente: Elaboración propia.

1.2.Los conceptos del Bienestar

Los componentes apuntados anteriormente permiten observar la relación entre los referentes estructurales del bienestar y las distintas formas de su materialización a través de políticas. Además, el análisis de estos componentes ayuda a comprender cómo se van configurando *los conceptos* que los distintos autores han asociado a la noción de Régimen de Bienestar o de Régimen de Estados de Bienestar.

Esping-Andersen para poder llegar a establecer su marco teórico-metodológico y, posteriormente, su tipología de Regímenes de Estados de Bienestar trabaja a partir de dos macro conceptos. El primero es denominado por el autor como *desmercantilización*, el cual “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales de la esfera mercantil (1993: 41). Como se desprende de la definición anterior, por un lado, se observa la idea de proporcionar servicios en tanto derechos y, por el otro, garantizar medios de vida (subsistencia) sin hacer intervenir a la esfera mercantil. En este sentido, la propuesta del autor se centra en analizar el grado de desmercantilización que se generaría, en los países por él analizados, como consecuencia de las políticas públicas que se llevan a cabo.

El segundo concepto utilizado por el autor es el de *estratificación*. Para explicarlo Esping-Andersen indica que el “Estado del Bienestar no es solo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, sino que es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. De esta forma las políticas pueden (o no) generar problemas de estratificación (por clases y status), es decir formas de desigualdad y diferencia” (Esping-Andersen, 1993: 44).Dicha estratificación es pensada en torno a los efectos que tiene el Régimen Estado del Bienestar sobre la estructura social.

Finalmente, si bien no lo coloca explícitamente como un concepto central a analizar, puede inferirse un último elemento de estudio. Nos referimos al *empleo* o en los términos de Esping-Andersen la relación entre el Régimen de Bienestar y el mercado laboral. De esta manera, “el mundo del empleo (dependiendo de cómo se haya configurado y funciones) otorga protecciones y, a su vez, el sistema de bienestar debe financiarse con ingresos por salarios derivados de ese mercado, los cuales deben maximizarse para sostener el esquema de bienestar (con un mayor número de gente trabajando y un menor número de personas que viven de las transferencias sociales)”(Esping-Andersen,1993: 49).

Es decir, desde la mirada del autor danés no hay forma de comprender un determinado Régimen de Bienestar si no se piensa el mercado laboral, en sus miembros, componentes, prestaciones, normas y reglas.

1.2.1. Bienestar en clave latinoamericana

En el caso de la región latinoamericana, diversos estudios han intentado caracterizar las políticas de bienestar. Cabe señalar, sin embargo, que la producción académica es relativamente reducida hasta el cambio de milenio, lo cual no es una casualidad. La poca presencia de investigaciones sobre Regímenes de Bienestar -más allá de cuestiones de “pobretología” o de políticas sociales unidimensionales¹⁰- no puede desvincularse de la realidad política, social y económica del contexto latinoamericano durante los años ochenta y noventa, así como del tipo de intervenciones públicas, de mercado y comunitarias que se han llevado a cabo en el campo de la inclusión y la protección social.

Durante este período de “décadas perdidas” se apostó por el achicamiento del Estado y su intervención en los campos económico y social. Así se detectan dos consecuencias en el proceso, que tienen que ver con la producción académica: 1) el debilitamiento de la capacidad estatal, y la centralidad que adquiere la acción de los actores económicos y sociales, dificulta imaginar regímenes estructurales e integrales de bienestar de modo similar a las formas estatales que se construyen después de la II Guerra Mundial en la Europa democrática; 2) la importancia que toman en este período organismos internacionales y las ONG¹¹ en el campo social fomenta que las intervenciones que se llevan a cabo sean sectoriales y parciales; se trata de políticas denominadas “de inclusión” que actúan (asistencial y compensatoriamente) sobre las consecuencias del sistema y no sobre sus causas. Se busca reducir la pobreza pero no cambiar el sistema de desigualdades e inequidades. Fueron estas políticas las que concentraron la mayor atención de los y las investigadoras.

Si bien existen diversas investigaciones previas sobre tipologías de países latinoamericanos analizando sus políticas sociales¹², la investigación más completa realizada hasta el momento sobre Regímenes de Bienestar en la región es la que llevó a cabo Martínez Franzoni (2007), situando su trabajo de campo entre 1998 y 2003, y utilizando indicadores del periodo 1990-2003. Básicamente su estudio se concentra en 18 países de América Latina¹³, se desarrolla a partir del concepto de Regímenes de Estados de Bienestar de Esping-Andersen (1993, 2000) y agrega perspectivas feministas como la de Orloff (1993, 2009). Partiendo también de una visión integral de la política pública, en su modelo analítico da importancia al trabajo productivo y reproductivo, además de analizar los servicios de salud y educación, y los niveles de protección social. Esta autora apunta que “todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede (...) lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Gough y Wood, 2004). Por lo tanto, una proporción variable de la población en alguna medida depende de arreglos familiares y comunitarios” (Martínez Franzoni, 2007: 23-24).

Esta re-propuesta de Martínez Franzoni a partir de la lectura de Esping-Andersen también supone algunos cambios en los conceptos centrales que integran su noción de bienestar. Así puede

¹⁰ Ver CEP, 1991; Foxley, 1992; Franco, 1996; Franco, 2006; entre otros. Para el caso ecuatoriano, ver por ejemplo: Vos, 2000; Ponce, 2008; Naranjo Bonilla, 2008 y 2013; entre otros.

¹¹ Ver Feijoo (1993)

¹² Ver Mesa-Lago (1991); Filgueira (1998) y Barba (2006).

¹³ Estos países son: Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, Argentina, Brasil, México, Uruguay, Bolivia, Honduras, Colombia, El Salvador, Perú, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, Paraguay y Panamá.

observarse que para esta autora se trata de cuatro conceptos los que deberían ser tomados en cuenta¹⁴.

Por un lado, se refiere a la *mercantilización*, entendida como un elemento de la fuerza de trabajo. Se trata de “la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, así como la calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales” (Martínez Franzoni, 2007:11). El objetivo es determinar el grado en que efectivamente los países “logran mercantilizar su fuerza de trabajo”.

El segundo concepto es el de *desmercantilización* y se refiere a la autonomía que se logra respecto al intercambio mercantil debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas (Martínez Franzoni, 2007: 12).

El tercer concepto alude a la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo y aparece bajo la idea de *familiarización* (Orloff, 1993, citado por Martínez Franzoni, 2007:12). Se refiere a la situación en que los cuidados y bienestar recaen de manera importante sobre la esfera familiar (y, por lo tanto, sustentada mayoritariamente en la mujer). Esta segunda idea recién aparece en las obras posteriores de Esping-Andersen (2010).

Por último, la autora hace referencia al *desempeño*, es decir los resultados de las políticas públicas para generar mejores o peores condiciones de vida de la población. Independientemente del tipo de prácticas a las que se deban, mercantiles o no, “está el desempeño del régimen. (...) En vista de las extremas desigualdades que hay en la región, es importante considerar no solo prácticas de asignación de recursos, sino también sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población” (Martínez Franzoni, 2007: 13).

1.2.2. Conceptos del Régimen de Bienestar para el Ecuador

Ahora bien, desde este lugar y siguiendo los aportes de Esping-Andersen (1993, 2000) y los de Martínez Franzoni (2007) para el caso latinoamericano, se puede proponer una reconceptualización del bienestar para el estudio de Ecuador, que posteriormente puede ser extensible para el análisis del modelo que se está construyendo para otros países de la región. Esta reconceptualización incluiría aquellos elementos que propone Martínez Franzoni –y que no habían sido abordados por Esping-Andersen debido a la distinta naturaleza de los casos europeos y de países desarrollados por él analizados- así como también por el momento histórico en el que escribe en que determinados

¹⁴A partir de todo lo expuesto la autora llega a una nueva tipología completa y compleja de Regímenes de Bienestar aplicable a los casos latinoamericanos dibujando tres modelos, a saber: estatal-proteccionista, estatal-productivista y familiarista. Considera como regímenes *estatal-productivistas* los casos de Argentina y Chile: “El Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve o para aquella parte de la población para la cual el intercambio mercantil no es suficiente” (2007:24). El objetivo fundamental es conseguir una fuerza laboral con buenas condiciones para que participe con éxito en el mercado laboral. Estos países han logrado comparativamente mercantilizar su fuerza de trabajo de manera más abarcante que el resto de países, aunque la protección de riesgos (vejez) y la formación de capital humano (salud y educación) aún dependen de manera importante del poder adquisitivo de la población. Martínez-Franzoni sitúa como regímenes *estatal-proteccionistas* los casos de Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay: “el Estado en este caso interviene aún en áreas que podrían ser de predominio del mercado (como la seguridad social) y para población que no necesariamente se encuentra en condiciones de pobreza” (2007:24). En este tipo de países las medidas ponen acento en la protección social, pero de manera prioritaria en las contribuciones asociadas al trabajo formal. Estos territorios tienen un grado menor de mercantilización de la fuerza de trabajo que los anteriormente citados, pero en términos de protección social y formación de capital humano son superiores, aunque con una fragmentación de grupos sociales. Luego, señala como *regímenes familiaristas* dos grupos de casos: 1) Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela; 2) Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Estos tienen un peso importante de prácticas informales, aquí “la mayoría de la población depende solo de arreglos familiares y comunitarios en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes” (2007:25). La diferencia entre los dos grupos de países es de grado. Un número importante de la población no tiene un buen acceso a los servicios públicos. Estos países tienen muy poca capacidad para absorber la fuerza de trabajo y hacerlo con calidad. Finalmente, indica que las tasas de pobreza en estos países son altas.

clivajes (como el de género) no están muy presentes en el debate académico- y, por el otro, integra los conceptos de desmercantilización y estratificación tan potentes para analizar los modelos de Estado de Bienestar europeos (menos desarrollados por Martínez Franzoni). Cabe apuntar que Martínez Franzoni no retoma el análisis de este último concepto quizá por las dificultades que habrá encontrado para acceder a indicadores compartidos para todos los países estudiados, así como también porque esta noción necesita de indicadores de corte más cualitativo que exigen un grado importante de descripción de las políticas, planes, programas y proyectos vinculados al bienestar de la población. De esta manera, bajo las definiciones propuestas los conceptos centrales para el caso ecuatoriano serán los siguientes:

(Des)mercantilización: tomando en cuenta que “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993: 41), es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales y su subsistencia de la esfera mercantil; para la presente investigación se consideran las dos dimensiones que identifica el autor danés (derechos y subsistencia), pero adaptándolas a la realidad de América Latina. Así se analizan: 1) el grado de desmercantilización de los servicios que hacen efectivos los derechos sociales pilares del bienestar: la salud y la educación (esto es, la posibilidad de acceder a estos recursos sin tener que depender del mercado); y, 2) se explora el grado de posibilidad de subsistencia, pero solo en situación de dependencia: maternidad, enfermedad, discapacidad, vejez y desocupación. Se cree que los niveles de protección en América Latina son tan bajos que no tiene sentido medir la subsistencia en términos genéricos.

La *estratificación* da cuenta de las modalidades organizativas de los Estados de Bienestar que “ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, las divisiones de clase y la diferenciación de status” (Esping-Andersen, 1993: 81). Es decir, rasgos organizativos que intervienen en: 1) *los grados* en que -como integrantes de una sociedad- asumimos colectivamente la responsabilidad por la vida de los demás (grados de solidaridad); 2) *las particularidades y características* que asume la desigualdad y diferencia generada por los Estados de Bienestar (singularidades de la desigualdad de clase y las diferencias de status producidas). Este concepto incorpora así una idea realmente novedosa: las formas estatales de bienestar no resultan solamente un mecanismo que interviene en una estructura de desigualdad existente (para justamente corregirla), sino que son en sí mismas un sistema de estratificación, una fuerza activa en la configuración y ordenamiento de las relaciones sociales (Esping-Andersen, 1993: 44).

En este marco interesa a la presente investigación capturar la operatoria de una serie de formas de estratificación que pueden contener las políticas ligadas al bienestar: 1) la vinculada a la seguridad social; esta forma de estratificación marcaría divisiones de status y clase entre los asalariados protegidos, así como también entre estos y los desprotegidos; 2) la centrada en la creación de privilegios para los asalariados públicos frente a los demás asalariados; forma de estratificación que fomentaría el “estatismo paternalista” (Esping-Andersen, 1993: 86); y, 3) la estratificación que funcionaría en programas sociales que incluyen comprobación de medios de vida y otras condiciones.

La *(des)familiarización* da cuenta de la “disponibilidad de trabajo femenino no remunerado en la división social del trabajo” (Martínez Franzoni, 2007:12). Este concepto nos acerca al estudio de la provisión de bienestar que permite la reproducción de la vida, analizando los actores sobre los que recae esta (formas, intensidades, etc.); por ejemplo la familia. Demás está decir que la unidad familiar no es una esfera neutra, en ella se producen y reproducen fracturas importantes en la estructura social, y las políticas públicas, y en concreto las sociales, son importantes modeladoras. Así pues, se analizan dos cuestiones en relación al concepto de (des)familiarización: 1) indicadores que dan cuenta de la desigualdad de género en la estructura social, centrándose en el trabajo productivo y reproductivo, ya que son las dimensiones que se consideran más pertinentes para ilustrar la realidad que se desea analizar, esto es, el modelo de Régimen de Bienestar; 2) las políticas públicas que más claramente tienen que ver con los cuidados, y por lo tanto, con la

prestación de bienestar en la esfera familiar como lugar predominante, observando cómo estas se conciben, desarrollan y qué efectos producen.

Finalmente, se incorpora la *calidad del mercado de trabajo*. Como se ha expuesto, existe una importante relación entre el bienestar social, el trabajo y el empleo. Es por ello necesario para comprender un Régimen de Bienestar analizar la cantidad y calidad del mercado laboral, así como también el trabajo que no se encuentra dentro de este mercado. Así pues, el concepto “calidad del mercado de trabajo” habla de la extensión que logra el mercado como coordinador del trabajo entre la población económicamente activa (PEA), y exige un abordaje específico de la diversidad del trabajo que existe fuera del mercado y que se liga a él de formas que determinan calidades diferentes de bienestar. El trabajo precarizado, doméstico, no remunerado y los arreglos por bienestar a los que acuden estas calidades de trabajo han de ser vistos en correlación con la desmercantilización del bienestar entre el trabajo que forma parte del mercado. Así pues, se analizan para el caso de estudio las tasas de actividad, de empleo pleno, así como también de afiliación a la seguridad social, la relación entre empleo público-privado introduciendo cuando se pueda la variable de género, territorio o etnia.

1.3. Perspectiva metodológica

Para cerrar, debe indicarse que la presente investigación trabaja a partir de una estrategia metodológica heterodoxa en base a su particular objeto teórico de estudio. Si bien existían investigaciones precedentes muy relevantes que encaminaban a reproducir una pesquisa con metodologías, técnicas y datos cuantitativos (Esping-Andersen, 1993, y Martínez Franzoni, 2007) se decidió darle prioridad a una mirada que pudiera, por un lado, brindar una indagación exploratoria y a la vez comprehensiva sobre el bienestar en el Ecuador actual (que involucre varios campos de políticas públicas y la diversidad de actores intervinientes); y, por el otro, ofrecer una descripción densa de sus componentes, a fin de trascender los usuales estudios comparativos entre países, y sus resultados, que “ganan” en generalidad y generalización pero pierden en especificidad y profundidad. Por ello, se decidió llevar a cabo una propuesta metodológica a la vez cualitativa y cuantitativa, es decir combinando metodologías y técnicas. Así pueden identificarse, siguiendo a Sautu, et al. (2005), las siguientes “elecciones” tomadas:

En el ámbito de la metodología cuantitativa se optó por los siguientes métodos: análisis cuantitativos de datos secundarios -estadísticas-; y las siguientes técnicas de producción de datos: recopilación de datos cuantitativos existentes -censos, encuestas, series estadísticas-. En el ámbito de la metodología cualitativa se optó por el método del estudio de caso. En cuanto a las técnicas de producción de datos se trabajó con: captura y análisis de documentos, normativas, bibliografía, entre otras, a partir de matrices cualitativas de procesamiento de la información

Respecto a la aplicación de un estudio de caso y sus potencialidades, debe indicarse que la utilización de la teoría tuvo claramente un fin heurístico. Es decir, no se “utiliza el caso para ilustrar una teoría, sino que se recurre a diferentes perspectivas teóricas para interpretar lo que se encuentra en el caso que se estudia” (Coller, 2005:33). Por esta misma razón se entendió desde un inicio que no era relevante la disposición de hipótesis previas cerradas. Lo relevante del presente estudio fue llegar a conocer y aprehender mejor el caso bajo indagación, del que no hay prácticamente información ni análisis. De esta forma, como no existen estudios previos sobre el Régimen de Bienestar en Ecuador no se podía trabajar mediante la falsabilidad o verificación de hipótesis.

2. Revolución Ciudadana: retorno del Estado y avances en la recuperación de su función de bienestar¹⁵

¹⁵ La presente sección recupera buena parte de lo desarrollado en los escritos de Peña y Lillo y Ubasart-González (2013) y Minteguiaga (2012).

Antes de introducirnos en el análisis del Régimen de Bienestar en Ecuador (mediante las políticas públicas seleccionadas y en base a los cuatro conceptos identificados), conviene tener un pantallazo general de los principales cambios acontecidos desde enero de 2007, con la llegada al poder de Rafael Correa, y hasta el cierre de su primer periodo de gobierno (2012).

Los primeros seis años de la administración correísta suponen una serie de logros en el ámbito político e institucional, económico y social, entre los que se destacan la recuperación de la centralidad del Estado como motor de desarrollo económico y la asunción de principales funciones de (re) distribución económica y social.

El Ecuador de la Revolución Ciudadana, junto a otros países de la región¹⁶, ha buscado revertir las condiciones materiales y simbólicas heredadas de la implementación de más de dos décadas de políticas neoliberales¹⁷ derivadas del Consenso de Washington¹⁸. Estas se caracterizaron, en términos generales, por promover la “flexibilización laboral, la privatización, la desregulación, la apertura de las cuentas comercial y financiera, la reducción del tamaño del Estado, etc.” (Falconí y Muñoz, 2012: 77); medidas que terminaron provocando, entre otros efectos, el aumento de la desigualdad y la pobreza, una (re)distribución regresiva del ingreso, así como la reproducción de una estructura productiva ociosa y rentista.

Si bien cada Estado nacional ha tenido sus especificidades en esta dinámica de balance, crítica y reversión del paradigma neoliberal, todas estas experiencias sucedidas a partir de la victoria de Hugo Chávez en las urnas han contemplado como objetivo “desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica, como se venía realizando aunque de modo muy desigual, en los años previos al ajuste estructural” (Ramírez, 2006: 33).

2.1. Crisis de hegemonía neoliberal y cambio constitucional

Cuando se produce la llegada al poder de Rafael Correa, se confirma una crisis de la “hegemonía neoliberal” y no necesariamente una crisis, en los mismos términos, del “neoliberalismo”¹⁹. Básicamente en esta se develan los límites a la capacidad de dirección legítima que habían alcanzado ciertas alianzas políticas y socioeconómicas para sostener políticas neoliberales; también se descubren los impedimentos para producir reconocimiento social para la orientación impresa a tales políticas e imponer y presentar los intereses propios como el interés general (Danani y Grassi, 2008: 260).

En este sentido, no es un dato menor el hecho de que Correa llegara al poder sin postular candidatos para el Congreso Nacional. Bajo un discurso abiertamente en contra de los partidos políticos (tradicionales y aun aquellos de menor data), que habían “traicionado” una y otra vez sus promesas

¹⁶ Como por ejemplo: Venezuela (1998); Brasil (2003); Argentina (2003); Uruguay (2004) Bolivia (2006); Ecuador (2007); Nicaragua (2007); y Paraguay (2008),

¹⁷ Si bien no existe completo acuerdo en el periodo que abarcó el ciclo neoliberal en Ecuador, puede fijarse entre 1981 y 2006. Es decir cuando bajo la presidencia Osvaldo Hurtado se establece el primer programa de “estabilización” de la economía y hasta 2006, cuando en diciembre gana las elecciones Rafael Correa Delgado.

¹⁸ Los niveles de “retroceso” generados por el ciclo neoliberal están vinculados a lo que existía previamente, es decir a lo que este redefinió o desarmó. En este sentido, es importante indicar que Ecuador no había vivido un importante proceso de extensión y complejización de las funciones del Estado (ni siquiera en términos de modernización burocrática) como sí se produjo en otros países de la región, así como tampoco la construcción de una economía productiva endógena o el establecimiento de intervenciones estructurales en el campo de la política social.

¹⁹ Nos referimos al neoliberalismo como un horizonte de pensamiento y de inteligibilidad. La “crisis”, siguiendo a Palti (2002), no es un fenómeno coyuntural que provoca el abandono de determinadas creencias y la adopción de otras disponibles. Es una experiencia abismal en donde toda una manera de ver el mundo e interactuar con él se quiebra. Sin embargo, no necesariamente se pasa automáticamente a vivir bajo otro esquema de pensamiento. Más bien se sigue persistiendo en esta experiencia abismal, en un terreno “inhabitable” pero “intraspasable”, aunque se admita que está quebrada (2012: 15).

de campaña, se hacía referencia a la envergadura que adquiriría la crisis de hegemonía. El discurso correista planteó directamente la necesidad de ir a una Asamblea Constituyente de plenos poderes como primer paso para una salida del ciclo neoliberal. Asimismo, cuando debió conformar su gabinete eludió cualquier representación que pudiera verse como parte de aquellas alianzas partidocráticas.

Otro de los elementos que señalaron una redefinición hegemónica se vinculó a la elaboración, sanción y aprobación popular de un nuevo texto constitucional que planteó una contramarcha del proceso de reducción de la política que se había operado en el ciclo anterior, un retorno del Estado como campo de las decisiones colectivas y un retraslado de la acción política desde el ámbito social/mercantil hacia la interfaz estatal/pública. De esta manera, uno de los elementos destacados del caso ecuatoriano es, sin duda, que muchos de los cambios se asentaron en un nivel normativo-constitucional²⁰.

En primer término, la nueva Carta Política estableció, a través de un extenso documento de 444 artículos, un nuevo patrón de relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Entre los principales componentes de este cambio está el nuevo rango que adquiere el Estado: de “Estado legal de derecho” a “Estado constitucional de derechos y justicia”. Ligada a este rango se introduce una nueva concepción de los derechos, marcadamente social y garantista; la ampliación y ejecutabilidad de los mismos mediante una institucionalidad con rango constitucional; y una lógica de la universalización de los derechos frente a la mirada segmentadora y particularista de la asistencia y la focalización. Sumado a ello, se incorpora la noción de bienestar colectivo respetando estilos de vida individual vs. la más restrictiva consecución del “bienestar individual”. Se incluyen artículos que proponen articulaciones de lo socio-económico frente a la escisión de lo económico y lo social tan característica del anterior ciclo²¹. Se trata de una reconexión basada en una manera alternativa de concebir el desarrollo, ahora como medio para alcanzar el Buen Vivir (lo que supone poner a la vida como centro de todas las acciones humanas), y no ya como fin en sí mismo, como centralidad del mercado o como sinónimo de crecimiento económico. Desarrollo que debe tener como regla fundamental que sus beneficios son de todos y, por ende, deben democratizarse: ya no se trata de los “privilegios” de unos pocos. Finalmente, la recuperación y fortalecimiento de lo público estatal, lo que incluye una renovada manera de entender su gestión (“integralmente descentralizada y desconcentrada” por oposición a la gestión estatal centralizada y la descentralizada como sinónimo de privatizadora). En este sentido, la particularidad que tuvo el caso ecuatoriano de que importantes líneas de ruptura con el viejo orden asuman un estatuto constitucional llevó a ciertos expertos a hablar de “la constitucionalización del post-neoliberalismo” (Ramírez, 2010: 2).

Con posterioridad a la aprobación en referendo popular de este marco normativo se instrumentaron políticas y se sancionaron leyes que concretaron aún más este giro. Muchas de ellas tuvieron como objetivo la re-afectación del Estado. Es interesante remarcar que tal reintroducción se hizo bajo un discurso de representación del interés general y con vocación universalista. El objetivo era “separar al Estado de los poderes fácticos” que lo habían parcializado y privatizado. No es un dato menor que algunos analistas reintroduzcan la noción de “autonomía relativa del Estado” (Ramírez, 2011: 2) para expresar esta búsqueda de independencia del Estado a fin de poder constituirse en campo de las decisiones que atañen al interés común y compartido. Lo interesante a destacar es que el robustecimiento de los factores de poder estatal va a transformar las políticas públicas en la arena de lucha por las condiciones materiales de vida. Por ello se habla de que en este ciclo “la sociedad y la

²⁰ Es importante destacar que se trata de un “proceso constituyente” iniciado propiamente con los procesos electorarios que permitieron la realización de la Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva Carta Política para el país pero que continúa hasta nuestros días en la elaboración y aprobación de leyes que concretan ese marco constitucional y en el sin número de políticas y acciones gubernamentales que también intentan interpretar y operativizar los cambios macro normativos.

²¹ Especialmente los artículos contenidos en el Título VI de Régimen de Desarrollo y en el Título VII de Régimen del Buen Vivir.

nación hacen uso de su Estado como agente fundamental de una estrategia de desarrollo endógeno y soberano” (Ramírez, 2011: 24)²².

2.2. El retorno del Estado

Las dinámicas de transformación estatal que se experimentaron durante el primer periodo de la Revolución Ciudadana pueden sintetizarse en al menos tres.

La (re)apropiación de recursos para el Estado. Una porción importante de recursos enajenados por la deuda externa, por el lucro de las empresas explotadoras de petróleo o minería, y por la negativa de las clases adineradas a pagar impuestos, vuelven a manos del Estado. Una de las primeras intervenciones del nuevo gobierno es la renegociación de la deuda externa, que supuso pasar de un esfuerzo presupuestario del 24% de este rubro en 2006 a un 4% en 2012 (SENPLADES, 2013). Esto se consiguió gracias a la puesta en marcha de la auditoría de la deuda y la declaración de ilegitimidad de algunos de sus tramos. Esta estrategia a su vez permitió un acuerdo más equilibrado con los acreedores. De igual forma, se crean y fortalecen empresas públicas en sectores estratégicos (hidroeléctricas y refinerías), y se ajustan y redefinen varios contratos con empresas transnacionales (básicamente de petróleo y minería) para incrementar los márgenes de beneficio económico que quedan para el Estado²³. Por último, es importante señalar la centralidad que adquiere el gobierno con la construcción de un sistema tributario sólido y progresivo, junto a una recia lucha contra el fraude fiscal. La capacidad recaudatoria del Estado pasa de un 10,3% del PIB en 2006 a un 14,8% para 2011 (SENPLADES, 2013). Esta reapropiación de recursos, entre otros efectos, busca la promoción del desarrollo endógeno dándole prioridad a los capitales nacionales y al ahorro interno como medios para la inversión pública en infraestructura básica (p ej. carreteras, comunicaciones, hospitales, escuelas, etc.) así como en desarrollo de sectores estratégicos (centrales hidroeléctricas, refinerías, etc.).

La recuperación de la autonomía (relativa) del Estado y su capacidad de planificación. Por un lado, se produce un proceso de descorporativización del Estado, recobrando grados importantes de autonomía por parte de los poderes públicos respecto a los grupos de interés que habían guiado durante el último período el caminar del país: entre ellos los actores bancarios, financieros y empresariales nacionales e internacionales así como también organismos internacionales y las ONG, que alimentaron las políticas neoliberales de achicamiento del Estado en materia de intervención económica y de “despreocupación” de los poderes públicos y “privatización” de las políticas de bienestar. En este marco se plantea la regulación del sector bancario financiero y restauración de la banca pública de desarrollo a través del fortalecimiento de la Corporación

²² Si bien en este informe no se analiza, es indispensable tener en cuenta que esta vuelta al primer plano del Estado incluye otro nivel de transformación, más interno, en tanto aparato burocrático. En perspectiva weberiana se está hablando de un Estado “corporativamente coherente” o con mayor coherencia interna (funcionarios compenetrados con su labor y con las acciones del Estado, con carreras profesionales basadas en el mérito y un estatus distintivo y recompensador; con sistemas de reclutamientos del funcionariado fundados en la experticia, la motivación y la capacidad de trabajo, y contextos laborales que promueven acciones racionales en base a reglas de juego formales y transparentes). Es decir, la construcción de un sólido marco de autoridad estatal (Evans, 1996: 534). Esto también se dio en el caso ecuatoriano a través de un conjunto complejo de reformas, aunque con grado diferenciales según el “sector” de políticas.

²³ Es relevante indicar que durante la etapa neoliberal se crean una multiplicidad de “fondos” provenientes de la renta petrolera para financiar políticas sociales (FEP-1998; FEIREP-2002/CEREPS y FAC-2005; FEISEH-2005), pero estos actuaban como mecanismos de asignación específica, por fuera del presupuesto general, y con márgenes diferenciales y discrecionales en su uso y control. También, como dependían del precio coyuntural del crudo, no había previsibilidad presupuestaria. Por ello una de las medidas fue en el año 2008 crear una “Ley para la recuperación del Uso de Fondos Petroleros del Estado y racionalización de los Procesos Administrativos de Endeudamiento” que elimina los fondos petroleros y simplificando los procedimientos para endeudarse (Secretaría Técnica del MCDS, 2008: 186). Con la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (octubre de 2010) se deroga esta Ley, que funcionaba de forma transitoria, y se pasan las rentas petroleras de manera definitiva al presupuesto general del Estado.

Financiera Nacional y el Banco del Estado y la eliminación de la autonomía del Banco Central. Por otro lado, y vinculado a lo dicho, se produce una recuperación de la capacidad de rectoría, regulación y control de la política pública. Es decir, el Estado consolida la capacidad de planificación. Y lo ha hecho en su vertiente substantiva -dirigir y priorizar la intervención estatal- pero también en su vertiente procedimental -llevar a cabo procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana-. Así pues, estructurar el Estado en función de los territorios ha sido también un importante logro del periodo. El sistema de planificación se encuentra recogido en la propia Constitución (arts. 279 y 280), y es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) el organismo, con rango de Ministerio, encargado de velar por su funcionamiento.

La fuerte inversión social y extensión de políticas de bienestar. Por último, y relacionado con la (re)apropiación de recursos y (re)establecimiento de la capacidad de planificación, el Estado ecuatoriano ha dado un giro importante en materia de inversión social. Por un lado, aumentó de manera cuantitativa la cantidad de recursos que se destinan al desarrollo de políticas sociales, entendidas en sentido amplio como: educación, sanidad, protección social, políticas de reconocimiento, etc. Por otro lado, se está trabajando en cambios cualitativos respecto a la agenda social: la construcción de políticas estructurales de bienestar aumentando la cobertura y la calidad de servicios públicos que hacen efectivos derechos sociales. Este segundo componente es aún un reto en construcción.

2.3. Revolución Ciudadana y políticas de bienestar

Ahora bien, esta recuperación de la política y del Estado no estuvo exenta de contradicciones e inercias que demuestran el nivel de hegemonía que logró alcanzar el “neoliberalismo” en Ecuador. Ejemplos claros pueden verse en algunos sectores del campo social, que luego serán más ampliamente analizados en la siguiente sección de este Informe.

En primer término, en el ámbito de la educación pública hubo avances importantes en la eliminación de barreras de acceso. Por ejemplo, se suprimió el cobro de matrículas²⁴, se amplió la distribución gratuita de textos, uniformes escolares y alimentación escolar, así como se amplió la inversión en infraestructura escolar. Asociado a ello se incrementó la oferta educativa oficial mediante la extensión de la jornada laboral de los maestros a 8 horas y hubo aumentos en las partidas docentes (cargos) y en los salarios. En el campo de la salud pública se avanzó en la gratuidad y ampliación del servicio de atención primaria, medicamentos gratuitos y atención domiciliaria en barrios populares. También se estableció una jornada laboral extendida para el personal médico y asistente. Todo esto, en ambos casos, en procura de ampliar la cobertura y democratizar el acceso, rezagos históricos de ambos sectores -ampliación no solo en términos de cantidad, sino también para permitir el acceso de sectores que nunca antes o solo en pequeña proporción se habían incorporado-. También se sancionó la gratuidad de la educación pública universitaria hasta tercer nivel, que hasta el año 2008 estaba arancelada. Finalmente, hay que agregar el hecho de que todas estas acciones empezaron a ser financiadas mediante una menos regresiva estructura tributaria. Empero, estos esfuerzos en algunos casos resultaron focalizados para sectores “pobres”; además, al estar meramente concentrados en la ampliación de cobertura tuvieron efectos explosivos en los servicios que no estaban preparados para atender el crecimiento de la demanda, generando problemas serios de eficiencia y efectividad. Por otra parte, al igual que en el período neoliberal, la calidad siguió siendo la dimensión ausente de esta extensión, cuestionando gravemente los reales efectos “universalizadores” (si buena parte de las clases altas y medias no

²⁴ Si bien no hay datos precisos, al parecer el Ministerio de Educación, a partir de 1997, oficializó el arancelamiento a la educación fiscal primaria y media mediante “Directrices” que emitía al inicio de cada ciclo lectivo. Allí constaba el valor del denominado “aporte voluntario”, que debían asumir los padres de familia para poder matricular a sus hijos en cada establecimiento (López Acosta, 2013).

acceden en su usufructo²⁵) y los términos en los se desarrolla “la disputa por las condiciones de vida”.

También han existido esfuerzos para instrumentar la articulación entre las políticas económicas y sociales²⁶. Quizás uno de elementos más innovadores ha sido el impulso a la economía social y solidaria. Se crearon el Ministerio de Inclusión Económica y Social (que suplantó al de Bienestar Social) y, dentro de este, el Instituto de Economía Popular y Social. También se aprobó la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, mediante la cual se creó la Corporación Nacional de Finanzas Populares para atender a este segmento de la economía. Finalmente, en junio de 2012 entra en funcionamiento la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria.

Asimismo, en este marco se desarrollaron una serie de programas que se definen como de “inclusión socioeconómica” (p. ej. el Programa de Alimentación Escolar (PAE) e Hilando el Desarrollo) a través de los cuales artesanos o pequeños productores agrícolas amplían su campo de acción al incorporarse al sistema de compras públicas. El mayor obstáculo reside, más allá de la declaración formal, en una visión residual de este campo de acción, ligada a los “márgenes del capitalismo” y a intervenciones para sectores en condiciones socioeconómicas precarias. También, como se verá en la sección siguiente, estarán asociadas a la comprobación de “pertenencia” a sectores pobres para acceder a los beneficios.

Por otra parte, si bien el gobierno ha diseñado estos y otros programas, que inicialmente podrían considerarse alternativos a los típicos de la etapa neoliberal, sigue siendo destacada la importancia que tiene en la agenda gubernamental el Bono de Desarrollo Humano. En este sentido, si bien se amplió el rango de beneficiarios²⁷, se aumentó el monto del beneficio²⁸ y se incorporaron elementos que mejoran las posibilidades de “autovalía” (crédito asociado al Bono), no se desarmó la lógica selectiva, pro-pobre y asistencial, típica de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Es importante destacar que mayoritariamente se entrega a mujeres/madres que son jefas de hogar y con hijos menores de 18 años. También llama la atención la falta de articulación entre este tipo de programas y acciones que refuercen el sentido de universalidad, incorporación efectiva a la sociedad y “responsabilidad colectiva”. Por ejemplo, mediante la conexión con la

²⁵Nos referimos a lo ya indicado por Esping-Andersen respecto a la necesidad que los servicios públicos promuevan una igualdad mediante “los estándares más elevados”, garantizando la inclusión de todas las clases, una destacada desmercantilización y su integración en “programas universalistas que se adaptan a expectativas diferenciadas” (1993: 49).

²⁶ Otra articulación entre acciones sociales y económicas se vio en las tarifas de los servicios públicos. Si bien en esta investigación no han sido parte de nuestro universo de análisis es interesante destacarla. Usualmente no es considerada una política social en sentido estricto, pero bajo el gobierno correísta “la diferenciación tarifaria” se integró a la discusión sobre las condiciones de vida de la población. Inicialmente se propuso la llamada “tarifa dignidad”, que introdujo un subsidio para quienes registraban un consumo de hasta 130 kW. Esto como una medida para beneficiar a los sectores más pobres. Sin embargo, recientemente se estableció una suerte de “focalización a la inversa” gravando con aumentos escalonados el consumo eléctrico superior a los 500 kW en el conjunto del país y superior a 700 kW en la costa en la época que registra más altas temperaturas (el invierno). Esto último permitió repensar la medida de forma integral, es decir teniendo en cuenta los diferentes sectores de la estructura social ecuatoriana y con el objeto de reducir los niveles de desigualdad existentes.

²⁷ De manera gradual se fueron incorporando, además de jefas de hogares ubicadas en el quintil 1 y 2 de menor ingreso, a adultos mayores y discapacitados. Estos últimos también deben acreditar una condición socioeconómica crítica. Además, mediante un proceso de corrección de la base de datos (“mejoras” en la focalización), se indica que se logró cubrir al 95% de los hogares bajo la línea de pobreza (MCDS, 2010).

²⁸ Inicialmente el Bono suponía una transferencia de USD 15 mensuales. En el año 2007, cumpliendo una propuesta de campaña, el gobierno aumenta este monto a USD 30. En el año 2009 este monto llega a los USD 35 y en el 2012 se aumenta a USD 50.

seguridad social²⁹. Esto daría real contenido “solidario” al sistema, más allá del aporte contributivo o no contributivo de sus afiliados.

Sin embargo, debe señalarse un cambio realmente paradigmático en el caso del BDH. A través de la Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social, aprobada el 4 de diciembre de 2012, se viabilizó un incremento de este beneficio de USD 35 a USD 50 mediante una nueva fuente de financiamiento. Por primera vez, y revelando un cambio en la forma de concebir las acciones sociales este aumento se costó con una serie de tributos a sectores considerados “privilegiados”. El Presidente de la República expresaba la voluntad de financiar el Bono básicamente afectando utilidades bancarias que resultan “extraordinarias” y superan los USD 400 millones: “Vamos a socializar las ganancias del sistema financiero y será con esas ganancias financiado el bono”³⁰.

Desde fines de septiembre hasta la aprobación definitiva del proyecto un acalorado e intenso debate se desplegó en los medios de comunicación en torno a las fuentes de financiamiento de esta política social. El núcleo de la propuesta gubernamental fue la eliminación de beneficios y la asignación de nuevos tributos a la banca. Finalmente, el proyecto aprobado supuso una medida de alto impacto redistributivo la cual logró una articulación de intereses que amplió las bases de apoyo del gobierno nacional.

Pero quizás lo que más demuestra las complejas dificultades para desarmar el andamiaje neoliberal es la misma institucionalidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que a pesar del cambio de nombre aún es concebido como ente encargado de los programas y proyectos ligados a la atención de población vulnerable y en estado de pobreza. Por ejemplo, desde el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA³¹), dependiente de este Ministerio, se sigue atendiendo al “desarrollo infantil” bajo la idea de la “niñez” como grupo vulnerable. De hecho, no es un dato menor que recién en 2012 se trasladó lo relativo a la educación inicial (de 3 a 5 años) desde el INNFA hacia el Ministerio de Educación, registrando hasta la fecha graves problemas no solo la provisión del servicio sino también las concepciones (contrarias a una acción “educadora”) que aún la dominan. Por su parte, el MIES se sigue encargando de la atención de los niños de 0 a 3 años.

En el campo de la seguridad social se ha producido un significativo aumento en la cobertura (mediante la inclusión de aportes “voluntarios”, fijando la obligatoriedad en la afiliación de las empleadas domésticas y recientemente volviendo “delito” la no afiliación al IESS³² de todo trabajador con relación de dependencia; también dando de baja la multiplicidad de fondos jubilatorios complementarios (de carácter particular) financiados con fondos públicos que desde distintos estamentos ocupacionales estatales se habían generado³³). Empero, no se ha avanzado en una reforma integral del sistema. Por un lado, sigue funcionando como un campo fragmentado institucional y prestacionalmente y, por ende, en términos de reglas, reconocimientos, beneficios,

²⁹ Si bien discursivamente se indica que hay conexión entre el BDH y la seguridad social, se trataría solo de los adultos mayores (no en el resto de beneficiarios). Además se debe indicar que no se trata de una pensión jubilar en términos estrictos ya que no se puede mantener por fuera del programa BDH (es decir, si se sale del programa que es para personas que “certifican ciertas condiciones de vida en el SELBEN y en el Registro Social” se pierde la transferencia monetaria. Por otra parte, son montos tan bajos que no garantizan la “desmercantilización” de sus beneficiarios. Finalmente, de acuerdo a la información brindada oficialmente, no estaría integrada al IESS. Por otra parte cualquier beneficiario del DBH que tenga jubilación/pensión del IESS automáticamente debe salir del programa.

³⁰ Véase http://www.elcomercio.com/politica/financiamiento-Bono-Desarrollo-Humano-Asamblea_0_795520462.html del 20/10/2012.

³¹ Esto no resta importancia a algunos avances en este campo. Por ejemplo, la institucionalización de un INNFA de carácter público supuso la desaparición de cuatro programas que funcionaban de manera descoordinada y fragmentada (mediante el Decreto 1770/junio de 2008 se transforma de “persona jurídica de derecho privado” a “entidad de derecho público adscrita al MIES”). Por otra parte, ahora al parecer (esto no pudo ser confirmado) desde esta cartera de Estado ya no se hace referencia al INNFA (público) sino a un “Servicio de la Niñez y la Familia” para la atención de la población de 0 a 3 años.

³² Esto último aprobado mediante consulta popular en mayo de 2011.

³³ Más allá de la supervivencia de algunos, por ejemplo se establecieron “desapariciones graduales” que hasta la fecha se están concretando.

derechos y subjetividades. No hay articulación entre el IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), el ISSFA (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas), el ISSPOL (Instituto de Seguridad Social de la Policía) y el Seguro Social Campesino a fin de universalizar los servicios. Tampoco en cuanto a los componentes de atención en salud se integraron tales instituciones a un único sistema nacional de salud. Mientras que en el sector informal los rezagos son enormes, y valga la pena aclarar que sigue siendo el sector mayoritario en Ecuador. El caso de la seguridad social es solo un ejemplo que devela los graves problemas de estratificación insertos en este esquema de bienestar y las dificultades para establecer nuevas articulaciones solidarias y, en este sentido, redefinir los grados de responsabilidad colectiva por la vida del conjunto de miembros que conforman la sociedad ecuatoriana.

En cuanto al tema laboral, una de las acciones más importantes fue la eliminación mediante un Mandato Constitucional de la tercerización. En el campo de los trabajadores públicos, resultó un avance la decisión de aglutinar a todos los funcionarios bajo una misma Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y, por ende, una misma política salarial, así como la eliminación de “privilegios”, especialmente en sectores altamente corporativizados como el del petróleo, Banco Central, militares y policías (aunque no en el campo de la seguridad social, como se verá en el análisis de “estratificación”). Esto permitió redefinir la burocracia estatal bajo términos de mayor igualdad: a igual trabajo e igual mérito, igual remuneración. Sin embargo, en el campo laboral privado los desafíos son aún enormes. En términos de la política salarial el gobierno ha decretado tres alzas en el ingreso básico de los trabajadores entre 2009 y 2011. Pero hasta la fecha no existe ningún tipo de seguro de desempleo ni tampoco un sistema de asignación familiar, menos aún de carácter universal (ni el sector público ni en el privado).

Uno de los grandes avances se ha producido en el tratamiento de los discapacitados. Actualmente se está llevando a cabo la Misión Solidaria “Manuela Espejo”, que incluye un barrido censal (mediante brigadas) a fin de identificar las causas de las discapacidades en la población, conocer su realidad y desde el terreno identificar personas que requieran atención. Es importante indicar que esta metodología ha permitido llegar inclusive a personas que por su discapacidad y estado de abandono nunca antes habían recibido atención. Asociada a este programa se inauguró la “Misión Joaquín Gallegos Lara”, que incluye el registro de un familiar o cuidador (en los hechos es mayoritariamente una cuidadora lo cual ha fortalecido procesos de “familiarización”) que se haga responsable de los cuidados de las personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y que padecen enfermedades severas y/o catastróficas identificados por “Manuela Espejo”, para entregarles un bono mensual de USD 240, por medio del Banco Nacional de Fomento, además de medicinas y capacitación en áreas como salud, higiene, rehabilitación y nutrición. El punto negativo es que este programa se desarrolla bajo un claro criterio de focalización, para personas que además de estar discapacitadas o tener una enfermedad severa o sufrir calamidad catastrófica deben certificar condición socioeconómica “crítica”. Además esta intervención está asociada a una serie de conceptualizaciones ligadas a la más clásica asistencia. También otra debilidad es que se trata de un esfuerzo puntual desde la Vicepresidencia de la República, pero con escasa conexión con el resto de acciones estatales y sobre todo con políticas de orientación universal como educación, salud y seguridad social³⁴.

En la siguiente sección se profundizarán los avances, retrocesos, vacíos y contradicciones de estas y otras políticas ligadas al bienestar de la población ecuatoriana a partir de un análisis más pormenorizado e iluminado por los cuatro conceptos propuestos: (des)mercantilización, estratificación, (des)familiarización y calidad del trabajo. En esta línea se deberá prestar atención a su *productividad* en términos del Régimen de Bienestar que está configurando y del proyecto de sociedad que se tiene por resultado.

³⁴ Recién este año, 2013 se realizaría el traslado de esta Misión hacia el MIES y una parte operativa hacia el Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, al parecer sigue estando de momento en la Secretaría Técnica de Discapacidades dependiente de la Vicepresidencia.

3. Régimen de Bienestar en Ecuador. Explorando conceptos

En este apartado se va a llevar a cabo el análisis de los cuatro conceptos del marco teórico-metodológico aplicado al estudio de caso de Ecuador para el primer periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana. Así pues, es el objetivo construir una mirada transversal y comprehensiva del Régimen de Bienestar que se está configurando en el país, partiendo del análisis de las políticas públicas pero yendo más allá de este, para comprender continuidades y rupturas, así como también logros y contradicciones, que se producen en el proceso de transformación estatal que experimenta el país en un momento de ruptura con el denominado “Consenso de Washington”.

3.1. (Des)mercantilización

Como ya se ha apuntado, para Esping-Andersen la desmercantilización “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (1993: 41), es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales y su subsistencia de la esfera mercantil. Si quiere utilizarse este concepto para analizar casos latinoamericanos hay que tener en cuenta el escenario de esta región. De manera general este puede caracterizarse por la presencia de unos mercados laborales en los que tiene una gran importancia el trabajo informal, un papel central de las familias y comunidades como prestadoras de cuidados y un desarrollo limitado de los sistemas de seguridad social.

Así pues, en el presente Informe se considera pertinente seguir considerando las dos dimensiones que identifica el autor (derechos y subsistencia) pero adaptándolas a la realidad de América Latina. De esta manera, se analizarán: 1) el grado de desmercantilización de los servicios que hacen efectivos los derechos sociales pilares del bienestar: la salud y la educación, eso es, la posibilidad de acceder a estos recursos sin tener que depender del mercado; y, 2) el grado de posibilidad de subsistencia en situaciones de dependencia tales como: maternidad, enfermedad, discapacidad, vejez y desocupación.

En lo que respecta a la primera dimensión (derechos) para el caso que nos ocupa interesa comprender coberturas y gasto público social en ambos campos citados, pero también la calidad de estos servicios y prestaciones e instituciones que los prestan. Si bien en países capitalistas avanzados no es muy significativo observar coberturas (y de manera débil gasto público) en países como Ecuador deviene fundamental la cuestión de porqué históricamente estas no han sido dadas por descontadas por la existencia de importantes brechas de acceso a estos servicios. Ahora bien, el presente trabajo no se conformó con un estudio de este tipo. Se quiso también visualizar la calidad de los servicios que materializan los derechos de salud, educación y seguridad social, a la vez que comprender la “competencia” que se produce entre el mercado público y el mercado privado. En cuestiones más cualitativas como estas es en las que se termina de configurar/conformar el modelo de Régimen de Bienestar.

En cuanto a la segunda dimensión (subsistencia) se ha considerado necesario reducir el alcance de la investigación solamente a aquellas personas/grupos que se encuentran en situación de dependencia. No delimitar la observación nos conduciría a unas conclusiones demasiado vagas y con poco interés para la comprensión del caso ecuatoriano. Hablar de subsistencia en un sentido general y universal en los países capitalistas avanzados condujo a debates, entre otros, sobre el derecho a la renta básica (entre otros, ver Lo Vuolo, 2007, y VVAA, 2013). Pero en una región como la latinoamericana, con las características antes expuestas, el primer paso de los poderes públicos es en la garantía de la posibilidad de subsistir en situaciones de dependencia sin tener que recurrir al mercado, como derecho de ciudadanía. Es por eso que interesa centrarnos en comprender las prestaciones -contributivas y no contributivas-, que posibilitan a estas personas y grupos la subsistencia. De esta forma, en la siguiente tabla se sintetizan las dimensiones y variables tomadas en cuenta.

Tabla 2**Dimensiones y variables para operativizar el concepto de (des)mercantilización**

Dimensiones	Variables
<i>Derechos.</i> Servicios que hacen efectivos derechos pilares del bienestar	Gasto social, cobertura, calidad, institución que presta servicio
<i>Subsistencia.</i> Prestaciones frente a situaciones de dependencia	Maternidad, enfermedad, discapacidad, vejez, desocupación

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, a partir de la utilización de indicadores cuantitativos, y de un análisis de las políticas de corte más cualitativo, observando políticas, planes, proyectos y programas desarrollados durante el periodo de análisis (2007-2012) en Ecuador³⁵, se procederá a caracterizar el Régimen de Bienestar en los términos apuntados para dicho concepto; esto es preguntarse por la mercantilización o las desmercantilización que este esquema produce. Así pues, cada concepto va a relacionarse con el modelo de Régimen en construcción para posteriormente construir una visión general.

3.1.1. Servicios que hacen efectivos los derechos pilares del bienestar

El Estado de Bienestar keynesiano-fordista consolidó como pilares fundamentales los derechos a la salud y educación (junto a los del trabajo y seguridad social, que se tratarán en otro apartado). Pero no solo estos. También estos campos de actuación fueron priorizados por distintas formas de Estado Social que se consolidan en diversos puntos del planeta, así como también por organismos internacionales y ONG que actuaron sobre “Estados sin (o con poco) Estado”, aunque con éxitos no muy destacados y desiguales.

Para profundizar en el estudio de la efectivización de los derechos pilares de las políticas de bienestar es importante visibilizar el gasto e inversión sociales dedicados a estos rubros, así como las coberturas de los servicios que estos alcanzan. Interesa en estos dos elementos comprender la evolución histórica, visualizar desde el periodo de auge de las políticas de ajuste neoliberal instauradas por el “Consenso de Washington” hasta llegar a nuestros días³⁶. En el caso de Ecuador, conviene comprender la interrelación que se ha producido entre las “políticas de país” y la configuración de un modelo de bienestar, aunque debemos también tener en cuenta que pueden haber intervenido otras variables como el contexto regional e internacional o la situación de la economía, aunque no serán cuestiones que trataremos en profundidad en este trabajo.

Pero la intención es ir más allá y complejizar el estudio de estos servicios. No solo saber “cuánto” sino también “cómo” se hacen efectivos determinados servicios. Se pretende salir de análisis esclavos de la preeminencia de la “pobretología” en las ciencias sociales latinoamericanas, y en concreto ecuatorianas. Por eso se debe explorar la calidad en la prestación de estos servicios, así como identificar los actores sobre los que recae esta efectivización de derechos sociales.

³⁵ Parte del levantamiento de información se ha procesado mediante unas matrices de análisis en las que se ha ido introduciendo la información obtenida alrededor de políticas, planes, proyectos y programas de cada ministerio/institución.

³⁶ A lo largo del trabajo se utilizan datos estadísticos con diferentes cortes temporales. En algunos casos esta diversidad se debe a que nos interesa una observación más larga en el tiempo que el marco temporal de análisis de nuestra investigación (y por lo tanto intentamos tomar las series de datos lo más atrás en el tiempo posible). En otros casos, por el contrario, los datos existentes o a los que hemos podido tener acceso cubren un periodo temporal más reducido de lo que hubiera sido conveniente para los fines de la investigación.

Y es mediante esta doble aproximación a los servicios citados que se puede llegar a conclusiones sobre el nivel de mercantilización o desmercantilización del Régimen de Bienestar.

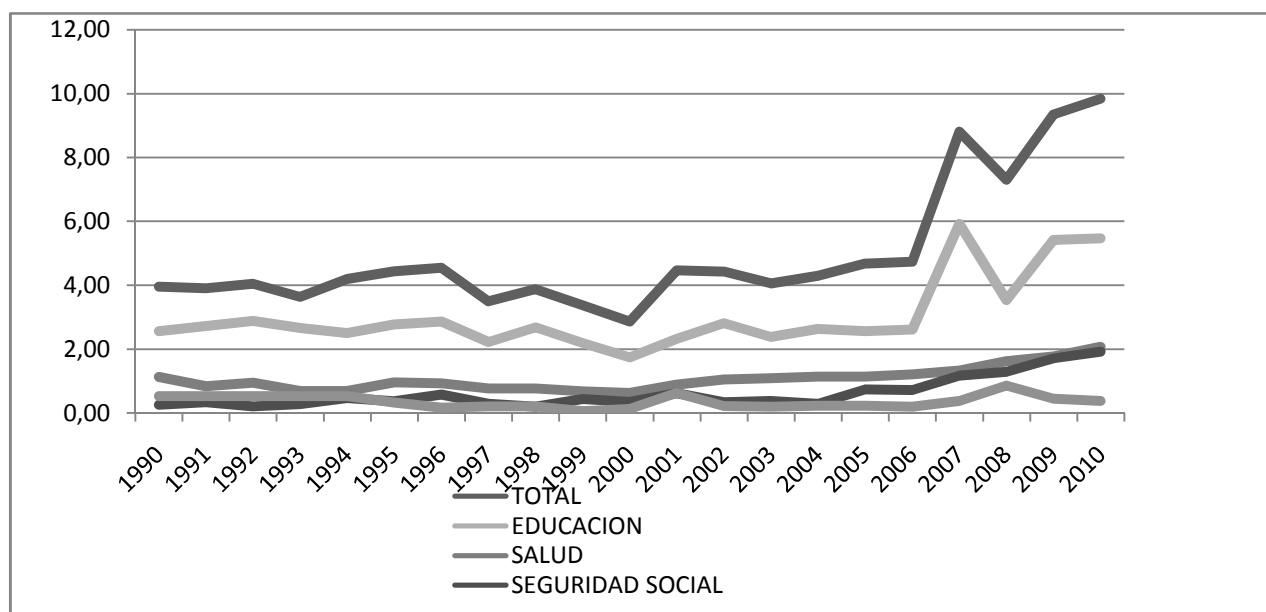
Gasto social en crecimiento

Aunque economistas neoliberales han relacionado tradicionalmente gasto social con situación económica, en este trabajo podría discutirse dicha la premisa. Resulta evidente, observando el gráfico que se presenta a continuación que el proyecto político de un gobierno tiene también mucho que ver también con el nivel de gasto social asumido. Si bien la presente investigación no prioriza esta variable por encima de otras como si hacían los estudios clásicos de bienestar, resulta ilustrativo observarla.

Así pues, en el periodo de 1990 a 2006 el gasto público social en Ecuador en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) se sitúa en torno a un 4%, con sus oscilaciones provocadas por la situación económica y los cambios políticos coyunturales. No es hasta 2007, con un cambio político estructural provocado por la llegada al poder de una nueva administración con un novedoso plan de gobierno y con la elaboración y aprobación popular de una nueva Constitución (la de Montecristi en 2008), que este indicador sufre modificaciones substantivas. Así pues, el nivel de gasto público social aumenta durante el periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana, asumiendo para el 2010 un valor de un 9,84% respecto al Producto Interno Bruto según datos estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico 2

Gasto público social (% respecto al PIB), según sector social (1990-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL.

Los datos agregados informan de un fuerte aumento del gasto público social a partir de la asunción de Rafael Correa como presidente del país. Así pues, se pasa de un 4,74% en 2006 a un 8,81% en 2007. La tendencia que se detecta es al alza (aunque con una ruptura de la tendencia en 2008) alcanzando un 9,84% en 2010. También se puede visualizar la preeminencia histórica del gasto en educación frente a otros componentes del gasto público social. Esta tendencia se mantiene durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. Tanto es así que la fluctuación del agregado de gasto social total la marca el gasto en educación. Para 2010 el esfuerzo dedicado a educación era de un 5,47% del PIB frente al 2,07% que se destina a salud en el mismo año. Es relevante destacar que se trata de una composición diversa de lo que históricamente se ha constatado en los Estados de

Bienestar europeos, en los que el gasto público en salud es usualmente superior al de educación. Esta tendencia se confirma en los años siguientes. Así pues, y utilizando datos de la ejecución presupuestaria, para 2011 el gasto destinado a educación es de USD 3.559,75 millones, el destinado a salud de USD 1.288,72 millones y para el rubro de bienestar social de USD 1.155,91 millones; para 2012 el gasto destinado a educación es de USD 3853,66 millones, el destinado a salud de USD 1.658,52 millones y el de bienestar social de USD 1.146,41 millones.

Coberturas diversas pero en aumento

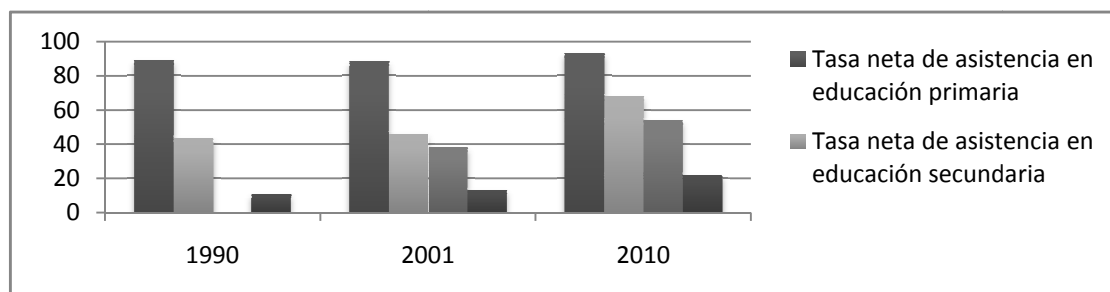
Una tendencia similar a la detectada en la variable de gasto social se observa también en las coberturas, con un aumento importante de estas a partir de 2007. Todos los indicadores utilizados dan cuenta del crecimiento ininterrumpido desde 2007 de la expansión de servicios. El aumento de gasto público social así como también la recuperación de capacidad de autoridad, regulación, control y planificación por parte de los poderes públicos durante los últimos años y la existencia de voluntad política para potenciar la intervención social pueden ser las causas más importantes de la evolución al alza de las coberturas en el ámbito de la educación y la salud.

En referencia a la educación se toman unos indicadores generales procedentes del Censo de Población (consultados en el Sistema Nacional de Información, SNI). Se detecta una evolución al alza en las tasas de asistencia a los distintos niveles de educación (respecto a la población potencialmente asistente). En referencia a la educación primaria (educación general básica, EGB) estamos frente a una situación de casi-universalidad con un porcentaje en 2010 de un 93,16%. Recurriendo a otro indicador, la tasa neta de matriculación en EGB da cuenta también de esta realidad: en 2006 el porcentaje es de un 91,37% y en 2011 es de un 95,44% (datos de ENEMDU consultados en el SNI).

Las tasas de asistencia a niveles superiores de educación son aquellas que sufren modificaciones más relevantes: de un 45,95% en 2001 a un 68,06 % en 2010 en cuanto secundaria, de un 38,12% en 2001 a un 53,86% en 2010 en cuanto a bachillerato, y de un 13% en 2001 a un 22,05% en 2010 en cuanto a educación superior. Observando otro indicador, la tasa neta de matriculación en bachillerato, la descripción que se extrae es similar: en 2006 el porcentaje era de un 48,91% y en 2012 de un 63,76% (datos consultados en el SNI). Los años de escolaridad promedio han aumentado de 8,17 en 2001 a 9,59 en 2010, refiriendo también datos del censo.

Gráfico 3

Evolución de las coberturas en educación (1990, 2001 y 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo de 1990, 2001 y 2012 (obtenidos a través del SNI).

De todas formas, el analfabetismo continúa presente en el país, aunque su afectación se ha reducido. En este indicador se detectan importantes fracturas de género, etnia y territorio. Si bien la situación de 2010 mejora respecto a la de 2001, importantes brechas aún no están cerradas en el país como podemos observar en las siguientes tablas.

Tabla 3**Tasa de analfabetismo para población de 15 años o más por sexo y área (2001 y 2010)**

Año	Sector	Hombre	Mujer
2001	Rural	13,3	18,7
	Urbano	4,6	6,1
2010	Rural	10,9	15
	Urbano	3,2	4,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo de 2001 y 2012 (obtenidos a través del *Atlas de Desigualdades*, ver en SENPLADES, 2013).

Tabla 4**Tasa de analfabetismo para población de 15 años o más por sexo y etnia (2001 y 2010)**

Año	Sector	Hombre	Mujer
2001	Indígena	19,8	36,1
	Afrodescendiente	9,8	11,2
	Resto del país	6,8	8,6
2010	Indígena	13,7	26,8
	Afrodescendiente	7,4	7,9
	Resto del país	4	6,3

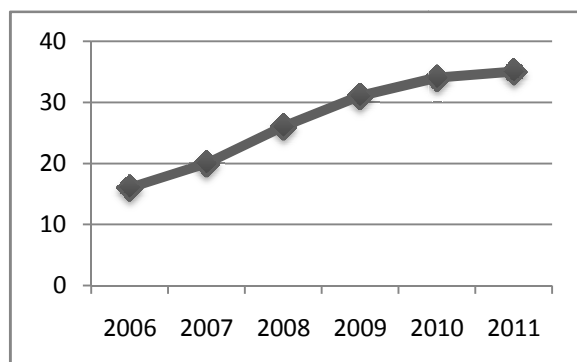
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo de 2001 y 2012 (obtenidos a través del *Atlas de Desigualdades*, ver en SENPLADES, 2013).

La tendencia del aumento de coberturas se detecta también en salud: tanto en expansión en cuanto al número de personas atendidas como en extensión de prestaciones. Por ejemplo, de 16 millones de consultas realizadas en sistema de salud pública en 2006 se alcanzan los 35 millones en 2011 -según datos del Ministerio de Salud Pública, citados en la publicación sobre los “100 Logros de la Revolución Ciudadana” (SENPLADES, 2012)-.

También se detecta un aumento importante en el número del personal de salud, como se muestra en la tabla siguiente. Aún continúan siendo importantes las fracturas por área geográfica. De todas formas, cabe remarcar un aumento de personal en áreas rurales (tanto en el sector público como privado), y sobre todo, un crecimiento del personal del sector público de salud (tanto en el área rural como urbana).

Grafico 4

Evolución de las consultas realizadas en el sistema de salud pública (en millones de consultas, de 2006 a 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Salud Pública (publicados en SENPLADES, 2012).

Tabla 5

Personal de salud por cada 10.000 habitantes, por área y sector (1990, 2001 y 2010)

		Pública	Privada
1990	Rural	2,8	3,4
	Urbano	16,9	26,3
2001	Rural	3,7	4,6
	Urbano	17,9	33,3
2010	Rural	9,8	7,5
	Urbano	28,9	35,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo de 2001 y 2012 (obtenidos a través del *Atlas de Desigualdades*, ver en SENPLADES, 2013).

En definitiva, se puede decir que durante los primeros años del gobierno de la Revolución Ciudadana hubo un aumento importante y destacado del gasto público social y de las coberturas -en cantidad de personas atendidas pero también en prestaciones- de acceso a servicios y prestaciones de salud y educación³⁷. Es factible hablar de un proceso de expansión de los servicios que hacen efectivos los derechos de educación y salud (sobre todo en el ámbito público) para un conjunto mayor de ciudadanos y ciudadanas que el que se observaba en el pasado reciente del país.

La hipótesis es que el aumento de coberturas que se ha producido en el ámbito de la educación y la salud ha democratizado el acceso a estos servicios y en concreto ha incorporado importantes sectores de clases populares, rezagos históricos en ambos sectores. Desde un punto de vista cualitativo se observa en el apartado de “estratificación” cómo diversas medidas tomadas benefician mayoritariamente a aquellas personas con menores ingresos. En el campo de la educación y la educación destacan las medidas ya mencionadas en las secciones introductorias del presente Informe.

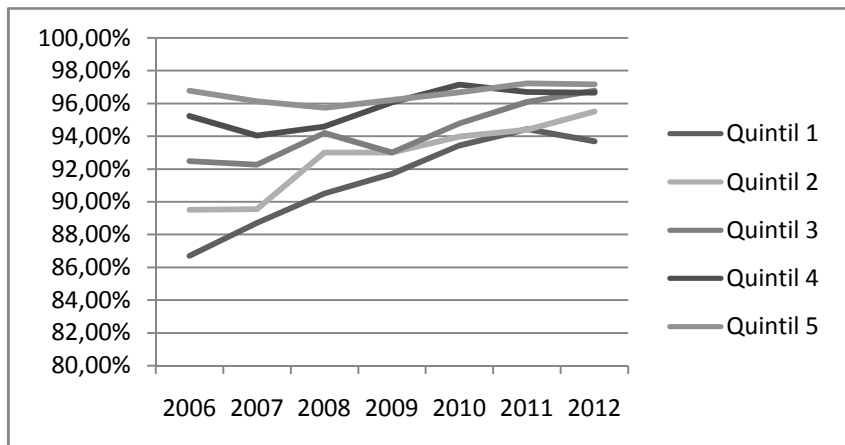
Desde un punto de vista cuantitativo se constata un crecimiento mayor en el acceso a estos servicios por parte de los quintiles más bajos. Así pues, y tomando como ejemplo las tasas netas de asistencia

³⁷ Entre otros, ver documentos de evaluación de las políticas públicas durante el periodo, como son los distintos seguimientos y evaluaciones realizadas al Plan Nacional del Buen Vivir, así como también el documento de los *100 logros de la Revolución Ciudadana* (SENPLADES, 2012).

a la educación se distingue cómo hay una incorporación mayor comparativamente de los sectores populares. En primaria, la tasa neta de asistencia ha crecido de manera más importante en el quintil 1 (7 puntos), 2 (6) y 3 (4,3) que en el quintil 4 (1,4) y 5 (0,4).

Grafico5

Tasa neta de asistencia a la educación primaria (2006-2012)

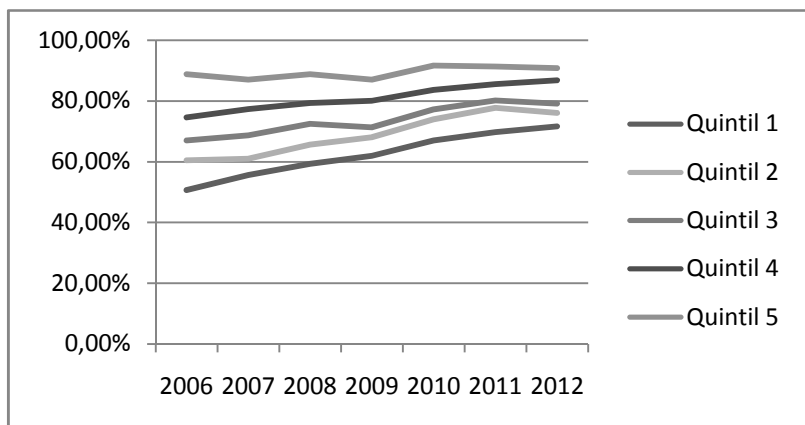


Fuente: Elaboración propia a partir de ENEMDU-INEC (diciembre).

En educación secundaria son los quintiles 1 (21), 2 (15,6), 3 (12,1) y 4 (12,3) los que tienen un crecimiento mayor, y de manera modesta el quintil 5 (2). En cuanto a la asistencia a bachillerato la diferencia entre quintiles no es tan acusada comparativamente, aunque continua siendo importante, y el patrón no es muy diverso al anterior indicador: aumenta de manera importante el acceso en el quintil 1 (22,8), 2 (21,9), 3 (18,2) y 4 (14,7) y de manera modesta en el quintil 5 (5,7).

Grafico 6

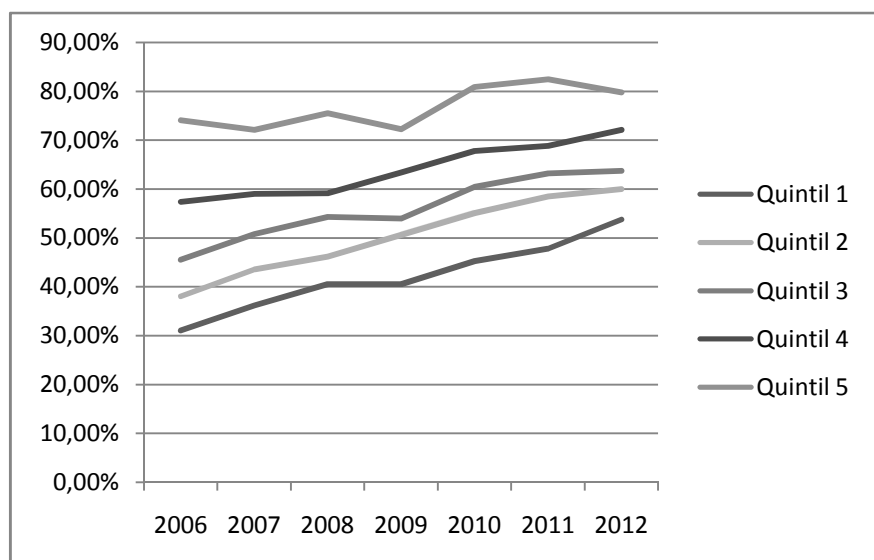
Tasa neta de asistencia al bachillerato (2006-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de ENEMDU-INEC (diciembre).

Grafico 7

Tasa neta de asistencia a la educación secundaria (2006-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de ENEMDU-INEC (diciembre).

En este sentido, se estaría frente a un primer peldaño de desmercantilización de los derechos de salud y educación. La desmercantilización vendría producida por el hecho de que el acceso a la educación y la salud no dependerían tanto como en el pasado de la capacidad adquisitiva de las personas. A continuación se avanzará un poco más con el fin de analizar un segundo peldaño de la desmercantilización. Así pues, se procederá al examen de la calidad de los servicios públicos vinculados a la educación y la salud; así como la entidad que los presta, en especial, si esta es pública o privada.

Calidad

No es fácil medir la calidad de los servicios públicos. Y menos en el caso de países como Ecuador, donde históricamente el esfuerzo de los poderes públicos, pero también de los y las académicas, se ha centrado en la extensión de estos y el cierre de brechas. De una manera cuantitativa, la calidad de los servicios públicos puede medirse de forma complementaria mediante: una aproximación “objetiva” a través de indicadores de gestión y resultados para evaluar el funcionamiento de las políticas públicas y sus resultados; y una aproximación “subjetiva” a través de encuestas de opinión sobre la calidad de los servicios públicos.

Por las dificultades de obtener indicadores “objetivos”, en este Informe se recurre principalmente a indicadores demoscópicos. De todas formas, se han detectado algunos indicadores indirectos de seguimiento y resultado de la política pública que pueden ayudar a comprender la calidad de algunos sistemas de servicios para hacer efectivos derechos. Para el caso de la educación pueden considerarse como indicadores de calidad del sistema el acceso a la educación a partir de los 15 años y el rezago severo en población en edad escolar. En el *Atlas de Desigualdades* se apunta que: “la información del último censo permite constatar que entre los quince y dieciocho años de edad la matrícula escolar desciende al menos en un 30%” (SENPLADES, 2013: 58), hecho que muestra las dificultades del sistema educativo para concluir procesos a partir de cierta edad, cuando el reclamo que ofrece el mercado de trabajo (informal fundamentalmente) ya es importante. También resulta relevante fijarse en el rezago escolar grave (más de tres años) que tienen parte importante de los y las adolescentes y jóvenes, tanto aquellos que aún asisten a un centro educativo como en especial aquellos que ya no asisten. A pesar del aumento de coberturas, ambos indicadores alertan sobre posibles problemas de calidad del sistema.

Tabla 6

Población que tiene rezago escolar severo (2010)

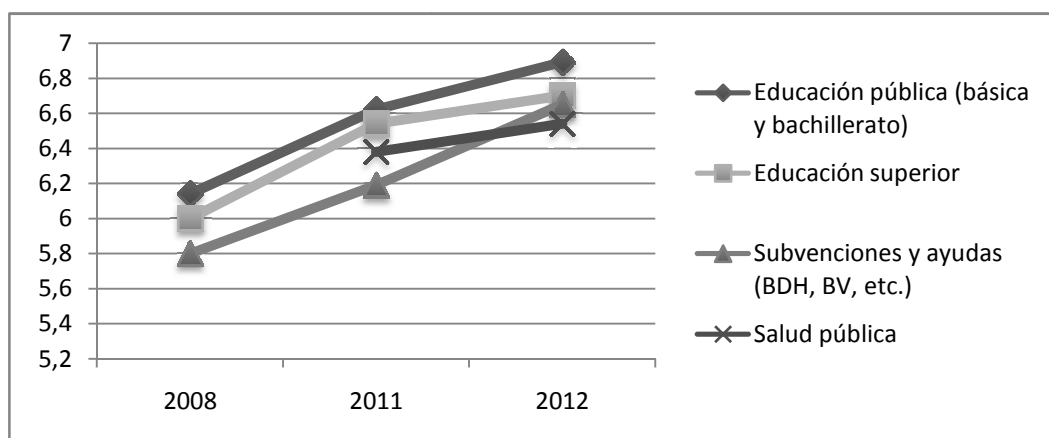
Edades	Asiste a un centro educativo (en % respecto total nacional)	No asiste a un centro educativo (en % respecto total nacional)
9-11	2,4	4,9
12-14	14,5	16,2
15-17	26	62,3
18	35,4	44
Total	16	45,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo de 2010 (obtenidos a través del *Atlas de Desigualdades*, ver SENPLADES, 2013).

Avanzando más, la valoración ciudadana que se hace de la calidad de los servicios públicos en general ha aumentado entre 2008 y 2012, fechas de las que existen datos. En 2008 se registraba una puntuación media de la calidad de los servicios públicos de un 5 (en una escala de 1 a 10), en 2011 de 6,1 y en 2012 de 6,7³⁸. A continuación se muestran datos más desagregados, que hacen referencia a la percepción del funcionamiento de una serie de instituciones y servicios públicos que nos interesan en este apartado³⁹. El mejor valorado en 2012 era la educación pública (básica y bachillerato) con un 6,89 (en una escala de 1 a 10) seguida por la educación superior con un 6,7. De la corta serie histórica que se tiene estos dos ítems siempre han estado en los primeros lugares. Aunque no puede establecerse una relación de causalidad, cabe señalar que el gasto público en educación también era el ítem más alto en el gasto público.

Gráfico 8

Percepción del funcionamiento de instituciones y servicios públicos (para diciembre de 2008, junio de 2011 y junio de 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENEMDU-INEC (diciembre 2008, junio 2011 y junio 2012).

Otro indicador a observares el porcentaje de personas que confían en la calidad del gasto público (la fuente del cual es la CEPAL). En 2003 solo un 7% confiaba, en 2005 un 12% y en 2011 un 38%. Este indicador, si bien evoluciona de manera muy positiva en menos de una década, aún indica unos

³⁸Estos proceden de un módulo que se aplicó en diciembre de 2008, junio de 2011 y junio de 2012 con la encuesta ENEMDU del INEC.

³⁹ La pregunta que se aplica es: “¿Cómo calificaría usted el funcionamiento de las siguientes instituciones y servicios?”.

valores reducidos que pueden deberse a una calidad insuficiente en las instituciones, a la vez que un desconocimiento sobre qué se hace con los dineros públicos.

Los indicadores observados dan cuenta del hecho de que mejoran las valoraciones y actitudes en relación a los servicios públicos a medida que pasan los años de gobierno de la Revolución Ciudadana. Pero no se pueden extraer conclusiones definitivas porque son indicadores de calidad indirectos y deben considerarse con cierto relativismo, vinculados a lo que la ciudadanía está acostumbrada a recibir de los poderes públicos y no a lo que debería recibir por su plasmación constitucional y/o legal. Por otra parte, que mejoren estos indicadores del sector público no quiere decir que se esté en grado de competir con el sector privado en cuanto a servicios y prestaciones como se verá en el siguiente apartado.

Institución/es que hace/n efectivos los derechos

Es por todos reconocido el aumento de gasto público social y coberturas en servicios y prestaciones en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. No se tienen datos suficientes para valorar mejoras en la calidad de los servicios prestados. Es de suponer que hay un cierto aumento de calidades por la evolución que tienen los indicadores de percepción. Pero se intuye que los servicios públicos no alcanzan aún las expectativas de calidad de servicios de las clases/sectores altos y medios. Esta es una idea que apunta Esping-Andersen, así como otros autores que estudian los Regímenes de Bienestar, cuando hablan de calidad. Los servicios públicos tendrían que estar en grado de competir con los privados para hablar de una (des)mercantilización plena en la dimensión de los derechos.

Así pues, la efectivización de servicios en el sector público aún no está en grado de disputar con el sector privado. Las clases medias y altas continúan de manera mayoritaria recurriendo a la esfera mercantil para satisfacer estas necesidades. Estamos aún frente a un mercado segregado. Aparte de inercias clasistas de las élites ecuatorianas, este hecho apunta un problema de calidades. Quien está en grado de escoger, continúa accediendo a servicios de salud y educación privados.

Como indicador indirecto podemos observar otros datos que ofrece la encuesta de calidad de los servicios públicos (ENEMDU-INEC de 2008 y 2011). Mediante los datos que aparecen en la tabla siguiente, se compara el sector público y el privado con la valoración de la ciudadanía sobre distintas expresiones. Si bien en estos tres años existe una mejora muy substantiva en la valoración de los servicios prestados por las instituciones públicas, aún hay una preeminencia de la institucionalidad privada. Solamente en la expresión sobre “salarios justos” el sector público se sitúa por delante del privado.

Tabla 7

Valoración del sector público y el sector privado a partir de diversas expresiones

Expresiones	Sector público		Sector privado	
	2008	2011	2008	2011
Salarios justos	31,20%	51,50%	68,80%	48,50%
Tecnología	24,60%	44,70%	75,40%	55,30%
Innovación	23,70%	42,60%	76,30%	55,30%
Mejores instalaciones	19,90%	41,70%	80,10%	58,30%
Mejores profesionales	24,20%	40,60%	75,80%	59,40%
Eficacia	25,70%	39,70%	74,30%	60,30%
Responsabilidad en el trabajo	24%	39,10%	76%	60,90%

Calidad del servicio	23%	38,60%	77%	61,40%
Buena organización	20%	38,20%	80%	61,80%
Mejor atención al usuario	21,10%	38%	78,90%	62%
Transparencia (no corrupción)	19,10%	36,60%	80,90%	58,30%
Rapidez en los trámites	18,58%	36%	81,42%	64%

Fuente: Elaboración propia con datos de ENEMDU-INEC (diciembre 2008 y junio 2011).

La positiva evolución de los indicadores de percepción muestra que se ha avanzado pero que aún quedan importantes retos. La Constitución de Montecristi asienta las bases para la elaboración de unas políticas de educación y salud que superen los resultados de los modelos precedentes. Así contempla que en el ámbito de la educación «se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna» (art. 28); y en el ámbito de la salud se afirma que «es un derecho que garantiza el Estado» (art. 32) y su prestación se regirá por «principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética».

La definición conceptual de los sistemas públicos de educación y salud es un reto. También la resolución que se tome entorno al sistema de salud público fragmentado entre el general y el que ofrece el ámbito de la seguridad social (por ejemplo, el IESS). En coherencia con el texto constitucional el sector público tendría que apostar claramente por convertirse en central en estos campos. Este continúa siendo uno de los retos del Régimen de Bienestar en construcción en el país. En el momento en que estos se consigan se estará en grado de hablar de un segundo peldaño de los procesos de desmercantilización.

3.1.2. Coberturas en situaciones de dependencia

Las personas en situación de dependencia son aquellas que, temporal o permanentemente, necesitan de forma importante la ayuda de otras para subsistir. Como se muestra en la sección dedicada a “estratificación”, las transferencias monetarias en situaciones de dependencia hablan del grado de solidaridad entre los miembros de una sociedad. En el presente estudio se ha tendido a considerar las siguientes situaciones: maternidad, desocupación, enfermedad, discapacidad y vejez. En Ecuador existen actualmente dos tipos de transferencias previstas para apoyar a personas que forman parte de estos grupos: las contributivas y las no contributivas.

Transferencias contributivas

Las prestaciones contributivas son aquellas que derivan de la afiliación formal (obligatoria o voluntaria) en la seguridad social (en el caso de Ecuador IESS, seguro social campesino, ISSFA e ISPOL). Existe un consenso internacional mínimo sobre las prestaciones de seguridad social que debe tener todo sistema (Convenio 102 OIT de 1952) que contemplarían: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y muerte. En el caso de Ecuador, y en concreto en el IESS, no se consideran las prestaciones por desempleo⁴⁰ y de una manera débil aparecen las prestaciones familiares. Pero sí existen transferencias de renta para los afiliados a la seguridad social en situaciones de maternidad, enfermedad y vejez.

⁴⁰También hay “cesantías”, que no son lo mismo que seguro de desempleo o para desocupados. Es un monto de dinero que se entrega cuando una persona está por jubilarse, por el hecho de cumplir años de actividad laboral y servicio (de acuerdo a los aportes, con un componente básico y otro actuarial).

El segundo problema que se encuentra es la baja cobertura de la seguridad social respecto al total de la población. Aún existe un importante mercado laboral informal, a la vez que una baja afiliación a la seguridad social. Aunque estas dos variables han mejorado durante el periodo de la Revolución Ciudadana (formalización mercado laboral y afiliación a la seguridad social) aún hay una baja cobertura por parte de los asalariados formales.

En definitiva, se puede hablar de un sistema de seguridad social fragmentado (ver más en detalle el apartado de “estratificación”), con situaciones de dependencia sin cubrir (como desocupación o parte de las asignaciones familiares) y con una cobertura baja (menos de un cuarto de la población, ver en apartado “calidad del trabajo”). La discusión sobre la reforma del sistema de seguridad social está vigente en el país desde el inicio del gobierno de la Revolución Ciudadana y aún no se ha conseguido llevar a cabo.

Transferencias no contributivas

Junto a las transferencias contributivas, vinculadas a la seguridad social, existen las transferencias no contributivas planteadas desde un punto de vista asistencial (cubiertas de manera exclusiva por el Presupuesto General del Estado). En la actualidad en Ecuador se encuentran tres tipos de beneficiarios/as de pensiones asistenciales que reciben mensualmente una cuantía de USD 50: beneficiarios/as de pensión asistencial por discapacidad, beneficiarios/as de pensión asistencial a adultos mayores y madres o familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano (estas también serán analizadas por sus efectos estratificadores en la sección respectiva).

Tabla 8

Beneficiarios/as de pensiones asistenciales (2009-2012)

	2009	2010	2011	2012
Beneficiarios/as pensión asistencial discapacidad	45.808	84.082	106.321	104.888
Beneficiarios/as pensión asistencial adultos mayores	370.948	496.892	536.114	588.145
Madres (o familias) beneficiarias del BDH	1.242.778	1.181.065	1.211.449	1.203.207

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Interconectado de Programas Sociales – RIPS (obtenidos del SIISE).

Las pensiones asistenciales por discapacidad y para adultos mayores no van acompañadas de condicionalidades presentes en las transferencias a madres beneficiarias del BDH. Se requiere, eso sí, que estas personas estén ubicadas bajo una determinada línea de pobreza, a partir del levantamiento de información realizado por el Registro Social y la reformulación del índice socioeconómico de los hogares. Esta línea de pobreza es menos restrictiva que en el caso del BDH, con la idea de tender a cumplir con la universalización de pensión asistencial a estos grupos vulnerables. De todas formas, advertir que estas pensiones no están integradas en el IESS.

En definitiva, solamente reciben transferencias no contributivas las personas discapacitadas y los adultos mayores que se encuentren en situación de pobreza. Quedan fuera de este tipo de prestación los discapacitados y adultos mayores que sobrepasen esta línea de pobreza, así como también desocupados, situaciones de maternidad y de enfermedad (los dos últimos grupos cuando no están cubiertos por la seguridad social).

3.1.3. Régimen de Bienestar en Ecuador: ¿mercantiliza o desmercantiliza?

Durante los primeros años del gobierno de la Revolución Ciudadana (2007-2012) las políticas de bienestar han cambiado de manera sustantiva. Se ha producido un aumento importante del gasto público social, así como también de coberturas de servicios que materializan los derechos de salud y educación. Se ha producido un crecimiento en el acceso a la salud y la educación por parte de personas que no lo hacían, o solo accedían de manera más imperfecta, en el pasado. Es decir, el acceso a estos servicios cada vez menos depende de la capacidad adquisitiva; así pues, se identifica una tendencia hacia la “universalización en cobertura” de estos derechos sociales materializados en servicios (no tanto en la “universalización en calidad”). En el periodo analizado se han cerrado importantes brechas. Es en este sentido, se puede hablar de una tendencia hacia la desmercantilización en el primer peldaño vinculado a la garantía de derechos: extensión de coberturas.

Si bien los logros apuntados son innegables, cabe señalar que en relación a la calidad los éxitos alcanzados son más modestos. Las encuestas de percepción indican mejoras en los servicios públicos, pero estos aún no están en grado de competir con los privados que tendrían en cuenta las expectativas y los estándares de las medias-altas y altas. No se ha podido acceder a datos directos que permitan exponer la evolución de uso de los servicios privados y los públicos, pero puede afirmarse que aún los primeros no suponen una competencia respecto a los segundos (sobre todo en los sectores que tradicionalmente han hecho uso de los servicios privados). Quien puede acceder al mercado privado no accede al público. Es por eso que se señala que no ha existido un proceso sustantivo de desmercantilización en el segundo peldaño vinculado a la garantía de derechos: mejoras de la calidad que hagan atractivos los servicios públicos frente a los privados.

La posibilidad de subsistir en situaciones de dependencia, temporal o permanente, sin tener que recurrir al mercado, a la familia o la comunidad, viene de la mano de las transferencias contributivas y no contributivas que se sustentan en argumentaciones políticas diversas: solidaridad-derecho, beneficencia-concesión, etc. En el caso de Ecuador 2007-2012 se ha experimentado una tendencia al alza del número beneficiarios de estas transferencias monetarias. Por un lado, ha aumentado el número de personas afiliadas a la seguridad social, cosa que les permite acceder a transferencias por maternidad, enfermedad y vejez (aunque se está hablando de no más de un cuarto de la población ecuatoriana aproximadamente, tomando en cuenta los últimos datos de afiliación de ENEMDU). Por otro lado, aumenta el número de beneficiarios de prestaciones asistenciales: discapacidad y vejez. Ahora bien, cabe decir que el modelo no sufre modificaciones sustantivas respecto al pasado. De lo cual se deduce que se está frente a un sistema de seguridad social deficiente en cuanto a prestaciones y coberturas; y frente a un sistema de prestaciones asistenciales que no ha conseguido salir de la lógica de la “pobretología”, con importantes sectores de la sociedad sin cobertura. Desde un punto de vista cualitativo no se ha producido un proceso de desmercantilización en este tercer peldaño vinculado a la subsistencia de las personas por dependencia porque no se ha procedido a un cambio estructural del modelo de transferencia de rentas. Ahora bien, como aumenta el número de personas atendidas podría decirse que cuantitativamente en esta variable la garantía de subsistencia está un poco más desmercantilizada que en el pasado.

3.2. Estratificación

Como se ha definido en la sección introductoria del presente Informe el concepto de estratificación resulta vital para caracterizar el Régimen de Bienestar en un país en tanto alude a las modalidades de ordenamiento social insertas en las políticas públicas dedicadas al bienestar de la población. Esto es así porque la estratificación da cuenta de las modalidades organizativas de los Estados de Bienestar que “ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, las divisiones de clase y

la diferenciación de status” (Esping-Andersen, 1993: 81). Es decir, rasgos organizativos que intervienen en:

- a) *los grados* en que -como integrantes de una sociedad- asumen colectivamente la responsabilidad por la vida de los demás (grados de solidaridad);
- b) *las particularidades y características* que conlleva la desigualdad y diferencia generada por los Estados de Bienestar (singularidades de la desigualdad de clase y las diferencias de status producidas).

Este concepto incorpora así, como ya se mencionó, una idea realmente novedosa: las formas estatales de bienestar no resultan solamente un mecanismo que interviene en una estructura de desigualdad existente (para, justamente, corregirla), sino que son, en sí mismas, un sistema de estratificación, una fuerza activa en la configuración y ordenamiento de las relaciones sociales (Esping-Andersen, 1993: 44). Es decir, estos esquemas de jerarquización son inescindibles de cualquier intervención estatal. Están insertos (incrustados) en ella⁴¹. Dicha estratificación debe, por tanto, comprenderse y analizarse como parte de *los efectos* del Estado de Bienestar sobre la estructura social. Entendida esta última, a su vez, de una manera compleja y amplia, como algo más que una estructura de distribución del ingreso (Esping-Andersen, 1993: 84-85).

Es importante asimismo destacar que el autor danés utiliza tanto la noción de “desigualdad de clase” como de “diferencias de status”. Claramente para ello se basa en los aportes de la sociología weberiana que distingue entre las “clases sociales” y los “grupos de status” (correspondientes respectivamente a los órdenes económico y social)⁴². Así, tomando distancia de Marx, en Max Weber (1964) las clases son *una* de las formas de la estratificación social (no la única), atendiendo a las condiciones de vida material. Los “grupos de status” se distinguen, por el contrario, por su modo de consumo y por sus prácticas sociales diferenciadas, que dependen a su vez de elementos objetivos (nacimiento, profesión, nivel educativo) y de otros estrictamente subjetivos (consideración, honor, reputación, prestigio, etc.). Tales grupos difieren también por generar diversos estilos o “modos de vida” con consecuencias concretas para definir las “oportunidades vitales” de los sujetos.

El “grupo de status” adquiere especial relevancia dado que ahí es donde se asumen y comparten los valores, las normas de comportamiento y las prácticas significativas que los especifican. Justamente se trata de componentes que intervienen en las interacciones sociales a partir de comportamientos/acciones “instituidos” en donde los márgenes de acción para el cambio resultan siempre “relativos”.

En este marco interesa a la presente investigación capturar la operatoria de una serie de formas de estratificación que podrían contener las políticas ligadas al bienestar en Ecuador durante el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Una primera forma de estratificación (de corte conservador) marcaría divisiones entre los asalariados protegidos y los que por no estar en el mercado formal de trabajo o no estar regularizada su situación laboral se encuentran desamparados. Esto básicamente ligado al sector de la seguridad social. También, de acuerdo a los datos, se estarían creando segmentaciones entre los ocupados, básicamente por las características del mercado de trabajo ecuatoriano.

Otra forma de jerarquía que además fomentaría el “estatismo paternalista” (Esping-Andersen, 1993: 86) estaría centrada en la creación de privilegios para los empleados públicos frente a los demás asalariados. Esto también visto en los sistemas de seguro social.

⁴¹ Un interesante debate en este sentido ha planteado Fraser (2005y 2012) acerca de la crítica a los Estados de Bienestar y su inclusión de “protecciones sociales jerárquicas”. Desde perspectivas feministas también se lo ha denunciado por igual razón (Lewis, 1992; Orloff, 1993; Young, 1996; Sainbury, 1996; Esping-Andersen, 2010)

⁴² También habla de los “partidos políticos” en el orden político.

Finalmente, una tercera modalidad de estratificación (liberal) funcionaría en programas sociales que incluyen comprobación de medios de vida, incluso en sistema de pensión jubilar a los que solo se accede si se tiene cierta edad y si se es pobre. También en sistemas de seguridad social privados (jubilaciones y salud) que refuerzan el incentivo al trabajo y la competitividad, a la responsabilidad individual, y resultan de corte voluntario y actuarial.

En síntesis, y concretamente, si bien se podría haber analizado un campo más amplio de intervenciones estatales, vamos a concentrarnos en el campo de la seguridad social y en un conjunto de políticas de “protección social” que dada su envergadura de inversión, cobertura y sus reglas de funcionamiento y características prestacionales justifican su inclusión en este análisis.

3.2.1. Esfuerzos en el campo de la (re)distribución del ingreso y más allá

Si bien se suele reconocer en la bibliografía experta la idea que el Estado, y específicamente la modalidad bienestarista estatal, es un agente de estratificación, es decir, conlleva alguna forma de jerarquización, esta noción ha quedado limitada y sin especificación. La razón, de acuerdo a Esping-Anders, se debe a que en el plano teórico han dominado dos perspectivas: a) una primera de corte neo-marxista que ve en toda forma estatal e inclusive en el “avanzado” Estado de Bienestar un mecanismo de reproducción de la sociedad de clases existente; b) un segundo punto de vista, que sigue los pasos de T. H. Marshall, el cual percibe las reformas del bienestar social como contribución a la pérdida de relevancia de la clase (1993: 81).

Por otra parte, el autor danés indica que desde el aspecto empírico ha existido en los estudios una suerte de sesgo a favor de los análisis en la redistribución del ingreso (1993: 82) concentrados exclusivamente en la pobreza, la desigualdad, el crecimiento de las clases medias, la distribución y redistribución de los ingresos, entre otros. Sin embargo, estos indicadores constituyen solo un aspecto (aunque importante) de la estratificación del Estado de Bienestar. Y esto básicamente por una razón de peso. Aún disminuyendo las desigualdades en el nivel de vida, disminuyendo la pobreza, se puede dar el caso de que persistan las divisiones fundamentales de clase o de “status” y se redefinan los “niveles” de solidaridad social en diversos campos de política. Lo que interesa no son tan solo los ingresos, sino cómo difieren los países en la estructuración de la ciudadanía social (1993: 84).

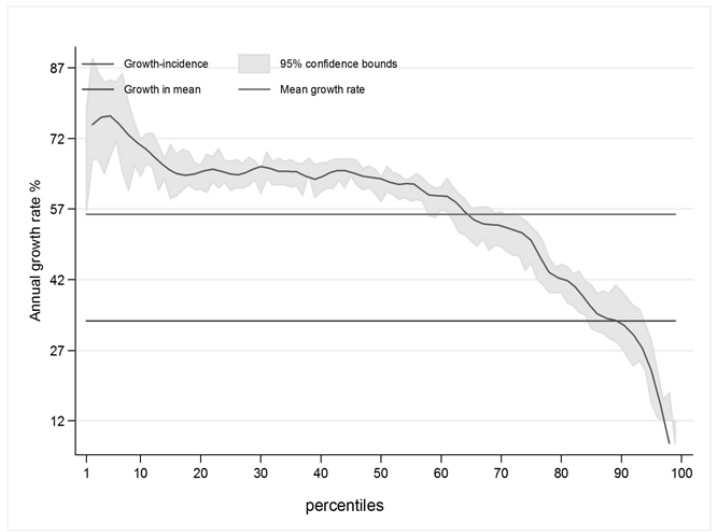
Para ello, inicialmente se va a analizar esta primera dimensión de la estratificación del Estado de Bienestar en Ecuador, ligada a (re)distribución de los ingresos para a continuación centrarnos en aquella menos estudiada y altamente potente ligada a la conformación de diferencias de clase y “status” y las articulaciones que se han desplegado en el campo de la solidaridad social.

A fin de dar un pantallazo general en esta primera dimensión se deben indicar los importantes efectos de las políticas públicas implementadas durante la Revolución Ciudadana sobre la estructura social ecuatoriana.

Para ello es indispensable empezar por las orientaciones que tuvieron entre 2006 y 2012 el crecimiento económico y la estructura del ingreso. Como puede verse en el siguiente gráfico se trata de un crecimiento “pro-pobre” en donde la velocidad del crecimiento anual del ingreso de los deciles más pobres es casi 6 veces más rápida que la de los deciles más ricos. Esto nos habla de una sociedad más cohesionada.

Gráfico 9

Crecimiento económico «pro-pobres», 2006-2012 (nivel nacional)

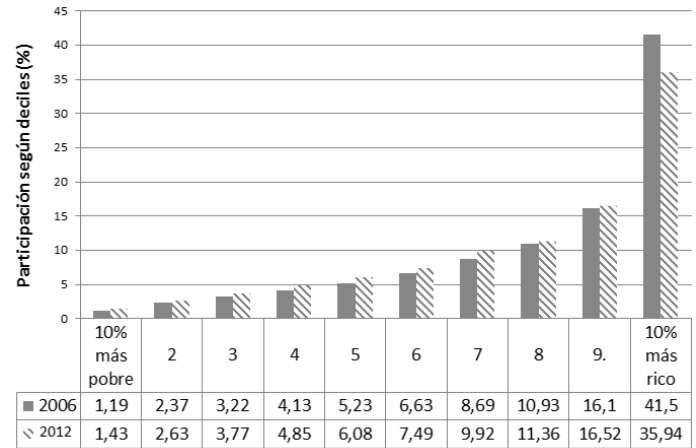


Fuente: Ramírez (2013) en base a ENENDHUR, INEC.

La participación de los distintos deciles en el ingreso total también revela importantes resultados. Así entre 2006 y 2012, la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre cayó de 35 a 25 veces y por ello se atenúa la “polarización económica” en el país.

Gráfico 10

Participación del ingreso total según deciles, 2006-2012

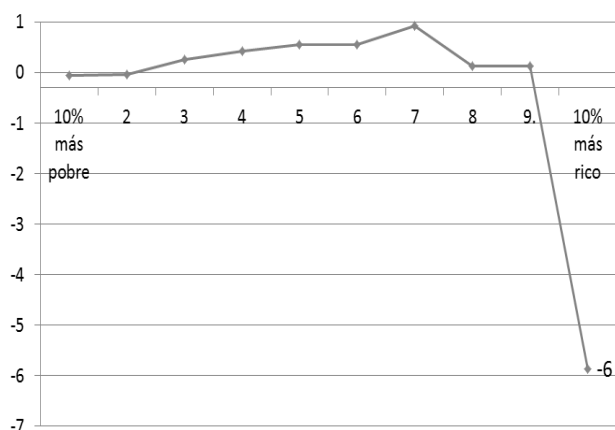


Fuente: Ramírez (2013) en base a ENENDHUR, INEC.

Ahora bien, si se analiza el porcentaje de cambio en la participación del ingreso total según deciles se observa que de ese total, la participación del 90% de la población ha crecido en el período 2006-2012. En el 10% más rico, la participación se ha reducido un 6% (es decir, ha habido una distribución de los ingresos del decil más rico al 90% de la población).

Gráfico 11

Porcentaje de cambio en la participación del ingreso total según deciles, 2006-2012

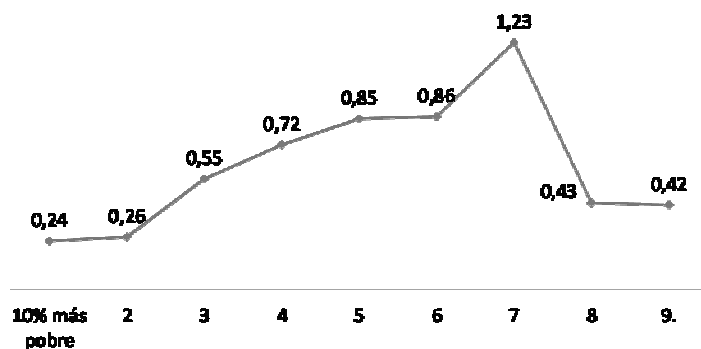


Fuente: Ramírez (2013) en base a ENENDHUR, INEC.

Finalmente, en el último gráfico se muestra que en términos agregados, la clase media es la que más se ha beneficiado de la nueva distribución de los ingresos en Ecuador, 2006-2012.

Gráfico 12

Porcentaje de cambio en la participación del ingreso, deciles del 1 al 9, 2006-2012



Fuente: Ramírez (2013) en base a ENENDHUR, INEC.

Respecto a la pobreza y la desigualdad se pueden ver sus respectivas evoluciones entre 2006 y 2012. Respecto a la incidencia o extensión de la pobreza que es porcentaje de población que no alcanza el nivel de la línea de pobreza se pasó del 37,6% en 2006 al 27,3 en 2012, es decir se registró una reducción del 10,3%. En extrema pobreza se pasó de 16,89% en 2006 al 11,18% en 2012, es decir tuvo una baja del 5,71%. Finalmente, la desigualdad (Gini) disminuye casi 6 puntos a nivel nacional.

Tabla 9

Pobreza por ingreso (2006-2012)

Años	Porcentajes
2006	37,60%
2007	36,74%
2008	35,09%
2009	36,03%
2010	32,72%
2011	28,64%
2012	27,31%

Fuente: Elaboración propia) en base a ENENDHUR, INEC.

Tabla 10

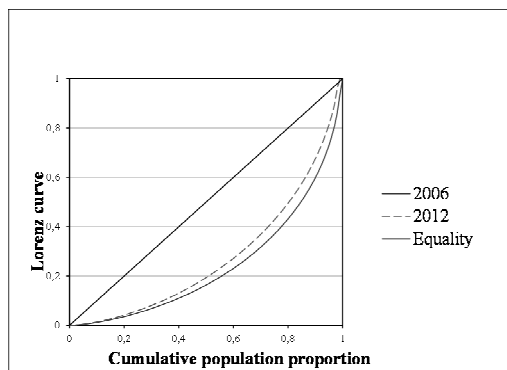
Extrema pobreza por ingreso (2006-2012)

Años	Porcentajes
2006	16,89%
2007	16,45%
2008	15,69%
2009	15,37%
2010	13,09%
2011	11,61%
2012	11,18%

Fuente: Elaboración propia) en base a ENENDHUR, INEC.

Gráfico 13

Curva de Lorenz, nivel nacional, 2006-2012



Fuente: Ramírez (2013) en base a ENENDHUR, INEC.

Tabla 11

Coefficiente de Gini (2006-2012)

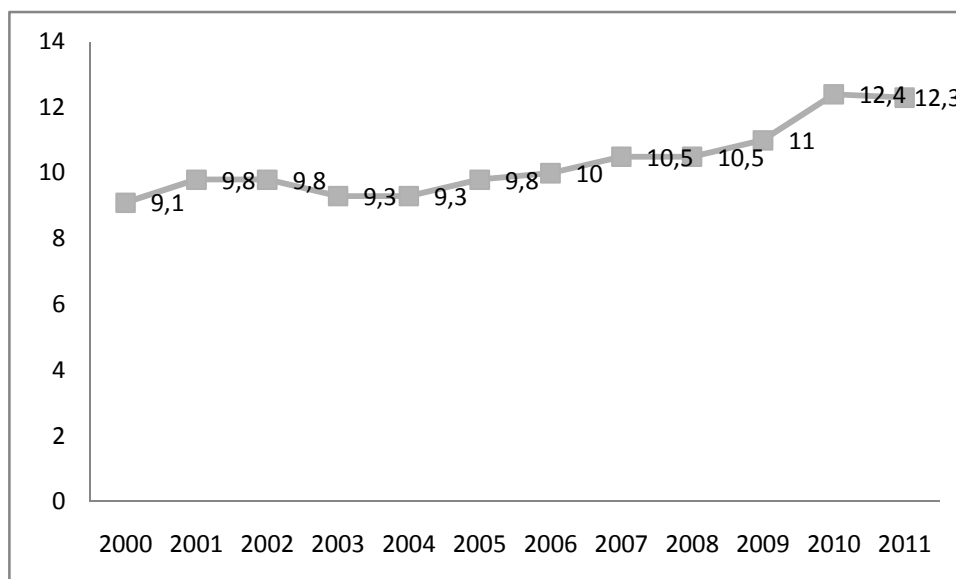
Años	C. Gini
2006	0,54
2007	0,55
2008	0,51
2009	0,5
2011	0,47
2012	0,48

Fuente: Elaboración propia) en base a ENENDHUR, INEC.

De esta manera, los indicadores citados nos hablan de un cambio en uno de los aspectos de la estratificación que involucra el Estado de Bienestar. Un cambio progresivo a favor de los sectores más vulnerables y de las clases medias. A continuación se adjunta también un gráfico en el que puede verse un aumento en la recaudación tributaria, campo que deberá ser prioritario en un futuro para conseguir procesos de (re)distribución de riqueza y recursos.

Gráfico 14

Recaudación tributaria en relación al PIB (2000-2011)



Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (115)

Sin embargo, en el siguiente análisis, de corte más cualitativo, se observará la persistencia de divisiones fundamentales de clase y “status”. Lo que interesará aquí no es tanto los ingresos, sino cómo en Ecuador se da la estructuración de la ciudadanía social (Esping-Andersen, 1993: 84). Para este objetivo se comienza con el sector de la seguridad social.

3.2.2. Un problema de larga data: antecedentes significativos de la seguridad social en Ecuador

Sin remitirse extensamente al pasado, es importante tener en claro algunos hitos institucionales en la conformación del sector de la seguridad social en Ecuador⁴³. Así podrá observarse que desde sus inicios y hasta la actualidad este sistema se origina como un esquema de aseguramiento para grupos

⁴³ Síntesis realizada a partir de la reseña histórica de la seguridad social establecida en la *Propuesta de reforma al sistema de pensiones del Ecuador*, Quito: SENPLADES (2008). Ver especialmente páginas 3-7.

específicos de trabajadores. Es decir, para ciertos sectores de asalariados y con una diversidad muy alta de prestaciones, coberturas y reglas de aseguramiento.

La seguridad social da sus primeros pasos en 1905 cuando se crea la jubilación para los telegrafistas; en 1908, se establece la jubilación por invalidez para los bomberos y en 1917 se reglamentan los sueldos que servirían de base para las pensiones de retiro y montepío del magisterio fiscal. En cuanto a la corporación castrense se registran los primeros pasos en su aseguramiento en 1925, cuando se avala la jubilación, montepío y cooperativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador. En 1928 se crea la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militar, Ahorro y Cooperativa. Esta entidad, mejor conocida como la “Caja de Pensiones”, se conformó como una institución de crédito con personería jurídica, organizada de conformidad con la Ley. Se trató de una entidad con patrimonio propio, diferenciado de los bienes del Estado. Posteriormente, los beneficios de jubilación de la Caja de Pensiones se plantearon para los empleados públicos, tanto civiles como militares e inclusive para los empleados bancarios.

El seguro social como régimen obligatorio para la población con relaciones de dependencia laboral se creó en 1935 a través de la Ley del Seguro Social Obligatorio y la puesta en marcha del “Instituto Nacional de Previsión”. Esta entidad, además del seguro obligatorio, administró el seguro voluntario, el Servicio Médico del Seguro Social y el Patronato del Indio y del Montubio; en particular, este último configuró un precedente para la posterior configuración del Seguro Social Campesino. La cobertura para empleados privados además de los públicos, se fortaleció a través de la aprobación de los Estatutos de la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, mejor conocida como la “Caja del Seguro Social”, cuyo funcionamiento administrativo comenzó con carácter autónomo desde el 10 de julio de 1937. A partir de 1942 el Estado empezó a asumir el 40% del costo de las pensiones para los sectores público y privado. En 1948, las autoridades militares agenciaron la creación de una “cesantía militar”, que se financió con la acumulación de sus aportes; y poco después se extendió hacia la tropa. Esta cesantía no se trataba de un seguro de desempleo sino un monto percibido en el momento del retiro de la actividad laboral.

Es importante indicar que todos estos esfuerzos tuvieron un límite estructural, desde sus orígenes y que no fue trastocado con las siguientes décadas. Como indica el informe de SENPLADES, “el crecimiento económico del país no logró componer una estructura económica con características similares a la de los países desarrollados que conformar empresas formales con capacidad suficiente para crear una demanda de empleo consistente con el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa, ni con capacidad de absorber el excedente de mano de obra proveniente de la modernización del agro, que tampoco derivó en relaciones laborales modernas” (2008: 5). Es decir, las dificultades estuvieron asociadas a la posibilidad de extender el mercado formal de trabajo, y hacerlo con empleos de calidad y bien protegidos.

Hacia 1950 se emprendieron reformas tendientes al fortalecimiento de la seguridad social para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional: se cambia la denominación de la cesantía militar para oficiales y tropa por la Cooperativa de Cesantía Militar, y a la vez se crea la cesantía para la Policía Civil, cuyos fondos fueron administrados por la Caja de Pensiones. En 1957 se crea la Caja Militar para las Fuerzas Armadas, que surgió como caja independiente, pero también administrada por la Caja de Pensiones. En 1959 el Estado asume el pago de las pensiones de los afiliados a la Caja Militar y Policial. La última reforma de esta época a la seguridad social de estos grupos especiales tuvo lugar en 1962, cuando se separaron los fondos de la Policía Nacional de la Caja Militar, considerando las diferencias salariales que caracterizaban a estas instituciones.

La Caja Nacional del Seguro Social se constituyó en 1963, como resultado de la fusión de la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro. Esta institución quedó bajo la supervisión del Instituto Nacional de Previsión Social. En 1970 se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que surgió para reemplazar al Instituto Nacional de Previsión Social y a la Caja del Seguro Social. En 1968 se inició un plan piloto del Seguro Social Campesino con cuatro comunas campesinas del país. Este proyecto se retomó y amplió desde 1974, cuando se incorporaron veinte comunas campesinas al

sistema con más de diez mil campesinos protegidos. Por su trascendencia en el ámbito nacional, este plan piloto fue elevado a ley en 1981, se dictó la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, con la cual, además de las prestaciones previstas en el plan piloto (asistencia médica, invalidez total y absoluta; y, auxilio de funerales) se incorporaron prestaciones por vejez. En 1986 se introdujeron reformas por la vía de un decreto de emergencia, que reformaron la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, y se estableció: el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola.

Desde la década de los ochenta, las Fuerzas Armadas emprendieron un proyecto de conformación de un Instituto propio de Seguridad Social, que se materializó en 1992 con la expedición de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En el caso de la Policía Nacional, la modernización de su sistema tuvo lugar pocos años después, cuando en 1995 se expidió la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

La intención de privatizar el campo a través de las administradoras privadas de fondos (AFP) fue truncada en 1995, cuando la consulta popular recibió una contundente negativa por parte de la población. Asimismo, quedó inconclusa la reforma emprendida 1998 por parte de la Comisión Interventora del IESS, cuyo trabajo resultó en la expedición de la Ley de Seguridad Social en 2001, la misma que introdujo un sistema mixto de pensiones, con capitalización individual y solidaria, esquema que fue declarado parcialmente inconstitucional, dejando operativo únicamente el componente solidario del sistema, y neutralizando la participación de administradoras privadas de los fondos (AFP).

En la actualidad, además de los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Seguro Social Campesino, persiste una diversidad de categorías de trabajadores que cotizan de manera diferenciada a la seguridad social. La evolución histórica de la seguridad social ecuatoriana muestra una diversidad de regímenes de protección y financiamiento que son “asimilados” al régimen del seguro general obligatorio. Es decir, las continuas revisiones del sistema responden a la necesidad de atender demandas específicas de diversos grupos de trabajadores a través del régimen general, cuya administración se halla centralizada formalmente en el IESS pero que evita generar regulaciones comunes y compartidas. De todo lo expuesto debe concluirse la existencia de distinciones, que involucran procesos de estratificación en el sistema de seguridad social. Esto se confirma en los cuatro esquemas hoy imperantes en Ecuador: Seguro Social Campesino (SSC), los Institutos de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFA) y la Policía Nacional (ISSPOL) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

3.2.3. Modalidades de estratificación en Ecuador: conservadora, estatista y liberal

Siguiendo la discusión precedente al menos pueden identificarse tres modalidades de estratificación que funcionan a través de diversas acciones de atención al bienestar de la población ecuatoriana.

Estratificación conservadora

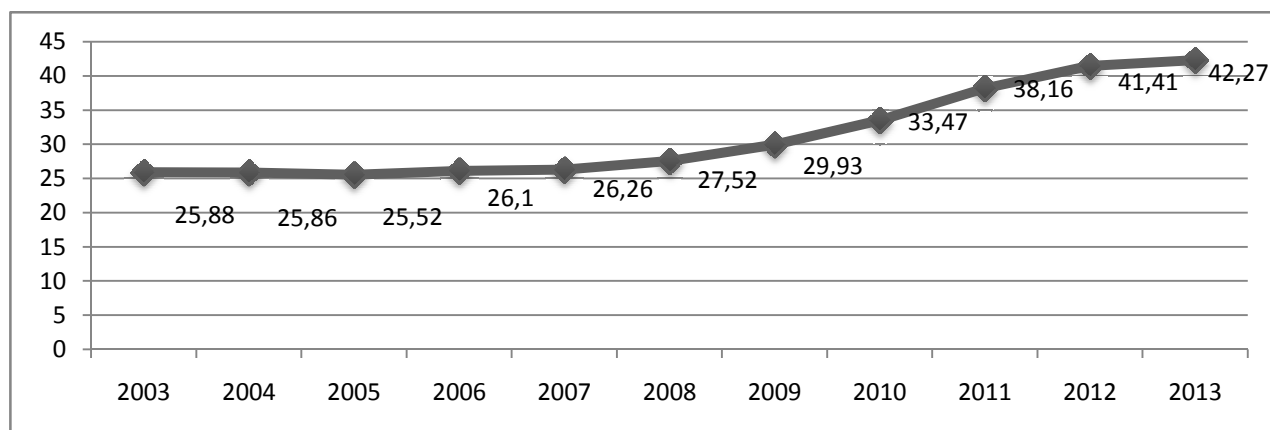
En el campo de la seguridad social se identifica una primera modalidad de jerarquía entre los asegurados por este beneficio y los que quedan fuera. El sistema tiene una escasa cobertura. Solamente un 42,3% de la población económicamente activa (mayor de 15 años, a enero de 2013, según datos ENEMDU-INEC) se encuentra afiliada a la seguridad social.

Esto no niega indicar los avances producidos en el período 2007-2012. En 2008 se genera ya un salto destacado respecto a años anteriores (según datos de ENEMDU tomados para los meses enero se produce un primer salto de alrededor del 1,20% de aumento); y de manera significativa con posteridad a la Consulta Popular realizada en mayo de 2011 y aprobada mayoritariamente por la sociedad ecuatoriana en la que se vuelve “delito” la no afiliación por parte de los empleadores al

IESS y fija la obligatoriedad de afiliación de las empleadas domésticas (la afiliación a la seguridad social se mueve de un 33,5% en 2010, un 38,2% en 2011, hasta un 41,4% en 2012).

Gráfico 15

Población económicamente activa afiliada a la seguridad social (2007-2013) (en % sobre PEA mayor de 15 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de ENEMDU-INEC.

Ahora bien, el mencionado problema de cobertura se vincula a las características del mercado de trabajo. Por un lado, es un mercado con baja ocupación plena. Según los datos de ENEMDU-INEC de diciembre de 2012 un 51,4% de la PEA está subempleada y un 4,1% de la PEA es desempleada. Es decir, un 42,3% de la PEA es la que tiene ocupación plena.

Por el otro, el mercado de trabajo no ha logrado darle garantías completamente al empleo, esto es, no ha conseguido crear suficiente “empleo decente” o de “calidad”. La cobertura de la seguridad social ni siquiera abarca a toda la población ocupada plena como se visualiza en el siguiente gráfico.

Tabla 12

Población Ocupada Plena de 10 y más años de edad, según afiliación seguridad social (datos a diciembre)

	Afiliado	No afiliado
2007	35,5%	64,5%
2008	37,2%	62,8%
2009	45,0%	55,0%
2010	49,7%	50,3%
2011	54,9%	45,1%
2012	57,0%	43,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDUR

A su vez se registran desigualdades en la afiliación a la seguridad social según categoría ocupacional.

Tabla 13

Afiliación a la seguridad social, según categoría ocupacional (2011)

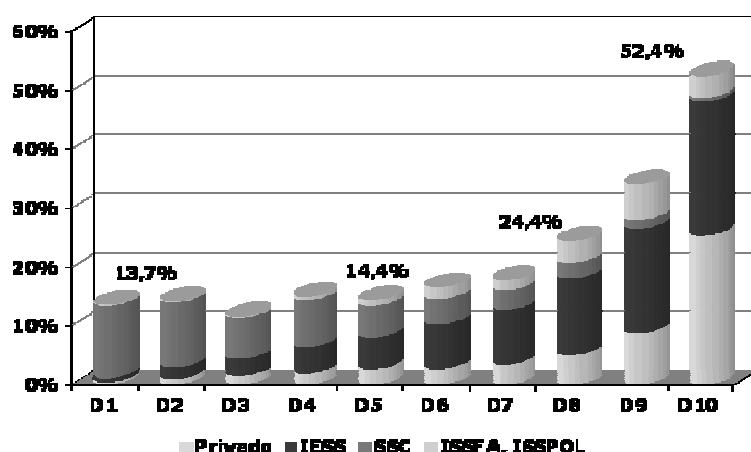
Categoría ocupacional	2011
Empleado privado	65%
Cuenta propia	17%
Jornalero/peón	18%
Empleado doméstico	37%
Patrono	33%

Fuente: Elaboración propia a partir de ENEMDU-INEC, citado en Serrano 2013.

Por otra parte, el esquema de seguridad social en Ecuador es regresivo. El aporte estatal beneficia a un escaso sector afiliado al sistema contributivo, en particular a los deciles de mayores ingresos. Tal como consta en el siguiente gráfico, mientras que en el decil de mayor consumo la afiliación alcanza una tasa del 52,4%, en los dos primeros deciles, la afiliación no llega al 14%. Si bien se trata de datos al 2006 (ECV-INEC), no se pueden esperar cambios ya que no se ha realizado aún la reforma de la seguridad social que modifique estructuralmente esta dinámica. Un aspecto relevante es que son los grupos de mayores ingresos los que tienen posibilidades de acceso a seguros privados, mientras que el aseguramiento a través del IESS (por ejemplo) empieza a ser significativo a partir del sexto decil de consumo. Se trata entonces de unas aportaciones que fomentan una estructura regresiva en la cual los sectores de mayores ingresos son los beneficiados con una seguridad social financiada por el Estado. El único caso que mostraría contribuir a reducir brechas es el Seguro Social Campesino.

Gráfico 16

Afiliación por deciles de consumo



Fuente: SENPLADES en base a ECV (2008:14)

Otro problema que debe agregarse es la ausencia de instrumentos no contributivos en la seguridad social lo que afecta no solo a los ocupados en el sector informal sino a los desocupados y/o sub-ocupados. El único programa es el vinculado al BDH en lo referente a los adultos mayores pero como explicamos anteriormente no se trata de forma estricta de una “pensión jubilar”. No solo porque solo cubre a población “vulnerable” (quintil 1 y 2) sino que los montos no responden a una jubilación y tampoco las características del programa permiten concebirlo de esta manera.

Tampoco hay regulaciones comunes respecto a los diversos sistemas existentes de seguridad social (IESS, SSC, ISSFA e ISSPOL) y cada uno instrumenta lo que cree conveniente y lo que sus afiliados exigen corporativamente. Por otra parte, se entregan servicios que no tienen que ver con la seguridad social como préstamos hipotecarios, quirografarios, prendarios (monte de piedad), gastos funerarios, etc. Es llamativo que se cubran estas prestaciones y no aquellas ligadas a la naturaleza misma del sistema como los riesgos de trabajo o el desempleo.

La modalidad de estratificación estatal

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para hacer desaparecer una multiplicidad de fondos complementarios, que inclusive llevaron a financiar con recursos públicos seguros privados, la acumulación de fondos de cesantía y de jubilación particulares sigue perviviendo creando “diferencias de status” en el sector público.

Quizás lo más paradigmático en este sentido es la continuidad de aportes/subsidios diferenciales del Estado (en calidad de empleador) de las pensiones jubilares a sus asalariados. Así tenemos que el Estado ecuatoriano sigue financiado con fondos públicos el 40% de las pensiones jubilares otorgadas por el IESS y por el Seguro Social Campesino y con el 60% las pensiones del ISSFA y del ISSPOL. Esto sin contar con otros subsidios aún más discrecionales, y diferenciales según se trate de un sector de asalariados públicos u otro, que sigue garantizando. Es decir, estamos frente a tipo de estratificaciones de corte “estatista paternalista”, siguiendo la literatura de Esping-Andersen (1993: 86).

Estratificación de corte liberal a partir de programas sociales

Por último, debe distinguirse una tercera modalidad de estratificación. La cual puede observarse de manera patente en el campo de las acciones denominadas de “protección social”. Básicamente, se vinculan a aquellos programas y proyectos sociales que incorporan como elemento central la comprobación de medios de vida.

Esta estratificación es denominada por Esping-Andersen como “liberal”. Aquí se trata de una modalidad que fomenta la ayuda social bajo la idea de la “compensación” por los automatismos y fallas de mercado, de una acción social minimalista que no entorpezca el *laissez-faire* (1993: 89-90). De esta forma, si el mercado quedó sin restricciones para estratificar a sus integrantes, el Estado liberal fija una ayuda para los pobres punitiva y estigmatizadora.

Si bien en el esquema liberal extremo el subsidio con comprobación de medios de vida debía ser residual, ya que lo esencial estaba atado a los seguros individuales privados contratados en el mercado, mediante acuerdos libres, voluntarios y actuariales, en los hechos terminó siendo preponderante en base al aumento de la población pauperizada.

Sin embargo más allá de este modelo lo interesante es destacar estas tres propuestas que se derivan de la mirada liberal las cuales se pueden encontrar en buena parte de la política social ecuatoriana de la Revolución Ciudadana.

Algunos ejemplos:

Como se indicó, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) es uno de los programas sociales más importantes de Ecuador. Ya en un informe que analizaba las políticas sociales de Ecuador entre 2000 y 2006 se indicaba que por la inversión pública involucrada era el más relevante (Naranjo Bonilla, 2008: 20). Le seguían el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), el Programa de Agua Potable y Saneamiento (PAPyS) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

EL BDH tiene como objetivo asegurar un nivel de ingreso/consumo mínimo para familias que se encuentren bajo la línea de pobreza. El programa consiste en la entrega de una transferencia monetaria mensual de USD 50 (actualmente), que es un subsidio familiar a madres, ancianos y

discapacitados mediante una red de bancos privados. Los beneficiarios son seleccionados a través de un sistema que registra a las familias y las elige en base a un Registro Social y a un cálculo y ajuste permanente respecto a la línea de pobreza. Deben pertenecer a los quintiles 1 y 2 de la distribución del ingreso, implica a las familias pobres con al menos un/a hijo/a menor de 18 años cuyo ingreso no supere un monto mínimo de dólares mensuales y cuando ninguno de los cónyuges (si es que los hubiere) perciba salario fijo, ni estén afiliados al IESS. Es decir, si algunas de estas condiciones no se cumple se pierde automáticamente el bono. En el caso de los ancianos se habla de “pensión asistencial para adultos mayores”, (personas mayores de 65 años) sin embargo se exige que sus beneficiarios, que tan solo reciben USD 50 al mes, no estén afiliados ni sean pensionistas del IESS, del ISSPOL o del ISSFA (Naranjo Bonilla, 2013:43).

Por su parte, el PAE fijó su objetivo en la garantía de un complemento alimenticio en zonas de mayor pobreza. La focalización se basa en un índice de vulnerabilidad social construido a nivel cantonal. Los beneficiarios son niños y niñas de 6 a 11 años que pertenecen a tales territorios. El Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) registraba como objetivo contribuir a la protección integral de niños, niñas, y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad. El programa ofrece servicio mediante centros de desarrollo infantil (CDI) en el que laboran madres comunitarias. Finalmente, el Programa de Agua Potable y Saneamiento se encargaba de brindar servicios básicos tales como abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, disposición de excretas, manejo de residuos sólidos, control de vectores, educación sanitaria, etc. a sectores especialmente pobres.

Es interesante destacar que el Bono luego de más de 15 años de funcionamiento se mantiene y sigue creciendo en inversión y beneficiarios (véase sección “desmercantilización”). Tampoco se ha trastocado su lógica de comprobación de medios de vida (Naranjo Bonilla, 2013: 41-42). También sigue funcionando el PAE en la actualidad con los mismos criterios. El INNFA, si bien fue redefinido sigue operando (mediante el MIES) con la lógica de atención a niños, ahora de 0 a 3 años, en condición de vulnerabilidad y mediante madres cuidadoras.

El único que parece haberse descontinuado es el PAPyS, sin embargo se ha desarrollado una línea de diversos programas desde el MIDUVI que entregan transferencias monetarias para la vivienda y que suponen criterios de focalización por niveles de ingreso (vía el BDH, vía Misión “Manuela Espejo”, etc.).

Finalmente, se deben nombrar dos programas que se plantean como “nuevos” en el marco de la Revolución Ciudadana. Las ya mencionadas, Misión Solidaria “Manuela Espejo” y la Misión “Joaquín Gallegos Lara”⁴⁴. La primera se inicia en el año 2009 e involucró un censo (estudio) para determinar las personas con discapacidad que entrarían en el programa y que debían además certificar que estaban en situación de pobreza extrema (Naranjo Bonilla, 2013: 44). Así, se determinó que su población objetivo eran personas con discapacidad, especialmente las que se encuentran impedidas de incorporarse efectivamente a las actividades sociales y económicas por su condición. Esta acción estatal involucra la entrega de ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones, cojines anti escaras, colchones anti escaras, etc.) insumos, enseres, cedulación, en algunos casos soluciones habitacionales y atención sanitaria mediante el Ministerio de Salud Pública. Si bien en los documentos oficiales se indicaba que el MIES, a través de la base de datos de la Misión, seleccionaría a beneficiarios de una “pensión por discapacidad” en los presupuestos no hay asignación presupuestaria para esto desde 2010 hasta la fecha.

⁴⁴ Para esto se consultaron los documentos oficiales brindados por la Vicepresidencia de la República titulados: *Estudio Bio-psicosocial sobre Personas con Discapacidad, Misión Solidaria “Manuela Espejo” y Retorno*. CUP: 30210000.1136.5108 (sin fecha); y el documento: “Proyecto Joaquín Gallegos Lara para personas con discapacidad severa (física, mental, intelectual, múltiple) en situación socioeconómica crítica o a personas con enfermedades catastróficas raras o huérfanas en situación socioeconómica crítica” (sin fecha).

Por otra parte, la Misión “Joaquín Gallegos Lara” es una derivación de la primera antes señalada. Se inicia en 2010 y está destinada a personas con discapacidad severa (física, mental, intelectual, múltiple), personas en situación socioeconómica crítica o personas con enfermedades catastróficas raras o huérfanas en situación socioeconómica crítica. Se trata de un estipendio mensual entregado al familiar o persona responsable del cuidado de la persona con discapacidad y con una determinada condición socioeconómica. Los beneficiarios a 2012 eran 18.282 personas con discapacidad y 5.000 personas con enfermedades catastróficas, raras o personas huérfanas en situación de criticidad socioeconómica.

Para proceder a la selección existen una serie de procedimientos que incluyen estar dentro del censo realizado por la Misión “Manuela Espejo” y haber cumplido los requisitos de elegibilidad entre los que destaca la comprobación de medios de vida. Asimismo se indicaba en los documentos oficiales la intención de integrar a estos beneficiarios al seguro del IESS pero hasta la fecha esto no se ha concretado.

3.3. (Des)familiarización

Martínez Franzoni (2007) introduce el concepto de familiarización en el análisis de los Regímenes de Bienestar en América Latina. Para la autora la familiarización da cuenta de la “disponibilidad de trabajo femenino no remunerado en la división social del trabajo” (Orloff, 1993, citado por Martínez, 2007:12). En la literatura académica de final de siglo se empezó a considerar fundamental incorporar la dimensión de los cuidados en la generación de bienestar. Esta dimensión es realmente importante tenerla en cuenta para el caso de América Latina, donde las esferas familiar y comunitaria han sido históricamente indispensables en la prestación de tales cuidados.

El concepto de (des)familiarización nos acercaría así al estudio de la provisión de bienestar y cuidados que permiten la reproducción de la vida, analizando así los actores sobre los que recae esta, sus formas, sus intensidades, e inclusive las actividades asociadas, entre otros. La introducción de la esfera familiar, y por consiguiente de la variable de género, en el análisis de las políticas de bienestar da más complejidad pero también más realismo a las investigaciones académicas. No podemos continuar elaborando estudios sobre temáticas relacionadas con las políticas sociales sin tener en cuenta la participación de las familias y, en concreto, de las mujeres en un determinado modelo de bienestar.

Cabe poner en duda, siguiendo la bibliografía, el hecho de que la familia sea una esfera neutra. En ella se producen y reproducen fracturas importantes en la estructura social, y las políticas públicas, y en específico las sociales, son importantes modeladoras en este sentido. La familia se convierte en sí misma en un espacio de disputa. Además, cabe tener en cuenta que la familia construye relaciones, cooperaciones y trasvase de responsabilidades, en relación con las otras esferas.

Así pues, cabría preguntarse: ¿el Régimen de Bienestar en Ecuador, familiariza o desfamiliariza?, ¿continúa poniendo en el centro de la familia a la mujer como prestadora de cuidados (sobrecargándola de tareas y no reconociendo en toda medida su labor) o apuesta por otros modelos y otros “responsables”?, ¿el mercado de trabajo ayuda o dificulta este proceso de traslación de los cuidados de una esfera a otra y de unos sujetos a otros?

En el presente Informe se analizan dos cuestiones en relación con este concepto. En un primer momento se exploran algunos indicadores que nos dan cuenta de la desigualdad de género en la estructura social ecuatoriana, centrándonos en el trabajo productivo y reproductivo, ya que son las dimensiones que creemos más pertinentes para ilustrar la realidad que queremos analizar, eso es, el modelo de Régimen de Bienestar. En un segundo momento, se describen las políticas públicas que más claramente tienen que ver con los cuidados, y por lo tanto, con la prestación de bienestar en la esfera familiar como lugar predominante, observando como estas se conciben, desarrollan y qué

efectos producen en el caso que nos ocupa en la citada esfera. De manera destacada analizaremos las políticas de primera infancia y las de discapacidad.

Punto de partida. Innovaciones en el periodo de la Revolución ciudadana

En la dimensión de la reproducción de la vida, se apuntan diversas actuaciones operadas en el periodo 2007-2012 en Ecuador que creemos que presentan avances hacia una mejora del la calidad del régimen de bienestar según los parámetros del concepto del Buen Vivir presente en la Constitución de Montecristi. En primer lugar se destaca la obligatoriedad introducida mediante consulta en 2011 de afiliación a la seguridad social del servicio doméstico. En segundo lugar deben apuntarse los avances que suponen la aprobación de la LOSEP para el servicio público ecuatoriano respecto a distintas cuestiones vinculadas con los cuidados (licencias de maternidad -3 meses- y paternidad -15 días-, la obligatoriedad de guarderías en instituciones medianas y grandes, etc.). En tercer lugar destacar el hecho de que las problemáticas vinculadas a la discapacidad pasan a ser tema de preocupación de los poderes públicos, y en este sentido objeto de la política pública. En cuarto lugar, las políticas de desarrollo infantil pasan, como se mencionó, del ex Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) (ente privado-filantrópico) al ejecutivo: por el momento aquellos de 0 a 3 años se radican en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y aquellos de 3 a 5 años en el Ministerio de Educación.

3.3.1. Estructura social y desigualdad de género: entre el trabajo productivo y el reproductivo

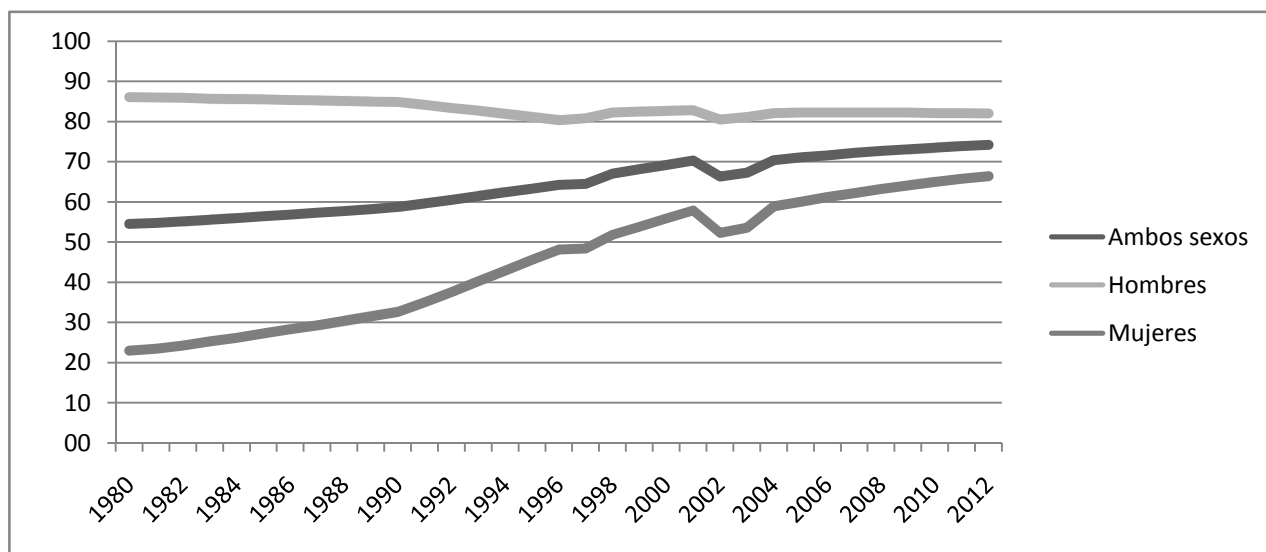
Aunque poco analizada por académicos y poco tenida en cuenta en el diseño y elaboración de políticas públicas, las desigualdades de género se encuentran arraigadas de manera importante en la mayoría de países del planeta, eso sí con distintas formas e intensidades. La cultura política, la importancia de la religión, la existencia o no de determinados movimientos y luchas sociales, el desarrollo de las economías, etc., son algunos de los elementos que influyen en la modelación de esta situación de desigualdad estructural existente en un contexto de preeminencia capitalista y patriarcal. En países como los latinoamericanos, y en concreto los andinos, la brecha entre géneros es aún muy importante. En este sentido, resulta ilustrativo para el análisis de los Regímenes de Bienestar observar cómo actúa este clivaje en el campo del trabajo productivo y en el del trabajo reproductivo; observar cómo se configuran la esfera mercantil y familiar en relación al género.

Trabajo productivo

Aunque la evolución, como en el resto de países de América Latina, indica un aumento de la PEA femenina, esta aún continúa lejos de la masculina. En 2012 la PEA masculina era de un 81,9% y la femenina de un 67%. Gran parte de esta diferencia puede explicarse por el peso que tiene la componente “ama de casa” que no se computa en la PEA. Existe un número relevante de mujeres que dedica la mayor parte de su tiempo a las tareas de los cuidados y a los trabajos de reproducción de la vida en el ámbito doméstico sin tener dedicación en trabajo productivo (formal o informal).

Gráfico 17

Evolución de población económicamente activa (PEA), por sexos y en porcentaje sobre la población total (de 1980 a 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT⁴⁵.

La exclusión de un grupo de personas del trabajo productivo, en un país con un modelo de bienestar laboralista, les reduce también la posibilidad subsistencia autónoma: salario, seguridad social, renta en situaciones de dependencia, etc. El gráfico nos muestra que desde 1980 ha aumentado de manera importante la PEA femenina, en parte debido a las modificaciones en la tradicional concepción de que la esfera familiar es el ámbito “natural” de las mujeres. Pero aun los datos anteriormente citados apuntan importantes diferencias, entre hombres y mujeres respecto a la tasa de actividad bruta.

Si analizamos la composición de la PEA observamos que la presencia femenina en los datos de ocupación plena es menor que la masculina. Para el 2011 se registra una tasa de ocupación plena del 32% en las mujeres y del 46% en los hombres sobre el total de la PEA de 15 años y más. Respecto al subempleo de igual manera se mantienen la brecha entre hombres y mujeres. Para el 2011, el subempleo en los hombres se ubica en el 50%, mientras que en las mujeres es del 62%. Los niveles de desempleo femenino sobrepasan el 5% en todos los años al tiempo que los niveles de desempleo masculino se mantienen por debajo del mismo. De acuerdo a los datos podríamos inferir que las distancias de género en el mercado laboral persisten a pesar de procesos de inclusión destinados a aumentar la PEA femenina. Dentro del período 2007-2011 el subempleo cae para los dos grupos poblacionales; pero persiste desigualdad sustancial debido a que en los hombres cae en 7% y en las mujeres en un 2%. La ocupación plena continúa expresando la distancia, ya que aumenta en 8% para los hombres y el 3% para las mujeres (INEC-ENEMDU citado por Serrano, 2013).

También conviene hacer referencia a la cuestión de la seguridad social. El porcentaje de población afiliada difiere sufre una variación interesante entre 2001 y 2010 pero continúa manteniéndose una fractura de género. Según datos de censo, en 2001 un 12,3% de los hombres y un 8,7% de las mujeres estaban afiliadas mientras que en 2010 los indicadores alcanzaban un 19,3% para los hombres y un 13,2% para las mujeres. El colectivo femenino ha estado históricamente infra-representado en el campo de la afiliación. Cabe apuntar pero que la obligatoriedad de afiliación a las empleadas domésticas establecida por el gobierno de la Revolución Ciudadana ha supuesto un aumento de la calidad de bienestar hacia este colectivo concreto en la mayor parte formado por mujeres. Así pues, si en 2006 estaban afiliadas 34.580 empleadas domésticas en 2011 esta cifra

⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa, 1980-2020 (EPPEA) (consultadas en web CEPAL).

asciende a 74.934 según datos de los registros administrativos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (citado en el logro 48 de SENPLADES, 2012).

La introducción de políticas públicas que fomenten el acceso de las mujeres al mercado laboral podría hacer confluír los datos hacia una plena igualdad. Eso es, se detecta una falta de políticas activas de ocupación, y en concreto aquellas que se refieren a la igualdad entre hombre y mujer. También se apuntarían como prioritarias todas aquellas que tienen que ver con ampliar derechos de maternidad y paternidad, la creación de infraestructura para la atención a las personas dependientes (primera infancia, discapacidad, adultos mayores), las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (sobre todo jornadas laborales más racionalizadas), etc.

Trabajo reproductivo

Si bien es relativamente sencillo observar la fractura de género en el mercado trabajo productivo, resulta mucho más complejo analizarla en el trabajo reproductivo. Un elemento interesante a observar es el reparto del tiempo. Las horas dedicadas al trabajo reproductivo entre hombres y mujeres distan enormemente. Datos de la ENEMDU de 2012 indican que frente a las 7 horas que destinan los hombres a la semana, las mujeres invierten 24. Además, los datos indican que la tendencia en general es que el número de horas dedicadas a las tareas domésticas disminuya con el paso de los años pero que la proporción desigual entre hombre y mujer no varía, sino al contrario, aumenta ligeramente.

Tabla 14

Tiempo dedicado en horas, por sexo (de marzo de 2011 y marzo de 2012)

	2011		2012	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Participa en el arreglo de casa	3	5	2	4
Participa en las compras	2	2	1	2
Participa en el arreglo de ropa	1	4	1	4
Participa en la preparación de alimentos	2	10	2	10
Participa en el cuidado de nietos, ancianos	2	4	1	3
Participa en ayudar en tareas escolares	1	2	0	1
TOTAL	11	27	7	24

Fuente: Elaboración propia a partir de ENEMDU- INEC (marzo 2011 y marzo 2012).

3.3.2. ¿Quién presta y cómo se prestan los cuidados?

Luego de considerar de manera ilustrativa los anteriores indicadores, interesa profundizar en las políticas públicas ideadas para la prestación de cuidados y la atención a determinadas situaciones de dependencia. Así pues, a continuación se analizan las políticas de primera infancia y las orientadas a personas con algún tipo de discapacidad o enfermedades catastróficas. En la política pública ecuatoriana existe poca intervención en relación a la atención a adultos mayores por lo que no se ha contemplado un apartado específico⁴⁶.

⁴⁶ Este apartado se refiere a la prestación de cuidados no a transferencias monetarias. Como ya se ha apuntado en los apartados anteriores está prevista una transferencia monetaria para adultos mayores por jubilación vinculada a la afiliación a la seguridad social. También está prevista una transferencia no contributiva dirigida para adultos mayores que demuestran un determinado nivel de pobreza.

Primera infancia

Ya desde los años noventa, y en vínculo con las políticas de lucha contra la pobreza, se desarrollan destacadas intervenciones en el campo del desarrollo infantil. Mediante distintos programas y proyectos, impulsados por actores diversos como organismos internacionales, ONG, instituciones gubernamentales o para-gubernamentales, han funcionado todo tipo de modalidades de prestación de cuidados a la primera infancia -apoyos a madres cuidadoras y creación de centros comunitarios con la idea de fomentar el desarrollo infantil de los sectores de más bajo poder adquisitivo, que complementaban la oferta de guarderías y jardines de infantes-. Estas apuestas citadas suponen diferentes maneras de participación y distribución de tareas entre las mujeres y específicamente las madres; y por lo tanto, y en el debate que nos ocupa, el modelo de prestación de la atención a la primera infancia será importante. A la vez también suponen distintos tipos de aproximación en el terreno educativo, ya que el énfasis de las políticas de desarrollo infantil no se pone durante la época neoliberal en los contenidos educativos. En la actualidad, en la política pública ecuatoriana, existe cierta confusión entre las tradicionales políticas de desarrollo infantil y las políticas estrictamente educativas de primera infancia. No existe una definición clara de cuáles son las prioridades y contenidos que deben implementarse desde el sector público en la etapa previa a la educación primaria, fundamental para el desarrollo físico, psíquico y cognitivo de la persona.

En relación con el concepto de (des)familiarización constatamos que los cuidados a la primera infancia siguen recayendo de manera fundamental en las familias y en concreto en las mujeres; el dato de que 2/3 partes de niños y niñas menores de 5 años no asiste a programas de primera infancia⁴⁷ puede ser indicador en este sentido. No tenemos datos desagregados sobre el número de niños y niñas que asisten a guarderías, a centros de desarrollo infantil público o que son sujetos de atención mediante programas de apoyo a las familias. Pero podemos afirmar aún que la traslación de cuidados de la primera infancia hacia esferas diversas a la familiar aún es muy reducida (con calidades y coberturas muy desiguales según poder adquisitivo).

Discapacidad y enfermedades catastróficas

Como ya se mencionó, las políticas públicas de atención a la discapacidad devienen relevantes en la agenda del gobierno de la Revolución Ciudadana sobre todo a partir de la asunción de la Vicepresidencia de la República por Lenin Moreno. Su condición de discapacitado le lleva a desarrollar con ímpetu estas políticas, tomando como referencia el texto constitucional. Este contempla un conjunto de personas y grupos a los que el Estado prestará especial protección: adultos y adultas mayores; jóvenes; movilidad humana; mujeres embarazadas; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; personas con enfermedades catastróficas; personas privadas de libertad; y personas usuarias y consumidoras (arts. 35-55). En el caso concreto de la discapacidad, y según datos de la página web de la Misión “Manuela Espejo”⁴⁸ actualmente se encuentran geo-referenciadas 293.578 personas con discapacidad y se han atendido, con formas e intensidades diversas, hasta el momento a 197.435.

Así pues, el 30 de marzo 2007 Ecuador se adhiere a la convención de las Naciones Unidas con el propósito de promover y fortalecer la protección de los derechos de las personas con discapacidad. En 2008 se declara al ámbito de las discapacidades como política pública fundamental y en estado de emergencia, y se delega a la Vicepresidencia de la República la ejecución de programas y proyectos para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. En junio de 2009 la Vicepresidencia de la República suscribe un convenio de cooperación interinstitucional con casi todas las instituciones del Estado para emprender la ejecución de la Misión Solidaria “Manuela Espejo” y posteriormente la Misión “Joaquín Gallegos Lara” (véase sección de “estratificación”

⁴⁷ Según datos de la ENEMDU, el porcentaje de niños menores de cinco años que participaban en programas de la primera infancia públicos y privados era de un 33,1% del total de niños y niñas de esta edad en noviembre de 2010 (consultado en el SNI).

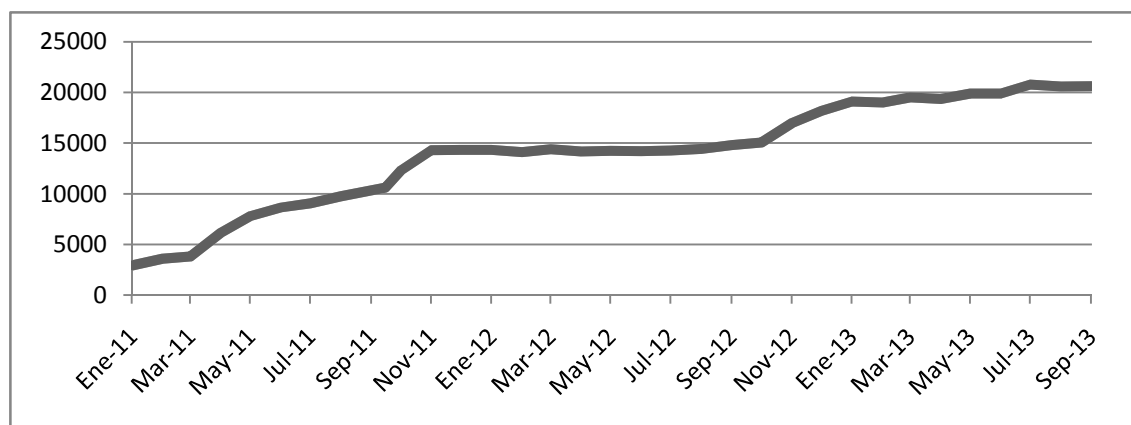
⁴⁸ Consultada el 28 de octubre de 2013

para la descripción de los programas). Estos dos programas impulsados por la Vicepresidencia de la República se están transfiriendo a los Ministerios rectores de Salud e Inclusión Económica y Social, respectivamente. También existen otros programas impulsados en este campo como los de Órtesis y Prótesis, el Auditivo y el Visual, que por el momento se asumirán desde la Secretaría Técnica de Discapacidades de la Vicepresidencia de la República.

En este apartado interesa focalizar en el análisis del programa “Joaquín Gallegos Lara” que tiene que ver con la prestación de cuidados a personas con discapacidad o enfermedades catastróficas. Con esta prestación se garantiza la “supervivencia” de la persona cuidadora, ya que se trata de personas con una fuerte dependencia, así como la asunción de gastos que deriven de la dependencia. Además, el programa contempla planes de capacitación de cuidadores y cuidadoras (en femenino en la mayor parte de casos). En la actualidad, con datos de septiembre de 2013, se transfieren 20.595 prestaciones mensuales.

Gráfico 18

Transferencias a cuidadoras/os de la Misión Juan Gallegos Lara (de enero 2011 a septiembre de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de Vicepresidencia.

Así pues, el esfuerzo realizado por parte del gobierno ecuatoriano en el tema de las discapacidades es indiscutible. De una preocupación estrictamente personal y familiar en un pasado la discapacidad ha devenido una preocupación de los poderes públicos en el gobierno de la Revolución Ciudadana. Ahora bien, el diseño e implementación de esta política pública no permite hablar de un proceso de (des)familiarización en sentido estricto del Régimen de Bienestar en Ecuador. Los cuidados vinculados a la discapacidad continúan siendo prestados de forma mayoritaria por las familias, y en concreto por las mujeres (madres, hermanas, hijas, etc.). Este hecho es especialmente notable en la Misión Juan Gallegos Lara. Existe poca profesionalización en la atención a estas personas, así como también escasas infraestructuras comunitarias de atención (estas en gran parte bajo la rectoría del MIES).

3.3.3. Régimen de Bienestar en Ecuador ¿familiariza o desfamiliariza?

Las desigualdades generadas por la fractura de género en el caso de Ecuador continúan siendo relevantes. El mercado de trabajo productivo es un espacio donde se visibiliza esta brecha. Pero no el único. Si se indaga en el espacio del trabajo reproductivo, esto es, en el ámbito doméstico donde se desarrollan aquellas tareas que posibilitan la reproducción de la vida, la distancia aún es mayor entre géneros. Durante la primera etapa del gobierno de la Revolución Ciudadana no se han producido modificaciones relevantes en los indicadores que miden estas realidades.

Tampoco se encuentran intervenciones públicas destacadas que tengan como objetivo revertir esta situación: ampliación de derechos por maternidad y paternidad⁴⁹, políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en los lugares de trabajo privados y públicos, instituciones e infraestructuras que permitan llevar la prestación de cuidados más allá de la familia, es decir, de la mujer -escuelas infantiles, geriátricos, centros de cuidado y/o ocupación para discapacitados o enfermos catastróficos, etc.-.

Además, cabe recordar que el ámbito familiar sigue siendo un espacio en el que las mujeres asumen la mayoría de responsabilidades en su gestión. Avanzar hacia des-patriarcalizar una sociedad tiene que pasar por un re-pensamiento absoluto de la estructura familiar. Y en el caso que nos ocupa, y como primera medida, por trasladar en la medida de lo posible responsabilidades de efectivización de los cuidados de esta esfera a la institucional (o comunitaria). A *grosso modo*, podemos afirmar que la política pública de bienestar, desarrollada en el primer periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana no ha (des)familiarizado en sentido estricto, en el sentido que no se ha traspasado ciertas responsabilidades de cuidados de la esfera familiar a otras esferas. Se continúa teniendo una idea ligada a la maternidad/madres (o mujeres de la familia) como cuidadoras. El trabajo reproductivo sigue estando sub-registrado no solo en las encuestas sino también a la hora de diseñar los mismos programas gubernamentales. Continúan invisibilizados los “tiempos vitales” dedicados a los cuidados de otros miembros de la sociedad por parte de las mujeres.

Ahora bien, cabe apuntar que existen avances en políticas públicas concretas que se refieren al tema de los cuidados, sobretudo en el ámbito de la primera infancia, de la labor de las empleadas domésticas y de atención a la discapacidad o enfermedades catastróficas. El hecho de que ciertas preocupaciones personales y familiares hayan pasado a formar parte de las preocupaciones públicas e institucionales ha sido un importante logro. La incorporación en la acción pública de nuevas agendas vinculadas a la actuación sobre cuidados⁵⁰ hace que perdamos identificar un proceso de (des)familiarización aunque en un sentido más laxo del término que el apuntado anteriormente.

3.4. Calidad del mercado de trabajo⁵¹

El concepto calidad del mercado de trabajo habla de la extensión que logra éste como coordinador del empleo entre la población económicamente activa y exige un abordaje específico de la diversidad del trabajo existente fuera del mercado formal. El trabajo precarizado, doméstico y no remunerado a los que se acude han de ser vistos en correlación con la desmercantilización del bienestar.

La capacidad del ámbito laboral para proveer ocupación remunerada, para conformar el trabajo en mercancía, así como la calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías, determinan la calidad del mercado de trabajo. Así, la capacidad de mantener condiciones de bienestar entre los trabajadores frente a las orientaciones del mercado, pasa en buena medida por las posibilidades de incidir en un cambio en la tasa de trabajo reconocido como mercancía (formalizado como contrato, capaz de acceder al bienestar sea por derechos políticamente conquistados y asumidos por el Estado o por un salario que hace posible el acceso a ofertas privadas) y que igualmente debe ser protegido.

La sociología crítica latinoamericana identificada con el paradigma de “modos de producción en América Latina” dentro del debate sobre dependencia, constituye un referente fundamental para entender la complejidad de calidades del trabajo y de modelos familiares que implica el análisis

⁴⁹ Como avance la LOSEP contempla 15 días de licencia por paternidad.

⁵⁰ Aunque paradójicamente aún impregnados por una concepción de política demasiado centrada en la “pobretología”, la fragmentación y la familia

⁵¹ Apartado elaborado por la Dra. Valeria Coronel con la asistencia de Melissa Argento.

sugerido por Martínez Franzoni y complementan lo abordado en torno al género y el trabajo doméstico. Tradición crítica latinoamericana que analiza las condiciones del trabajo en modos de producción dependientes.

Con el concepto “heterogeneidad estructural” se describió una condición del trabajo en la que no se ha generalizado la forma salarial, sino que esta forma coexiste con formas comunitarias, familiares, precarias e incluso formas esclavistas de trabajo asentadas en diversos nichos de la economía. Para Sempat Assadourian (1973) estos diversos nichos y sus diversas calidades de trabajo, componen un complejo modo de producción y acumulación dentro del capitalismo y determinan formas de estratificación social específicas en América Latina.

Autores como Andrés Guerrero (1975) al observar la modernización de la economía ecuatoriana y la disolución de la hacienda pre-capitalista plantea que la comunidad campesina continua como fuente de subsidio del trabajo urbano distorsionando la formación plena de un proletariado y del mercado mismo, y la informalidad y el trabajo no remunerado devienen estructurales. El sistema laboral ecuatoriano combina sistemáticamente el trabajo formal e informal a través de redes comunitarias o de familia ampliada.

Bajo estas consideraciones la estructura social y las calidades del trabajo que resultan de la interrelación entre mercado y Estado, se complementan de otros estratos y calidades que se forman en la región externa y complementaria al territorio salarial. Esta perspectiva exige una indagación respecto de la cantidad y la calidad del mercado laboral frente a arreglos sociales subordinados al trabajo-mercancía como el subsidio familiar y comunitario entre otros que alteran sustancialmente el posible vínculo entre Estado y mercado.

El Régimen de Bienestar en proceso de transformación en Ecuador tiene dos frentes en los que es determinante la heterogénea calidad del trabajo y que, de alguna manera, ya han sido aludidos en este informe: 1. La transformación del régimen institucional público cuya cobertura fue proteccionista y configuró derechos restringidos a ciertos sectores. 2. La transformación del régimen familiarista determinado por la calidad del trabajo comunitario, la restricción del mercado y los arreglos sociales del bienestar.

La capacidad del Estado de construir un Régimen de Bienestar relativamente autónomo de los ciclos del capital (desmercantilizador) no puede definirse únicamente por la capacidad de construir institucionalidad pública y derechos autónomos sobre el mercado, sino que depende del reconocimiento de la calidad compleja del trabajo en el conjunto económico que debe ser objeto de estrategias de cambio estructural y de ampliación de derechos.

3.4.1. Políticas, ensayos y procesos ligados a la transformación de la calidad del trabajo

Las transformaciones en materia laboral de la Revolución Ciudadana se han concentrado en la elaboración de marcos legales que garanticen la regularización de ciertos sectores del mercado de trabajo formal e informal, diagnosticados como problemas del legado del neoliberalismo en la economía ecuatoriana.

Los principios que sustentan estas actuaciones se argumentan en la Carta Magna⁵² a partir de declarar como metas el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo; de definir

⁵² 1) En el Artículo 33 se afirma que “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado” (Art.33). Además, se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores (Art. 325 y 333). 2) En el Artículo 327 se prohíbe toda forma de precarización laboral (intermediación y tercerización) que afecte los derechos de los trabajadores (Art. 327), estableciendo que la remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas del trabajador y su familia

que toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio y que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar. La Constitución del año 2008 “propone un cambio de paradigma en cuanto a la consideración del trabajo reconociendo su centralidad en la economía por sobre el capital y como su fin, el buen vivir. Con respecto a las previas interpretaciones constitucionales, el trabajo a partir de aquí no solo constituye en un derecho y un deber social sino que además es fuente de realización personal y base de la economía” (Porras, 2010: 321).

Entre las acciones emblemáticas protagonizadas por el Estado en los primeros años de la Revolución Ciudadana se debe destacar su entrada e intervención en los territorios de las empresas bananeras para la regularización de la precariedad de las relaciones laborales, así como las acciones y discursos públicos para imponer la obligatoriedad de formalizar el trabajo doméstico. Ambas campañas se pueden reconocer como intervenciones en espacios tradicionalmente concebidos como parte del reino de lo privado. Asimismo fue emblemático el reconocimiento de los derechos laborales de la población ecuatoriana migrante en el exterior.

En el marco de la implementación de estas medidas se decretó la unificación de los sueldos y salarios de los trabajadores del sector privado fijando un salario mínimo de 240 dólares, que se estableció oficialmente el 1 de enero del 2010 (incluyendo tanto a trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y de maquila; y adicionalmente a las trabajadoras del servicio doméstico). El mismo registra subidas anuales vinculadas al IPC. La reforma del trabajo doméstico se ocupó de dar garantías en este sector a partir de la afiliación al seguro social, el pago de sueldos extras como el décimo tercero o el décimo cuarto sueldo, vacaciones y pago de horas extras. También fue importante la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), que substituía la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCA), unificando y dignificando el servicio público ecuatoriano, así como estableciendo una ampliación de derechos laborales a los trabajadores y trabajadoras de la administración pública.

El 30 de abril del 2008 se suscribe en la Asamblea Constituyente el Mandato 8 que elimina tercerización, subcontratación y trabajo por horas⁵³. Se garantiza así la jornada parcial establecida en el artículo 82 del Código de Trabajo, así como las demás formas de contratación que el Código contempla; en donde el trabajador goce de estabilidad y de una remuneración proporcional a la remuneración en jornada completa, que no podrá ser menor al salario mínimo vital. Los datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Empleo dan cuenta que hasta el 30 de abril del 2008, existían 1.094 empresas debidamente registradas en relación a la cuestión, de las cuales 636 realizaban actividades de tercerización de servicios complementarios y 458 realizaban procesos de intermediación. A las que se sumaban muchas empresas que no cumplían con los requisitos establecidos por la Superintendencia de Compañías.

Al aplicar estas medidas, desaparecían las empresas intermediadoras, pero las tercerizadoras podrían subsistir si se adaptaban a las modificaciones necesarias inscritas en el Mandato 8 transformándose en empresas prestadoras de actividades complementarias definidas en la Primera Disposición General del Mandato. Es decir, que aún sería posible la tercerización vía estos “contratos de actividades complementarias”, permitiendo que se pueda contratar el “outsourcing” en materia de vigilancia, seguridad, limpieza, alimentación y mensajería. En este sentido, los servicios técnicos especializados, pueden ser contratados con terceros.

(Art. 328). 3) Se garantiza el derecho al trabajo de la población joven; de mujeres y personas pertenecientes a las distintas comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador, sin discriminación alguna; de las trabajadoras y trabajadores en el exterior (Art. 329); garantizando la igualdad de condiciones para el acceso y la inserción laboral a personas con discapacidad (Art. 330).

⁵³ La contratación por horas había sido autorizada en marzo de 2000 por la Ley para la transformación económica del Ecuador. El contrato por horas podía celebrarse para cualquier tipo de actividad y se entendía que en la remuneración horaria, fijada para el año 2007 por el Ministerio de Trabajo en USD 1,37, quedaban cancelados todos los beneficios legales. En diciembre de 2007 el 3,8% de la PEA se encontraba trabajando bajo esta modalidad.

Algunas las políticas impulsadas por el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL)

Un análisis de los proyectos del nuevo Ministerio (2009) que se ocupa de las cuestiones laborales (MRL) describe los procesos a los que se destinó la inversión de esta cartera para el periodo 2009-2012:

- Entre los sistemas de información instalados por el MRL en el marco de un complejo desarrollo institucional se destacan el Sistema Informático Integrado de Recursos Humanos para el sector público (que a diciembre de 2012 contaba 3.677 instituciones dentro del mismo), y el Sistema Nacional de Estadísticas Laborales.
- En esta misma línea se desplegaron dos planes complementarios en torno al objetivo de articular sujetos de derecho e instituciones públicas. 1) Se crearon programas masivos de información pública dedicados a la difusión de derechos y obligaciones laborales dentro de la campaña denominada “Trabajo Digno en el Ecuador” con el objetivo de informar a los trabajadores en relación de dependencia así como a los empleadores, sobre los derechos y obligaciones de cada parte. 2) Al tiempo, se puso en marcha un Plan Nacional de Capacitación con la finalidad de capacitar a los servidores públicos en servicio al usuario.
- El proyecto de Servicio Civil Ciudadano que inicia en el 2012 con el objeto de establecer una práctica de participación ciudadana para jóvenes al servicio del país, incluyéndolos en la solución de los problemas de sus comunidades a través de su acción social y el proyecto Jóvenes Productivos consistente en vincular a jóvenes a empleos de calidad, mediante mecanismos innovadores de formación por competencias.
- El Sistema de Rehabilitación Profesional para Personas con Discapacidad (2007/2013) para promover la inserción laboral, mediante el empleo formal de personas con discapacidad en el sector público y privado que arroja las cifras actualizadas de 32.522 personas con discapacidad insertadas laboralmente.
- En el sector privado, uno de los objetivos ha sido el de “contribuir a la integración de las personas en condición de desempleo al mercado laboral, a través del fortalecimiento del servicio público de empleo”, para ello hacia el año 2012 se ejecutó el programa Red Socio Empleo por el cual se abrieron agencias y puntos de atención de la Red, se capacitó en diferentes ramas laborales y se colocaron en un puesto de trabajo a casi 30.000 personas. A pesar de estos esfuerzos, se detecta escasa intervención en este campo.

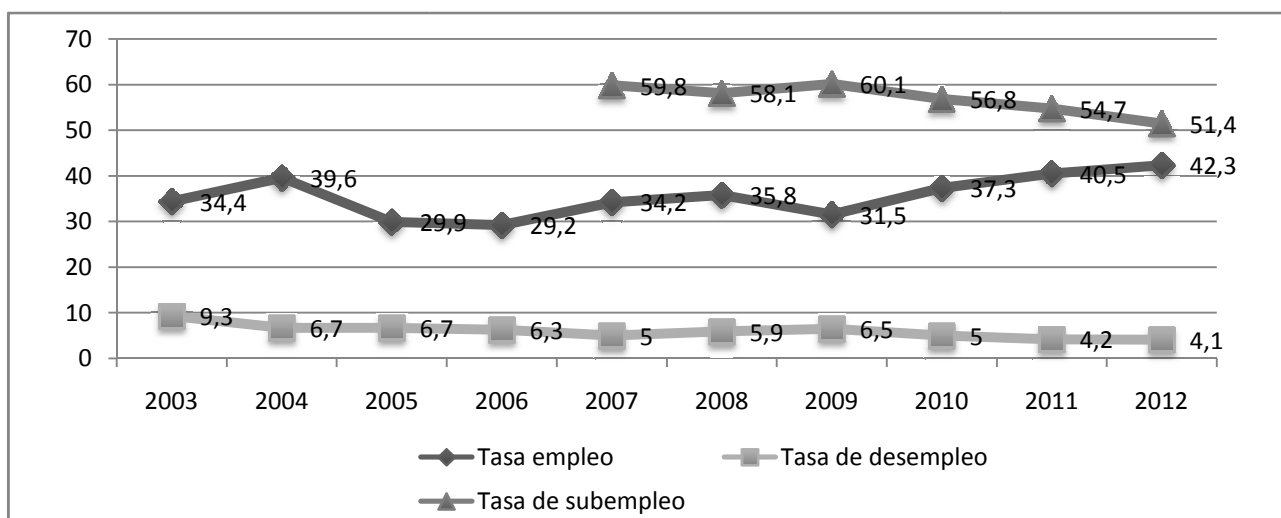
La intervención en pro de la formalización y la inclusión en el bienestar de ciertos sectores del mercado laboral es novedosa pero con resultados todavía menores sobre el conjunto. Hay una serie de programas que pueden ser descritos como tácticas de inclusión paliativas de corto plazo dentro de un discurso de protección destinada a segmentos de población particular. La superación de la informalidad y el desplazamiento del familiarismo requerirían intervenciones estructurales como la aprobación de un nuevo Código de Trabajo con contenidos progresistas y políticas que estimulen la diversificación y el crecimiento de la estructura productiva.

3.4.2. El mercado de trabajo en números

En el periodo 2007-2012 la tasa de empleo (o ocupación plena) ha pasado de del 34,2% de la PEA al 42,3%, el subempleo baja del 59,8% al 51,4% y el desempleo del 5% al 4,1%. Por lo tanto, podemos decir que las tendencias adoptan una dirección positiva pero no se detecta un cambio estructural en la composición de la PEA respecto a los datos registrados durante el siglo XXI. Aún más de la mitad de la PEA se encuentra en una situación de subempleo.

Gráfico 19

Composición de la PEA (2003-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ENENEMDU-INEC.

Complejizando más los datos, decir que el subempleo -periodo 2007-2011- presenta una tendencia decreciente en casi todas las categorías: en el sector de trabajadores tercerizados se reduce en 5%, en el sector público en 9% y en 14% para el sector privado. Para el trabajo doméstico el escenario es desfavorable ya que el subempleo al 2011 se ubica en 55% y tiene una tendencia creciente (Serrano, 2013: 82).

La ocupación plena registra incrementos en casi todas las categorías. En el sector privado crece en 14%; en los tercerizados en 10%; y, en el sector público, en 11%. En lo que respecta al trabajo doméstico, se observa una recuperación a partir del 2010, año en el que se instauró la reforma laboral para la equiparación de los salarios de las empleadas domésticas al salario mínimo vital, así como la concesión del resto de beneficios regulados. (INEC-ENEMDU citado por Serrano, 2013: 82).

La mayor parte de la PEA se ubica en el sector privado con un 30% y en la categoría de trabajo por cuenta propia 30%; el 11% realiza trabajo del hogar no remunerado y el 8% trabaja para el sector público (empleado de gobierno). Por otra parte, la PEA del Ecuador se concentra en la rama de la agricultura con un 28%; seguida por el comercio con un 20%; la industria manufacturera con un 11%; la construcción un 7%, el transporte y almacenamiento con un 6%; y, las ramas de hoteles y restaurantes y enseñanza, con un 5% de participación cada una (INEC-ENEMDU citado por Serrano, 2013: 70-71).

3.4.3. Ampliación de la cobertura de la seguridad social

Como ya se ha comentado anteriormente en el apartado de “estratificación”, las tasas de afiliación aumentan en el periodo 2007-2012 (de un 26,3% respecto a la PEA en enero de 2007 a un 42,3% en enero de 2013) pero aún existe una parte importante del mercado de trabajo que no entra en el mundo de la seguridad social. De hecho, es mayor la parte de la PEA no afiliada que la afiliada.

Concretando más, y de acuerdo a los informes de gestión finales del 2011 del IESS (institución que alberga la mayor cantidad de afiliados a la seguridad social, incluyendo al Seguro Social Campesino), la cobertura sobre la población total (dentro y fuera, del país), se estimó en el 35,80% (5,19 millones de ecuatorianos/as cubiertos), incluyendo afiliados, beneficiarios y pensionistas.

Tabla 15**Cobertura vinculada al IESS (también Seguro Social Campesino)**

Año	Seguro General	Pensionista SG	SSC	Pensionistas SSC	Menores Edad⁵⁴	TOTAL
2008	1.703.207	261.512	878.591	29.969	-	2.873.279
2011	2.436.065	304.161	1.037.742	143.709	1.370.113	5.191.790
Aumento	43,03%	16,31%	18,11%	45,85%	100,00%	80,69%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IESS (Informe de Gestión Dirección General, año 2011)

Cabe decir que se continúa ampliando y reforzando el Seguro Social Campesino (SSC) que como ya se indicó es un régimen especial, para proteger a la población rural y las personas dedicadas a la pesca artesanal, mediante prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte; que al mismo tiempo realiza programas de desarrollo comunitario y saneamiento ambiental. La unidad prestadora del servicio de salud adquiere un carácter comunitario: el dispensario comunal, que es la entidad encargada de brindar los servicios de prevención y atención de enfermedades, atención médica y odontológica. Para la instalación de los Dispensarios en las Comunas Campesinas, se requieren ciertos requisitos; que la misma se ubique en el campo, en localidades accesibles a través de una vía de comunicación permanente, que existan al menos 1.200 personas incorporadas al sistema de seguro, y que la comuna se distancie por lo menos 8km de cualquier otra unidad de salud de igual o mayor nivel de complejidad.

Al ser al mismo tiempo familiar, este sistema de protección establece que son beneficiarios de las prestaciones del mismo, el Jefe de Familia, su cónyuge o conviviente con derecho y sus hijos y familiares que viven bajo su dependencia, acreditados al momento de la afiliación o en algún momento anterior a la solicitud de prestación, con una antelación no menor de tres meses. La ampliación de la cobertura del SSC para el año 2011 arroja las cifras de 3.035 organizaciones afiliadas, con 1.019.724 personas aseguradas, que se corresponden con 280.439 familias protegidas por este seguro (IESS- Informe de gestión- Dirección SSC, 2011).

Como ya se indicó el éxito del Estado en la regulación de las condiciones del trabajo en el sector privado es aún menor, en contraste destaca la expansión del empleo público como mecanismo de inclusión del trabajo en la economía formal. La propia expansión del Estado como fuente de empleo formal podría, bajo un análisis más exhaustivo, estar contribuyendo a la persistencia de modelos protección de corte estatista.

4. A modo de conclusión. Un Régimen de Bienestar en construcción y disputa

Ecuador, como otros países de la región latinoamericana, ha experimentado importantes transformaciones en los últimos años. El triunfo en las urnas de opciones políticas que reclamaban el fin del “Consenso de Washington” ha comportado destacables modificaciones en aspectos simbólicos y materiales de las realidades estatales y sociales en algunas naciones de nuestras latitudes. Algunas, como Ecuador, Venezuela y Bolivia además han llegado a constitucionalizar esas mudanzas. Los proyectos políticos del nuevo milenio, llamados por sus defensores (y sus detractores) como “progresistas”, construyen más Estado, más institucionalidad pública, más intervención sobretodo en la economía. Aunque, y de forma paradójica, discursivamente lo hacen

⁵⁴ Menores de edad: valor estimado por Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar

con la idea de ir fomentando a la vez la auto-organización y la autonomía de la sociedad civil. Es decir, no estamos frente a apuestas estatistas clásicas. Como dirían algunos autores, los procesos de democratización y de cuestionamiento al estatismo dictatorial así como el neoliberalismo, con sus efectos de re-emergencia de la sociedad civil, no han pasado en vano.

Entrando de manera específica en el caso de la Revolución Ciudadana conviene apuntar una característica fundamental del proceso: la importancia del rendimiento del proyecto político. Además de las clásicas formas de legitimidad weberiana -tradición, racionalidad y carisma- en distintos tipos de Estados Sociales ya desde mitad del siglo XX deviene destacada la legitimidad por “rendimiento”; ésta podría ser definida como la capacidad de hacer funcionar el Estado y de hacer políticas públicas con eficacia y eficiencia. En el caso de las transformaciones estatales desde la victoria electoral de Rafael Correa en 2006 ésta deviene recalcada. A modo ilustrativo: datos demoscópicos nos indican un apoyo a la gestión gubernamental muy por encima del apoyo al Presidente o al partido de gobierno.

En este marco, se ha considerado pertinente analizar una dimensión en la que se plasman las mutaciones que está viviendo el país; eso es, estudiar la configuración del Régimen de Bienestar en un Estado que recupera las funciones de intervención en el campo económico pero también de desarrollo de sus responsabilidades sociales. Se han querido explorar continuidades, rupturas e inclusive vacíos en el modelo de efectivización del bienestar social observando logros, contradicciones y disputas en el nuevo modelo en construcción. Se consideraba fundamental evaluar esas transmutaciones poniendo el foco en el Régimen de Bienestar que se está construyendo bajo el proyecto político de la Revolución Ciudadana, recurriendo de manera relevante a la disciplina del análisis de las políticas públicas y de una manera más secundaria a la teoría del Estado.

La adaptación de un marco teórico-metodológico de matriz europea -el estudio de los Regímenes de Estado de Bienestar de Esping-Andersen (1993, 2000)- y la actualización de su aplicación en América Latina -los aportes de Martínez Franzoni (2007)- a un período post Consenso de Washington ha sido la tarea inicial que se ha intentado llevar adelante. Así, se repensaron cuatro conceptos acuñados anteriormente por los autores citados para proceder a un estudio de caso: Ecuador en la primera etapa de la Revolución Ciudadana (2007-2012).

El análisis a través de los conceptos de (des)mercantilización, estratificación, (des)familiarización y calidad del mercado de trabajo da cuenta de un Régimen de Bienestar en construcción y disputa, con una importante ruptura con el pasado en lo que se refiere a gasto público social, capacidad de rectoría y planificación estatal de las políticas públicas y recuperación de la función social del Estado, cosa que supone una importante extensión de cobertura de servicios públicos y una mejora de muchos indicadores sociales (especialmente en el campo de la distribución del ingreso, la pobreza y la desigualdad); pero también nos muestra todavía la pervivencia de un fuerte condicionamiento en la forma de pensar las políticas sociales y su vinculación con las políticas fiscales y tributarias –sobre todo las más “asistenciales” como aquellas de inclusión y dependencia-, de manera continuista respecto al periodo de preeminencia de políticas neoliberales y de ajuste estructural. También se detecta como inalterable la centralidad que tiene la familia, y fundamentalmente a través de esta las mujeres, en la prestación de los cuidados, rol reforzado mediante algunos tipos de intervención social que se está llevando a cabo desde el Estado. Y quizás un punto igualmente potente es la centralidad de elementos de corte corporativista y privatista que siguen sobreviviendo (a pesar del discurso “ciudadano” de esta “Revolución”) y que rompen con las posibilidades de *universalización de los derechos* en el mundo del bienestar. Estos elementos tienen que ver con la capacidad de veto y poder fáctico “guetizante” que mantienen diversos grupos de interés (incluso la propia Iglesia Católica, aunque no hemos profundizado en ello), y con una falta de definición en el principio que debe prevalecer en tal mundo, el de *subsidiariedad o principalidad* del Estado y su relación con las restantes esferas proveedoras de bienestar.

La *(des)mercantilización* pudo analizarse a través de dos dimensiones: derechos y subsistencia. En relación con la primera dimensión es importante indicar que en los primeros años del gobierno de la Revolución Ciudadana se produce un proceso de autonomización del mercado confirmado en el hecho de que amplios sectores populares acceden a los servicios de salud y educación públicos, esto es, dejan de depender del mercado para hacer efectivos derechos sociales pilares del bienestar. Ahora bien, aunque las encuestas de percepción nos indican una mejora de la calidad de los servicios públicos, éstos aún no están en grado de competir con los que ofrece el mercado y ser atractivos para las clases medias y altas, y por lo tanto se puede afirmar que no se produce un proceso de desmercantilización en toda su complejidad y sus diversas dimensiones. Estos sectores no están interesados en incluirse a estos servicios públicos garantizando niveles de participación e integración inter-clases y, por ende, de universalización. Quien puede acceder al sector privado no accede al público. Los sistemas públicos de salud y educación no suponen competencia para las patronales de las empresas y los actores privados de la sanidad y enseñanza.

En relación a la segunda dimensión apuntar que si bien aumenta el número de personas a las que se les ofrece una transferencia en situaciones de dependencia (contributivas: maternidad, enfermedad y adultos mayores; no contributivas y condicionadas por renta: discapacidad y adultos mayores) cabe señalar que no se ha procedido un cambio estructural y cualitativo del modelo de transferencia de rentas: las prestaciones son similares a la época neoliberal y los colectivos beneficiados también. Eso es, quedan importantes sectores sociales dependientes sin ningún tipo de prestación monetaria a la vez que una parte destacada de transferencias son de muy pequeña cuantía que no permiten -a la mayoría de las personas con dependencia- subsistir sin tener que recurrir al mercado (o a otras esferas como la familiar o la comunitaria). En este sentido, puede afirmarse que el proceso de desmercantilización en relación con la dimensión de subsistencia ha sido débil.

En cuanto a la *estratificación* se observan importantes avances en el logro de una estructura menos regresiva de distribución de los ingresos y con efectos importantes en la reducción de fenómenos como la pobreza y la desigualdad socioeconómica. Sin embargo en su aspecto cualitativo, existen todavía importantes efectos de diferenciación de estatus y desigualdad de clases insertos en varias políticas de bienestar. Así se han identificado modalidades de estratificación de corte corporativista estatista y liberal, especialmente en los sectores de la seguridad social y de las políticas de inclusión social. Esto sin lugar a dudas plantea límites importantes a la configuración de articulaciones “solidarias” entre los distintos miembros de la sociedad ecuatoriana y ambigüedades poco sostenibles y justificables a la hora de definir cuál es el grado de responsabilidad que asumimos por la vida de los miembros de nuestra sociedad.

También hemos comprobado referente a la *(des)familiarización* que más allá de acciones en el campo de la actividad política e institucional, pocas han sido las intervenciones estatales del primer periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana para revertir las brechas entre hombres y mujeres presentes en la esfera del trabajo productivo y del trabajo reproductivo. Como sabemos, si no se repiensa, la familia sigue siendo una pieza clave en la estructura patriarcal, estructura que provoca que la fractura de género sea fuente de desigualdad. No se han desarrollado políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los lugares de trabajo (privados o públicos), de fomento de permisos por maternidad y paternidad que permitan repartir las cargas de cuidado, o la construcción de instituciones e infraestructuras que posibiliten llevar la prestación de cuidados más allá de la familia, etc. En el caso concreto de las políticas públicas que se refieren a la prestación de cuidados podemos decir que se han basado en un modelo familiarista. Es factible apuntar que se desfamiliariza en el sentido de que ciertas preocupaciones privadas (cuidado de menores, discapacitados y enfermos catastróficos) pasan a ser públicas y políticas, y por lo tanto, del ámbito de intervención de las políticas públicas. Pero el modelo escogido es aquel que mantiene en gran parte el cuidado dentro la familia (y a cargo fundamentalmente de las mujeres) aunque con mejor calidad.

Finalmente, y en referencia a la *calidad del mercado de trabajo*, conviene apuntar que el marco constitucional abre una vía importante a la transformación de esta realidad y la toma de iniciativa durante los primeros años así lo muestra: eliminación de la terciarización, obligatoriedad de afiliación a la seguridad social por parte de los empresarios, reconocimiento del trabajo de los y las empleadas domésticas, etc. Si bien los principales indicadores revelan mejoras, puede decirse que estructuralmente el mercado laboral no ha variado substantivamente: continúa siendo muy importante el trabajo informal, a la vez que el sub-empleo y la no-afiliación a la seguridad social. Aparece aquí el reto que tiene el gobierno de la Revolución Ciudadana para los próximos años: la transformación de la matriz productiva, que tendría que repercutir en el mercado de trabajo.

Tabla 16

Cuadro resumen de características del Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)

<i>(Des)mercantilización</i>	(Derechos 1) Aumento del gasto público y las coberturas de salud y educación. Se ha producido una substracción de las clases populares del recurso al mercado para satisfacer estas necesidades. Se produce un primer peldaño de desmercantilización en derechos.
	(Derechos 2) Mejora de la calidad de los servicios públicos pero éstos aún no están en grado de competir con los que ofrece el mercado. Quien puede acceder al sector privado no accede al público. Los sistemas públicos de salud y educación no suponen competencia para las patronales de las empresas y los actores privados de la salud y educación. No se produce un segundo peldaño de desmercantilización en derechos.
	(Subsistencia 1) Aumento del número de personas en situación de dependencia beneficiadas por las transferencias monetarias contributivas (maternidad, enfermedad y vejez) y no contributivas (discapacidad y vejez). Se produce un primer peldaño de desmercantilización en subsistencia.
	(Subsistencia 2) Quedan aún muchas personas por cubrir y las no contributivas no permiten la subsistencia por sí solas. Además, el modelo no consigue salir de la lógica de los seguros sociales (no seguridad social) y de la pobretología. No se produce un segundo peldaño de desmercantilización en subsistencia.
<i>Estratificación</i>	(Diferenciación status/clase 1) En el campo de la distribución del ingreso se registra un cambio progresivo a favor de las clases medias y los sectores más vulnerables. Asimismo, aunque la desigualdad continua siendo muy alta en el país, los índices que miden ésta han sufrido importantes mejoras. La reducción en términos de pobreza y extrema pobreza también han revelado substanciales logros. Los ingresos provenientes de impuestos (directos e indirectos) aumentan de manera considerable durante el periodo analizado por haber hecho más eficaz y eficiente el proceso de recaptación.
	(Diferenciación status/clase 2) En el campo de la seguridad social se evidencian al menos dos fracturas. Una entre los sectores protegidos frente a los no desprotegidos dada la alta población todavía sin afiliación. Si bien se ha aumentado el nivel de cobertura de la seguridad social aún continúa siendo un escaso porcentaje de la PEA. Esto está ligado fundamentalmente a la extensión del mercado informal de trabajo y a la “no” cultura de afiliación en el sector privado. También se observa otra fractura entre “los protegidos”, con desigualdades en términos de prestaciones, derechos, reglas, etc. Como se indicó el sistema de seguridad social continua estando fragmentado en cuatro subsistemas (IESS-general, IESS-seguro campesino, ISSFA e ISSPOL). El caso más paradigmático se da dentro de los mismos empleados públicos lo que constituye una forma de estratificación de corte estatista.
	(Diferenciación de clase/status 3) Esta fractura es claramente de corte liberal. Los programas de inclusión social (o de lucha contra la pobreza) han aumentando su calidad (el BDH pasa de 35 a 50 dólares, de extensión poblacional y hasta prestacional; y los programas de desarrollo infantil aumentan) pero no consigue romperse la lógica basada en

	la comprobación de medios de vida. No se consiguen estructurar servicios sociales que tengan como estrategia la salida del punto de partida; poca vinculación de estos programas con el mundo laboral y de la seguridad social.
<i>(Des)familiarización</i>	(Fracturas de género 1) Se ha avanzado en algunas cuestiones que puede relacionarse con los ámbitos de reproducción de la vida: afiliación obligatoria a la seguridad social del trabajo doméstico; aprobación de la LOSEP que incluye permisos de paternidad y maternidad, así como se prevé la infraestructura de centros infantiles; políticas públicas de discapacidad y primera infancia.
	(Fracturas de género 2) Continúa habiendo una fractura importante en el acceso al trabajo productivo de calidad por parte de la mujer, así como también en el uso del tiempo. Estructuralmente no se ha alterado esta fractura. No se han llevado a cabo intervenciones radicales en el campo de las políticas activas de ocupación que tengan en cuenta la fractura de género, de conciliación laboral y familiar o el establecimiento de infraestructura para externalizar los cuidados de la familia hacia personas dependientes.
	(Cuidados 1) Existe una preocupación pública por los cuidados a la discapacidad y a la primera infancia, ya no se trata solamente de una preocupación individual y familiar. Se produce un primer peldaño de desfamiliarización.
	(Cuidados 2) Las políticas sociales de atención a la dependencia continúan teniendo un carácter eminentemente familiarista. La Misión Joaquín Gallegos Lara para discapacitados o la mayoría de programas de desarrollo infantil continúan recayendo de manera importante sobre la mujer cuidadora. No se produce un segundo peldaño de desfamiliarización.
<i>Calidad del mercado de trabajo</i>	(Calidad 1) Se introducen mejoras en la línea de dignificación del trabajo: eliminación de la terciarización, penalización de la no afiliación por parte del empresario, afiliación obligatoria para trabajo doméstico, y mejoras laborales en el sector público. Ha aumentado, aunque de manera modesta, la formalidad del mercado de trabajo y la afiliación en la seguridad social.
	(Calidad 2) Estructuralmente el mercado laboral no ha variado, sigue perviviendo un amplio sector informal y desprotegido. Se evidencian avances desiguales entre políticas activas de empleo en el sector público y privado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las herramientas conceptuales construidas por las autoras

De lo expuesto, el estudio de caso realizado ha permitido dar luces sobre la realidad de las políticas de bienestar implementadas en el primer periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana. Sería apresurado a partir de lo analizado concluir que el tipo de Régimen de Bienestar en Ecuador es tal o cual (es decir tipologizar); para eso se necesitaría establecer en un futuro algún tipo de aproximación comparativa en el contexto latinoamericano. La complejidad y contradicción de sus facetas y dimensiones debe resguardarnos de dar ese paso, y dejarlo para nuevas investigaciones, importante pero aún en proceso de reflexión y construcción. No se debe perder de vista que esta vía permitió tener una visión actualizada y multidimensional de las productividades en juego en las políticas estatales. También ganar en precisión a costa de las generalidades que podrán capturarse a futuro a partir de trabajos comparativos.

Finalmente, algunos actores académicos e institucionales “muy preocupados” en la nueva semántica introducida por la Constitución de 2008 en Ecuador preguntan si es lo mismo hablar de Régimen de Bienestar que de Régimen del Buen Vivir⁵⁵. No lo es por dos motivos. Un primer motivo es metodológico: para poder introducir el concepto de Buen Vivir deberían añadirse dos dimensiones poco contempladas en este estudio: la dimensión que tiene que ver con la operatividad de la política

⁵⁵ Este concepto, en construcción y disputa, quiere superar la visión clásica de desarrollo, que pone una importante preponderancia a las dimensiones económicas. El Buen Vivir plasmado en la Constitución de Montecristi permite empezar a dibujar el modelo de sociedad de llegada al que se quiere transitar; se configura como una meta normativa. Y reflexionar esta meta de sociedad que se quiere permite pensar en el modelo de Régimen por el que cabría apostar. En cierta manera, el Buen Vivir sería la brújula que debería orientar hacia dónde se quiere caminar en los cuatro conceptos trabajados en el informe y expuestos de una manera descriptiva en el caso del Ecuador de la Revolución Ciudadana.

social, es decir, cuál es el modelo de gestión pública en la que asentarla (considerando entre otras la cuestión de la proximidad y la participación ciudadana) y aquella que tiene que ver con las políticas relacionadas con los derechos de la naturaleza (considerando cuestiones como el consumismo o los recursos finitos). Ambas cuestiones deberían ser introducidas desde la lógica del estudio y de las propuestas en la agenda social⁵⁶. Y es un reto en construcción para futuros trabajos. Un segundo motivo es normativo: hablar de Régimen de Bienestar, según las teorizaciones de Esping-Andersen (1993) y Martínez Franzoni (2007), no comporta una perspectiva normativa concreta, eso es, es un instrumento analítico que permite analizar cualquier sistema de agenda social ampliada; hablar de Régimen de Bienestar del Buen Vivir o para el Buen Vivir comportaría ya un concepto normativo en el que se introduce una visión de sociedad a la que se quiere llegar, y por lo tanto, va vinculado a un instrumental de institucionalidad y política pública concreta para conseguirla.

⁵⁶ También consideramos pertinente introducir la dimensión de la política criminal (sistema penal y penitenciario), ya que modela “en negativo” el marco dónde se insertan las políticas sociales, así como también son factores de exclusión y estratificación.

5. Agradecimientos

Queremos agradecer en primer lugar al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales la concesión de la Beca de Investigación al proyecto “Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en el Ecuador (2007-2012)”. Con ella nos hemos adentrado de manera sólida en la agenda de investigación sobre Regímenes de Bienestar en la región latinoamericana; sí, pues nos hemos aproximado a la cuestión a partir del análisis de las políticas públicas y la teoría del Estado. En la presente investigación hemos construido nuestro marco teórico-metodológico y también analizado un estudio de caso. Este trabajo nos abre la puerta hacia futuros estudios comparados en la región y hacia la construcción de una red de investigación internacional, con investigadores e investigadoras europeas y latinoamericanas. Pensamos que este tipo de estudios pueden suponer aportes en el debate académico (investigación fundamental) así como también “inputs” para los procesos de diseño, planificación y evaluación de políticas públicas (investigación aplicada).

También queremos agradecer la colaboración de las instituciones públicas de Ecuador y de funcionarios, técnicos y políticos que nos han facilitado información sobre las políticas públicas, programas y proyectos que llevan a cabo, así como también sobre datos cuantitativos (estadísticos y demoscópicos) para observar tendencias y dinámicas estructurales. Esto más allá de encontrarnos con importantes faltantes y una marcada fragmentación de la información.

Finalmente, queremos agradecer la encomiable labor de asistencia de investigación llevada a cabo por Gregorio Páez y la corrección de estilo realizada por Juan Guijarro. Demás está decir que, como es norma indicar, no tienen responsabilidad alguna en los errores u omisiones que aún perduran.

6. Referencias bibliográficas

- Adelantado, José; Noguera, José Antonio y Rambla Xavier (2000) “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructuras sociales y políticas sociales” en Adelantado, José (coord.) *Cambios en el Estado de Bienestar* (Barcelona: Icaria)
- Adelantado, José y Gomà, Ricard, (2000) “El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos” en Adelantado, José (coord.) *Cambios en el Estado de Bienestar* (Barcelona: Icaria)
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) *El estudio de las políticas públicas* (México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial)
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (2000) *La hechura de las políticas* (México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial)
- Assadourian, Carlos Sempat (1979) “La producción de la mercancía dinero en la formación del mercado interno colonial” en Florescano, Enrique *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)* (México: FCE)
- Castles, Francis G. (1995) “Welfare State Development in Southern Europe” en *West European Politics*, vol. 18, núm. 2.
- Centro de Estudios Políticos (1991) *Dos visiones de política social en la década '90*, Documento de trabajo N° 150, Santiago de Chile: CEP.
- Danani, Carla y Grassi, Estela (2008) “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina (1993-2008)” en Lindenboim, J. (comp.) *Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Buenos Aires: EUDEBA) pp. 259-298
- Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar* (València: Alfons el Magnànim)
- Esping-Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Ariel)
- Esping-Andersen, Gosta (2002) “¿Towards the Good Society, Once Again? en VVAA *Why We Need a New Welfare State* (Oxford: Oxford University Press) pp. 1-25.
- Esping-Andersen, Gosta (2010) *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar* (Barcelona: Ariel)
- Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y solución”, en *Revista Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) vol. 35, núm. 140, pp. 529-562
- Falconí, Fander y Muñoz, Pabel (2012) “Ecuador: de la receta del “Consenso de Washington” al posneoliberalismo” en Mantilla, Sebastián y Mejía, Santiago, *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana* (Quito: Planeta) pp. 75-76
- Feijoó, María del Carmen (1993) “Políticas sociales y organizaciones no gubernamentales”, en *Actualización Política*, N° 11 marzo-abril, Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, B. (ed.) *Ciudadanía y Política Social* (San José: FLACSO/SSRC) pp. 71-116
- Foxley, Alejandro (1982) “Experimentos neoliberales en América Latina”, en *Colección Estudios CIEPLAN*, Número Especial (31)-marzo. Santiago de Chile: CIEPLAN.

- Franco, Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile: CEPAL.
- Franco, Rolando (2006) “Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: CEPAL, Miño y Dávila, FLACSO-México, y Ministère Des Affaires Etrangères (Francia). Pp. 147-168.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1991) “Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia”, en *Colección Estudios CIEPLAN*, Número Especial (31) marzo, Santiago: CIEPLAN.
- Gallego, Raquel, Gomà, Ricard y Subirats, Joan (2003a) “Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada” en Gallego, Raquel, Gomà, Ricard y Subirats, Joan (coord.) *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España* (Madrid: Tecnos)
- Gallego, Raquel, Gomà, Ricard y Subirats, Joan (2003b) “Las políticas sociales de la Unión Europea” en Gallego, Raquel, Gomà, Ricard y Subirats, Joan (coord.) *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España* (Madrid: Tecnos)
- Gomà, Ricard y Subirats, Joan (1998) *Las políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* (Barcelona: Ariel)
- Guerrero, Andrés (1975) *La hacienda precapitalista y la clase terrateniente en América Latina y su inserción en el modo de producción capitalista: el caso ecuatoriano* (Quito: Escuela de Sociología-Universidad central)
- Hobsbawn, Eric (1995) *Historia del s. XX: 1914-1991* (Barcelona: Crítica)
- Korpi, Walter (1983) *The democratic class struggle* (Londres: Roudledge)
- Lagos, Ricardo A. (1994) ¿“Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?” en *Revista CEPAL*, núm. 54, diciembre.
- Le Vuolo, Rubén (2007) *Las condiciones materiales de la libertad* (Buenos Aires: Editorial El Viejo Topo)
- Lewis, Jane (1992) “Gender and the development of welfare regimes” en *Journal of European Social Policy*, vol. 2, núm. 3, pp. 159-173.
- Lopez Acosta, Juliana (2013). Tesina “Rupturas y continuidades en la arquitectura del nuevo Modelo de Gestión educativa implementado por el Ministerio de Educación del Ecuador a partir de 2010”, Mimeo, Quito: IAEN.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005) “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, vol. 4 núm. 2.
- Martínez Franzoni, Juliana (2007) *Regímenes de Bienestar en América Latina* (Madrid: Fundación Carolina)
- Mesa-Lago, Carmelo (1991) *Social Security in Latin America*, Informe elaborado para Inter-Amer Development Bank, Economic and Social Proffress in Latin America.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2010) *Programas Sociales 2010* (MCDS. Quito: MCDS)
- Minteguiaga, Analía (2011) *Reflexiones en torno a la violencia en y desde la escuela en Ecuador entre la invisibilización y el silencio institucional* (Quito: EDNA-UNICEF)

- Minteguiaga, Analía (2013) “Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida. Reflexiones a partir del campo de la política social en Ecuador” en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, núm. 135-136, pp. 45-58.
- Naranjo Bonilla, Mariana (2008) *Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Naranjo Bonilla, Mariana (2013) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, Ecuador* (Santiago de Chile: CEPAL)
- Noguera, José Antonio (2000), “La reestructuración de la política social en España” en Adelantado, José (coord.) *Cambios en el Estado de Bienestar* (Barcelona: Icaria, pp. 475-502)
- O'Donnell, Guillermo (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128-diciembre, Caracas.
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar* (Barcelona: Alianza)
- Orloff, Ann Sh. (1993) “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states” en *American Sociological Review*, vol. 58, pp. 303-328
- Orloff, Ann Sh. (2009), “Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda” en *Sociological Theory*, núm. 27:3, pp. 317-343.
- Peña y Lillo, Julio y Ubasart-González, Gemma (2013) *Régimen de bienestar en Ecuador. Un desafío en construcción* (Quito: IAEN).
- Polanyi, Karl (1957) *The Great Transformation. The Political and Economics Origins of our Time*, Boston: Beacon Press.
- Ponce, Juan (2008) “Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina”, en Juan Granda Aguilar (comp.) *Pobreza, exclusión y desigualdad*, FLACSO-Ecuador: Quito, pp. 303-316
- Porras, Angélica (2010) *Las reformas laborales en el Ecuador* (Quito: Universidad Andina/Abya Yala)
- Ramírez, Franklin (2006) “Mucho más que dos izquierdas” en *Nueva Sociedad*, núm. 205, pp. 30-44.
- Ramírez, Franklin (2011) “El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011”, en *El Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a 21 años de la Convención de los Derechos del Niño*. Quito: ODNA, Save the Children, Plan Internacional y UNICEF.
- Ramírez, Franklin (2012), “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana” en *Línea Sur*, núm. 2, pp. 84-113.
- Ramírez, Franklin y Minteguiaga, Analía (2007), “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO), año VIII, núm. 22, septiembre, pp. 87-103.
- Ramírez, René (2008) *Igualmente pobres, igualmente ricos* (Quito: Ariel-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
- Ramírez, René (2013) *Pobreza y desigualdad en Ecuador (2006-2012)*, mimeo, en prensa.
- Rhodes, Martin (1997), *Southern European Welfare State* (Londres: Frank Cass)
- Rosanvallon, Pierre (1981) *La crise de l'Etat-providence* (Paris: Éditions du Seuil)
- Sainbury, Diane (1996) *Gender, Equality and Welfares States* (Cambridge: Cambridge University Press) pp. 171-224.

- Sarasa, Sebastián y Moreno, Luís (eds.) (1995) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur* (Madrid: CSIC)
- Sautu, Ruth; Paula Boniolo; Pablo Dalle y Rodolfo Elbert (2005) *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* (Buenos Aires: CLACSO)
- Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2008) *Informe de Desarrollo Social 2007. Pobreza, Desigualdad e Inversión Social*. SIISE, MCDS, Secretaría Técnica del MCDS y BID: Quito.
- SENPLADES (2008) *Propuesta de reforma al sistema de pensiones del Ecuador* [En mimeo] (Quito: SENPLADES)
- SENPLADES (2009) *Plan Nacional del Buen Vivir: 2009-2013* (Quito: SENPLADES)
- SENPLADES (2012) *100 logros de la Revolución Ciudadana* (Quito: SENPLADES)
- SENPLADES (2013) *Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador* (Quito: SENPLADES)
- Serrano, Alfredo (coord.) (2012), *¡A (Re) distribuir! Ecuador para Todos!* (Quito: SENPLADES)
- Serrano, Alfredo (2013) *Análisis de condiciones de vida, el mercado laboral y los medios de producción e inversión pública*, Cuaderno de trabajo núm. 3 (Quito: SENPLADES)
- Spicker, Paul (1988) *Principles of Social Welfare. An introduction to thinking about the Welfare State* (New York: Roudledge)
- Tarrow, Sidney (1997) *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (Madrid: Alianza)
- Titmuss, Richard (1958) *Essay of the Welfare State* (Londres: Allen and Unwin)
- Vascones, Alison, Córdoba, Rossana y Muñoz, Pabel (2005), *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*, Serie Políticas Sociales Naciones Unidas-CEPAL (Santiago de Chile: Naciones Unidas)
- Vicepresidencia (2013) *Proyecto Estudio Bio-psicosocial sobre Personas con Discapacidad, Misión Solidaria “Manuela Espejo” y Retorno* [En mimeo] (Quito: Vicepresidencia)
- Vicepresidencia (2013) *Proyecto misión Joaquín Gallegos Lara- para personas con discapacidad severa (física, mental, intelectual múltiple) situación socio económica crítica o personas con enfermedades catastróficas raras o huérfanas en situación socio económica crítica* [En mimeo] (Quito: Vicepresidencia)
- Vos, Rob (2000) *Ecuador 1999. Crisis económica y protección social*. Estudios e informes SIISE: Quito.
- Weber, Max (1964) *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica) (dos volúmenes)
- Young, Iris Marion (1996) “Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal” en Carme Castells (comp.) *Perspectivas Feministas en Teoría Política* (Barcelona: Paidós)
- VVAA (2013) *Renta Básica Ciudadanía SP* (Barcelona: Sin Permiso). Accesible en: <http://ppccs.org/RBUSP.pdf>