

Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana*

Less Market, Equal Family: Welfare and Caregiving
in the Ecuador of the Citizens' Revolution

Análía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González

Fecha de recepción: enero 2014

Fecha de aceptación: julio 2014

Resumen

Teniendo en cuenta los esfuerzos contemporáneos de algunos gobiernos de la región por distanciarse del paradigma neoliberal, es intención del presente artículo estudiar las políticas de bienestar y cuidado llevadas a cabo en Ecuador durante el primer periodo de gobierno de Rafael Correa. Recurriendo a la literatura sobre regímenes de bienestar se busca capturar la existencia de continuidades y/o rupturas en las políticas de intervención social con respecto del periodo de liberalización y sus efectos en la producción de bienestar. Como resultado, este trabajo hace referencia a la configuración de un régimen en el que se identifica un destacable proceso de desmercantilización pero uno débil de defamiliarización en la producción de bienestar social.

Descriptor: régimen de bienestar, política social, desmercantilización, defamiliarización, Revolución Ciudadana, Ecuador.

Abstract

In light of contemporary efforts of some governments in the region to distance themselves from the neoliberal paradigm, this article aims to study the politics of welfare and care implemented by the Rafael Correa government. Turning to the literature on welfare regimes, this article tries to capture the existence of continuities and/or breaks in the politics of social intervention with respect to the liberalization period, and their effects on the production of welfare. As a result, this study makes reference to the configuration of a regime that displays a remarkable decommodification process, however weakened by its defamilization in the production of social welfare.

Keywords: welfare regime, social policy, decommodification, defamilization, Citizens' Revolution, Ecuador.

Análía Minteguiaga. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. Miembro del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. ✉ analiaminte@hotmail.com

Gemma Ubasart-González. Doctora en Ciencia Política. Investigadora del Programa Prometeo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Ecuador con asiento institucional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador y en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. ✉ gubasart@flacso.edu.ec

* El presente artículo incluye insumos de la investigación "Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)", financiada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales mediante el concurso de becas AS-DI-CLACSO "Estudios sobre Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: Democracia, ciudadanía y justicia social",

Introducción

En ciertos países de América Latina, y en el marco de la llegada al poder institucionalizado de gobiernos que se autoproclaman como ‘progresistas’ o de ‘izquierda’, los albores del siglo XXI han involucrado una serie de transformaciones que según opinión de algunos especialistas plantean la inauguración de un nuevo “ciclo histórico” (Danani y Beccaria, 2011: 106), especialmente en el campo del bienestar y el cuidado de la población. Uno, que como todos, se erige y justifica a partir de la confrontación –de las distancias y/o quiebres– respecto a su antecesor, en este caso el neoliberalismo. Las mutaciones involucradas no se han circunscrito al plano discursivo, han tenido alcances a nivel político-institucional con consecuencias concretas para la vida de la gente. Sin embargo, no siempre se logra otorgar una inteligibilidad superadora a tales mutaciones. En el caso que nos ocupa, una que pueda ‘sacarle ventaja’ a los análisis de política social que han dominado el campo. Para dar ese salto cualitativo se requieren teorías, conceptos y categorías que echen nueva luz sobre ese maremágnum de acciones y efectos y permitan hacerle renovadas preguntas a tal recorte de la realidad. Por ello interesa trabajar en torno a la noción de ‘régimen de bienestar’, que permitió trascender tanto los clásicos estudios de los ‘Estados de (del) Bienestar’¹, como más recientemente los análisis ‘técnicos y focalizados’ de política social.

La idea de régimen de bienestar posibilita construir una mirada integral de las intervenciones sociales más allá de la fragmentación de los sectores de política (educativa, sanitaria, seguridad social, etc.); exceder la mera aproximación cuantitativista de la cuantía de dinero que se gasta, de las coberturas o de la cantidad de prestaciones que se brindan; considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar y cuidados, sino también tener en cuenta otros ámbitos de provisión como el mercado, la familia y la comunidad, y, fundamentalmente, no perder de vista que el objetivo investigativo último es dar cuenta del modelo de sociedad que se edifica con tales intervenciones y efectos.

Dentro de este marco al presente artículo le interesa rastrear cómo se está configurando el régimen de bienestar en Ecuador a partir del proceso iniciado en el año 2007, bajo el gobierno de Rafael Correa y conocido como Revolución Ciudadana. Como se verá, la importancia de esta aproximación radica no solo en generar aportes para la construcción de un objeto de estudio diferente al que vislumbran los estudios

edición 2013. Se agradece la valiosa colaboración de Gregorio Páez quien identificó los aspectos normativos del programa “Bono de Desarrollo Humano” y sus antecedentes, participó en la obtención de datos estadísticos y en la lectura de las versiones preliminares de este escrito. Destacamos los comentarios aportados por los lectores pares externos establecidos por la Revista Íconos que ayudaron a robustecer el documento. Demás está decir que la responsabilidad por errores u omisiones que aún perduran es únicamente nuestra.

1 En este texto aparece el concepto Estado con y sin mayúscula. Esto se debe a que los autores trabajados lo consignan indistintamente. Respecto a las autoras del presente artículo han optado por colocarlo con mayúscula.

hasta ahora ligados al *mainstream* de la política social; sino porque los pocos trabajos sobre América Latina que han utilizado el andamiaje teórico-conceptual aquí propuesto se han detenido en la etapa neoliberal o en sus antecedentes y no han avanzado en lo acontecido a partir de los intentos de impugnación y desarme del esquema que funcionó en el momento liberalizador. Además existen escasas contribuciones para el caso ecuatoriano (Filgueira, 1998; Barba 2003, 2007; Martínez Franzoni, 2007²). Con posterioridad al debate contextual, teórico y metodológico, el texto se concentrará en dos dimensiones que resultan centrales para definir los quiebres, continuidades y/o vacíos en los entramados organizativos y normativos vinculados a la provisión de bienestar y cuidado social. Estas son la desmercantilización y la desfamiliarización en la política social o, mejor dicho, el potencial desmercantilizador y desfamiliarizador de tales acciones³.

Aproximaciones al bienestar en clave europea y latinoamericana

Los análisis sobre régimen de bienestar se desarrollaron y aplicaron para pensar y analizar los países desarrollados y fundamentalmente se basaron en las perspectivas de la economía política, el neomarxismo y la sociología comparada. Aquí debe citarse el trabajo seminal de Gøsta Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), que tuvo como principal objetivo complejizar la mirada que hasta ese momento se tenía sobre los “Estados del bienestar”. El autor danés plantea que si la idea central de la formación estatal del bienestar es la ciudadanía social, ésta debe implicar “concesión de derechos sociales”. Si entonces se les da a los derechos sociales un estatus legal y práctico similar a los de propiedad y si se conceden con base en la condición de ciudadanía y no respecto del comportamiento real de los individuos (definido por su capacidad adquisitiva) esto implicará necesariamente la *desmercantilización* de los ciudadanos respecto del mercado y un estatus que como ciudadano competirá o incluso sustituirá a su posición de clase social. Sin embargo, a esta aproximación le falta algo. El Estado de bienestar no puede ser entendido exclusivamente en función de los derechos que otorga, es indispensable tener en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas con las del mercado y la familia.

Desde este aporte se generaron una multiplicidad de investigaciones que intentaron hacer esfuerzos más explícitos y sistemáticos para capturar la interrelación de las medidas públicas y privadas; sin embargo en casi la mayoría, incluido el trabajo

2 Se identificó el artículo de Vásconez (2005); sin embargo, a pesar de hacer referencia a la utilización de la noción de “régimen de bienestar” se trata de una descripción de la política social en Ecuador entre 1981-2005 sin la aplicación estricta de tal andamiaje teórico-conceptual.

3 Es importante indicar que tales categorías hacen referencia a los efectos del régimen de bienestar en una doble dirección: positiva desmercantilizando y negativa mercantilizando. Ídem para familiarización. Por esta razón, Esping-Andersen hace hincapié en la idea de la *potencialidad* de las políticas involucradas.

de Esping-Andersen de 1990, prácticamente está ausente el papel de la familia. Esto quedó evidenciado por el propio autor, quien en su libro *Social Foundations of Postindustrial Economies*, de 1999, sostiene que esta nueva contribución busca entre otros objetivos responder a dos importantes cuestionamientos que surgieron de su trabajo precedente: el primero, acerca de la clasificación de los regímenes de bienestar⁴ y el segundo, que nos interesa más dado el tema de este artículo, la falta de reconocimiento “de las diferencias de sexo y, de manera más general, con [su] análisis de la familia, gravemente deficiente. Esta crítica será objeto de bastante más atención, debido, ante todo, a que resulta urgentemente necesario recordar que el núcleo familiar es un componente fundamental de cualquier régimen del bienestar” (Esping-Andersen, 2000: 22 y 23).

La referida crítica surge de la literatura especializada, que vio la luz pública en la década de 1990, conducida por feministas que cuestionaban lo que denominaban una visión masculina ‘dominante’ del bienestar. Diversos aportes fueron los realizados por tales visiones (Orloff, 1993, 1996; O’Connor, 1996; Sainsbury, 1996, 1999; entre otros). Lo interesante es que dicha crítica se concentra en buena medida en el concepto de desmercantilización. Este supone que los individuos están mercantilizados y que su bienestar depende de los grados en que dicha mercantilización resulta relativizada. El problema según las feministas es que esto puede describir adecuadamente la relación entre los Estados del bienestar y el trabajador masculino estándar y con alta dedicación al trabajo, pero no es extrapolable a las mujeres, si se tiene en cuenta que su papel económico en la mayoría de los casos no está mercantilizado. Es decir, el trabajo de las mujeres suele ser un trabajo familiar no remunerado. Por ello, la desmercantilización no solo debe ser comprendida en el contexto de las relaciones de género, sino que “debe complementarse con una nueva dimensión analítica: la medida en que los estados garantizan a las mujeres el acceso al empleo y los servicios que les permitan a su vez equilibrar el trabajo en el hogar y las responsabilidades del trabajo remunerado, así como los mecanismos e instituciones que implementan estas garantías” (Orloff, 1993: 317). Así pues, para una amplia cantidad de mujeres, el problema no es la dependencia hacia el mercado sino hacia la familia o, en otra palabras, “la independencia femenina necesita ‘desfamiliarizar’ las obligaciones relativas al bienestar”⁵ (Esping-Andersen, 2000: 65). De esta manera, el cuestionamiento

4 En su anterior obra, para los países que analiza establece la existencia y operatoria de tres regímenes de bienestar: el liberal, el conservador-corporativo y el socialdemócrata (1993:47-49).

5 Es importante indicar, como aclara Esping-Andersen, que la desfamiliarización no tiene un contenido o connotación “antifamiliar”; más bien alude “al grado en que se relajan las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, ya sea gracias a que las dispensa el estado del bienestar, ya sea gracias a que las dispensa el mercado”. Un esquema familiarista, que tampoco significa “pro familia”, “es aquel en el que la política pública presupone –en realidad exige– que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal de sus miembros. [...] En consecuencia, la desfamiliarización indicaría, en primer lugar, el grado en que la política social (o, quizás, los mercados) hace a la mujer autónoma para poder mercantilizarse, o para establecer núcleos familiares independientes” (Esping-Andersen, 2000: 74).

feminista ha obligado a modificar los conceptos medulares que hasta ahora se venían trabajando en torno al análisis de los regímenes de bienestar.

Hasta aquí un breve recuento de los avances sobre régimen de bienestar que giraron en torno a los países europeos y otros del mundo desarrollado. En Latinoamérica recién hacia finales de los noventa encontramos los primeros esfuerzos respecto a este tema, los cuales se centraron en la “etapa de oro” de las políticas sociales (Filgueira, 1998). Es decir, el periodo que va aproximadamente de 1930 hasta mediados de los setenta, que coincidió, en el plano económico, con la vigencia del esquema de industrialización por sustitución de importaciones. Desde tales contribuciones se aseguraba la aplicabilidad de la noción de régimen de bienestar a nuestras realidades y su comparación, entendiendo la advertencia metodológica realizada por el propio Esping-Andersen acerca de la necesidad de construir “clasificaciones tipológicas y no de continuo” (Filgueira, 1998: 7). Asimismo, las explicaciones sobre los diferentes desarrollos nacionales no se reconocían por ser de “carácter lineal y evolutivo, sino de tipo ‘pathdependent’ y estructurales”; es decir, “la naturaleza de los sistema de bienestar en la región encuentra claves explicativas en variables estructurales y secuencias históricas, antes que en puntos de partida temporales singulares y en los grados de madurez correspondientes” (Filgueira, 1998: 7). Estas primeras clasificaciones de los sistemas de bienestar que utilizaron un enfoque heterodoxo se basaron fundamentalmente en indicadores de cobertura y gasto, a pesar de la crítica antes referida. Según Filgueira esta decisión no renunciaba a entender los “tipos” de Estado sociales antes que niveles de desarrollo de Estados sociales. Por esta razón, la agrupación de países del estudio de Filgueira respondía a dicha propuesta metodológica mientras que “la conceptualización y explicación histórica de su desarrollo”, resulta “tipológica y enfatiza variables diferentes al grado de madurez de estos sistemas” (1998: 7).

Posteriormente, durante la primera década del siglo XXI aparecen la mayor cantidad de aportaciones centradas fundamentalmente en el análisis de la etapa neoliberal y en menor medida en sus antecedentes (Filgueira y Martínez, 2002; Barrientos, 2004; Gough y Wood, 2004; Barba 2003, 2004, 2005, 2007). Sin embargo, estos estudios, a pesar de revelar lo fructífero que resultaba utilizar la literatura sobre regímenes de bienestar, exponían importantes vacíos teóricos y empíricos cuya unidad de análisis seguía siendo “el Estado antes que el régimen de bienestar” y “el género y la división sexual del trabajo estaban ausentes de los arreglos sociales que dan lugar a los regímenes de bienestar” (Martínez, 2008: 13). Todo esto resultaba un contrasentido teniendo en cuenta que en su mayoría se trataba de regímenes de bienestar “no estatales” (Martínez y Voorend, 2009: 5). Desde este lugar, Martínez, recuperando ya no solo la literatura seminal sobre la temática, sino sus aplicaciones a nuestra región y fundamentalmente la crítica feminista al enfoque continental, realiza un importante esfuerzo comparativo para estudiar las realidades del bienestar en América Latina (Martínez 2005a, 2005b, 2006, 2007, 2008; Martínez y Voorend, 2009).

En este sentido, las principales aportaciones del trabajo de Martínez deben inscribirse en la recuperación del tema de la participación de las familias en la producción del bienestar a través del trabajo no remunerado que en tales unidades tiene lugar y, de tal forma, visibilizar el papel de las mujeres en dicha producción (2005a: 36). La autora, que tiene muy en cuenta que en América Latina los Estados tienen una presencia relativa, que los mercados laborales tienen grados variables de capacidad para integrar formalmente a toda la población y que las familias y redes de apoyo cumplen un papel predominante (2005a: 37), decide trabajar con indicadores del mercado laboral, pero prestando mucha atención a las mediciones indirectas, por ejemplo encuestas de uso del tiempo (2005a, Martínez y Voorend, 2009), análisis cualitativos de documentación y estudios sobre programas claves (como los de transferencias monetarias condicionadas) e inclusive incorpora fuentes primarias como entrevistas y grupos focales⁶ (Martínez y Voorend, 2009:110 y 111).

Finalmente, debe señalarse también que las investigaciones de Martínez se concentraron en lo acontecido durante el ciclo neoliberal⁷, lo cual deja por el momento 'lagunas' para pensar las "transiciones" (con sus continuidades, cambios y hasta vacíos) que parecen estar involucradas en aquellos países que han impugnado las orientaciones normativas y las políticas del modelo *laissez faire*, como el Ecuador 'correísta'.

82

Caracterización del bienestar en Ecuador antes de la Revolución Ciudadana

Aunque de manera general, resulta importante caracterizar el régimen de bienestar en Ecuador antes de la llegada de la Revolución Ciudadana⁸. Teniendo en cuenta que no todas las contribuciones escritas sobre la temática para la región incluyeron a este país, partimos de la investigación de Filgueira (1998), que analiza el periodo 1930-1970/80. Para este autor, Ecuador se incluye en el tipo de regímenes "excluyentes". Estos presentan un sistema elitista de seguro social y de salud y dual en materia educativa. La pobreza medida en términos de ingreso excedía el 50%. Hacia 1970 menos del 20% de la población se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social; lo mismo ocurría respecto al sistema de salud. En materia

6 Estas fuentes se concentran en estudios de caso y no en estudios comparativos entre países.

7 Sus investigaciones más relevantes trabajan con fuentes estadísticas e indicadores que abarcan los años 1999-2004 (Martínez, 2006: 21) y 1998-2003 (2007: 14). Inclusive en su documento de 2009 trabaja mayoritariamente con datos del 2004 y para la sección de uso del tiempo, en donde se citan encuestas de diversos países de América Latina que llegan al 2008 (como Colombia o Venezuela), termina por centrarse en información del 2004-2005 y solo se analizan dos países (Costa Rica y El Salvador).

8 Dada la diversidad de traducciones metodológicas (variables e indicadores) que ha registrado la noción de régimen de bienestar a nuestras realidades no es posible, utilizando los estudios aquí citados, hacer una comparación *vis a vis* entre lo sucedido en la etapa previa al neoliberalismo, el momento neoliberal y el que le sucedió (;postneoliberalismo?). Sin embargo, esto no impide tener una aproximación de la forma en que se configuró el esquema de bienestar en Ecuador.

educativa, si bien se evidenciaban fuertes desigualdades en términos de calidad, la expansión de la matrícula primaria superaba a la mitad de la población. De acuerdo con Filgueira se estaba frente a lo que Evans denominó “Estados predatorios” (Evans, 1996: 533), con elites que se apropian del aparato estatal y que, apoyadas en la exportación de bienes primarios y en economías de enclave, utilizan la capacidad fiscal para extraer rentas sin proveer contraparte de bienes colectivos, sea en términos de infraestructura, regulación o servicios sociales (1998: 10). La estructura social resultaba altamente heterogénea reflejándose en la distribución de la riqueza entre el sector urbano y el rural y entre diferentes áreas rurales, así como entre el centro y la periferia urbana. La intervención estatal para modificar la actuación del mercado fue mínima. En cuanto al nivel político social, la participación organizada de sectores subalternos fue baja en las esferas de decisión, tanto por el carácter represivo de los regímenes políticos⁹ como por el magro capital organizativo de tales sectores. Su incorporación se realizó mediante mecanismos de tipo clientelar y patrimonialistas (1998: 11).

De manera similar, Barba (2003), quien analiza los regímenes de bienestar desarrollados bajo el paraguas de lo que denomina “paradigma del seguro social” (y que involucra una periodización prácticamente similar a la de Filgueira), ubica a Ecuador en un tipo también “excluyente”. Durante la etapa neoliberal, según Barba (2007: 207), Ecuador no solo continuó bajo el mencionado régimen sino que en él las dinámicas socio-económicas se volvieron aún más difíciles. Al igual que otros países que se integraron a dicho tipo de régimen, si bien pudieron existir niveles elevados de crecimiento económico, el elemento determinante resultó el aumento de la precariedad laboral y un descenso en la cobertura de la seguridad social. Por ello para un sector amplio de la población tener empleo no significó salir de la pobreza, lo cual se vio agravado a su vez por bajos niveles de gasto social y una alta concentración de la riqueza. Esto llevó a un crecimiento de la pobreza por ingreso y a una profundización de los bajos desempeños en indicadores de desarrollo humano.

Finalmente, Martínez (2007), quien analiza también el periodo neoliberal, dibuja una nueva tipología. Su estudio resulta el más riguroso en términos de uso de variables e indicadores¹⁰ para las dimensiones planteadas por Esping-Andersen¹¹ y en esfuerzo comparativo regional. En este sentido, sus hallazgos indican que todos los regímenes latinoamericanos son en alguna medida “informales”, en tanto “una pro-

9 En cuanto a esta última característica se debe tener en cuenta que Filgueira ubica entre los países con esquemas de bienestar ‘excluyentes’ a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, Bolivia y Ecuador. En este conjunto diverso señala los casos de las naciones centroamericanas –exceptuando Costa Rica– en las que fortalecidas oligarquías agrarias ejercieron dinámicas de tipo represivo sobre sectores rurales bajos (campesinos) que detentaban débil capacidad de movilización y organización de sus intereses. Para una visión extensa sobre la vinculación entre regímenes políticos, desarrollo y bienestar véase Filgueira (2009).

10 Trabaja con un total de 34 indicadores para las cuatro dimensiones de análisis que elabora.

11 Tanto las originalmente planteadas por el autor danés como las surgidas de las aportaciones posteriores a partir de las críticas feministas. Es importante indicar que Martínez no se concentra, como sí lo hace Esping-Andersen, en el efecto estratificador de las políticas públicas analizadas.

porción 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”, lo que conlleva a su vez que tales sectores dependan “de arreglos familiares y comunitarios” para la provisión de bienestar (Martínez, 2007: 23 y 24). El Ecuador se inscribe en aquel esquema de bienestar y en él esta configuración adquiere una de sus expresiones más profundas. Por ello, Ecuador, junto con otros países de la región, es ubicado en el régimen que esta autora denomina “familiarista” bajo las siguientes razones: a) su mercado laboral tiene serios problemas para mercantilizar a la fuerza de trabajo; b) existe un alto peso de las remesas en el producto bruto interno; c) se da una asignación de recursos públicos (trasferencias y servicios públicos) débil en términos de gasto y cobertura, organizada en programas inestables y de escaso alcance; d) se identifica una gran proporción de familias con escasos recursos que aportan trabajo comunitario no remunerado para servicios propios en áreas que se esperaría fueran de responsabilidad estatal (por ejemplo, construir escuelas y administrarlas); e) hay una alta proporción de familias con papeles de género modificados, en hogares con dos proveedores o con jefaturas a cargo de mujeres¹², y f) en cuanto al desempeño, los problemas de efectividad se agravan en términos de mortalidad infantil, esperanza de vida, esperanza de vida escolar, etc. Más de la mitad de su población está en condiciones de pobreza (Martínez, 2007: 25-30).

84

De lo expuesto, el ciclo neoliberal profundizó una serie de fenómenos que se venían registrando con anterioridad en el caso ecuatoriano, ligados a las fragilidades de la formación estatal y las políticas de bienestar, como a las debilidades de los mercados laborales para proveer trabajo remunerado de calidad. Esto devino en que la familia cubriera tales rendimientos y aumentara considerablemente su papel en el manejo de los riesgos sociales. Así pues, el Ecuador se distinguió por su “filiocentrismo-con-Estados-y-mercados-débiles” (Martínez, 2005a: 40).

Dimensiones e indicadores del bienestar para el Ecuador reciente

Frente a tal estado de situación resulta interesante analizar lo sucedido en el periodo posterior al ciclo neoliberal. Son dos las dimensiones que permiten a nuestro juicio capturar (en un primer y exploratorio acercamiento) los efectos que el gobierno y las políticas de la Revolución Ciudadana han supuesto en el campo del bienestar y, sobretudo, en las políticas de cuidado, en particular por la dinámica que asumieron en relación con ese pasado reciente.

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”

12 Para Martínez, esto no implica que la división sexual del trabajo sea menos marcada que en otros regímenes, lo que existe es una sobredemanda de trabajo femenino, tanto remunerado como no remunerado (2007: 28 y 29).

(Esping-Andersen, 1993: 41); es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales y la subsistencia de la esfera mercantil. Para el presente artículo se consideran los dos aspectos que identifica el autor danés (derechos y subsistencia), pero adaptándolos a la realidad ecuatoriana. Así se analizan: a) el grado de desmercantilización de los servicios y prestaciones que hacen efectivos los derechos sociales pilares del bienestar: salud, educación y seguridad social; esto es, la posibilidad de acceder a estos recursos sin tener que depender del mercado y b) se explora el grado de posibilidad de subsistencia de la población en situación de dependencia sea por maternidad, enfermedad, discapacidad o vejez. Pensamos que los niveles de protección en Ecuador como en el resto de América Latina son tan bajos que no tiene sentido medir la subsistencia en términos genéricos.

La *desfamiliarización* da cuenta de la “disponibilidad de trabajo femenino no remunerado en la división social del trabajo” (Martínez, 2007: 12). Aquí se analizan tres aspectos: a) elementos que den cuenta de la desigualdad de género en la estructura social, centrándose en el trabajo productivo; b) elementos del mundo del trabajo reproductivo en el seno de las familias¹³ y c) políticas públicas que directamente tienen que ver con los cuidados y, por lo tanto, con la prestación de bienestar en la esfera familiar, observando cómo estas se conciben, desarrollan y qué efectos producen¹⁴.

Desmercantilización (derechos). Servicios y prestaciones que hacen efectivos los derechos pilares del bienestar

Durante los seis 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. Igualmente, se ha pro-

13 Dichos elementos se concretan a través de trabajo no remunerado y se expresan en acciones delegables y no delegables. Entre las primeras está la limpieza de la casa, la preparación de alimentos, inclusive la compra de abastos para el hogar, etc. Entre las no delegables están: comer, dormir, es decir, lo que se considera “cuidados personales”. Para esta medición se ha incorporado el enfoque metodológico propuesto por Martínez (2005a) quien hace hincapié en el empleo de las encuestas de uso del tiempo (Para el presente artículo se seleccionaron los siguientes indicadores: composición del tiempo total de trabajo: tiempo promedio a la semana que participa la población de 12 años y más ocupada en trabajo remunerado y no remunerado por sexo; composición del tiempo total de trabajo no remunerado: tiempo promedio a la semana que participa población de 12 años y más ocupada en trabajo no remunerado por sexo; tiempo promedio a la semana que participa población de 12 años y más ocupada, en lavar su ropa o de algún miembro del hogar por sexo; tiempo promedio a la semana que participa población de 12 años y más ocupada, en cocinar o preparar alimentos para consumirse por sexo; tiempo promedio a la semana que participa población de 12 años y más ocupada, en limpieza general de la casa por sexo; tiempo promedio a la semana que participa población de 12 años y más, ocupada en realizar compras o trueque de carnes, verduras, etc. por sexo; y, tiempo promedio a la semana que participa población de 12 años y más, ocupada en llevar cuentas de los gastos e ingresos del hogar y a decidir cómo se distribuye el presupuesto por sexo. Todos extraídos de la Encuesta del Uso del Tiempo – INEC, 2012.

14 Además del Bono de Desarrollo Humano, se realizó un análisis del programa Misión Joaquín Gallegos Lara (Vicepresidencia de la República) y de las políticas de desarrollo infantil (tanto del MIES como del Mineduc).

ducido 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 depende menos 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.

Gasto social en crecimiento: en el periodo de 1990 a 2006 el gasto público social (GPS) en Ecuador en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) se sitúa en torno a un 4%, con oscilaciones provocadas por la situación económica y los cambios políticos coyunturales. No es hasta 2007 que este indicador sufre modificaciones sustantivas: el nivel de GPS aumenta durante el período del gobierno de la Revolución Ciudadana, asumiendo para los años 2007-2008 un valor de 5,9%, para 2009-2010 de 8,1% y de 8,2% para el lapso 2011-2012 según datos de la Cepal (2013). La misma tendencia se registra para el GPS como porcentaje del PIB en educación (pasa de 2,6% en 2005-2006 a 4,7% en 2011-2012), salud (1,2% para el lapso 2005-2006 y alcanza 1,7% para 2011-2012) y asistencia social (0,7% en 2005-2006 y llega a 1,5% en 2011-2012), siendo educación el de mayor crecimiento comparativo. El GPS per cápita también reconoce un aumento para los años antes referidos, para los mismos lapsos pasa de 144,4 USD a 286,4 USD.

Coberturas diversas pero en aumento: una tendencia similar a la detectada en la variable de GPS se observa en las coberturas, con un aumento importante de éstas a partir de 2007. Con referencia a educación se detecta una evolución al alza en las tasas netas de matrícula de los distintos niveles educativos. En educación básica se está frente a una situación de casi-universalidad (pasando de 91,37% en 2006 a 95,07% en 2012)¹⁵. En cuanto al bachillerato se transitó de un 48,91% en 2006 a un 63,76% en 2012. Las tasas en niveles superiores de educación sufrieron también modificaciones relevantes, pasaron de un 22,89% en diciembre de 2006 a 28,57% en 2012.

La tendencia incremental de coberturas se detecta también en el ámbito de la salud, tanto en número de personas atendidas como en ampliación de servicios. Por ejemplo, de 16,2 millones de consultas gratuitas realizadas por el sistema de salud pública en 2006 se alcanzaron los 34 millones en 2011 y 39,5 en 2012 –según datos del Ministerio de Salud Pública (2012)–. La cobertura también se vio ampliada mediante un aumento de la oferta de servicios públicos, por ejemplo, en número de establecimientos de salud (con internación y sin internación hospitalaria). Únicamente contabilizando a los que dependen del MSP, se pasó de 1614 establecimientos en 2003 a 1985 en 2012. También en cuanto al personal profesional, se

15 Datos calculados a diciembre de cada año y procedentes de la Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Enemdu-INEC), consultados a través del Sistema Nacional de Información (SNI).

saltó –para los mismos años– de una tasa de médicos, por cada 10 000 habitantes, de 15,03 a una de 17,1 y para las enfermeras de una tasa de 5,08 en 2003 a 9,07 en 2012¹⁶.

Si bien los logros apuntados son innegables, cabe señalar que en relación a la calidad los éxitos alcanzados son más modestos. Las encuestas de percepción¹⁷ 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 clases medias-altas y altas. Aparte de inercias clasistas de las élites ecuatorianas, este hecho de la “no competencia” apunta un problema de calidades. Quien está en grado de escoger, continúa accediendo a servicios de salud y educación privados¹⁸.

Desmercantilización (subsistencia). Coberturas monetarias en situaciones de dependencia que permiten no depender del mercado

La posibilidad de subsistir en situaciones de dependencia, temporal o permanente, sin tener que recurrir al mercado 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 de beneficiarios de estas transferencias monetarias. Por un lado, ha aumentado el número de personas afiliadas a la seguridad social, lo que permite acceder a transferencias por maternidad, enfermedad y vejez. Por otro lado, ha aumentado el número de beneficiarios de prestaciones asistenciales por discapacidad y vejez. Ahora bien, cabe señalar que el modelo no ha sufrido modificaciones sustantivas respecto al pasado. Se está frente a un sistema de seguridad social fragmentado y deficiente en cuanto a prestaciones, coberturas y sostenibilidad; 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.

Transferencias contributivas en ligero aumento: las prestaciones contributivas son aquellas que derivan de la afiliación formal (obligatoria o voluntaria) a la seguridad social. Aunque en el campo de la seguridad social (afiliación) los avances han sido menores que en el ámbito de la educación o la salud, se detecta una tendencia al alza¹⁹. Sin embargo tales mejoras no niegan la baja cobertura de la seguridad social

16 Estos datos fueron extraídos de las estadísticas del INEC sobre Recursos y Actividades de Salud 2012.

17 Nos referimos al módulo que se aplicó en la Enemdu del INEC en diciembre de 2008, junio de 2011 y junio de 2012.

18 Esto alude a lo 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).

19 Por ejemplo, según la población económicamente activa afiliada a la seguridad social (en % sobre PEA mayor de 15 años) se pasa de 26,1% en 2006 a 41,41% en 2012 (datos tomados de Enemdu-INEC para los meses de enero). Asimismo, teniendo en cuenta la población ocupada plena –de 10 años y más de edad– según afiliación a la seguridad

en Ecuador. A esto se suman dos elementos problemáticos del sistema actual. El primero es que no existen prestaciones por desempleo²⁰ y de una manera débil aparecen las prestaciones familiares²¹; sí funcionan las transferencias de renta para los afiliados a la seguridad social en situaciones de maternidad, enfermedad y vejez. El segundo es la existencia de un sistema fragmentado en cuatro diversos subsistemas: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Seguro Social Campesino (SSC); Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía (Isspol) que ofrece prestaciones, transferencias y normativas diversas.

Transferencias no contributivas ancladas en la ‘pobretología’: junto a las transferencias contributivas, vinculadas a la seguridad social, están 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 50 USD, todas ellas ligadas al Bono de Desarrollo Humano (BDH): beneficiarios/as de pensión asistencial por discapacidad, beneficiarios/as de pensión asistencial a adultos mayores, y madres²². En todos los casos se trata de un subsidio reducido en términos monetarios y atado a comprobación de medios de vida para habilitar el “derecho” a recibirlo²³.

-
- social se pasa de 35,5% de afiliados en 2007 a 57% en 2012 (datos tomados de Enemdur-INEC a diciembre).
- 20 También 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).
- 21 Existe un consenso internacional mínimo sobre las prestaciones que debe garantizar cualquier sistema de seguridad social (Convenio 102 OIT de 1952) y que contempla: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y muerte.
- 22 Fundamentalmente son madres, otros miembros de la familia son considerados solo en casos excepcionales. Al respecto el Manual Operativo del BDH (Acuerdo Ministerial del MBS No. 0512 de 2003 con reforma en 2013 vía Acuerdo Ministerial del MIES No. 000134) en su introducción indica: “Como enfoque de género la entrega del apoyo monetario se personalizará en la madre o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores; así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. Con ello se reconoce a la madre como la persona mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Se espera, que las madres inviertan en sus hijos estos recursos adicionales y así mejoren la calidad de vida de sus familias”.
- 23 Al revisar documentos elaborados por investigadores de política social y del BDH, se observa una suerte de ‘convención tácita’ en fechar el origen del BDH en 2003, eliminando con ello todos sus antecedentes en lo que se denominó Bono Solidario. Con esto se obvia lo que dispone el Decreto Ejecutivo No. 129 de 1998 que institucionalizó el Bono como una compensación monetaria dirigida a sectores sociales y núcleos familiares que perdieron su poder adquisitivo por la eliminación del subsidio a la electricidad y a los derivados de petróleo, especialmente el gas de uso doméstico. Por tanto, es arriesgado plantear que el BDH surge como una “red de seguridad social” (Ponce et. al., 2013: 20). De hecho, frente a este aún hoy inconcluso intento de crear una “red de seguridad social”, más importante que el Bono fue la creación del Programa de Protección Social (PPS) que asumió la administración de todas las transferencias monetarias en el extinto Ministerio de Bienestar Social (Decreto Ejecutivo No. 486-A de 2000) y que imprimió una visión más integral, que puede observarse en la creación de programas complementarios como el Programa Beca Escolar (Decreto Ejecutivo No. 2750-A de 2002) o el Crédito Solidario (Decreto Ejecutivo No. 1392 de 2001). Finalmente, es en 2003 mediante el Decreto Ejecutivo No. 347 cuando se crea el BDH tal como lo conocemos ahora. Con este cambio: 1) se modifica el concepto de transferencia monetaria para garantizar poder adquisitivo a familias autocalificadas como pobres; 2) se norman las condicionalidades y 3) se establecen mecanismos técnicos como el SELBEN para la selección de beneficiarios. Todo lo cual se condensa en el Manual del BDH (Acuerdo Ministerial del MBS No. 0512/2003).

Los beneficiarios y beneficiarias del BDH pasaron de 1 281 414 (100%) en 2008 a 1 896 238 en 2012 (100%). En cuanto a las madres pasan de 1 005 681 (78,49%) en 2008, a 1 203 207 (63,45%) en 2012. Respecto a los beneficiarios por discapacidad pasan de 19 878 (1,55%) en 2008, a 104 887 (5,54%) en 2012. Finalmente, los adultos mayores aumentan de 255 855 (19,97%) en 2008, a 588 144 en 2012 (31,02%)²⁴. Proporcionalmente los incrementos más significativos se ubican entre los discapacitados y adultos mayores. Estas transferencias no van acompañadas de condicionalidades que sí están presentes en las transferencias realizadas a madres/familias beneficiarias del BDH²⁵. Se requiere, eso sí como ya mencionamos, que estas personas estén ubicadas bajo una determinada línea de pobreza, a partir del levantamiento de información elaborado por el Registro Social y la reformulación del índice socioeconómico de los hogares²⁶. De todas formas, hay que advertir que estas pensiones no están integradas en el IESS.

Desfamiliarización (estructura). Estructura social y desigualdad de género: entre el trabajo productivo y el reproductivo

En países como los latinoamericanos las familias cumplen un papel clave en la producción de bienestar, lo que ocurre en buena medida ligado a las ‘fallas’ de los mercados laborales para proveer trabajo de calidad y de las políticas públicas respecto a garantizar adecuados servicios públicos. Para esto es fundamental analizar lo que sucede tanto en el mundo del trabajo productivo como en el reproductivo. Allí se comprueba que las brechas entre géneros son muy importantes. Durante la primera etapa del gobierno de la Revolución Ciudadana no se han producido modificaciones relevantes en los indicadores que miden estas realidades. Este hecho puede indicar debilidad en las intervenciones públicas que tienen como objetivo revertir esta situación como la

24 Todos estos datos han sido extraídos del Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS), a diciembre de cada año. Lamentablemente en el RIPS no se encuentra toda la serie histórica de beneficiarios desde el inicio del BDH, así como tampoco del periodo 2003-2006. Por lo tanto, para conocer datos de coberturas e incluso presupuestos se puede recurrir a fuentes secundarias del BDH tales como León (2000) y Calvas (2010).

25 En cuanto a las condicionalidades (corresponsabilidades) que deben cumplir los beneficiarios del BDH, el Manual Operativo del BDH, reformado por el MIES, señala en su art. 6 lo siguiente: “El Bono de Desarrollo Humano es una transferencia monetaria condicionada al cumplimiento de la corresponsabilidad en educación y salud de las familias con hijos menores de 18 años”. Desde los núcleos familiares “están obligados a: realizar controles médicos periódicos en salud para los niños de 0 a 5 años y la escolarización de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 18 años para el mejoramiento de sus capacidades humanas”. Asimismo, y de forma adicional “se podrán definir otras condicionalidades que respondan al Plan Nacional del Buen Vivir, agenda social y proyectos estratégicos del Estado. Estos serán de carácter obligatorio y se monitorearán a los integrantes del hogar de acuerdo a la corresponsabilidad que se establezca, para lo cual el Ministerio de Inclusión Económica y Social será corresponsable del seguimiento y control al cumplimiento de la corresponsabilidad junto con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación y el MCDS”.

26 Es importante indicar que se hizo menos restrictivo el acceso a las transferencias para grupos vulnerables, especialmente discapacitados. Si bien en todos los casos deben presentar una acreditación del Conadis, el porcentaje de discapacidad requerido para ser beneficiario se modificó pasando de un 70% a un 40% (Decreto Ejecutivo No. 12 de 2007).

ampliación de derechos por maternidad y paternidad²⁷, políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en los lugares de trabajo privados y públicos, consolidación de instituciones e infraestructuras que permitan llevar la prestación de cuidados más allá de la familia, y para decirlo claramente, de la mujer –guarderías, geriátricos, centros de cuidado y/o ocupación para discapacitados o enfermos catastróficos, entre otros–.

Trabajo productivo de mejor calidad y menor acceso para las mujeres: la estructura altamente informalizada del mercado laboral ecuatoriano no se ha visto alterada considerablemente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se observa que la categoría de “trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados” constituye casi la mitad de la población económicamente activa ocupada (población de 15 años y más) antes del 2006 y esto no se ha modificado en el periodo posterior (Cepal, 2013). Si se observa la distribución de la población masculina y femenina según inserción laboral en las zonas urbanas, se advierte que en la mencionada categoría se ubicaban el 29,3% de los hombres y el 41,1% de las mujeres en el 2006 y para el 2012 la cifra indica un 32,8% de hombres y un 43,2% de mujeres (Cepal, 2013). Es decir, la situación no ha variado significativamente y muestra desigualdades por razón de género. Esta realidad se vuelve aún más desigual para la categoría “empleadores” y para las mismas categorías (“trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados” y “empleadores”) según género en zonas rurales.

Aunque la evolución, como en el resto de países de América Latina, indica un aumento de la PEA femenina, ésta aún continúa lejos de la masculina. En 2012 la PEA masculina era de un 81,9% y la femenina de un 67% (Enemdu-INEC). Gran parte de esta diferencia puede explicarse por el peso que tiene el componente “ama de casa” que no se computa en la PEA. Existe un número importante de mujeres que dedica la mayor parte de su tiempo a las tareas de cuidado y a los trabajos de reproducción de la vida en el ámbito doméstico sin tener dedicación en trabajo productivo (formal o informal). La exclusión de estas mujeres del trabajo productivo, en un país con un modelo de bienestar laboralista, reduce también su posibilidad de subsistencia autó-

27 Deben destacarse los avances que supuso la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep, 2010) respecto a distintas cuestiones vinculadas con los cuidados para los y las servidoras públicas (licencias de paternidad de 10 días –parto normal– o 15 días –cesárea o nacimiento múltiple–; licencias de maternidad y paternidad para madres y padres adoptivos; extensión de la licencia por paternidad en casos de nacimientos prematuros o en condiciones de cuidado especial o cuando hayan nacido con una enfermedad degenerativa, terminal o irreversible o con un grado de discapacidad severa; licencias para madres o padres que deban cuidar de hijas/os hospitalizados o con enfermedades degenerativas; la obligatoriedad de mantener a los hijos/as de los servidores públicos –hasta el día en que cumplan los 5 años de edad– en un centro de cuidado infantil pagado y/o elegido por la entidad y/o establecer guarderías dentro de la misma unidad pública; discriminación positiva para incorporar en la administración pública a miembros del núcleo familiar de personas con discapacidades o con enfermedades catastróficas, sea éste cónyuge o conviviente en unión de hecho, padre, madre, hermano o hermana o hijo o hija, y tuvieren bajo su cuidado a la misma; permiso de dos horas diarias para el cuidado de familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que estén bajo su protección y tengan discapacidades severas o enfermedades catastróficas debidamente certificadas, etc.). Cfr. artículo 30 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Lossca, 2003) con artículos 23, 27, 33, 60, 64 de la Losep (2010). En cuanto al tema del cuidado infantil la Lossca se apoyaba en una norma supletoria que era el Código de Menores de 1992 (específicamente a través del art. 4), pero dejaba a criterio de cada entidad si se ejercía o no este beneficio para los servidores y servidoras públicos.

noma: salario, seguridad social, renta en situaciones de dependencia, etc. Además, 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 (Enemdu-INEC).

Trabajo reproductivo, fracturas estáticas: si bien es relativamente sencillo observar la fractura de género en el mercado de trabajo productivo, resulta mucho más complejo analizarla en el trabajo reproductivo. Un elemento interesante a observar es el reparto del tiempo²⁸. Así pues, en la categoría “tiempo total dedicado al trabajo” las mujeres computan en promedio a la semana 77 horas frente a las 59 de los hombres. Sin embargo, cuando se analiza el “tiempo dedicado al trabajo remunerado” los hombres dedican 51 horas frente a las 46 de las mujeres. Finalmente, en “trabajo no remunerado (tareas domésticas)” los hombres dedican 9 horas frente a las 31 por semana de las mujeres. Estos datos confirman no solo la alta dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado sino la doble carga que implica el trabajo productivo y el reproductivo. Si nos concentramos en el “trabajo no remunerado”, la Encuesta distingue entre “trabajo doméstico interno del hogar” y “trabajo doméstico externo del hogar”. Como es de esperar las mayores diferencias entre géneros se registran en el primero (6 horas promedio a la semana para los hombres frente a las 24 de las mujeres). Asimismo, la tarea doméstica que más diferencias presenta en términos de dedicación de tiempo por género es “cocinar o preparar alimentos para consumirse”.

Desfamiliarización (políticas). Sobre quién recaen los cuidados

El ámbito familiar sigue siendo un espacio en el que las mujeres asumen la mayoría de responsabilidades para su gestión. Por tanto, despatriarcalizar una sociedad debe pasar por un repensar absoluto de la estructura familiar y en el caso que nos ocupa, por trasladar en la medida de lo posible responsabilidades de efectivización de los cuidados de esta esfera a la institucional (o comunitaria), mediante la adopción de políticas y programas, cosa que no se ha producido de manera relevante durante el primer periodo de la Revolución Ciudadana. Ahora bien, cabe apuntar avances en políticas públicas concretas que se refieren al tema de los cuidados, sobre todo en el ámbito de la primera infancia, de la labor de las empleadas domésticas y de la 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. Se trata de políticas de cuidados, eso sí, fragmentadas e impregnadas por una concepción centrada en la ‘pobretología’ y la familia.

28 A partir de aquí, los datos han sido extraídos de la Encuesta de Uso del Tiempo 2012 del INEC.

Primera infancia: el sentido en disputa. Ya desde los años noventa y en vínculo con las políticas de lucha contra la pobreza, se despliegan destacadas intervenciones en el campo del desarrollo infantil. Mediante distintos programas y proyectos, impulsados por actores diversos como los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales o para-gubernamentales, ha funcionado en Ecuador 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 partían de la premisa de que la etapa previa a la educación básica es fundamental para el desarrollo físico, psíquico y cognitivo de la persona. En las actuaciones citadas existía cierta confusión entre prioridades (educación o asistencia social), contenidos (programas en familias o centros) y responsables (públicas o privadas). En la actualidad, se identifican algunos avances en este ámbito: a) las políticas de desarrollo infantil se trasladan del ex Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (Innfa) (ente privado-filantrópico) al Ejecutivo, y pasan a ser responsabilidad de los poderes públicos; b) la atención de 0 a 3 años se radica en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la de 3 a 5 años en el Ministerio de Educación, dando mayor protagonismo educativo a estas intervenciones. Pero constatamos también 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 infancia²⁹ puede ser indicador en este sentido. Además, muchas de las acciones implementadas continúan girando alrededor del apoyo a madres.

Discapacidad y enfermedades catastróficas: la centralidad de la familia: 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 Lenin Moreno a la Vicepresidencia de la República. Su condición de discapacitado le lleva a desarrollar con ímpetu estas políticas, tomando como referencia el texto constitucional. En junio de 2009 la Vicepresidencia de la República suscribió un convenio de cooperación interinstitucional con casi todas las instituciones del Estado para emprender la ejecución de diversos programas y proyectos. En este apartado interesa focalizar en el análisis del programa Misión Joaquín Gallegos Lara, que tiene por objetivo la prestación de cuidados a personas con discapacidad o enfermedades catastróficas. Esta prestación garantiza la “supervivencia” de la persona cuidadora, así como la asunción de gastos que deriven de la dependencia, pues se trata de personas con una fuerte discapacidad. Además, el programa contempla planes de capacitación para cuidadores y cuidadoras (en femenino en la mayor parte de casos). En la actualidad, con datos de septiembre de 2013, se

29 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 Sistema Nacional de Información, SNI).

transferen 20 595 prestaciones mensuales. 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.). Existe poca profesionalización en la atención a estas personas, así como también escasa infraestructura comunitaria de atención.

A modo de conclusión: menos mercado, igual familia

Este primer acercamiento analítico-descriptivo a lo acontecido en la etapa abierta en Ecuador a partir del año 2007 reveló algunos cambios en la caracterización del régimen de bienestar respecto de la etapa neoliberal. Se podría sostener que asume lógicas diversas y hasta contradictorias que impiden establecer –al menos por ahora– una tipología cerrada y definitiva. Se evidencian importantes dinámicas de desmercantilización en un primer peldaño, vinculadas a la extensión del gasto social, coberturas y prestaciones de servicios y derechos sociales. Sin embargo, esta desmercantilización no gira en torno al bienestar de un buen porcentaje de mujeres quienes se encuentran en un estadio de premercantilización y atadas a una lógica familiarista en la concepción del cuidado. Si bien el aumento de cobertura indica un traslado de la población hacia, por ejemplo, el sistema público de salud y educación, en cuanto a un segundo peldaño ligado a la calidad de los servicios públicos existen problemas; esto hace que los sectores que pueden elegir entre una y otra oferta (con poder adquisitivo y con estándares más altos) decidan no integrarse. De esta forma, la calidad resulta una dimensión ausente de la extensión antes referida, a partir de la cual se cuestiona profundamente los reales efectos “universalizadores” (si buena parte de las clases altas y medias no acceden a su usufructo) y los términos en los se desarrolla la disputa por las condiciones de vida.

En un tercer peldaño de desmercantilización, vinculado con la subsistencia por motivos de dependencia, existen ciertos avances en coberturas de las transferencias de renta contributivas y no contributivas, aumenta el número de personas atendidas, pero no se producen transformaciones estructurales del sistema. Se identificaban problemas tanto en el sistema de seguridad social –persisten inconvenientes de sostenibilidad del sistema, cobertura y de segmentación de la oferta–, al igual que en las prestaciones no contributivas que continúan pivotando alrededor del BDH con montos mínimos, con comprobación de medios de vida, condicionalidades, etc.

En cuanto a la desfamiliarización, durante el primer periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana, se puede afirmar que no se han traspasado significativamente responsabilidades de cuidado de la esfera familiar a otras esferas. No se identifica una interpelación substantiva a la estructura patriarcal que funciona en el ámbito de la política pública y el mercado laboral. Se continúa teniendo una idea ligada a las madres o mujeres de la familia como cuidadoras. Desde este artículo, no se trata de saber si el régimen de bienestar que se constituye es “antifamiliar” o “pro familia”

(Esping-Andersen, 2000) sino justamente analizar en qué medida logra reducirse el peso que tiene sobre las mujeres la esfera familiar en la producción de bienestar. La incorporación en la acción pública de nuevas agendas vinculadas a la actuación sobre cuidados hace que se pueda identificar un proceso de desmercantilización pero no de desfamiliarización. El problema, como ya señalaban las críticas feministas, es que en el caso de muchas mujeres o personas a cargo del trabajo reproductivo no remunerado se encuentran en un estadio de premercantilización por lo que tales acciones estatales solo refuerzan su vínculo de dependencia con la estructura familiar. Nuevamente se hace entonces patente la necesidad de repensar la relación entre regímenes de bienestar y género, y sus efectos en el mercado laboral y en las dinámicas familiares.

Bibliografía

- Barba Solano, Carlos (2007). “América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa”. *Cuaderno CRH*, Vol. 20, N° 50:197-211.
- _____ (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. San José: Flacso Costa Rica.
- _____ (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Santiago de Chile: Cepal y Naciones Unidas.
- _____ (2003). “El nuevo paradigma de bienestar residual y descolonizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”. Disertación doctoral, Universidad de Guadalajara.
- Barrientos, Armando (2004). “Latin American: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime”. En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Ian Gough y Geof Wood (Eds.): 121-68. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvas, Glenda (2010). “Evaluación de Impacto del Bono de Desarrollo Humano en la Educación”. Disertación de Maestría. Quito: Flacso-Ecuador.
- Cepal, Comisión Económica para América Latina (2013). “Panorama Social de América Latina”. Disponible en <http://tinyurl.com/kzlv36h> visitado 20/07/2014.
- Danani, Claudia y Alejandra Beccaria (2011). “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010”. En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)*. Claudia Danani y Susana Hintze (Coords.): 103-151. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Evans, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico* Vol. 35, N° 140: 529-562.

- _____ (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Filgueira, Fernando (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En *Ciudadanía y Política Social*. Bryan Roberts (Ed.): 71-116. San José: Flacso y SSRC.
- _____ (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez (2002). “Paradigmas globales y filtros domésticos: Las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina”. *Revista de Ciencias Económicas* Vol. XVIII, N° 2: 191-215.
- Gough, Ian y Geof Wood (2004). “Introduction”. En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Ian Gough y Geof Wood (Eds.): 1-11. Cambridge: Cambridge University Press.
- León, Mauricio (2000). *Los Beneficiarios del Bono Solidario ante la Crisis*. Quito: SIISE.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, Juliana (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- _____ (2006). *Regímenes de Bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son?* Madrid: Fundación Carolina.
- _____ (2005a). “La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina”, *Nueva sociedad*, N° 199: 35-52.
- _____ (2005b). “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de Flacso*, Vol. 4, N° 2: 41-77.
- Martínez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?* Madrid: Fundación Carolina.
- O’Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: Martin’s Press.
- Orloff, Ann Sh. (1996), “Gender in the Welfare States”. *Annual Review of Sociology* Vol. 22: 51-78.
- Orloff, Ann Sh. (1993). “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states”. *American Sociological Review*, Vol. 58: 303-328.
- Ponce, Juan, Maxine Molyneux, Marilyn Thompson y Francisco Enríquez (2013). *Hacia una Reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas Reflexiones*. Quito: Abya-Ayala y CARE Ecuador.
- Sainbury, Diane (1999). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Saraceno, Chiara. (1996). "Family Change, Family Policies and the Restructuration of Welfare". Ponencia presentada en la conferencia de la OCDE Beyond 2000: The New Social Policy Agenda en París, Francia.
- Titmuss, Richard (1958). *Essay of the Welfare State*. Londres: Allen and Unwin.
- Vásconez, Alison (2005). "Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador". En *Asedios a lo imposibles. Propuestas económicas en construcción*, Alberto Acosta y Fander Falconí (Eds.): 39-67. Quito: Flacso Ecuador.