

POLICY BRIEF
Proyecto de Investigación
“Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)”

Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González

- **Problema, objetivos y conclusiones de la investigación desarrollada**

El **problema** que guió la presente investigación tuvo como telón de fondo las limitaciones detectadas en los estudios sobre las transformaciones estatales recientes en América Latina y, específicamente, en los análisis desarrollados alrededor de las políticas de bienestar. La intención era superar aquellos trabajos excesivamente descriptivos y fragmentados en el ámbito de las *policies* y, por otro lado, los que se sitúan en una postura normativa en las que datos y análisis intentan reforzar un punto de vista fijado *a priori*. Restricciones, valga la aclaración, con efectos académicos y políticos insoslayables en tanto mermaron la capacidad de crítica sobre las políticas públicas y las concepciones y prácticas que las sostienen, así como la innovación en el diseño de intervenciones alternativas vinculadas al campo del bienestar y los cuidados en la región.

Por ello, a partir de un estudio de caso que pudiese constituirse en piedra seminal para futuras aportaciones, se propuso examinar el modelo de bienestar en el Ecuador de los últimos años (2007-2012) desde una mirada transversal, compleja y multidisciplinar de las acciones estatales y a partir de un deliberado rescate y reconstrucción de la noción de Régimen de Bienestar o Régimen de Estado de Bienestar. La pesquisa partió entonces de elaborar un marco teórico-metodológico que siendo atento a las valiosas e históricas contribuciones realizadas en esta área lograra al mismo tiempo revelar sus límites y proponer soluciones.

En importante reconocer, que el concepto de Régimen de Bienestar en su momento buscó trascender los modelos teóricos “clásicos” sobre el estudio del “Estado de Bienestar” y las políticas sociales llevadas a cabo por esta formación estatal. Así pues, las obras de Esping-Andersen (1993, 2000) supusieron un enriquecimiento cognitivo que permitió: 1) construir una percepción integral más allá de las divisiones “sectoriales” por campos de políticas (educativas, sanitarias, de seguro social, etc.); 2) integrar a los análisis la discusión sobre el modelo de sociedad que se construye con tales intervenciones estatales; 3) superar la típica aproximación cuantitativista basada en el examen de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta; 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. Por su parte, desde América Latina autores como Martínez Franzoni (2007) lograron darle más robustez a dicho esquema analítico al introducir variables e indicadores de género y comunitarias. Sin embargo, el principal problema siguió estando en una mirada sobredeterminada por la existencia o no de datos cuantitativos que posibilitaran las comparaciones entre países, lo que limitó la caracterización de los regímenes tipificados, sus diferencias y la aprehensión de sus inconmensurabilidades.

Bajo tales definiciones, el **objetivo** general de la investigación fue caracterizar el Régimen de Bienestar en el Ecuador durante el primer período de la Revolución

Ciudadana, 2007-2012. Respecto a los **objetivos específicos** perseguidos pueden resumirse en tres: 1) analizar los componentes que permiten caracterizar el modelo de bienestar en el periodo 2007-2012 en el Ecuador; 2) identificar las políticas públicas que configuran el modelo de bienestar en el periodo 2007-2012 en el Ecuador; e, 3) interpretar conceptualmente la información empírica mediante la aplicación de los conceptos de (des)mercantilización, estratificación, (des)familiarización y calidad del mercado de trabajo.

La **estrategia metodológica** utilizada ha sido heterodoxa, combinando métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas. Se ha procedido así al levantamiento y procesamiento de todo tipo de información sobre políticas, planes, programas y proyectos de las áreas identificadas como pertinentes, a la vez que se ha trabajado con datos cuantitativos (estadísticos y demoscópicos) con la finalidad de detectar tendencias y realidades estructurales.

En cuanto a las **conclusiones** del estudio pueden sintetizarse en que el régimen de bienestar en el Ecuador se encuentra en un proceso de construcción y disputa política y, por ende, asume lógicas diversas y hasta contradictorias que impiden establecer -al menos por ahora- cualquier tipología cerrada y clausurante. Se evidencian dinámicas de desmercantilización en un primer grado de desarrollo vinculadas a la extensión del gasto social, coberturas y prestaciones; existen rupturas en las formas de estratificación clásicas (clase social) ligadas a la distribución del ingreso, sin embargo, continúan operando de manera bastante estable otras modalidades (estatus) de periodos anteriores, inclusive bajo “nuevas intervenciones estatales”; los procesos de desfamiliarización resultan aún débiles porque no existe una interpelación a la estructura patriarcal que funciona en el ámbito de la cultura y la materialidad; y, el mercado laboral aunque registra ciertos avances permanece siendo dual con una importante presencia de lo informal y de ausencia de protecciones y cuidados en amplios sectores poblacionales.

- **Implicancias políticas específicas**

En cuanto a las implicancias políticas puntuales y tomando en cuenta las dimensiones consideradas por Gomà y Subirats, 1998 y 2001, en las que se distingue una vertiente substantiva de la política (el QUÉ) que explora contenidos, objetivos, prestaciones y coberturas; y, otra operativa de la política (el CÓMO) que rastrea las formas, marcos institucionales, actorías, etc., se realizan las siguientes recomendaciones:

Políticas públicas (vertiente substantiva). 1) Reforma urgente del sistema de seguridad social para hacerlo sostenible, progresivo, con coberturas de tendencia universal, con calidad prestacional según estándares de los sectores sociales más altos, que incorpore elementos no contributivos, regulaciones que redefinan los aportes patronales y del Estado al sistema y establezcan límites a las diferencias de prestaciones, normativas y derechos garantizados; 2) Definición conceptual sobre el modelo de educación y salud públicas por la que se apuesta, esto exige repensar la cuestión de la calidad de estos servicios y redelinear la relación con los proveedores privados; 3) Empezar a pensar innovadoras políticas de cuidados y de atención a la dependencia (adultos mayores, niños, discapacitados) que permitan sacar parte de la satisfacción de estas necesidades de los hogares, ya que éstos han sido históricamente provistos en la esfera familiar, y concretamente por las mujeres, reforzando la fractura de género; 4) Desarrollar políticas activas de empleo que permitan ampliar la extensión

y densidad del ámbito formal laboral (ejemplos: mediante la economía social y solidaria, políticas de empleo con mirada de género, etc.), que normen más intensamente el mercado formal y -el casi desregulado- informal, y que se ajusten a las necesidades del cambio en la matriz productiva del país.

Políticas públicas (vertiente operativa). 1) Aumentar de manera significativa las intervenciones estructurales derivadas de la implementación de un modelo determinado de política pública y disminuir el importante número de proyectos y programas fragmentados, en parte herencia de la época neoliberal de cuando la política social la prestaban organismos internacionales, ONGs y actores privados. 2) Reducir al máximo la operatoria de lógicas corporativas y de grupos de interés que rompen el carácter universal de las acciones estatales y los derechos a través de ellas efectivizados. 3) Profundizar los avances en el campo de la planificación a fin de construir una mirada integral y transversal de las intervenciones estatales. Un primer paso importante se concretó a partir de la definición del Plan Nacional del Buen Vivir mediante objetivos nacionales y no políticas sectoriales, pero aún queda un destacado trabajo por hacer, sobretudo en el campo social donde las políticas públicas ecuatorianas han innovado poco en comparación con otros campos. 4) Tomar en serio la evaluación de políticas públicas. Más allá del seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos es necesario empezar a pensar de manera orgánica al Estado y multidimensional en la evaluación de la política pública. Se necesita observar los rendimientos del Estado con una mirada global. En este sentido, es clave introducir la noción de Régimen de Bienestar y superar las visiones sectoriales y aquellas que dividen entre el ámbito social y el económico.

- **Implicancias políticas generales**

Muchos estudios actuales sobre las transformaciones estatales y las políticas de bienestar en el contexto latinoamericano tienen un fuerte componente normativo: están más preocupados en juzgar/sentenciar el fin del neoliberalismo o de otra etapa (con la utilización de categorías como el fin de la hegemonía neoliberal, neo-desarrollismo, post-neoliberalismo o post-desarrollismo) o por el contrario en ver una simple continuidad del orden neoliberal que en hacer hallazgos en base a investigación empírica. Por ello la presente pesquisa se ha centrado en un férreo trabajo de campo que supuso un dialogo con la realidad (entre academia e instituciones gubernamentales) y la comprensión del *rendimiento* del Régimen de Bienestar ecuatoriano. Este enfoque brinda mejores condiciones para generar aportes al diseño de políticas. Por otra parte, la estrategia metodológica adoptada, aunque supuso una pérdida en términos de comparabilidad (entre países) y de generalización de resultados, ganó en describir densamente el modelo de bienestar en el Ecuador de los últimos años.

- **Breve biografía de las autoras:**

Analia 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 en Ciencia Política (UAB), Máster en Sistema Penal y Problemas Sociales (UB), DEA y Licenciada en Ciencia Política, 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 Economic 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 (gemmaubasartg@gmail.com).