

ECONOMÍA Y FINANZAS

EL BIENESTAR COMO TAREA PENDIENTE EN ECUADOR:

hacia nuevos pactos
para garantizar la
protección social
universal

Andrés Mideros
Nora Fernández
Noviembre 2021



ECONOMÍA Y FINANZAS

EL BIENESTAR COMO TAREA PENDIENTE EN ECUADOR: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social universal

**Andrés Mideros
Nora Fernández¹**



El sistema de protección social ecuatoriano se guía por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Sin embargo, las condiciones estructurales de la economía ecuatoriana –altamente dependientes de la extracción de recursos primarios–, así como la elevada vulnerabilidad debido a la poca capacidad de asimilar la oferta de trabajo y generar ingresos adecuados constriñen varios de estos principios guía.



La necesidad de un nuevo paradigma está presente desde antes de la pandemia del COVID-19. La dependencia del ciclo económico, vulnerabilidades institucionales y ausencia de controles efectivos hacen que el sistema sea altamente dependiente de la voluntad del gobierno de turno. Aún peor: la mercantilización del bienestar se profundiza con las reformas exigidas por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que busca liberalizar las relaciones laborales y reducir los derechos. Esto aumenta el riesgo de caer en la desprotección.



Las ganancias extraordinarias de los grandes grupos económicos durante la pandemia, así como las recientes filtraciones de incontables fortunas en paraísos fiscales, que se suman a la baja progresividad del sistema tributario, demuestran que existen recursos suficientes que deben ser mejor distribuidos.



El sistema de protección social no puede ser rehén de condiciones coyunturales. Es hora de viabilizar una reforma estructural y un pacto fiscal a largo plazo para financiar la construcción de un piso de protección social que garantice derechos, se oriente a los principios guía de la protección social y erradique trampas de pobreza.

¹ Agradecemos la asistencia de investigación de Luis Carlos Tapia, pasante del Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN: EL ROL DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ECUADOR	4
2.	LA SITUACIÓN ACTUAL: CRISIS Y PRECARIZACIÓN	6
	A. El mercado laboral y la protección social	11
	B. Cuidados: tareas no remuneradas que requieren reconocimientos justos	16
	C. Servicios sociales.....	22
	Educación.....	23
	Salud	25
3.	ORIENTACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN Y PARA DETENER LA PROFUNDIZACIÓN DE LA MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR	28
	A. Crisis, austeridad y FMI: los efectos de persistir en las mismas recetas	28
	B. Posicionamiento y orientaciones	29
4.	BIBLIOGRAFÍA	32

1.

INTRODUCCIÓN: EL ROL DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008, señala en su preámbulo la búsqueda de “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza” y establece a Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 1). Son deberes primordiales del Estado, entre otros, “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos”, “la erradicación de la pobreza” y “la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 3).

De esta manera, se plantea un proyecto de sociedad con pleno ejercicio de derechos, y el rol del Estado es garantizarlos. Los derechos establecidos constitucionalmente incluyen: los económicos, sociales y culturales (llamados “derechos del buen vivir”), los de personas y grupos de atención prioritaria, los colectivos (de comunidades, pueblos y nacionalidades), los de la naturaleza, los de participación, los de libertad y los de protección. Además, en las responsabilidades ciudadanas se señala, entre otras:

promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular [...] y cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por Ley (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 83).

De manera particular, se establece el “régimen del buen vivir” que tiene como fundamentos la biodiversidad, los recursos naturales y la inclusión y equidad social.

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso

de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 395).

Por su parte, se establece al:

sistema nacional de inclusión y equidad social [como] el conjunto articulado y coordinado de [sub]sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 340).

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el que marca los elementos que debe abarcar el sistema de protección social, guiándose por principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Se compone de los ámbitos de: educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, cultura física y deporte, comunicación social, ciencia y tecnología, gestión de riesgos, población y movilidad humana y transporte.

Mediante este sistema, el Estado debe generar “las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 341). En cuanto al subsistema de seguridad social, se señala que “no podrá privatizarse” (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 367) y se extenderá:



a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 369).

Con estos antecedentes, se debe ubicar la responsabilidad del Estado en materia de protección social. Dicha responsabilidad se establece desde las nociones de (des)mercantilización, (des)familiarización y calidad del mercado de trabajo, siguiendo a Minteguiaga y Ubasart-González (2013) y a Peña y Lillo y Ubasart-González (2013), en cuanto a su propuesta de análisis de los regímenes de bienestar en América Latina, basada en Esping-Andersen (1993) (2000) y Martínez-Franzoni (2007).

Desde la Constitución ecuatoriana se entiende al proceso de (des)mercantilización en cuanto al rol social del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, de manera particular de aquellos que garantizan derechos, así como de su intervención en la regulación del mercado. En relación con la estratificación, se plantea la búsqueda de universalidad y redistribución, desde los principios de igualdad, equidad e inclusión económica y social. La igualdad se piensa no únicamente desde las oportunidades, sino, además, desde la exclusión social y la desigualdad económica, como factores que determinan la (re)producción de la pobreza y las desigualdades. Así, se promueve no solo el acceso igualitario a oportunidades, sino además la (re)distribución de la riqueza.

Adicionalmente, dentro de los derechos de grupos de atención prioritaria, que incluyen a niños, niñas y adolescentes (NNA), adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros, se establece la responsabilidad del Estado en cuanto a los cuidados, generando un marco que pretende la desfamiliarización y la corresponsabilidad de toda la sociedad y de sus miembros. De forma explícita, la Constitución, manda que:

el Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 333).

Como un punto de ruptura con la idea de vincular a la seguridad social de manera dependiente con el mercado

del trabajo, se reconoce la protección integral y la seguridad social a todas las personas, independientemente de su situación en el mundo del trabajo; esto incluye a trabajadores no remunerados y de autosustento. Si bien se promueve la erradicación del subempleo (y la informalidad), se lo hace valorizando todas las formas de trabajo y ocupación; se fomenta la consolidación de un sistema económico social y solidario, donde el trabajo no dependa de las lógicas de oferta y demanda planteadas por el mercado laboral capitalista.

Es así como se promueve un sistema de protección inclusivo, que articule mecanismos contributivos de seguridad social (como el seguro campesino², el IESS³, el ISSFA⁴ y el ISSPOL⁵) con instrumentos no contributivos (que abarcan las transferencias monetarias, los subsidios y beneficios tributarios y la provisión de bienes y servicios públicos). Incluye, la regulación laboral y los sistemas de cuidado, desde una perspectiva de garantía del bienestar anclada a la construcción del ejercicio pleno de la ciudadanía y sus derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

Finalmente, en este marco, es importante plantear que la construcción de un sistema de protección social en Ecuador es un proceso “en construcción y disputa, con una importante ruptura [...] en lo que se refiere a gasto público social, capacidad de rectoría y planificación estatal” (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013: 59); también en cuanto a las dificultades para vincular las políticas sociales con las fiscales y tributarias, cambiar la centralidad de la familia (y de las mujeres) en la prestación de cuidados y mejorar la calidad de bienes y servicios públicos, así como las tensiones y contradicciones propias de un cambio político. En particular, desde la economía política del proceso, se debe considerar que:

uno de los retos más importantes [en Ecuador] es poner a funcionar algunas de las consignas más progresistas del neoconstitucionalismo latinoamericano [...], la necesidad de un nuevo paradigma conceptual para la política social [...], [y] de [nuevos] pactos sociales y fiscales que sostengan una ampliación de derechos (Muñoz y Mideros, 2014: 104-5).

Con estos antecedentes, el objetivo de este documento es establecer un posicionamiento sobre la necesidad de fortalecer el sistema de protección social en Ecuador, contextualizado en el marco de la discusión de política económica y social para la recuperación post COVID-19. Para este fin, en la siguiente sección se presenta la estructura del empleo en el país, la cobertura de la protección social y la situación de los cuidados y servicios sociales. En la sección final se establecen recomendaciones y posiciones para el cambio.

2 Régimen especial que forma parte del IESS.

3 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4 Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

5 Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

2.

LA SITUACIÓN ACTUAL: CRISIS Y PRECARIZACIÓN

Desde el ingreso de Ecuador a la división internacional del trabajo, con la exportación de cacao a finales del siglo XIX, el país ha sido dependiente de la exportación agrícola y la extracción de petróleo. Lo primero, concentrado en las élites económicas, que se ampliaron hacia la banca, el comercio de importación de bienes de consumo y una incipiente industrialización dependiente de insumos extranjeros; y lo segundo, como base para la expansión de la inversión pública, en particular en las décadas de 1970 y 2004-2014.

Esta dinámica ha marcado la conformación del mercado laboral ecuatoriano. No fue sino hasta después de las primeras luchas obreras de inicios del siglo XX —entre las que se puede destacar la huelga general que terminó en la masacre de trabajadores del 15 de noviembre de 1922— que se empezaron a establecer derechos para las personas trabajadoras, con la revolución Juliana, incluyendo la Caja de Pensiones de 1928, la Constitución de 1929 y el Código del Trabajo de 1938. En este periodo se conforman además partidos y organizaciones de trabajadores que han ido marcando la agenda de defensa y garantía de derechos.

Sin embargo, los avances en materia de derechos laborales se han dado en medio de una permanente disputa desde las élites empresariales; el recurrente argumento es que “los derechos laborales son viejos, deben modernizarse e impiden la competitividad de las actividades empresariales y el libre mercado” (Paz y Miño, 2021b); buscan la flexibilización de las relaciones laborales para reducir costos (y, por ende, ampliar sus márgenes de ganancia).

Es así que se esperó hasta la Junta Militar de 1964 para abolir el huasipungo, y hasta 1970 para crear el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); en 1995 se lo intentó poner a competir con esquemas privados de seguridad social mediante una fallida consulta popular (aunque con 31 % de los votos a favor de esa propuesta).

- **Regreso a la década de 1980: la supresión de los derechos vuelve a cobrar relevancia**

La búsqueda de mayor flexibilidad fue la apuesta de las élites empresariales en las décadas de 1980 y 1990 en que predominó el modelo neoliberal (“décadas perdidas”). Esta ha vuelto a tomar relevancia, desde 2018, con consignas de:

abolir el principio pro-operario; sujetar el contrato individual a la voluntad y libertad de las partes; frenar el salario ‘demasiado alto’ que suponen tiene el país; revisar los límites a la jornada diaria y semanal; suprimir los recargos por horas extras y suplementarias; revisar descansos y vacaciones; superar contratos colectivos, sindicatos y huelgas; ‘privatizar’ la seguridad social; eliminar las indemnizaciones porque atracan recursos empresariales; suprimir, igualmente, el reparto de utilidades y también la jubilación patronal; reinstalar el contrato por horas y el tercerizado (Paz y Miño, 2021a).

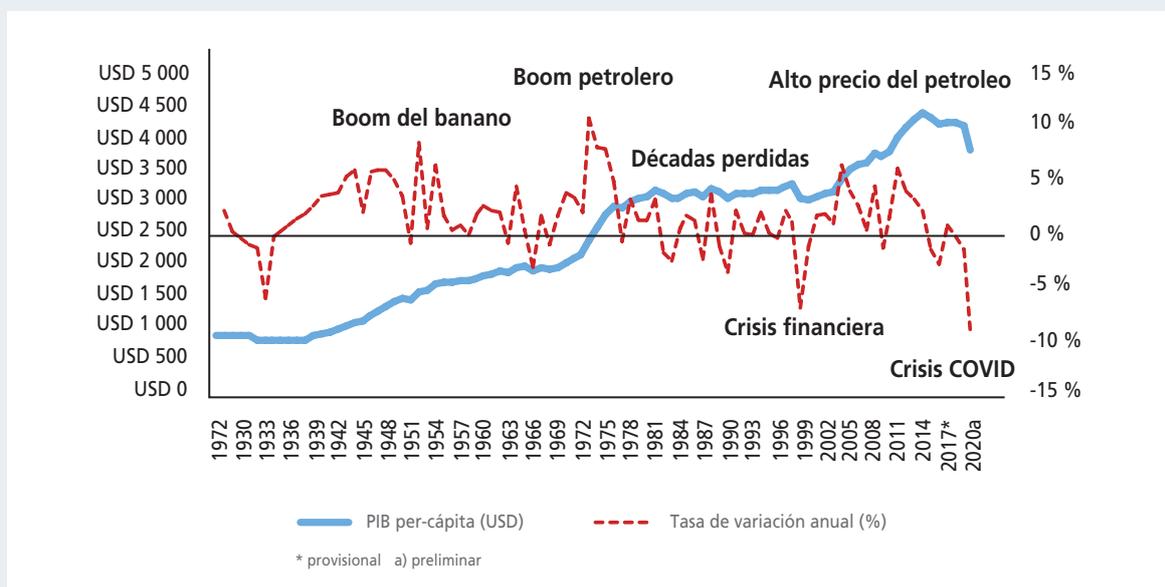
Es así como se constituye un mercado laboral donde, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)⁶, a diciembre de 2020, el 51.1 % del empleo se da en el “sector informal”, el 17.1 % del empleo asalariado corresponde al sector público, y apenas el 34 % de personas trabajadoras tienen cobertura de la seguridad social; además, estas enfrentan permanente inestabilidad en las normas laborales.

- **La crisis se agudiza con la pandemia**

La crisis económica que enfrenta Ecuador desde 2015 fue agravada por la pandemia de la COVID-19 generó, para 2020, una caída del producto interno bruto (PIB) per-cápita de -9 %: la mayor recesión cuantificada en la historia económica del país (Gráfico N.º 1).

⁶ Levantados mediante la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu).

Gráfico N.º 1
Producto interno bruto per-cápita (1927-2020)



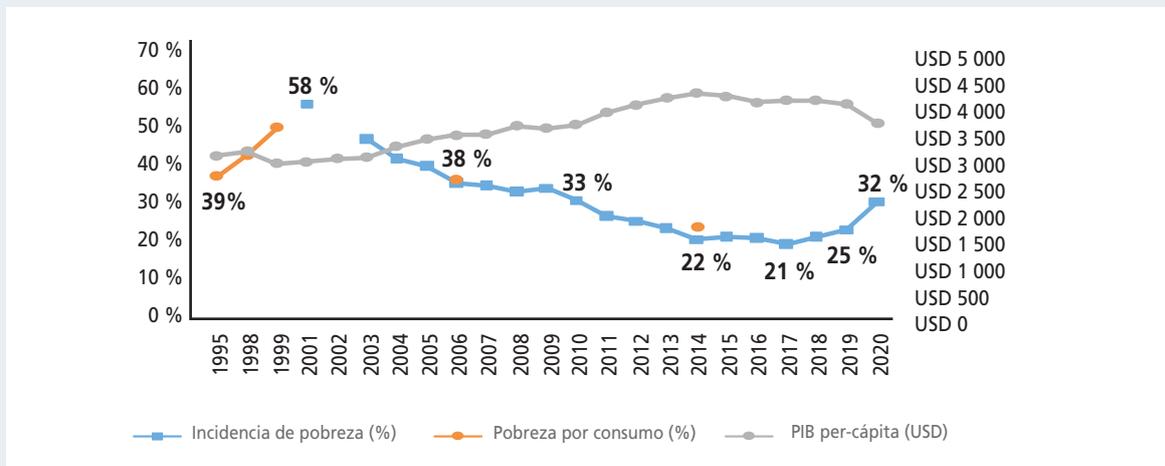
Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración propia.

La crisis que, si bien es de escala global, afectó a Ecuador de manera particular por su estructura económica dependiente e informal. Pero, además, se dio en medio del retorno de las políticas de liberalización económica implementadas desde 2018, en el marco del fomento de austeridad fiscal como condición al financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) aceptado en 2019 por el gobierno de Lenín Moreno. Este modelo está siendo profundizado por la administración de Guillermo Lasso y marca un nuevo hito en la economía ecuatoriana, en cuanto a un nuevo ciclo de disputa política, económica y social.

- **La falta de instrumentos de protección social adecuados agrava los impactos de la crisis**

Los impactos de la crisis en el bienestar de la población no se han podido contener por la ausencia de instrumentos de protección social que funcionen como estabilizadores automáticos ante este tipo de shocks (Avellaneda y otros, 2021). Es así como, después de un periodo de reducción sostenida de la pobreza entre 2009 y 2014, a partir de 2015 se estancó, y desde 2018 se registran aumentos. En 2020, llegó al 32.4 %, lo que implica un retroceso en los niveles de pobreza de 2009 (Gráfico N.º 2).

Gráfico N.º 2
Pobreza y PIB per-cápita (1995-2020)

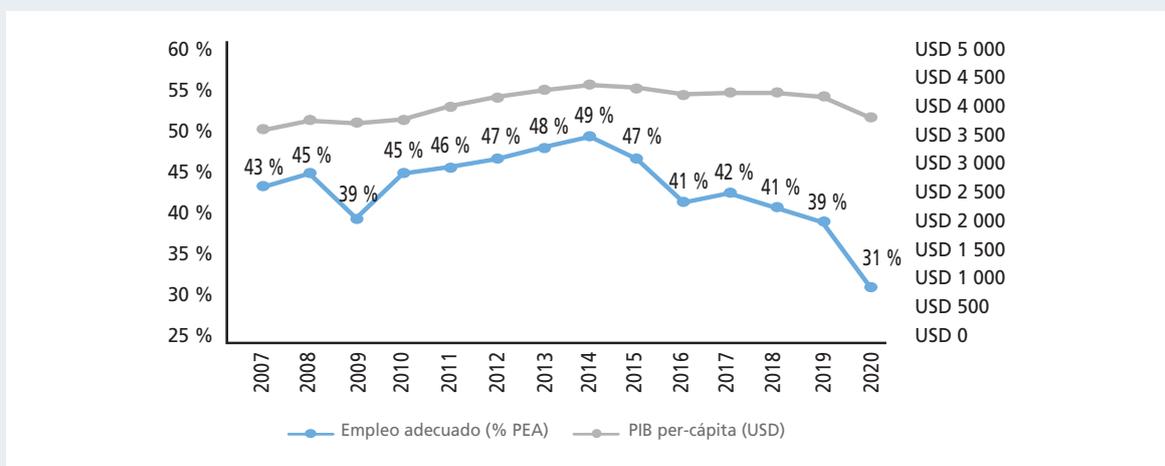


Fuente: Enemdu-INEC, ECV-INEC, Banco Central del Ecuador.
 Elaboración propia.

El mecanismo de transmisión de la crisis hacia la pérdida de bienestar se genera por intermedio del empleo. En el Gráfico N.º 3 se observa justamente la relación entre la mejora de la calidad del empleo (empleo adecuado o pleno) con el auge económico. En 2014 llega a un máximo registrado de 49.3 %; después, cae junto con la actividad económica hasta el 38.8 % en 2019 y al 30.8 % en 2020, por efecto de la profundización de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19.

La caída del empleo adecuado registrada a diciembre de 2020 (2020.IV) en comparación con el mismo mes de 2019 (2019.IV) fue del -21.9 % y tuvo como contrapartida el aumento de distintas manifestaciones de subempleo en 13.3 %, desempleo en 27.4 %, y de 4.3 % en la inactividad (Tabla N.º 1). Estas son las formas de movilización laboral ocasionadas por la crisis.

Gráfico N.º 3
Empleo adecuado y PIB per-cápita (2007-2020)



Fuente: Enemdu-INEC, Banco Central del Ecuador.
 Elaboración propia.

Tabla N.º 1

Tasa de variación del empleo por categoría de composición (2020-2021)

Composición del empleo	dic19-dic20	dic20-jun21
Población en edad de trabajar	1.4 %	0.7 %
Población Económicamente Activa	-0.2 %	3.1 %
Empleo adecuado	-21.9 %	5.9 %
Subempleos	13.3 %	8.5 %
Desempleo	27.4 %	7.7 %
Población Económicamente Inactiva	4.3 %	-3.6 %

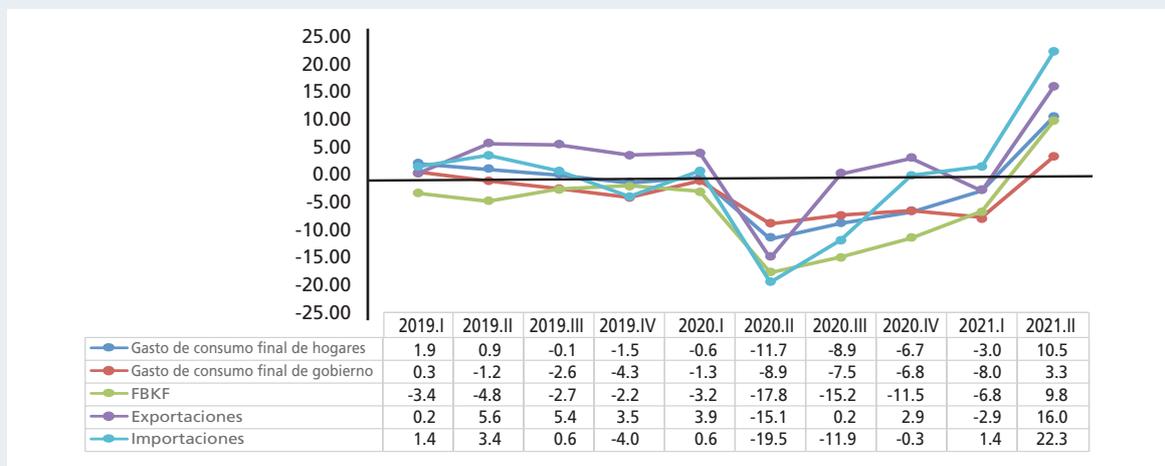
Nota: La categoría de subempleos incluye subempleo por horas, subempleo por ingresos, empleo no remunerado y otro empleo no pleno.
Fuente: Enemdu-INEC, Banco Central del Ecuador.
Elaboración propia.

Se debe señalar, además, que la recesión económica se manifestaba en los cuatro semestres de 2019 en cuanto a la caída tanto del gasto público como de la inversión (formación bruta de capital fijo, FBKF). Esto se profundizó en 2020, y al momento de implementar las medidas de aislamiento (segundo trimestre de 2020) para detener las curvas de contagio de COVID-19, registraron reducciones del -8.9 % y -17.8 % respectivamente. A lo que se sumó la caída del consumo de los hogares en -11.7 % (Gráfico N.º 4), lo que evidencia la pérdida de bienestar. Dicha pérdida fue agravada por la propuesta del gobierno de que fuese aprobada la llamada “Ley de Apoyo Humanitario” por parte de la Asamblea Nacional, que viabilizó la reducción de la jornada de trabajo y, por ende, del salario de las personas trabajadoras. Mientras, no existieron instrumentos de protección social para sostener de manera significativa el consumo de los hogares vulnerables ni de apoyo al sector productivo para soportar los meses de paralización y adaptarse a nuevas modalidades de producción y comercialización.

Durante el tercer y cuarto semestre de 2020, las exportaciones aumentaron en 0.2 % y 2.9 %, respectivamente, mitigando lo que hubiese sido una mayor caída del producto interno bruto (PIB). En 2021, el primer trimestre mantuvo tasas de decrecimiento en todos los componentes del PIB, con excepción de las importaciones (que restan en el cálculo del PIB) que crecieron en 1.4 %. Para el segundo semestre, aumentaron en 22.3 %; mientras, las exportaciones cayeron en el primer trimestre en -2.9 % y crecieron en el segundo en 16.0 %, estando por debajo de las importaciones, lo que reduce el saldo de la balanza comercial. El segundo semestre de 2021 es el primer periodo de aumento del consumo de los hogares y del gobierno, así como de la inversión (Gráfico N.º 4); estos son los primeros indicios de recuperación económica, aunque están en relación con el peor trimestre registrado (el segundo de 2020) y reduciendo el PIB trimestral en un 5.5 % con respecto al mismo periodo de 2019 (prepandemia).

Gráfico N.º 4

Tasa de variación t/t-4 de la oferta y utilización final de bienes y servicios (2019-2021)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración propia.

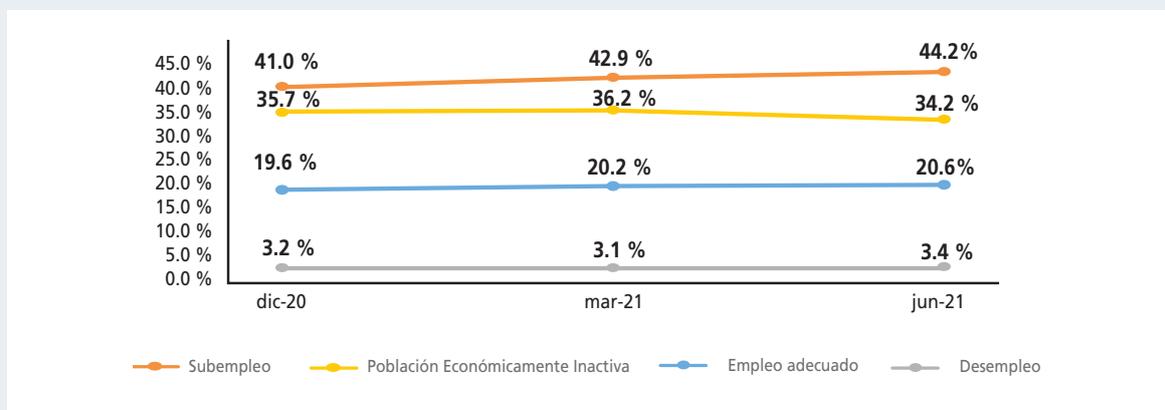
• **La falta de empleo continúa siendo el problema central de la crisis**

En cuanto a la composición del empleo, en relación con la población en edad de trabajar (PET)⁷, la categoría que aumenta mayoritariamente es la de los tipos de subempleo, que incrementan en 3.2 puntos porcentuales (p.p.) entre diciembre de 2020 y junio de 2021 (Gráfico N.º 5),

equivalente a una variación de 8.5 %, mientras que el desempleo aumenta en 7.7 % y el empleo adecuado en apenas el 5.9 % (Tabla N.º 1). Esto da cuenta de que el proceso de reactivación post-pandemia se está dando en condiciones de empleo de peor calidad a las que se tenían anteriormente. Esto afecta principalmente a mujeres, jóvenes, y pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes.

Gráfico N.º 5

Composición del empleo como % de la población en edad de trabajar (2020-2021)



Nota: La categoría de subempleos incluye subempleo por horas, subempleo por ingresos, empleo no remunerado y otro empleo no pleno.
Fuente: Enemdu-INEC, Banco Central del Ecuador.
Elaboración propia.

7 Personas mayores a 15 años.

En cuanto a política laboral, durante 2020, se avanzó desde el Ministerio del Trabajo en propuestas de flexibilización laboral mediante seis acuerdos ministeriales emitidos entre julio y octubre (con números 136, 173, 220, 221, 222 y 223) para contratos por tiempo definido, reducción de jornada en el sector público y modalidades contractuales con flexibilidad. Además, como se señaló anteriormente, la Asamblea Nacional aprobó en junio de 2020 la llamada Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que permitió nuevas modalidades contractuales especiales.

Adicionalmente, mediante Acuerdo número 185 del Ministerio de Trabajo, se estableció una fórmula para el cálculo de la variación del salario básico unificado (SBU). En la práctica, congela el salario mínimo, omitiendo el mandato constitucional de considerar el alza progresiva hasta dar cobertura al valor de la canasta básica, e incorporando parámetros discrecionales sobre inflación y productividad laboral, y otros para los que no se cuenta con información adecuada en cuanto al empleo y el sector informal. De esta manera, se justificó mantener congelado el SBU en USD 400 para 2021, mientras que el ofrecimiento de un apoyo económico desde el gobierno a las personas que perdieron el empleo no fue implementado.

Con el cambio de gobierno, el ofrecimiento de campaña del ahora presidente, Guillermo Lasso, de aumentar el SBU a USD 500, condicionado a mejoras de productividad, no se ha definido. En cambio, se promueve un Proyecto de ley que pretende generar una normativa paralela al Código del Trabajo, en la cual se plantea la posibilidad de despido sin necesidad de “visto bueno” de autoridad laboral, dejándolo a discrecionalidad del empleador y con pago de indemnización de parte del trabajador, la posibilidad de reducción de jornada y salario hasta en un 50 %, el aumento de la jornada diaria hasta 12 horas sin pago de horas extras y extraordinarias y contratos a tiempo definido por hasta cuatro años. Debido a que contenía errores de procedimiento constitucional, este Proyecto de ley fue devuelto por la Asamblea Nacional al Ejecutivo.

Partiendo de este contexto general, a continuación, se analiza la estructura del mercado laboral y la protección

social, los cuidados y los servicios públicos, a fin de dar cuenta de los vacíos existentes en Ecuador para garantizar el bienestar de las personas.

A. EL MERCADO LABORAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

La composición del mercado laboral ecuatoriano da cuenta de empleo de baja calidad, siendo el empleo adecuado apenas al 32.2 %, a diciembre de 2020 (Tabla N.º 2). Es decir, siete de cada diez personas con empleo tienen jornada reducida, ingreso inferior al salario mínimo legal o directamente no recibe remuneración. La seguridad social, que se vincula a una relación laboral formal, cubre únicamente al 33.99 % de las personas trabajadoras; esto evidencia la necesidad de establecer mecanismos de protección social que vayan más allá de los esquemas contributivos de seguros e incorporen instrumentos de política fiscal y provisión de bienes y servicios públicos, a fin de asegurar el bienestar de las personas independientemente del funcionamiento de los mercados laborales.

En términos de concentración por rama de actividad, se observa que el 51.63 % del empleo se genera en dos actividades: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con el 32.85 %; y comercio y reparación de vehículos con el 18.78 %. En estas dos ramas, el empleo adecuado representa apenas el 11.39 % y 29.8 % del total, respectivamente. La cobertura de la seguridad social es de apenas una de cada cuatro personas trabajadoras.

Las ramas de actividad con menor cobertura de la seguridad social son las de construcción (15.52 %), alojamiento y servicios de comida (15.26 %), y actividades de servicios (17.08 %). Las dos primeras son actividades que concentran el 14.37 % del empleo de jóvenes⁸, mientras que las dos segundas son ramas de actividad feminizadas⁹. Esto da cuenta de que la estructura laboral reproduce y profundiza las vulnerabilidades de grupos poblacionales tradicionalmente violentados por roles socialmente impuestos y excluidos de oportunidades.

⁸ Personas entre 18 y 29 años.

⁹ La participación de mujeres en el empleo de la rama de actividad es mayor al 51.05 % (que es el peso de las mujeres en la población). Es decir, hay una sobrerrepresentación de mujeres en la rama.

Tabla N.º 2

Estructura del mercado laboral ecuatoriano (2020)

Rama de actividad	Distribución del empleo	Empleo adecuado (% PEA)	Cobertura de la seguridad social	Participación de mujeres	Distribución del empleo de jóvenes
A. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	32.85 %	11.39 %	25.42 %	36.75 %	32.57 %
B. Explotación de minas y canteras	0.65 %	84.49 %	52.35 %	9.22 %	1.16 %
C. Industrias manufactureras	9.38 %	37.62 %	39.00 %	34.60 %	7.78 %
D. Suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0.12 %	81.03 %	89.19 %	33.34 %	0.00 %
E. Distribución de agua, alcantarillado, gestión de desechos y saneamiento	0.35 %	77.93 %	84.59 %	13.60 %	0.08 %
F. Construcción	5.61 %	39.09 %	15.52 %	1.89 %	6.86 %
G. Comercio, reparación vehículos	18.78 %	29.80 %	24.73 %	50.30 %	22.44 %
H. Transporte y almacenamiento	5.42 %	36.26 %	25.54 %	7.07 %	3.94 %
I. Actividades de alojamiento y servicio de comidas	6.03 %	27.17 %	15.26 %	64.75 %	7.51 %
J. Información y comunicación	0.77 %	68.04 %	64.42 %	36.89 %	0.74 %
K. Actividades financieras y de seguros	0.78 %	90.09 %	92.99 %	50.49 %	1.00 %
L. Actividades inmobiliarias	0.27 %	72.99 %	75.01 %	19.36 %	0.16 %
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	1.59 %	53.61 %	48.07 %	47.87 %	2.07 %



Rama de actividad	Distribución del empleo	Empleo adecuado (% PEA)	Cobertura de la seguridad social	Participación de mujeres	Distribución del empleo de jóvenes
N. Actividades y servicios administrativos y de apoyo	2.80 %	47.82 %	57.49 %	47.89 %	3.18 %
O. Administración pública, defensa y seguridad social	3.20 %	96.00 %	99.47 %	27.48 %	2.11 %
P. Enseñanza	3.46 %	86.07 %	89.42 %	65.38 %	1.92 %
Q. Servicios de salud y asistencia sociales	2.23 %	69.42 %	73.88 %	70.74 %	2.71 %
R. Artes, entretenimiento y recreación	0.30 %	37.43 %	59.86 %	27.36 %	0.29 %
S. Otras actividades de servicios	2.78 %	20.82 %	17.08 %	54.01 %	2.34 %
T. Actividades de hogares privados	2.62 %	26.98 %	39.33 %	82.47 %	1.15 %
U. Actividades de organizaciones extraterritoriales	0.01 %	100 %	100 %	0 %	0 %
TOTAL	100 %	32.2 %	33.99 %	40.61 %	100.00 %

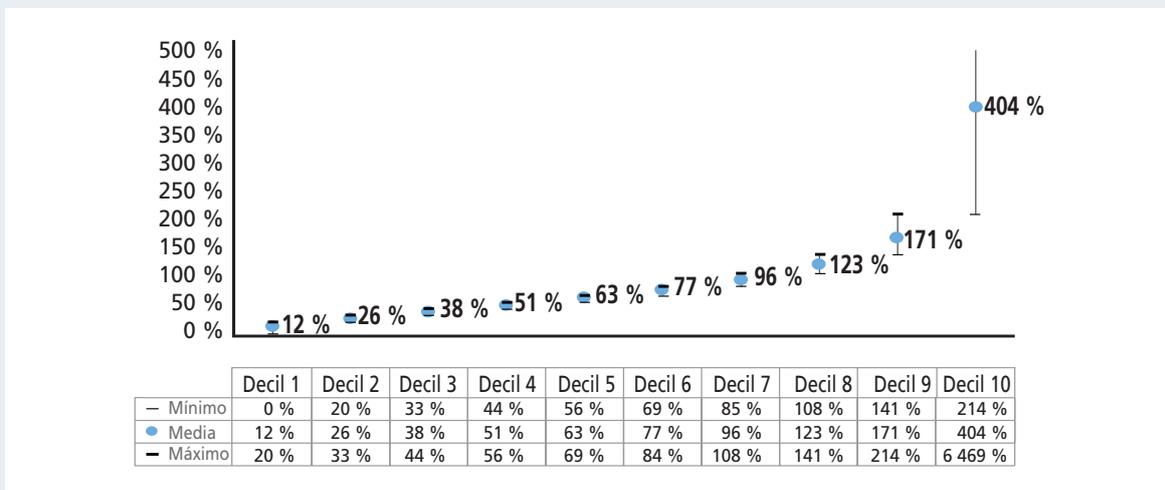
Fuente: Enemdu-INEC.
Elaboración propia.

- **Retrocesos en la capacidad adquisitiva: catalizadores de vulnerabilidad y desigualdad**

En cuanto a la capacidad de cubrir con el ingreso total del hogar el valor de la canasta básica, se observa que cerca del 70 % de la población en el país no lo logra.

Es decir que tiene un ingreso per-cápita inferior al valor de la canasta (Gráfico N.º 6). Incluso, se observa que el ingreso del 40 % más pobre de la población (deciles 1 a 4) no cubre ni la mitad de la canasta básica. Mientras, el decil más rico parte desde una cobertura del 214 % y crece exponencialmente hasta el 6 469 %; eso considerando que las encuestas de hogares no incluyen las mayores fortunas.

Gráfico N.º 6
Cobertura de la canasta básica por deciles (2020)

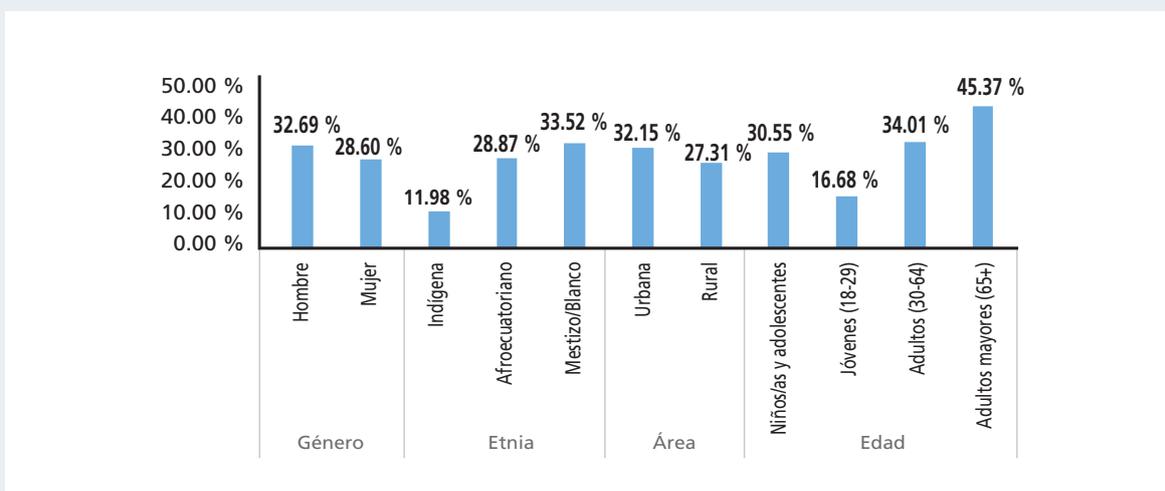


Fuente: Enemdu-INEC.
 Elaboración propia.

Lo señalado da cuenta de una doble problemática en el país: altos niveles de vulnerabilidad económica, junto con una elevada desigualdad. Esta realidad se profundiza por la baja cobertura de la seguridad social, que cubre apenas al 30.6 % de la población y evidencia brechas de género en contra de las mujeres,

con 4.09 p.p. menos de cobertura; hay brechas étnicas, en especial en contra de pueblos y nacionalidades indígenas, que alcanzan una cobertura de apenas el 11.98 % y barreras de acceso en contra de las personas jóvenes, cuya cobertura es de 16.68 % (Gráfico N.º 7).

Gráfico N.º 7
Cobertura de seguridad social (2020)

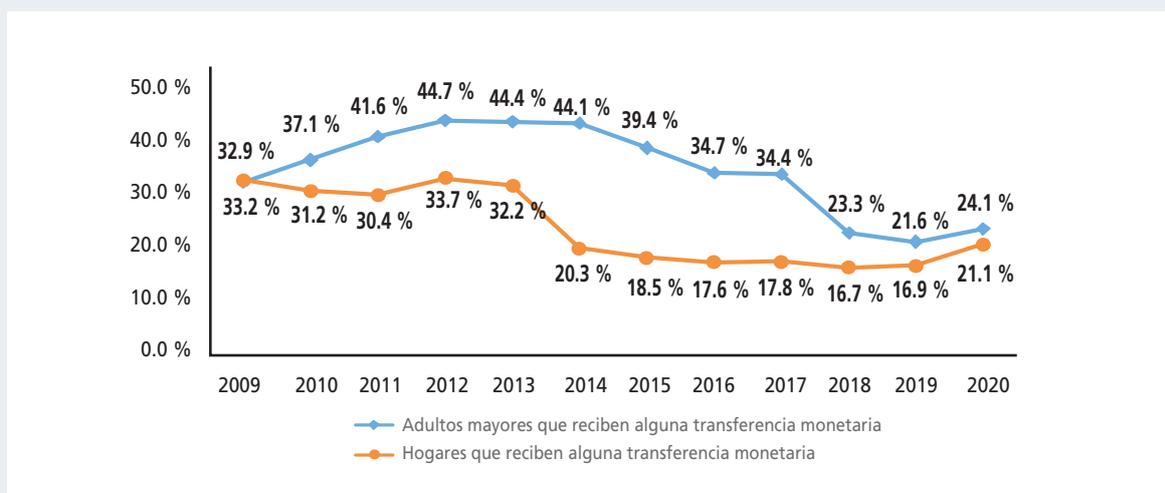


Fuente: Enemdu-INEC.
 Elaboración propia.

La cobertura de transferencias monetarias desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)¹⁰, que se identifica en la Enemdu como recepción del Bono de Desarrollo Humano (BDH) alcanzó un nivel máximo en 2012, cuando el 33.7 % de los hogares fueron beneficiados de una transferencia y el 44.7 % de adultos mayores fueron perceptores directos. Después, se redujo

de manera sostenida, entre 2014 y 2016, bajando hasta el 17.6 % y 34.7 %, respectivamente; se mantuvo en 2017 y volvió a caer en 2018 y 2019. Esto dejó a la población en mayor vulnerabilidad frente a la crisis económica, lo que repercutió en mayor empobrecimiento, a pesar de un leve incremento de cobertura en 2020 (Gráfico N.º 8).

Gráfico N.º 8
Cobertura de transferencias monetarias (2009-2020)



Fuente: Enemdu-INEC.
Elaboración propia.

- **Transferencias fiscales: subsidios para las personas pudientes**

Como un componente adicional de transferencias fiscales, se observa la distribución del gasto tributario¹¹ que impacta en el ingreso disponible de los hogares y sociedades y que contabilizó USD 5 581 millones en 2019. Este es el mayor rubro destinado a beneficiar a socieda-

des en su impuesto a la renta, constituyendo un subsidio en beneficio de las empresas por USD 1 857 millones, mientras que a personas naturales se destinan USD 813 millones mediante reducción de la base imponible por gastos deducibles (Gráfico N.º 9), que se concentran en un 819 % en el decil 10 de ingresos (SRI, 2021). Esto da cuentas de una mayor transferencia de recursos en beneficio de personas propietarias de empresas y los sectores de mayores ingresos.

10 Actualmente, las transferencias monetarias no contributivas que otorga el MIES incluyen el Bono de Desarrollo Humano (BDH), destinado a hogares en situación de vulnerabilidad, BDH variable (que adiciona un monto cambiante según la composición del hogar, y se focaliza en vulnerabilidad extrema), pensión para adultos mayores, pensión Mis mejores años (que otorga un beneficio mayor a la anterior, y se espera que la reemplace), y las pensiones para personas con discapacidad: Plan Toda una Vida (que busca reemplazar a la anterior otorgando un mayor beneficio) y Bono Joaquín Gallegos

Lara (para cuidadores y cuidadoras). Para mayor detalle, se puede revisar el Decreto Ejecutivo N.º 804 del 20 de junio de 2019, mediante el cual se establece el programa de transferencias monetarias del Sistema de Protección Integral Social y el Acuerdo Ministerial N.º 109 del 27 de junio de 2019, que regula el Programa de Transferencias Monetarias del Sistema de Protección Social Integral.

11 Es el conjunto de beneficios e incentivos tributarios que se generan mediante exenciones de impuestos, reducciones de la base imponible o el tipo impositivo, bonificaciones y deducciones.

Gráfico N.º 9
Gasto tributario total, 2019 (millones de USD)



Fuente: SRI (2021).
 Elaboración propia.

En síntesis, el mercado laboral ecuatoriano es altamente vulnerable en cuanto a la capacidad de asimilar la oferta de trabajo y generar ingresos adecuados para sostener el bienestar de las personas, lo que se agrava por las bajas coberturas de la seguridad y la protección social, así como por una distribución regresiva de beneficios fiscales.

B. CUIDADOS: TAREAS NO REMUNERADAS QUE REQUIEREN RECONOCIMIENTOS JUSTOS

A nivel internacional¹², la incorporación de la perspectiva de género ha significado integrar las políticas de cuidado a los sistemas de protección social (OIT, PNUD, ONU Mujeres, 2012). Las características de las políticas de cuidado constituyen la forma en que los Estados responden a los cambios demográficos, económicos, políticos y sociales ocasionados por la reducción de las tasas de natalidad, el envejecimiento de la población y la incorporación de las mujeres al mercado laboral remunerado (Forttes Valdivia, 2019). El lugar de las políticas de cuida-

do dentro de los sistemas de protección social depende de la perspectiva dada por los Estados; es decir, si estas son asumidas como un derecho social o como una responsabilidad privada dentro de las familias (Batthyány, 2015 en Forttes Valdivia, 2019).

En el caso de Ecuador, el reconocimiento del trabajo reproductivo no remunerado y de cuidado como parte del sistema económico en la Constitución de 2008 (Arts. 332 y 333), así como la obligatoriedad de incluir el enfoque de género en los planes nacionales de desarrollo, ha dado paso a la generación de un conjunto de normas y herramientas dentro de los programas y estrategias de políticas públicas. Entre ellas, se destacan las vinculadas al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social que incorporan el cuidado como marco y parte de las políticas de protección integral al ciclo de vida (Mera, 2021).

Lo anterior implica el reconocimiento del cuidado como trabajo y derecho. Como trabajo, desde 2015, se dispuso la afiliación de las trabajadoras no remuneradas del hogar al seguro general del IESS bajo la figura de corresponsabilidad de los hogares y el Estado¹³. Este trabajo

12 La provisión de cuidados también se encuentra presente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; específicamente, está en la meta 5.4 que pone énfasis en reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social (Cepal, 2016).

13 La cotización es realizada con base en los ingresos familiares y recibe un subsidio del Estado. Los afiliados bajo esta figura tienen derecho a una pensión frente a contingencias de vejez, muerte, incapacidad permanente o total, viudez, orfandad, auxilio de funerales y cesantía.

se realiza mayoritariamente sin remuneración y está fundamentalmente a cargo de las mujeres dentro de los hogares; es así como en el periodo 2007-2017, por cada 100 horas de trabajo no remunerado del hogar (TNRH), las mujeres ecuatorianas mayores de 12 años realizaron 77, dedicando, en promedio, 31 horas de actividades de TNRH a la semana versus las 11.3 horas de los hombres (INEC, 2020). Es decir, las mujeres realizan tres veces más horas de trabajo no remunerado y de cuidado en el hogar; esta relación se incrementa de 4 a 1 en los hogares en pobreza (Mera, 2021; Vásquez, 2021).

Además, las cifras de la Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) de 2012 muestran que el 75 % del trabajo de cuidados está a cargo de los hogares, el 14 % del sector público y el 12 % del sector privado, es decir, existe una distribución desigual de la organización social del cuidado (Palacio, 2021). Esta desigual concentración del TNRH y de cuidado afecta las condiciones de vida de las mujeres, vinculado con su no participación en el mercado laboral, con la pobreza de tiempo y económica (Vaca, 2020). A diciembre de 2019, según datos de la Enemdu, el 68.5 % de la Población Económicamente Inactiva (PEI) eran mujeres, y el 31.5 % del total de la PEI se registraba en la categoría "amas de casa". Del total de amas de casa, el 98.9 % son mujeres (OIT, 2021). De acuerdo con Vaca (2020), en 2018, 7 de cada 10 mujeres entre 16 y 64 años eran pobres de tiempo frente a 1 de cada 10 hombres. Además, la presencia de niños y niñas menores de 5 años en el hogar representa para las mujeres un aumento en la probabilidad de ser pobre de tiempo de 8.5 %; residir en el área rural significaba un aumento de 3.6 % frente a aquellas en el área urbana.

Si bien el cuidado como derecho es integral y universal para todas las personas¹⁴ (Torres Santana, 2021), en el marco de las políticas públicas de Ecuador este se ha incorporado como una función social que promueve la autonomía de las personas en situación de dependencia; está vinculada a toda la estructura etaria y puede estar presente en todo el ciclo de vida a causa de una enfermedad crónica, un accidente, la pérdida de funciones fisiológicas producto del proceso de envejecimiento, etc. (Forttes Valdivia, 2019).

En Ecuador, entre 1990 y 2001, la tasa de dependencia¹⁵ pasó de 76 % a 66 %, para luego llegar al 61 % en 2010. Desde 2010, la mayoría de la población está en edad de trabajar (15-64 años, bono demográfico). Para 2010, la tasa de dependencia infantil fue del 50 %,

siendo menor a la de 2001 (55 %) y 1990 (68 %); mientras, la tasa de dependencia de los adultos mayores fue del 10 %, igual a la de 2001 y superior a la de 1990 (8 %) (Forttes Valdivia, 2019). En relación con la situación de dependencia por discapacidad, actualmente, se registran 470 820 personas con discapacidad, de las cuales un 54.27 % tiene entre el 50 % y 100 % de grado de discapacidad, y el 63.2 % se encuentra entre los 18 y 64 años. La discapacidad con más prevalencia es la física (45.69 %), seguida por la intelectual (23.13 %) (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, 2021).

La disminución de la relación de dependencia total es el resultado del descenso de la relación de dependencia de los menores de 15 años y, por el contrario, el aumento posterior estará relacionado con el incremento de las personas de 60 o más años. Para 2040, la estructura de población dependiente se modificará, lo que profundizará la demanda de cuidados, sobre todo para la población adulta mayor, cuando el número de este grupo poblacional se iguale al de los menores de 15 años (Forttes Valdivia, 2019).

Las cifras de dependencia presentadas son relevantes pues permiten comprender las prioridades actuales y futuras de los servicios de cuidados, en especial, aquellos articulados al régimen no contributivo de protección social. Desde la perspectiva de género, estos son importantes porque 1) brindan cuidados, atención y recursos económicos a las mujeres pobres o que se encuentran fuera del mercado laboral; y, 2) contribuyen a la desfamiliarización del cuidado, que recae en el trabajo no remunerado de las mujeres de las familias (OIT, PNUD, ONU Mujeres, 2012).

- **Paradojas del sistema de servicios de cuidados: las ampliaciones en las coberturas se condicionan a ciclos expansivos de la economía**

Como se muestra en la Tabla N.º 3, los servicios de cuidados en Ecuador están principalmente dirigidos a la población dependiente de primera infancia y adultos mayores. A la vez, se han ido articulando, cada vez más, a las transferencias monetarias focalizadas en las poblaciones pobres y extremadamente pobres. Las transferencias están diseñadas para facilitar la inclusión económica de los beneficiarios, mientras que los servicios tienen como objetivo promover su inclusión social (World Bank, 2019).

14 El cuidado como derecho involucra varias dimensiones: derecho a cuidar, a recibir cuidados, al autocuidado y a no cuidar (Torres Santana, 2021)

15 La relación de dependencia total tiene dos componentes: la carga de los menores de 15 años (dependencia infanto-juvenil) y la carga de las personas de 60 años o más (dependencia en edades avanzadas). Estos componentes marcan el tipo de políticas y programas

de cuidados requeridos por la población. Las tasas de dependencia total antes del punto mínimo indican que las demandas de salud, vivienda, seguridad económica, educación y protección social, estarán determinadas por la población joven, mientras que después del punto mínimo lo estarán por la población adulta mayor (Forttes Valdivia, 2019).

Tabla N.º 3

Servicios de cuidado articulados a las transferencias monetarias del sistema de protección social no contributivo

Transferencias monetarias	Servicios de cuidado articulados
<ul style="list-style-type: none"> - Bono de Desarrollo Humano (BDH) - Bono de Desarrollo Humano Variable (BDHV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de Protección Especial - Servicio Centros de Desarrollo Infantil - Acompañamiento Familiar para los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano con componente Variable (BDHV)
<ul style="list-style-type: none"> - Pensión para adultos mayores - Pensión “Mis mejores años” - Pensión para personas adultas mayores en extrema pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios en centros gerontológicos residenciales - Servicios en centros gerontológicos diurnos - Servicios gerontológicos en espacios activos de socialización y encuentro - Servicios gerontológicos de atención domiciliaria
<ul style="list-style-type: none"> - Pensión para personas con discapacidad - Bono Joaquín Gallegos Lara (PTC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de atención en el hogar y la comunidad para personas con discapacidad - Servicios de atención en centros diurnos de desarrollo integral para personas con discapacidad - Servicios de atención en centros de referencia y acogida para personas con discapacidad <li style="text-align: center;">(+) - Certificación de competencias de cuidadoras y técnicos de los servicios - Registro de competencias de cuidado en atención en discapacidad - Formación y capacitación continua para personas con discapacidad y personas cuidadoras

Fuente: Fortes Valdivia (2019), World Bank (2019), Bersosa (2021).
Elaboración propia.

La ampliación inicial en la cobertura de los servicios de cuidados es uno de los logros del cambio de visión de las políticas de protección social que se dio a partir de 2008¹⁶, pasando de la focalización asistencialista a un enfoque de derechos. Esta cobertura alcanzó sus niveles máximos en 2013 (OIT, 2021), año en el que la política social adoptó los pisos de protección social como parte de su estrategia para la erradicación de la pobreza. Paradójicamente, el acceso a servicios de atención y cuidado, así como el aseguramiento no contributivo para los grupos de atención prioritaria ha ido reduciéndose

como consecuencia del fin del ciclo expansivo de la economía, alejándose cada vez más del enfoque de universalidad, consolidando la focalización en la población en condiciones pobreza y pobreza extrema en 2014; y en la población en pobreza extrema a partir de 2017. Es así como, tal como se observa en la Tabla N.º 4, en el período 2015-2018, hay una reducción paulatina en la cobertura total de los servicios de inclusión social. Esta se da en el contexto del aumento sostenido de pobreza y desigualdad.

Tabla N.º 4
Cobertura de servicios de inclusión social
Personas atendidas

Año	Desarrollo infantil	Adultos mayores	Personas con discapacidad	Protección especial	Total
2015	316 027	72 345	33 059	34 723	456 154
2016	299 767	49 732	31 904	43 009	424 412
2017	286 391	75 398	32 124	13 224	407 137
2018	264 257	95 699	34 776	13 131	407 863
2019	287 801	118 036	34 614	14 019	454 470
2020	292 743	121 874	34 489	14 918	464 024

Fuente: MIES.
Elaboración propia.

Si bien es cierto que entre 2015 y 2016 hubo una reducción de cobertura en todos los servicios, el panorama de los servicios no es negativo para todos los grupos prioritarios en el resto del período. En los programas dirigidos a adultos mayores y personas con condición de discapacidad, las modalidades residenciales y de centros de cuidado han mantenido sus coberturas; en cambio, los programas de atención domiciliaria y, en particular,

los espacios de encuentro y socialización han visto un incremento importante de niveles de usuarios atendidos y de espacio en el presupuesto (Banco Mundial, 2018).

No obstante, el decrecimiento y poca recuperación de la cobertura en los servicios de desarrollo infantil es preocupante. Especialmente, si se tiene en cuenta que la focalización en los quintiles de menores ingresos no ha

16 Los objetivos de cobertura se fueron modificando de acuerdo con el contexto y las agendas sociales: la Agenda social 2009-2011 incluyó la expansión de servicios de atención a adultos mayores y personas con discapacidad; la Agenda 2012-2013 implicó la expansión de la cobertura de los servicios de atención para todo el ciclo de vida, con

particular énfasis en el desarrollo infantil integral; la Agenda Social a 2017 contenía un eje específico sobre red, acceso y territorio a través del cual orientaban las acciones del frente social para impulsar la universalización de los servicios y la consolidación de la presencia organizada del Estado en territorio (MCDS, 2017).

mejorado entre 2013 y 2017; esto quiere decir que no solo se están atendiendo menos niños, sino que también, de los que se atienden, la mayor parte no corresponde a los segmentos de mayor pobreza (Banco Mundial, 2018).

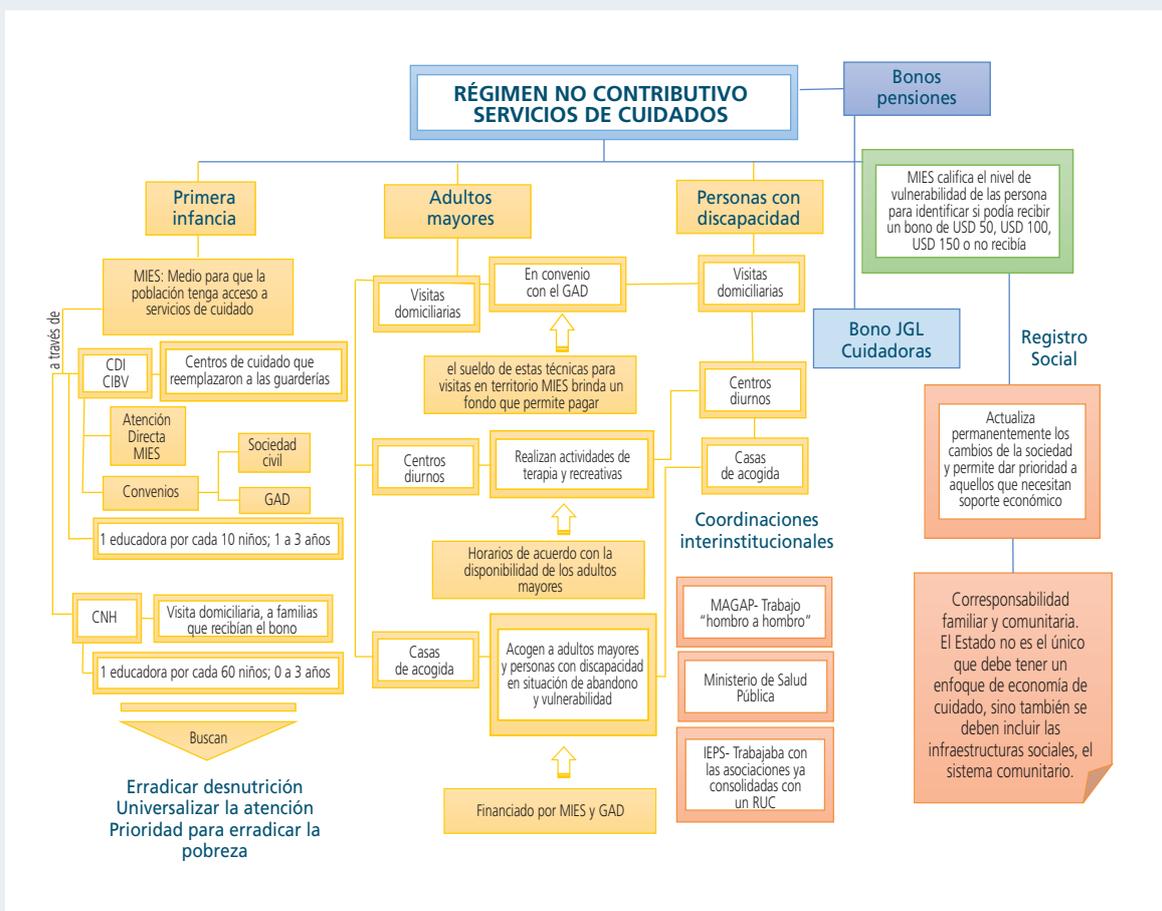
En términos de políticas de cuidados, se destaca el Bono José Joaquín Gallegos Lara. Fue creado en 2011, como un mecanismo de valoración económica del trabajo de cuidado realizado en los hogares con presencia de personas con discapacidad severa que se encuentran en situación de pobreza extrema; este programa de asistencia social ha sido identificado como el más progresivo al ser recibido en el 80 % de los casos por hogares en extrema pobreza (Banco Mundial, 2018). A partir de 2018, este bono se amplió a cuidadores de personas con enfermedades catastróficas y raras, así como de menores de 14 años con VIH; no obstante, su cobertura ha disminuido

desde 2017, al igual que el alcance de las pensiones a adultos mayores.

Uno de los límites de los servicios de cuidado es su fragmentación a nivel institucional y territorial. Los programas a cargo del MIES se implementan mediante acuerdos con contrapartes (gobiernos autónomos centralizados [GAD], organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas) o directamente a través de áreas de apoyo y subsecretarías que ejecutan sus programas específicos sin formar un sistema articulado de protección social (Banco Mundial, 2018). A partir de 2015, se planteó la Red Intersectorial de Servicios Sociales (RISS), que incentivaría una mayor articulación intersectorial del Estado y la corresponsabilidad de las familias y la comunidad en el desarrollo social en los territorios; sin embargo, su implementación se ha visto limitada por las dificultades fiscales y presupuestarias (MCDS, 2017).

Imagen N.º 1

Organización de los servicios de cuidado dentro del régimen de protección no contributivo



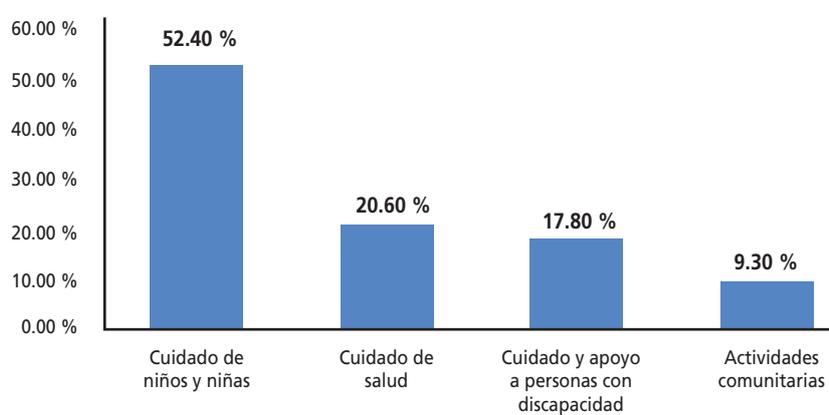
Fuente: Bersosa (2021), Forttes Valdivia (2019), World Bank (2019).
Elaboración propia.

Una consecuencia subyacente del modelo de servicios de cuidado articulado a las transferencias monetarias condicionadas es la mayor familiarización del sistema de protección social¹⁷. En otras palabras, el bienestar es producido mayoritariamente por las familias¹⁸ y, dentro de estas, por las mujeres (Vásconez, 2015). Si bien la corresponsabilidad familiar y comunitaria pueden contribuir a

la consolidación de los sistemas de protección social, su implementación en estructuras de alta feminización del TNRH dentro de las familias y comunidades profundiza la exclusión de las mujeres del mercado laboral; esto contrarrestaría los potenciales impactos de la provisión de servicios de cuidados públicos en la participación laboral y la autonomía económica de las mujeres.

Gráfico N.º 10

Estructura de la producción de servicios sociales y de salud privada según capítulos



Fuente: INEC (2020).
Elaboración propia.

Para 2017, la producción del TNRH en Ecuador estaba concentrado en la industria de hogares privados con servicio doméstico (67 %), seguido de servicios sociales y de salud privado (11.5 %). Dentro de esta última, el cuidado de niños y niñas es el más representativo, con el 52.4 % de la producción del TNRH. En este, las mujeres contribuyen con el 84.6 % versus el 15.4 % de los hombres; mientras que, en las actividades comunitarias –que producen el 9.3 % del TNRH de la industria–, las mujeres contribuyen con el 71.3 % (INEC, 2020).

En el actual contexto de crisis, recorte fiscal y precarización de los servicios públicos de cuidados, se mantiene

latente el riesgo de la no recuperación de los servicios de cuidado y la reducción de la inversión en infraestructura social; esto tiende a aumentar la necesidad de trabajos de cuidados a la par de las restricciones económicas para delegarlos al mercado. De acuerdo con Vásconez (2021), en un escenario en el que se mantiene la actual distribución desigual por género de las tareas del hogar, reducir el acceso a servicios de cuidado infantil público puede incrementar el promedio de tiempo que las mujeres sin ingresos suficientes para adquirir servicios de cuidado en el mercado tendrían que asignar para cuidar a los infantes; esto afecta sobre todo a las mujeres de menores ingresos.

17 “De acuerdo con Martínez (2009), un régimen de bienestar se familiariza cuando la producción del bienestar está a cargo de las familias en forma mayoritaria, se socializa cuando el Estado toma a cargo esta producción, y se mercantiliza cuando el mercado lo hace” (Vásconez, 2015).

18 Elemento que no ha dejado de estar presente a través de las transferencias monetarias condicionadas.

Tabla N.º 5

Horas por semana de trabajo no remunerado de cuidados con y sin servicios estatales de cuidado infantil, por decil de ingreso

Deciles de ingreso	Escenarios de servicios estatales de cuidado infantil		
	Reducción de 30 %	Reducción de 80 %	Con acceso actual
1	12.4	15.5	10.6
2	11.5	14	10.1
5	11.3	13.3	10
6	11.4	12.8	10.5
7	10.8	12.6	9.7
8	9.7	10.9	9
9	10	10.9	9.4
10	9	9.5	8.7

Fuente: ENEMDU-INEC; Vásconez (2021).
Elaboración propia.

C. SERVICIOS SOCIALES

El sistema de protección social de Ecuador garantiza el acceso universal y gratuito a los servicios de educación y salud, así como a un hábitat y vivienda dignos y políticas activas de generación de trabajo y empleo. Bajo el principio de universalidad, en salud, se da énfasis en la atención primaria y, en educación, a las políticas de universalización de la educación general básica y la democratización de la cobertura de los servicios de educación inicial, básica y bachillerato (MCDS, 2017).

En el período 2007-2017, en el marco de la prioridad dada dentro de la política de desarrollo social¹⁹, se registró un incremento de las coberturas y la presencia territorial de los servicios de salud y educación. Asimismo, se generaron mecanismos para eliminar barreras económicas y sociales para acceder a ellas. Este proceso

estuvo acompañado de un incremento sostenido del gasto social, compuesto mayoritariamente por la inversión en educación y salud (MCDS, 2017).

A partir de 2014, producto de las restricciones presupuestarias generadas por la caída de la recaudación fiscal, se registra un estancamiento en la asignación presupuestaria para los servicios de desarrollo social: desde 2015, el pago del servicio de la deuda pública supera a la inversión social en educación y salud (OIT, 2021). De acuerdo con cálculos realizados por Acosta, Cajas-Guijarro, y Jácome (2021), por cada dólar que el gobierno central destinó para pagar la deuda en 2014, designó USD 1.17 para salud y educación; entre 2015-2019, este monto se redujo a USD 0.71 y USD 0.66; mientras que, en 2020, por cada dólar pagado al servicio de la deuda, el gobierno central destinó USD 0.85 a salud y educación.

19 Agenda social 2009-2011: Se diseñan políticas sectoriales emblemáticas en educación y salud que se dirijan al aumento de los años de escolaridad, la erradicación del analfabetismo, la inclusión por sexo y etnia; la consolidación y fortalecimiento de un sistema de servicios

de salud fragmentada. La Agenda Social 2012-2013 retoma la universalización de los servicios como prioridad para la política pública, teniendo como objetivo la universalidad de la educación inicial y el incremento de la matrícula en bachillerato (MCDS, 2017).

Desde 2017, junto al cambio de enfoque y la implementación de una política de austeridad, se registran menores montos de asignación y ejecución presupuestaria, por lo que se estancan las tasas de cobertura y el alcance de los servicios de educación y salud. En este escenario, se generan despidos, reducciones salariales, atrasos en los pagos de salarios y proveedores. La situación de la educación y la salud se agudiza en 2020 con la pandemia; entonces, la rama de enseñanza y servicios sociales y de salud se contrae (-4.2 %).

• Educación

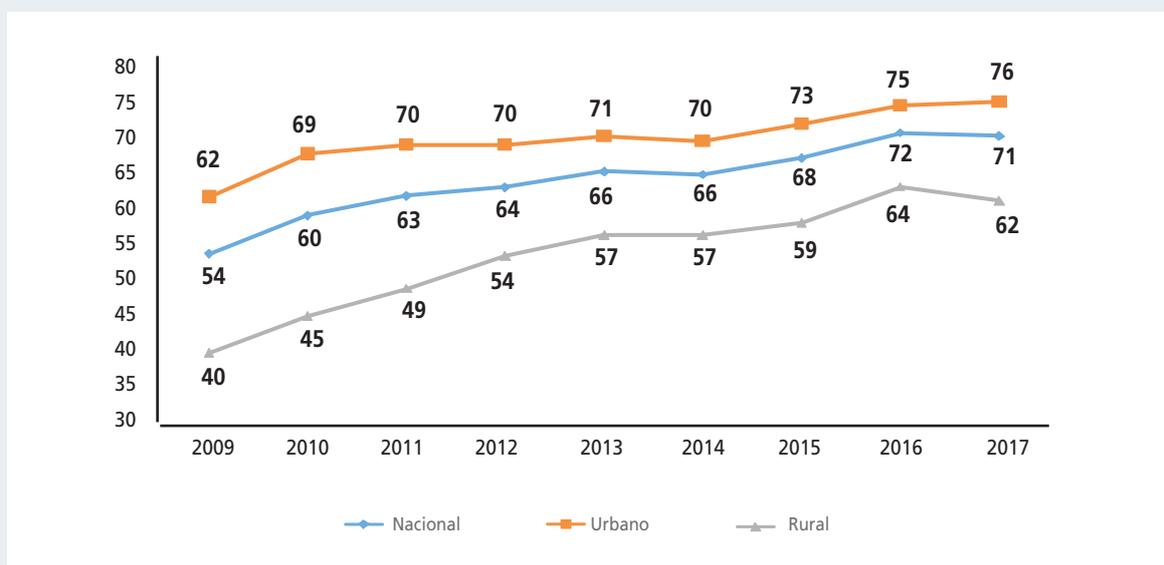
La educación es un factor determinante para la mejora de los ingresos, la movilidad social ascendente y la construcción de sociedades más equitativas. En Ecuador, los servicios educativos universales se organizan en los niveles de educación inicial, educación general básica (EGB) (desde primero a décimo grado) y bachillerato. La educación inicial está dividida en el subnivel 1 (no escolarizado, para niños de 0 a 36 meses), a cargo del MIES; y, el subnivel 2 (para niños de 37 a 60 meses), de carácter obligatorio y bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación²⁰ (Hermida, Barragán y Rodríguez, 2017). En el período 2019-2020, de los 4 374 799 estudiantes

registrados, el 7 % cursaba el nivel inicial; 73 %, la EGB y el 20 %, el bachillerato.

La oferta del sistema educativo es de alrededor de 16 316 instituciones, 53 % ubicadas en el área urbana y 47 %, en el área rural. El número de docentes asciende a 215 255, mayoritariamente mujeres (72 %). La oferta pública atiende al 75 % de la demanda nacional, casi la totalidad de la demanda en el área rural (1 millón de estudiantes) y es mayoritaria en el área urbana (Planifica Ecuador, 2021).

En este contexto, la educación básica ha alcanzado tasas de cobertura cercanas a la universalidad. Así, en los últimos 10 años, las tasas netas de matrícula en EGB se ubican por encima del 95 %, con leves retrocesos a partir de 2015; mientras, la tasa neta de bachillerato ha crecido sostenidamente, exceptuando 2018, hasta alcanzar el 76 % de cobertura en 2020 (INEC, 2021). No obstante, a diciembre 2019, la escolaridad promedio era de 8.4 años y se evidencian brechas de acceso entre el área rural y urbana, y tasas menores entre la población en condiciones de vulnerabilidad (pobres, comunidades indígenas, afrodescendientes) (Planifica Ecuador, 2021; INEC, 2021).

Gráfico N.º 11
Tasa neta de matriculación en bachillerato (2009-2017)



Fuente: Ministerio de Educación.
Elaboración propia.

20 En el período 2013-2014, 720 323 niños y niñas fueron matriculados en programas de educación inicial, siendo el 42 % correspon-

diente a niños y niñas a cargo del MIES y el 58 % restante a cargo del Ministerio de Educación.

La educación es el sector que registra el mayor presupuesto codificado y devengado del gasto social. En el período 2008-2013, el devengado mantuvo una tendencia creciente. A partir de 2014, se produce una caída del presupuesto ejecutado. En 2020, el gasto en educación representa el 4.45 % del PIB, registrando una reducción de casi 12 % con respecto al valor ejecutado en 2019 y del 1 % en relación con el PIB. Cabe señalar que este devengado ya había registrado una reducción del 1.86 % con respecto a 2018.

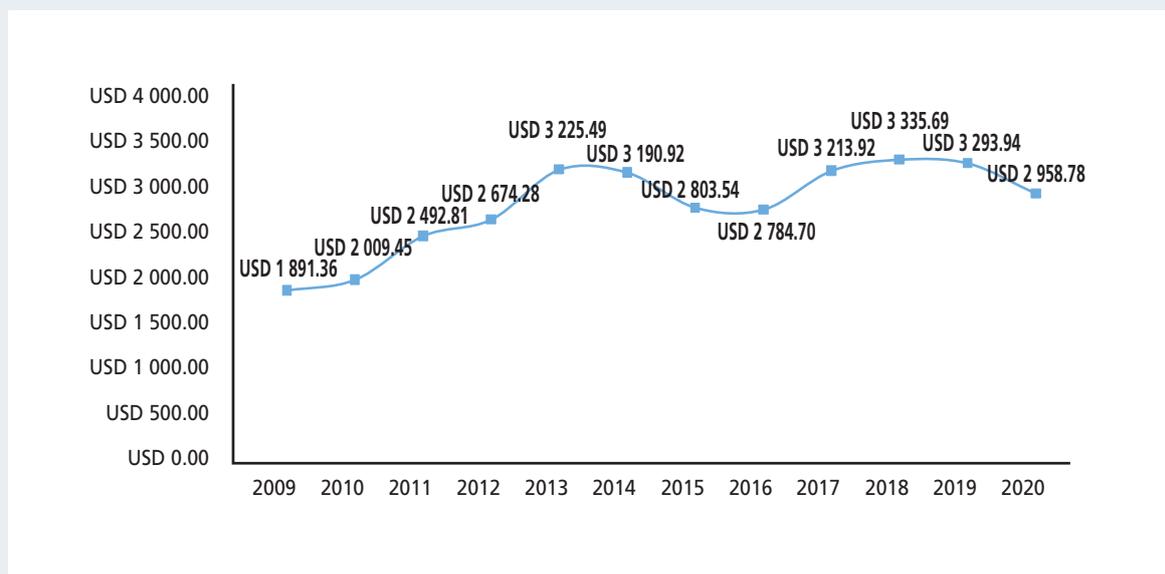
Estas reducciones responden al programa de ajuste económico impulsado por el gobierno de turno; se registraron en el plan de inversiones de educación. Los recortes –y como efecto de la vulnerabilidad ocasionada por la pandemia–, generaron que para el período académico 2020-2021, 100 mil estudiantes no volvieran al sistema educativo en el régimen de la Sierra y Amazonía²¹, un poco más de 200 mil estudiantes pasaron de institu-

ciones particulares, fiscomisionales y municipales a fiscales, “con el consiguiente aumento de la necesidad de docentes, textos, alimentación y otros servicios” (Planifica Ecuador, 2021).

Adicionalmente, ante el cierre de las escuelas en un contexto de amplia brecha digital²² por quintiles de ingreso y por área (urbano-rural), existe alto riesgo de aumento del abandono escolar y las brechas de aprendizaje. En términos de cuidados²³, el cierre de las escuelas y los centros de atención infantil aumentó el TNRH de las mujeres. De acuerdo con un estudio realizado por ONU Mujeres-Ecuador, la fuente principal de este incremento son las tareas de educación, es así que el 56 % de las mujeres encuestadas indicó que solo ella atendía las tareas escolares de sus hijos e hijas en casa. Este efecto se observa con más fuerza entre las mujeres de entre 26 y 35 años, debido a la mayor concentración de hijos e hijas en edad escolar (Vásconez, 2021).

Gráfico N.º 12

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación (millones de USD, 2009-2020)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2021).
Elaboración propia.

21 Se recomienda leer el artículo de Plan V (2020).

22 Solo 4 de cada 10 niños tienen acceso a internet y disponibilidad exclusiva de un dispositivo electrónico.

23 A datos de 2017, el 4.6 % del TNRH en el país era realizado en la industria de servicios de la enseñanza (INEC, 2020). El 70 % del trabajo total de la sociedad ecuatoriana dedicado al cuidado y educación de niños y niñas es trabajo de cuidados no remunerado (Vásconez, 2012).

• Salud

En Ecuador, la Constitución (2008) establece que la salud es un derecho universal y gratuito. El Ministerio de Salud es la autoridad sanitaria nacional y el responsable de la política pública. El sector salud se conforma por cinco subsistemas, cuatro públicos²⁴ –cada uno con su propia normativa de funcionamiento– y uno privado. Desde 2012, el sistema nacional de salud (SNS) se organiza a través del Modelo de atención integral de salud con enfoque familiar, comunitario e intercultural.

Según el INEC, para 2018 hubo 4 165 establecimientos, 80 % del sector público y 20 % del privado. El público tiene el 89 % de los establecimientos sin internación, mientras que el privado posee más hospitales (64 %) con el 39 %

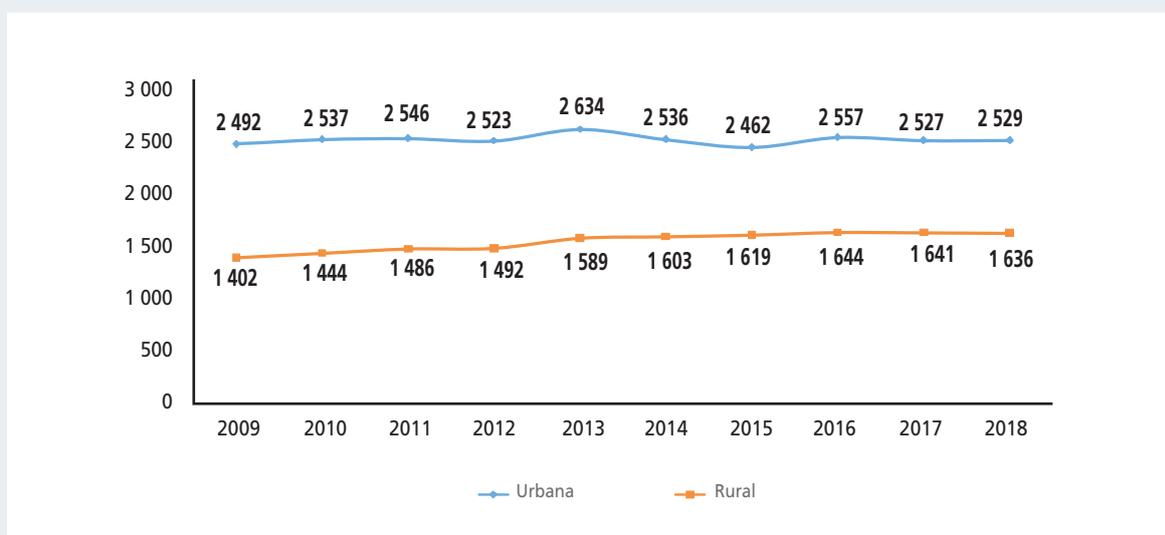
de camas disponibles. Con respecto a las instituciones públicas del SNS, estas:

funcionan de manera fragmentada, excepto en la prestación de servicios donde se articulan a través de la Red Pública Integral de Salud (RPIS), instancia que les brinda la posibilidad de comprar prestaciones al sector privado (Planifica Ecuador, 2021, pág. 141).

Además, existe una brecha importante en el número de establecimientos entre las áreas urbanas y las rurales, así como deficiencia de camas hospitalarias y camas de Unidades de Cuidado Intensivo²⁵ (UCI) (Planifica Ecuador, 2021).

Gráfico N.º 13

Número de establecimientos de salud por área



Fuente: RAS-INEC.
Elaboración propia.

La inversión total del Estado entre 2007 y 2017 fue de USD 16 188 millones. Esto generó un proceso de modernización y ampliación de la cobertura de los servicios de salud (Acosta, Cajas-Guijaro y Jácome, 2021). Todos los componentes del gasto de salud (público, privado, de bolsillo y contribuciones a la seguridad social) han tenido

una tendencia creciente; el más marcado ha sido el crecimiento de los programas no contributivos de salud. En 2019, el gasto per cápita del sistema de salud contributivo fue de USD 312 y el del sistema de salud no contributivo, USD 241 (Ñopo y Peña, 2021).

24 Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

25 Hay 1 183 camas entre públicas y privadas, lo que equivale a 7 camas por cada 100 000 habitantes.

De acuerdo con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁶, los países como Ecuador, con sistemas de salud contributivos (SSC) y no contributivos (SSNC), suelen presentar diferencias de calidad relevantes. Así, dentro del sistema de seguridad social, los SSC cubren procesos más complejos y costosos, mientras que los SSNC son prestados por los ministerios de salud, con mayores tiempos de espera y menos disponibilidad de medicamentos. Esto último suele impactar en el gasto realizado por las familias (Nopo y Peña, 2021).

En cuanto a coberturas, el país tiene una tasa de 23 médicos por 10 000 habitantes (estándar mínimo de la Organización Panamericana de la Salud [OPS], alcanzado en 2018), las tasas de enfermería, psiquiatras y enfermeros en salud mental llegan a 14.54, 0.5 y 0.1 por cada 10 000 habitantes, respectivamente. Todas estas tasas están situadas muy por debajo del promedio regional (OECD/WB, 2020). Estos indicadores son menores en el área rural; por lo que existe una brecha importante con respecto a los recursos concentrados en las zonas urbanas. Es así que, pese a las mejoras alcanzadas, a 2018, el acceso efectivo a servicios de salud muestra una brecha del 8.1 % (Planifica Ecuador, 2021).

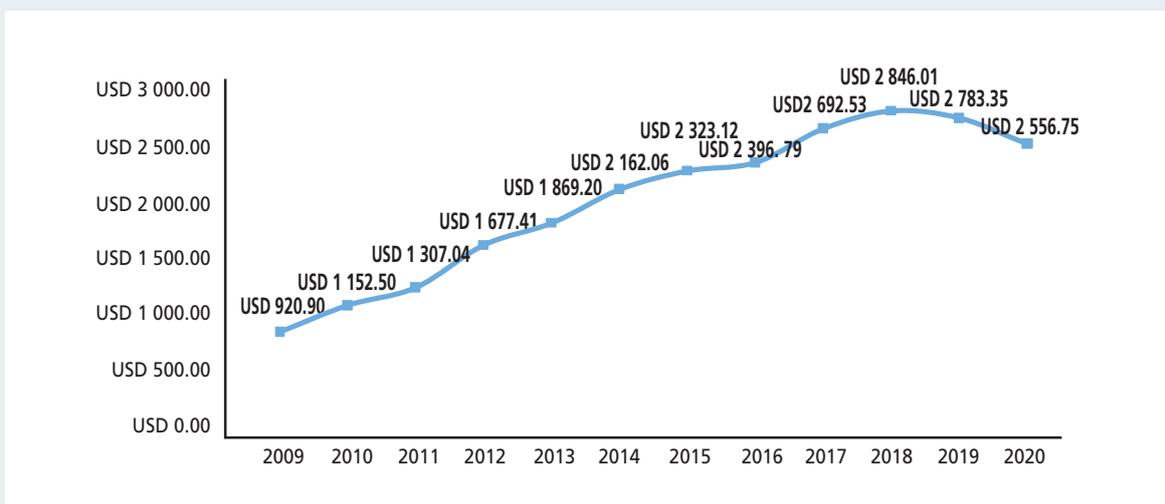
Adicionalmente, a pesar del crecimiento significativo del gasto público durante más de una década, la Organiza-

ción Mundial de la Salud (OMS) estima que el gasto del gobierno representa el 51 % del total del gasto en salud del país mientras que el gasto privado de los hogares representa el 49 % (40.5 % de gasto de bolsillo directo, 7 % de aseguramiento privado y 1 % de otros gastos privados en salud) (WHO, 2019 en OIT, 2021). El gasto de bolsillo en salud se estima entre el 7.31 % (López, 2018) y 7.91 % (INEC, 2017b) sobre la capacidad de pago de los hogares ecuatorianos; este puede llegar al 16 % en los hogares del quintil más pobre y al 79.31 % en los hogares donde uno de sus miembros posee una enfermedad catastrófica (OIT, 2021).

Al igual que el resto de los servicios sociales vinculados a la protección social, el presupuesto para el sector salud se ha visto reducido como consecuencia de las medidas de ajuste fiscal del gobierno central. Los recortes en la ejecución presupuestaria y en la inversión de la salud empezaron en 2017, con graves consecuencias en las tasas de morbilidad y mortalidad registradas durante la pandemia del COVID-19 de 2020. Estas reducciones que en 2019 y 2020 alcanzaron, respectivamente, el 2.3 % y 8.06 % afectaron significativamente la capacidad de respuesta del sistema de salud pública ante la emergencia sanitaria. Se enfrentó la pandemia con una menor disponibilidad de infraestructura, personal²⁷ e insumos médicos.

Gráfico N.º 14

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud (millones USD, 2009-2020)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2021).
Elaboración propia.

26 La evidencia regional muestra que los programas de salud únicos financiados con impuestos generales y que prestan servicios de igual calidad a todas las personas suelen ser los más redistributivos dentro de los programas de protección social (PNUD, 2021).

27 Se estiman 3 000 despidos en 2019. Reducción salarial a médicos internos de casi un 30 % (de USD 591 a USD 394).

Con respecto a los servicios de salud, estos también son proporcionados por los hogares a través de los cuidados de la salud, que representan el 20.6 % de la industria de servicios sociales y de salud privada en la producción del TNRH; sus tareas son realizadas mayoritariamente por las mujeres (67.5 %), quienes, por lo general, tienen la responsabilidad de cuidar a los familiares enfermos, adultos mayores y niños y niñas. En el contexto de crisis sanitaria provocada por el COVID-19, las labores extras de cuidado de la salud han sido asumidos por los hogares y, dentro de ellos, por las mujeres (Vásconez, 2021).

3.

ORIENTACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN Y PARA DETENER LA PROFUNDIZACIÓN DE LA MERCANTILIZACIÓN DEL BIENESTAR

A. CRISIS, AUSTERIDAD Y FMI: LOS EFECTOS DE PERSISTIR EN LAS MISMAS RECETAS

Ecuador cuenta con un marco constitucional que establece una acción pública para consolidar un sistema de protección social, sobre la base de un Estado garante de derechos, y de los avances generados. A pesar de esto, a partir de 2015, frente a la reducción de recursos fiscales, se implementaron medidas de focalización de los instrumentos no contributivos, recortes de los presupuestos para servicios públicos de salud, educación y cuidados, despidos en el sector público, flexibilización laboral y congelamiento del salario básico. Mientras, la estructura del mercado laboral profundiza la informalidad, dando como resultado un nuevo ciclo de empobrecimiento, y deja en claro que el régimen de bienestar ecuatoriano es, además de procíclico, dependiente de la voluntad política del gobierno de turno.

Este proceso se profundiza a partir de marzo de 2019, cuando el gobierno nacional firmó el Acuerdo del Servicio Ampliado con el FMI. En este, se establece como prioridad profundizar la reducción de la pobreza expandiendo la cobertura y elevando el nivel de beneficios del Bono de Desarrollo Humano, así como las pensiones no contributivas para adultos mayores y personas con discapacidad²⁸, en el marco de una actualización del registro social para una mejor focalización (MEF, 2019); (FMI, 2019). Además, pretende su articulación con el crédito otorgado por el Banco Mundial para el proyecto Red de Seguridad Social, que busca mitigar el impacto de las políticas de ajuste y las reformas en los subsidios de los combustibles (que es parte del acuerdo con el FMI) en la población en pobreza extrema, debido a la priorización de la política de austeridad que se mantuvo aun durante la pandemia por COVID-19. A esto se suma incluso pagos anticipados de la deuda. Todo esto, en realidad, debilitó la capacidad del Estado para garantizar derechos y

proteger el bienestar de la población, lo que generó un notorio deterioro en la calidad de vida.

En septiembre de 2020, se llegó a un nuevo acuerdo programático con el FMI²⁹, en el que, con el antecedente de la pandemia sanitaria y la crisis económica profundizada como consecuencia, Ecuador se comprometió a ampliar sus Redes de Seguridad Social³⁰. Sin embargo, los recursos recibidos fueron destinados al pago de obligaciones pendientes con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), proveedores de bienes y servicios que estaban impagos, transferencias pendientes hacia la seguridad social, entre otros atrasos, sin generar nuevas inversiones o coberturas.

Desde la llegada del nuevo gobierno no se ha anunciado formalmente cuál será la política social. Sin embargo, a partir de las declaraciones públicas de algunos funcionarios de Estado, el Decreto N.º 95 del 7 de julio de 2021, así como a partir del Plan de gobierno de la candidatura de Lasso y los lineamientos presentados en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, se puede identificar una lógica de política social residual, asistencialista y dependiente. Este hecho se denota en los señalamientos de buscar la promoción de la protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición (Lasso, 2021: 66), dentro de esquemas de mayor focalización basados en la actualización del Registro Social. Estos serían financiados mediante crédito externo del FMI y el Banco Mundial, desde la creación de un Fondo de Sostenibilidad con recursos de la renta petrolera y la incorporación de donaciones privadas para financiar al sistema educativo.

A lo anterior se suma un énfasis en la promoción del emprendimiento individual, desvinculando a la economía popular y solidaria establecida en la Constitución e incorporando como nueva categoría al “emprendimiento popular”. Además, se está buscando una reforma de

28 El Programa con el FMI comprometía al gobierno a incorporar un aumento importante (de alrededor de USD 400 millones) en el gasto social de 2019, manteniendo un piso de gasto para asistencia social del 0.3 % del PIB en 2020 y 2021, durante la vigencia del acuerdo (MEF, 2019).

29 El nuevo programa de crédito con el FMI, que implica desembolsos por USD 6 500 millones a 27 meses.

30 El gobierno se comprometió con el FMI a incrementar la red de protección social, pasando de una cobertura del 37 % al 80 % de las familias ubicadas en los tres deciles con menores ingresos. La idea es expandir el Bono de Desarrollo Humano de las actuales 62 240 a 225 000 familias entre septiembre y diciembre de 2020 (*Primicias*, 2020).

flexibilización laboral para consolidar el viraje desde la perspectiva de un Estado que garantiza la protección social como un derecho a una mirada de Estado residual, que enfoca su acción únicamente en la población más vulnerable y con énfasis en buscar la generación de capital humano para la inserción en el mercado (Cepal, 2019; Vásconez, 2015).

En términos de servicios de cuidados, al igual que en el acuerdo con el FMI, se menciona la necesidad de generar condiciones para facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Se enfoca en la flexibilización de las condiciones de trabajo y en la expansión o creación de programas de cuidados infantil integrales dirigido a las madres que buscan o tienen un trabajo remunerado (Secretaría Nacional de Planificación, 2021; FMI, 2019).

Cabe señalar que las metas de mayor cobertura son contradictorias con los efectos sociales y económicos que provocan en la práctica el ajuste presupuestario y la reforma estructural en el mercado laboral a las que se ha comprometido el Estado ecuatoriano. Al focalizarse en las transferencias monetarias, en medio de un proceso de debilitamiento del sistema de servicios sociales y de cuidados, las políticas de protección social se alejan de la universalidad; esto origina un sistema asistencial para los pobres que el mismo sistema sin servicios sociales y de cuidado va generando. Asimismo, es un sistema que sigue colocando a las familias, y por ende a las mujeres, como proveedoras de servicios de cuidados, a quienes el Estado impone la carga de la política social. De esta forma, el retraimiento que realiza el Estado de sus funciones sociales mediante las medidas de ajuste fiscal tiene como consecuencia la familiarización, mercantilización y feminización del bienestar colectivo (Rico y Robles, 2017). Eso amplía las brechas de desigualdad ya existentes.

Finalmente, sobre la base de la revisión del acuerdo con el FMI (2021), realizada entre agosto y octubre de 2021, el gobierno nacional se ha comprometido a la reducción del gasto tributario en 0.7 % del PIB mediante la eliminación permanente de gastos deducibles de personas naturales, afectando especialmente a quienes ganan entre USD 2 000 y USD 5 000 al mes (“clase media”) y mejoras de recaudación en sistemas simplificados por 0.3 % del PIB. Mientras tanto, se establece una contribución temporal de patrimonios millonarios equivalente a 0.5 % del PIB, se pretende ampliar el gasto tributario en favor de las empresas (que ya representa el 1.6 % del PIB), y no se generan medidas de combate a la evasión y elusión fiscal (estimada en cerca del 7 % del PIB). Adicionalmente, se establece la meta de recortar en 2.3 puntos del PIB el gasto público en 2022 y en

4.2 puntos hasta 2025 y el compromiso de una reforma de flexibilización laboral.

Es así como el sistema de protección social cuya debilidad estructural lo vuelve procíclico, al ser dependiente del ciclo económico, y a su vulnerabilidad institucional que, en ausencia de controles efectivos tanto en lo político en la Asamblea Nacional como en lo legal en la Corte Constitucional, lo hacen dependiente de la voluntad del gobierno del turno. El acuerdo con el FMI constituye un marco de reformas para profundizar la mercantilización del bienestar en cuanto a que resta capacidades del Estado, dejándolo con instrumentos residuales focalizados de compensación. También, liberaliza las relaciones laborales, buscando mayor rentabilidad de empleadores a riesgo de reducir derechos de personas trabajadoras, aumentando el riesgo de empobrecimiento por desprotección.

B. POSICIONAMIENTO Y ORIENTACIONES

La protección social en Ecuador se ha ajustado de acuerdo con objetivos de corto plazo, dando respuestas coyunturales y puntuales a problemas sociales que demandan transformaciones estructurales. Esto ha generado que, a pesar de haber logrado un mayor alcance en el período 2008-2015, el sistema de protección social se mantenga fragmentado sin una organización que responda a una visión integral y de fácil desmontaje por falta de institucionalidad. Es por esto que se vuelve urgente una reforma hacia la construcción de un piso de protección social de motivación universal; a través de esta se podrían garantizar derechos como pacto social, con una contrapartida clara de pacto fiscal para financiarlo de manera sostenida; combinaría servicios públicos de salud, educación y cuidados con transferencias monetarias, y dialogaría con el sistema contributivo en el marco de mecanismos de inclusión económica³¹ y movilidad social.

Como se ha señalado, la cobertura insuficiente del sistema de protección social en su conjunto está relacionada con la fragmentación entre el sistema contributivo y no contributivo. Se genera por la estructura del mercado laboral que segmenta a los trabajadores ecuatorianos entre formales e informales (Ñopo y Peña, 2021). Esta fragmentación deja por fuera del sistema de protección a aquellos trabajadores pobres que forman parte del mercado formal y aquellos no pobres³² que permanecen en el sector informal; asimismo, impacta negativamente en las posibilidades y condiciones de jubilación

31 En términos de lo señalado por Albuja (2019) sobre la relevancia de articular las políticas sociales y productivas.

32 Se refiere a los ingresos de los no pobres que no son suficientes para cubrir la canasta básica o vital.

de los trabajadores que transitan entre la formalidad e informalidad a lo largo de su ciclo productivo (Ñopo y Peña, 2021), al tiempo que genera desequilibrios en el financiamiento de la seguridad social contributiva al no ampliar la base de contribuyentes.

Con respecto al sistema contributivo, el problema medular está relacionado con la estructura del mercado laboral. La matriz productiva del país genera poco empleo formal y articula varias actividades informales que, junto con el trabajo no remunerado, se ven intensificadas en crisis. El problema estructural del empleo es de tal magnitud que las mejoras en las tasas de formalización alcanzadas en el reciente período de bonanza económica se ajustaron rápidamente a la baja ante los escenarios de crisis.

No se puede formalizar el empleo por decreto. Es indispensable generar una dinámica económica de mayor productividad y valor agregado que parta desde las organizaciones de economía popular y solidaria, para asegurar que el proceso sea inclusivo y redistribuidor. Esto se logrará mediante acceso a educación, tecnología y mercados, y generando cadenas de comercialización que aseguren mejores márgenes para productores y eviten la monopolización de la venta final de productos, especialmente de alimentos. Para esto, es necesario que la seguridad social contributiva genere regímenes especiales, con subsidios temporales, que se activen ante shocks económicos a fin de disminuir su vulnerabilidad y acompañen el proceso inclusión productiva hacia mayor productividad y formalidad; esto en lugar de simplemente esperar la formalización, que en la práctica no se ha dado.

En cuanto a la protección social no contributiva que se concentra en los servicios de educación, salud y cuidados, así como en transferencias monetarias³³, ha mostrado ser altamente progresivo como lo indican Ñopo y Peña (2021). Además, genera efectos positivos en movilidad social, participación laboral y acumulación de capital humano, como señala Mideros (2017).

No obstante, se mantiene un sistema fragmentado. Si bien es el mismo caso para los servicios de educación y de cuidados, los de salud son el ejemplo más claro de la diferenciación social que se hace en la estructura actual de la protección social, al diferenciar los servicios de acuerdo con la posición de los trabajadores en el mercado laboral. Se ofrecen servicios de diferente calidad para trabajadores formales que acceden a servicios de salud al IESS, personas con alta capacidad económica que contratan servicios privados y servicios del

Ministerio de Salud Pública para personas de menores recursos y trabajadores informales. A esto se adiciona que tanto el ISSFA como el ISSPOL brindan servicios a determinados grupos poblacionales, lo que genera un sistema corporativizado.

Una reforma, en línea con el mandato constitucional de universalidad de la salud y de garantía de derechos desde la igualdad y no discriminación, permitiría generar un sistema que gane en escala, al integrar varios proveedores públicos para unificar tanto procesos administrativos como de adquisición de insumos. Además, admitiría una mejor planificación para ampliar la cobertura en todo el territorio nacional, a lo que se debe sumar un mayor ejercicio de la capacidad de rectoría de la autoridad nacional para asegurar que los servicios provistos por prestadores privados sean en efecto complementarios; de esta manera, se asegura el acceso como un derecho y no una mercancía. De esta se pretende potenciar la universalidad de los servicios sociales tanto para la garantía de derechos, como para fortalecer la capacidad de enfrentar shocks económicos. Pero, además, fomenta la consolidación de capacidades humanas y la igualdad de oportunidades como condición necesaria para la inclusión económica y la movilidad social, en el marco de un proceso para acceder a la seguridad social contributiva.

- **Los desafíos de la política de cuidados: desfamiliarizar, desfeminizar y desprivatizar**

Es necesario integrar el sistema nacional de cuidados como elemento central de la consolidación de un piso de protección social. Esto implica diseñar y aplicar políticas sociales que contribuyan a reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado³⁴ como condición fundamental para garantizar la equidad de género y social; desfamiliarizar, desfeminizar y desprivatizar el cuidado a través de la provisión de infraestructura y servicios públicos de cuidado; y asumir la corresponsabilidad como un mecanismo para la reorganización social del cuidado dentro de los hogares, y entre el Estado, la familia y la comunidad. Esto está en concordancia con el Compromiso de Santiago, firmado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en enero de 2020, que señala:

implementar políticas contra cíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores

33 En el año 2019, el Estado destinó a este sistema un monto de su presupuesto equivalente al 2.92% del PIB, que se dirigió en su mayoría a cubrir los programas de salud (Ñopo & Peña, 2021).

34 Las 3 r sugeridas por ONU Mujeres (ONU Mujeres y Cepal, 2020).

clave, incluido el de la economía del cuidado (ONU Mujeres y Cepal, 2020).

Por su parte, las transferencias monetarias fragmentan a la sociedad en cuanto a focalización en hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. Además, al enfocarse en mujeres en pobreza, como receptoras de las transferencias, y la definición de condicionalidades, reproduce los roles sociales de género, como elemento de diseño. Así, el sistema está fuertemente focalizado en las familias como proveedoras de servicios de cuidados y como núcleo al que el Estado delega la implementación de su política social (Vásconez, 2015). Esta característica, sumada a la ausencia de una red de servicios de cuidados sociales consolidada, genera las condiciones para que en un contexto de crisis como la actual, la carga de los cuidados vuelva a recaer en las mujeres y las comunidades, así como para que se origine un proceso de mercantilización y mayor precarización del trabajo de cuidado remunerado.

- **Renta básica e integración de transferencias: la clave para la protección del bienestar de las personas más vulnerables**

El país cuenta con una diversidad de transferencias monetarias (incluyendo el BDH, BDH variable, pensión para adultos mayores, pensión Mis mejores años, pensión por discapacidad, pensión Toda una Vida, Bono Joaquín Gallegos Lara) y ha generado la dinámica de crear nuevas transferencias específicas para determinadas condiciones (por ejemplo, Bono de acogida, alquiler y alimentación durante el terremoto de 2016; Bono emergente durante la pandemia de la COVID-19, y Bono de orfandad por femicidio). Además, ha destinado periódicamente recursos para la actualización de mecanismos de focalización (actualmente, desde el financiamiento del Banco Mundial en varios procesos de consultoría) e incluso creó una institución específica con carga burocrática para la gestión del registro social. Por tanto, es completamente viable y necesario reducir procesos administrativos que permitan destinar más recursos hacia las personas y hogares vulnerables, integrando varias transferencias en una lógica que apunte más en el sentido de una renta básica definida según la composición del hogar. Así, se puede garantizar un nivel mínimo de consumo, protegiendo el bienestar de las personas, al tiempo de solventar “trampas de pobreza” en el marco de complementariedad con las políticas de inclusión productiva y movilidad social.

De esta manera, se genera la composición de un piso de protección social que se convierte en puerta de entrada y camino a recorrer hacia la universalización de la seguridad social.

Finalmente, se debe considerar que la consolidación del sistema de protección social requiere construirse desde un pacto fiscal de largo plazo, disminuyendo la incertidumbre que ha rodeado a los beneficiarios de los sistemas de protección social frente a los vaivenes de los ciclos económicos y políticos. La adopción de un sistema de protección social universal no puede ser coyuntural ni sus mecanismos de implementación pueden pasar de derechos a ayudas que mantienen las condiciones de vida mínimas sin apuntalar cambios estructurales que permitan la inclusión y autonomía económica. Es necesario, entonces, redefinir estrategias para la generación de espacio fiscal en el marco de la dicotomía actual de ampliar la cobertura de la protección social al tiempo que se pretende reducir el déficit fiscal que se ha acumulado durante los últimos diez años y que ha repercutido en un nuevo proceso de endeudamiento externo. En este contexto, el gobierno debería alejarse de los planteamientos establecidos dentro del acuerdo con el FMI: la focalización de instrumentos de protección social a la par de la reducción del Estado para establecer un sistema de protección social residual, y la flexibilización del mercado laboral.

- **Sí existen recursos, el problema es que están mal distribuidos**

Las cifras y planteamientos a lo largo del presente análisis demuestran que la garantía del bienestar no puede quedar en manos de los mercados. La alternativa de un Estado garante de derechos, con políticas universales es viable en la medida que se exija desde la sociedad cumplir con la Constitución y con un espacio fiscal mediante la reasignación de recursos existentes. Este deberá integrar y simplificar programas y servicios, reduciendo el gasto tributario de personas naturales según la composición del hogar, eliminando el gasto tributario que favorece a sociedades (USD 1 857 millones) salvo que cumpla con metas de generación de nuevo empleo, y combatiendo decididamente la evasión y elusión fiscal estimada por la Cepal en USD 7 mil millones al año. De ser necesario, deberá ampliar la progresividad fiscal incrementando la tasa de impuesto a la renta y patrimonios en niveles millonarios.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A., Cajas-Guijarro, J., y Jácome, H.** (2021). *Al borde del naufragio ecuatoriano. Entre la pandemia sanitaria y el pandemio neoliberal*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Albuja, W.** (2019). Inclusión productiva y social en el Ecuador. *Problemas de Desarrollo*: 59-85,
- Asamblea Constituyente** (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Avellaneda, A., Chang, R., Collado, D., Jara, X., Mideros, A., Montesdeoca, L., Vanegas, O.** (2021). *Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the Andean region during the COVID-19 pandemic*. Centre for Microsimulation and Policy Analysis, CeMPA. Disponible en: <https://www.microsimulation.ac.uk/publications/publication-536923/>
- Banco Central del Ecuador.** Información Económica y Estadísticas. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>
- Banco Mundial** (2018). *Diagnóstico del sistema de protección social en el Ecuador*.
- Bersosa, J.** (2021). N. Fernández, entrevistadora. 27 de agosto.
- Cecchini, S., y Martínez, R.** (2011). *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal).
- Cepal** (2019). *Protección social universal en América Latina y El Caribe*.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades** (2021). "Estadísticas de Discapacidad". *Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades*. Disponible en: <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>
- ECV-INEC.** Encuesta de Condiciones de Vida. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/
- ENEMDU-INEC.** Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-septiembre-2021/>
- Esping-Andersen, G.** (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen, G.** (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Fondo Monetario Internacional (FMI)** (2019). Country report No 19/79. Marzo 2019. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/03/20/Ecuador-Staff-Report-for-the-2019-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-46682>
- FMI** (2021). *Article IV consultation, second and third reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for a waiver of nonobservance of performance criterion, and financing assurances reviewpress release; staff report; and statem*. Fondo Monetario Internacional - Reporte país 21/228,
- Fortes Valdivia, P.** (2019). *Informe marco conceptual: hacia un sistema nacional de cuidados*. Quito: EUROSocial.
- Hermida, P., Barragán, S., y Rodríguez, J.** (2017). La educación inicial en el Ecuador: margen extensivo e intensivo. *Analítika*.
- INEC** (2017). Cuentas Satélite de los Servicios de Salud del Ecuador (CSS) 2007 - 2014. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Cuentas_Satelite/Cuentas_Satelite_Salud/4_Publicacion_CSS_2007_2014.pdf
- _____ (2020). "Cuentas Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares (CSTNRH) 2016-2017". *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-del-trabajo-no-remunerado/>
- _____ (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu).
- Lasso, Guillermo** (2021). Plan de Trabajo 2021-2025. Disponible en: <https://guillermolasso.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025-1.pdf>
- López, R.** (2018). Un análisis del gasto de bolsillo en salud en Ecuador: determinantes, efecto y gasto catastrófico. Documento de Trabajo. Ministerio de Salud Pública- USFQ.
- Martínez Franzoni, J.** (2007). Regímenes del bienestar en América Latina. Madrid: Fundación Carolina.

MCDS (2017). *Informe de Desarrollo Social 2007-2017*. Disponible en: https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/libro_social-2007-2017.pdf

MEF (2020). *Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado. Enero-diciembre 2019*.

_____ (2021). *Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado. Enero-diciembre 2020*.

Mera, P. (2021). “Hacia un enfoque de análisis crítico sobre políticas públicas de cuidados”. En A. Santillana, K. Vizúete, P. Serrano, y N. Fernández, *Economía para transformarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna*: 109-119. Quito: FES-ILDIS, PUCE.

Mideros, A. (2017). *Essays on the economic effects of non-contributory social protection*. Maastricht: Boekenplan. Disponible en: https://www.merit.unu.edu/training/theses/MIDEROS_Andres.pdf

MIES. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.ec/>

Ministerio de Educación. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/>

Minteguiaga, A., y Ubasart-González, G. (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en el Ecuador (2007-2012). Trabajo final del proyecto de investigación financiado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. Quito: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Muñoz, P., y Mideros, A. (2014). Ecuador: la economía política en torno a los nuevos sistemas de protección social. En M. Hopenhayn, C. Maldonado Varela, R. Martínez, M. N. Rico, y A. Sojo, *Pactos sociales para una protección social más inclusiva* (págs. 98-106). Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal).

Naciones Unidas (2019). “World Population Prospects 2019”. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

Nordbakke, S., y Schwanen, T. (2014). Well-being and mobility: A theoretical framework and literature review focusing on older people. *Mobilities*, 9(1), 104-129,

Ñopo, H., y Peña, A. (2021). *Políticas de protección social y laboral en Ecuador*. Lima: UNDP.

OECD/WB (2020), Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>

OIT (2021). *Ecuador. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Lima: OIT.

OIT, PNUD y ONU Mujeres (2012). *Combatiendo la desigualdad desde lo básico. Piso de Protección Social e Igualdad de Género*. San José: OIT.

ONU Mujeres y Cepal (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y recuperación*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

Palacio, M. (2021). “Ecuador”. En A. Torres, *Los Cuidados. Del centro de la vida al centro de la política* (págs. 342-391). Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Paz y Miño, J. (2021a). *De la “cuestión social” a la “flexibilidad laboral”*. Disponible en: <http://www.historiaypresente.com/de-la-cuestion-social-a-la-flexibilidad-laboral/>

_____ (2021b). *Derechos laborales y seguridad social: nuevas amenazas*. Disponible en: <http://www.historiaypresente.com/derechos-laborales-y-seguridad-social-nuevas-amenazas/>

Peña y Lillo, J., y Ubasart-González, G. (2013). *Régimen de bienestar en Ecuador. Un desafío en construcción*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Planifica Ecuador (2021). *Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19*, Quito.

Plan V (2020). “Más de 100 mil estudiantes no volvieron al sistema educativo”. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/mas-100-mil-estudiantes-no-volvieron-al-sistema-educativo>

PNUD (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano: Atrapados. Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina*. PNUD.

Primicias (2020). “FMI: urge protección social ante incremento de la pobreza en Ecuador”. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/acuerdo-fmi-hogares-pobreza-pandemia-ecuador/>

RAS-INEC. Registro de Actividades y Recursos de Salud. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/actividades-y-recursos-de-salud/>

Rico, M. y Robles, C. (2017). El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina, en Martínez (Ed.) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43146>

Secretaría Nacional de Planificación (2021). *Plan Creación de Oportunidades 2021-2025*, Disponible en: www.planificacion.gob.ec

Senplades (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

SRI (2021). *Estimado del Gasto Tributario. Año 2019*, Servicio de Rentas Internas.

Torres Santana, A. (2021). *Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política*. Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Vaca, A. (2020). *Diferencias de género en el uso y en la pobreza de tiempo: Un estudio de Ecuador. Tesis de maestría*. (F. Ecuador, Ed.) Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/16545>

Vásconez, A. (2012). *Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas de cuidado. Estudio de caso Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal.

_____ (2015). Protección social o el reino de las mujeres pobres: Continuidades, cambios y rupturas en el Ecuador de los 2000. *Ecuador Debate* (94), 43-68, Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7532>

_____ (2021). "Entre crisis: reproducción social, cuidados y desigualdades de género". En A. Santillana, K. Vizúete, P. Serrano, y N. Fernández, *Economía para transformarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna* (págs. 57-79). Quito, Ecuador: FES-ILDIS, PUCE.s

World Bank (2019a). *Social Safety Net Project*. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/485571554602436973/pdf/Ecuador-Social-Safety-Net-Project.pdf>

_____ (2019b). *Social Safety Net Project*. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/485571554602436973/pdf/Ecuador-Social-Safety-Net-Project.pdf>

ACERCA DE LOS AUTORES

Andrés Mideros. Doctor en Economía y Análisis de Política Pública por la Universidad de Maastricht, con maestrías en Economía y Análisis de Política Pública. Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, donde actualmente es Decano de la Facultad de Economía y Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas.

Nora Fernández. Maestra en Economía y Gestión de FLACSO-Sede Ecuador y Economista por la Universidad de Guayaquil. Con experiencia en instituciones de cooperación para el desarrollo nacional e internacional, fue docente-investigadora en el IAEN y la UTA. Actualmente, es docente y coordinadora del Observatorio de Política Social y Ambiental de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador.

Responsable:
Gustavo Endara
Coordinador de Proyectos
Telf.: +593 2 2562103

 [Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS](#)

 [@FesILDIS](#)

 [@fes_ildis](#)

 <https://ecuador.fes.de/>

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

EL BIENESTAR COMO TAREA PENDIENTE EN ECUADOR: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social universal

Andrés Mideros - Nora Fernández



El sistema de protección social ecuatoriano se guía por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Sin embargo, las condiciones estructurales de la economía ecuatoriana –altamente dependientes de la extracción de recursos primarios–, así como la elevada vulnerabilidad debido a la poca capacidad de asimilar la oferta de trabajo y generar ingresos adecuados constriñen varios de estos principios guía.



La necesidad de un nuevo paradigma está presente desde antes de la pandemia del COVID-19. La dependencia del ciclo económico, vulnerabilidades institucionales y ausencia de controles efectivos hacen que el sistema sea altamente dependiente de la voluntad del gobierno de turno. Aún peor: la mercantilización del bienestar se profundiza con las reformas exigidas por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que busca liberalizar las relaciones laborales y reducir los derechos. Esto aumenta el riesgo de caer en la desprotección.



Las ganancias extraordinarias de los grandes grupos económicos durante la pandemia, así como las recientes filtraciones de incontables fortunas en paraísos fiscales, que se suman a la baja progresividad del sistema tributario, demuestran que existen recursos suficientes que deben ser mejor distribuidos.



El sistema de protección social no puede ser rehén de condiciones coyunturales. Es hora de viabilizar una reforma estructural y un pacto fiscal a largo plazo para financiar la construcción de un piso de protección social que garantice derechos, se oriente a los principios guía de la protección social y erradique trampas de pobreza.

Para solicitar publicaciones:

info@fes-ecuador.org