

ECUADOR DEBATE 94

Quito-Ecuador, abril 2015

PRESENTACION / 3-8

COYUNTURA

El proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza País: anotaciones desde la política y el poder / 9-22

Conflictividad socio-política: Noviembre 2014-Febrero 2015 / 23-30

TEMA CENTRAL

Reconfiguración de la relación estado-sindicalismo petrolero público en el Ecuador de la Revolución Ciudadana

Magali Marega / 31-42

Protección social o el reino de las mujeres pobres: Continuidades, cambios y rupturas en el Ecuador de los 2000

Alison Vásconez Rodríguez / 43-68

Los modos de ser de la informalidad: ¿hacia una nueva era de la precarización estructural del trabajo?

Ricardo Antunnes / 69-80

Situación de las trabajadoras remuneradas del hogar y su organización

Miriam Moya Herrera / 81-98

La precarización salarial y el capitalismo en Brasil. Un balance de la década del neodesarrollismo

Giovanni Alves / 99-114

Condiciones de trabajo en las empresas chinas

Raúl Harari / 115-130

DEBATE AGRARIO-RURAL

Fuerza de trabajo femenina en la agricultura de exportación de brócoli en Cotopaxi

María Rosa Yumbra Mantilla / 131-144

ANÁLISIS

Para el Debate. Algo sobre la soberanía energética

Teodoro Bustamante / 145-158

El campo intelectual en Bolivia: el Grupo *Comuna*

Christian J. Kanahuaty / 159-170

RESEÑAS

Alternativas virtuales vs. cambios reales. Derechos de la naturaleza, buen vivir, economía solidaria / 171-174

Lo público insurgente. Crisis y construcción de la esfera pública / 175-180

Protección social o el reino de las mujeres pobres: Continuidades, cambios y rupturas en el Ecuador de los 2000

Alison Vásconez Rodríguez¹

Este estudio analiza la relación entre las políticas sociales, con énfasis en las redes de protección social, los regímenes de trabajo de las mujeres y las transferencias monetarias. En una primera sección se señalan algunas características relevantes de la matriz básica de políticas sociales ecuatorianas para las últimas dos décadas y media. Luego se formulan algunas críticas a esta matriz desde el género y la situación específica de las mujeres frente a estas políticas. En tercer lugar se realiza una aproximación empírica hacia la relación entre el sistema de trabajo, seguridad social y las transferencias para las mujeres ubicadas en los estratos económicos más pobres.

Matriz de política social del período neoliberal y post neoliberal en Ecuador, en el contexto Latinoamericano

Incluida en el tercer mundo, América Latina ha sido el campo experimental para las políticas del “desarrollo”, mayoritariamente transferidas desde la cooperación internacional. En el campo llamado “social”, la región recibió ingentes recursos, proyectos y asistencia técnica orientada a conducir estrategias dirigidas hacia la “reducción” o “superación” de la pobreza, lo que se convierte en central en el debate sobre el desarrollo, aunque separada de la estrategia de “crecimiento”, entendido como incremento de la producción.

Este molde conceptual y metodológico en el ámbito de lo social así concebido, ha marcado gran parte del pensamiento latinoamericano, desde sus élites políticas e intelectuales hasta sus planes de gobierno, durante más de 3 décadas, con énfasis preformados por el régimen económico. Si bien a partir de los primeros años del tercer milenio se proponen formas más eclécticas, más o menos separadas de estos principios, América Latina (con diferentes matices entre los países), está todavía imbuida por este modelo discursivo-tecnocrático. La construcción de conceptualizaciones cada vez más refinadas y tecnificadas de pobreza que intentan afinar el cálculo, el

1 Profesora Asociada al departamento de Asuntos Públicos FLACSO Ecuador. Docente de Economía Feminista FLACSO Ecuador.

conteo de los pobres, su medición, sus impactos, ha ocupado muchos de los espacios académicos y técnicos orientados hacia las políticas públicas.

Si bien durante los años 60 y 70, muchos estados latinoamericanos borro-nearon un modelo de bienestar más bien universal y otros un régimen dual (Filgueiras, 2000; Barba, 2003), a partir de mediados de los años 80 se fue configurando un régimen más homogéneo cuya característica principal es el énfasis único en la población pobre o en extrema pobreza, lo cual encaja con la visión neoclásica individualista del desarrollo. Las definiciones de pobreza vienen además transferidas desde instituciones externas, y son adoptadas por los gobiernos a través de grupos de pensamiento ajenos a las instituciones públicas y espacios de decisión internos.

De este modo, el régimen “seudo-bienestarista” en Latinoamérica - centrado básicamente en la seguridad social y la provisión de salud y educación - cambia su sujeto de política, de “trabajador y familia”² hacia un individuo pobre por consumo o ingresos, es decir, se enfoca en una pobreza mercantil que será resuelta como otras “imperfecciones del mercado”, con intervención estatal residual y subsidiaria, mientras el individuo se equipa para participar en el mercado.

En este contexto se consolida, hacia mediados de los años ochenta, un régimen de bienestar que se ha llamado “neoliberal”, no solamente por estar ubicado temporalmente en regímenes económicos que responden a estos principios, sino por

presentar muchos elementos propios de esta orientación: predominio del mercado, desregulación, desconcentración, tercerización, promoción de la “demanda” (que implica que este incentivar o acondicionar comportamientos hacia el requerimiento de servicios sociales por parte de la población pobre), capitalización individual o mixta, y cofinanciamiento de los servicios.

La construcción de la noción de pobreza del enfoque neoliberal combina elementos de distintas nociones de desarrollo, no obstante retoma con mayor fuerza los principios de la modernización en el sentido de considerar la eficiencia como la clave para la reducción de la pobreza, la tecnificación en el conteo y ubicación de la población en pobreza y el progreso como movilidad hacia estratos más altos de ingreso. No cuestiona la estructura económica ni la lógica de acumulación a la base de la pobreza, sino más bien promueve la compensación social como la principal intervención estatal, para suavizar los ciclos económicos y más adelante para incluir a quienes han quedado fuera del circuito de la economía y el trabajo. En este esquema la pobreza es un problema individual, en el que el brindar un paquete de dotaciones a los individuos le alista para participar en la sociedad y el mercado. Los malos “resultados” distributivos del mercado deben ser atendidos a través de la focalización, como medida más eficiente de redistribución. Se ubica al capital humano como una fuente básica para el desarrollo individual, en función de la generación de productividad y

2 El sujeto directo de la política es el trabajador: hombre, formal, proveedor de su familia. Una de las principales limitaciones de este modelo es justamente no pudo convivir con otros regímenes de trabajo, con la entrada de mano de obra de mujeres al mercado o con modalidades informales que nunca se incorporaron a los sistemas de seguridad.

crecimiento económico pero también de su propio bienestar, de modo que la “inversión” individual retornará en el futuro réditos en ingresos al trabajo. La focalización también responde a la necesidad de ahorrar recursos para mantener los equilibrios fiscales.

En este contexto también se estrenan políticas de subsidios y redes de clientelismo en torno a la figura presidencial y se configura en el país un neoliberalismo populista. El individuo recibe los beneficios estatales, responde cubriéndose de riesgos y manteniendo las conductas adecuadas a los bienes meritorios. Defiende también individualmente sus beneficios, y procura no perderlos frente a otros individuos, aun cuando estén en iguales condiciones. Igualmente, la etiqueta de pobre genera un vínculo directo con el gobierno, con lo cual no requiere de representación o acción colectiva.

Desde el manejo simbólico del poder se presenta una idea de la pobreza que le es funcional: la política social de los 90 marca la pauta de la focalización y la atención asistencial para el sostenimiento frente al ajuste. Así, queda impreso el “merecimiento de pobre” en las filas para recibir paquetes con un membrete implícito, en las concentraciones bajo la tarima y en los estudios técnicos que buscarán sofisticar la captura de los perfiles que mejor se ajusten a sus mediciones.

Por otro lado, la estrategia de acumulación exige que se reduzcan los costos del trabajo y por ende, que se desmonten las instituciones laborales: el estado como regulador, las asociaciones

y gremios de trabajadores, la protección para el trabajo y la seguridad social. En este último caso, las reformas orientadas al mercado no tuvieron éxito, y se mantuvo el sistema de prestaciones “universal” pero altamente excluyente.

Así como la inestabilidad económica fue el pretexto para la inminencia del ajuste, la consecuente crisis y exclusión social hizo necesaria la “protección social”. Más allá de cualquier enunciado inicial de política social integrada, se fueron constituyendo en el país consecutivos planes de emergencia con decreciente importancia de reformas y cambios estructurales. Los sistemas de protección social que se llamarían más tarde redes o sistemas de protección contra el riesgo buscaron reformular y “pulir” el contenido de los paquetes compensatorios, depurar los listados de beneficiarios y complementar los servicios de las canastas de protección. En este contexto se enmarca el programa de Bono de la Pobreza (más adelante Bono solidario y Bono de desarrollo humano),³ del cual las mujeres han sido las principales actoras.

En los 90 la protección social así concebida se compone de dos elementos básicos: el sistema tradicional de seguridad social contributiva (que mantiene algunos pilares solidarios, particularmente el seguro campesino), y la protección social no contributiva (o asistencia social), basada en paquetes de beneficios, puntuales y desarticulados, dirigidos hacia la población en pobreza o extrema pobreza. El objetivo de estas prestaciones es el incremento del ingreso en forma inmediata, para sostener

3 El objetivo inicial de este programa fue fiscal: para sustituir o compensar la eliminación el subsidio al gas. Más adelante, el subsidio aparece de nuevo y el bono pasa a constituirse la base del sistema de protección social.

un nivel básico de bienestar (consumo) en períodos de crisis (Cohen y Franco, 2006). Los organismos multilaterales que promueven estas propuestas las etiquetan con el nombre de “trampolín” (Kabeer, 2009), refiriéndose a intervenciones del Estado que provocarán saltos o movilidad ascendente de las familias, al menos en lo relacionado con los ingresos y las capacidades. Otro concepto que surge de la época de las estrategias de reducción de pobreza de corte neoliberal (pero se mantiene en etapas posteriores), es el de la “corresponsabilidad” que implica la intervención directa de la población beneficiaria, ya sea como respuesta al supuesto fracaso del Estado, o para “legitimar” el derecho a través de una contraparte.

A la par con las recesiones en todo el continente Suramericano, Ecuador entra en crisis financiera a finales de los años 90, acompañada por los indicadores más severos en términos de deterioro de la calidad de vida, empleo, pobreza, inestabilidad y decrecimiento de la economía; esto último se frena con la suspensión de pagos externos y la dolarización de la economía, con consecuencias graves en desigualdad, pérdida de activos, emigración y profundización de la exclusión social, pero resultados positivos en estabilidad de precios y mantenimiento de capitales en el país. Sin conexión con los mecanismos reales de distribución, atendiendo a la necesidad de reducir el ratio de la pobreza más que sus factores estructurales, el régimen de bienestar “neoliberal” muestra también agotamientos con desigualdad persistente, trampas de pobreza, un estado débil, capturado y desvinculado de la población, y unas estructuras económicas y sociales excluyentes.

En el ámbito de lo social, se pone en debate el molde neoliberal, especialmen-

te las propuestas de privatización, el nivel de gasto público social, la tensión entre focalización y universalidad. Se plantean en cambio modelos mixtos, con servicios diferenciados de acuerdo a las brechas existentes. En este contexto también se debaten temas de reforma de la seguridad social, fortalecer los componentes solidarios y retomar la provisión pública de servicios. Queda intocada todavía la visión sobre la estructura del mercado de trabajo, cuya normativa y regulación habían quedado desmanteladas desde mediados de los años 90, provocando la generalización del subempleo y la informalidad como formas de inserción laboral, especialmente de las mujeres.

Partiendo de la carta constitucional de 2008, en Ecuador se proponen lineamientos de un régimen de bienestar post neoliberal, que se muestra en la reversión de muchas de las políticas más duras y enraizadas en el modelo económico y social de la época anterior.

El primer eje de lineamientos va de la mercantilización hacia la desmercantilización del bienestar. La noción de seguridad, vinculada con el riesgo del trabajo y el financiamiento individual de esa seguridad migra hacia una concepción universal, vinculada a la ciudadanía, en la que conviven sistemas contributivos y no contributivos, regímenes solidarios de reparto y la incorporación de beneficiarios no relacionados con el trabajo en dependencia o formal. Una innovación importante en este contexto es la consideración de la seguridad social como un derecho universal vinculado esencialmente al trabajo, aun cuando éste no sea remunerado.

El segundo eje por donde transitan los cambios recientes va desde la segmentación o unidimensionalidad del bienestar

hacia una noción más multidimensional. En este eje se incorpora la idea de la protección social integrada o el piso de protección social (acuñada por OIT), la cual propone garantizar un conjunto de derechos básicos, pero no como objetivo sino como punto de partida encaminado hacia la universalización.

Un tercer eje se refiere a la vinculación del “régimen social” y el “régimen económico”. La visión de la que se parte hace una distinción entre la política “económica” y la política “social” a la hora de tratar la generación de ingresos y el empleo. La economía es la encargada de generar empleo y las personas de vincularse al mercado para trabajar y generar ingresos, y la política de financiamiento para las pequeñas economías pretende sostener los mercados laborales segmentados y la producción generalizada de autoempleo, en condiciones de bajo ahorro, calificación y acumulación. La política social, por su parte, compensaba y trataba de cubrir los riesgos, como se dijo antes. El tercer eje de propuesta pretende vincular la estrategia de reducción de pobreza y desigualdad con la movilidad social a través del fomento de la economía a nivel local y en red, con una apuesta fuerte hacia modos asociativos y solidarios.⁴

Un cuarto eje se mueve entre la familiarización y socialización del bienestar. De acuerdo a Martínez (2009), los regímenes de bienestar aluden a la forma en que los Estados enfrentan la redistribución en el marco de las relaciones

capitalistas. 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. Un elemento básico en la familiarización del bienestar está constituido por los programas de transferencias condicionadas monetarias y los denominados “sistemas de cuidado” como se discutirá más adelante. Particularmente, la tarea de cumplir con la condicionalidad de recepción de la transferencia debe ser asumida por las familias en forma directa. Por otro lado, las estructuras de servicios de cuidados son precarias y también son llevadas adelante mayoritariamente por las familias. En este sentido, algunos cambios se han generado en la propuesta de transferencias condicionadas, así como en la provisión pública de servicios de cuidado.

Género y el régimen de bienestar

Como construcción fuertemente genérica, la pobreza también ha producido respuestas basadas en nociones de diferencias de género y normas patriarcales socialmente construidas. Frecuentemente se entiende que “los pobres” se desvían de las normas de conducta apropiadas, y las intervenciones buscan normalizar, integrar y civilizar a quienes de otra forma estarían “fuera de la sociedad”. Las mujeres pobres son tratadas, por lo tanto, de acuerdo a las

4 La discusión sobre la economía solidaria en el marco del modelo propuesto por Ecuador, así como las políticas específicas en este campo sobrepasan el objetivo de este artículo. No obstante, es un punto clave para entender los nudos críticos de los procesos truncados de cambio propuestos en la Constitución, las contradicciones entre este marco legal y las agendas gubernamentales, y el poco avance en el cambio productivo y las estructuras de distribución primaria en el país.

expectativas prevaecientes sobre la virtud femenina, pero además, ellas resultan esenciales en relación a sus hijos e hijas; “mujeres y niños/as”, entonces combinados, se convierten en objeto de la política social y la ley, un proceso en el cual las mujeres son fijadas, no-individualizadas, y consecuentemente destinadas a su rol familiar como madres.

Por otro lado, la economía convencional está basada en los conceptos de mercado, agentes individuales y preferencias exógenas; independientes, que actúan sobre la base de un conjunto de preferencias (un mapa, jerarquizado). Los sujetos económicos son, desde este punto de vista, separables, entre las diversas esferas de la vida; en este caso, entre aquella doméstica, privada, de los afectos y la solidaridad, y aquella pública que busca satisfacer y maximizar el bienestar material en la que prima el individualismo, la competencia y la racionalidad. Por otro lado, el rol del estado como redistribuidor a través de la política social o los regímenes de bienestar buscan incidir, tanto en las motivaciones de esta búsqueda individual, como en las consecuencias del ejercicio económico que esta búsqueda motiva. Es decir, implícito en la política de protección social se ubica un sujeto masculino, blanco, adulto, disociado de relaciones interpersonales y buscador de beneficio: sea individual o del hogar que representa.

A partir de los años 90 la equidad de género adquiere prioridad en todas las discusiones internacionales sobre el desarrollo y se incluye en las metas del milenio. La “feminización de la pobreza” es la justificación principal para que los programas antipobreza, enfocados en la eficiencia, coloquen sus recursos con mayor potencial de impacto. Sin embar-

go, este protagonismo no las aleja de sus responsabilidades para sustentar sus hogares en tiempos de ajuste económico, a través del trabajo no remunerado. Les convierte en intermediarias del Estado para la efectividad —y eficiencia— de las políticas. De hecho, ninguno de estos programas apunta al cambio en el acceso y distribución de recursos entre hombres y mujeres.

Un régimen de bienestar que redistribuye recursos sin tomar en cuenta los roles de género puede profundizar estos roles y las desigualdades intrínsecas en ellos. Por otro lado, si un régimen tiene como intención apuntar a alterar las relaciones de género, no podrá hacerlo si parte de una estructura institucional residual y pocas capacidades redistributivas. Por ello, analizar desde la mirada de género los regímenes de bienestar exige mirar su intención redistributiva en términos materiales o de “clase” (desigualdades verticales entre individuos en general, y entre mujeres), y en términos subjetivos o de “estatus”, es decir, mirando las desigualdades socialmente construidas, es decir, el orden de género. En el primer caso, de acuerdo a Fraser (2003), se apunta a la igualdad como equidad; en el segundo, a la igualdad basada en la diferencia.

En este sentido, los regímenes de bienestar vistos desde su composición permiten distinguir los elementos claves para el análisis desde la perspectiva de género. Rodríguez-Enríquez (2010) menciona como componentes de un régimen de bienestar: i) una combinación de agentes productores del bienestar: Estado, mercado, hogares y “tercer sector”; ii) una composición específica de programas de seguridad social, educación, salud y asistencia social; iii) un

modelo mayoritario de familia; iv) relaciones y grados de dependencia frente al mercado de trabajo, y frente al trabajo doméstico de cuidados; v) un esquema de “solidaridad” (focalización), que puede ir desde individual hasta universal; vi) un modelo de financiamiento; vii) un conjunto de valores, creencias y rasgos culturales predominantes de una sociedad particular; viii) procesos históricos de construcción política de los sistemas de protección social; ix) estructuras institucionales y estatales; x) influencias internacionales.⁵ Para la misma autora, el análisis de la protección social desde la mirada de género, debe partir de la comprensión de la interacción entre los mercados laborales —en términos del acceso a la protección y seguridad (pensiones, salud, seguro de desempleo y otros) a través de sus estructuras de acceso, condiciones y permanencia— y la organización social del cuidado, considerando el rol que hombres, mujeres y hogares juegan en ella: en el primer caso, a nivel micro y, en el segundo, a nivel de toda la sociedad.

Desde el punto de vista de los regímenes de bienestar, Martínez Frazoni (2009), agrupa los países de la región latinoamericana en tres grupos principales, de acuerdo tanto a la combinación de proveedores de bienestar como al rol de las mujeres en esta provisión.

Por su lado, para Martínez-Frazoni (2007), el período comprendido entre inicios de los 90 y mediados de 2000 muestra patrones diferenciadores en los regímenes del bienestar ligados al papel del estado, el mercado y las familias en la producción del bienestar. En el primer

caso, se trata de una “socialización” en la cual se producen los servicios de bienestar socialmente (a través del estado) y se financian vía recursos públicos; en el segundo caso (mercantilización), se adquieren los servicios en el mercado; en el tercero, las familias se encargan de proveer de los servicios, en su mayoría vía trabajo doméstico no remunerado. No solamente en regímenes neoliberales sino también durante las crisis económicas y de desempleo los sistemas han sido “familiarizados”, ante ausencia del estado o limitación de los recursos (o servicios) privados. En este contexto, Martínez-Frazoni (2007), considera que los regímenes de bienestar latinoamericanos han sido en gran parte informales dado que una gran proporción de la población depende para su bienestar de arreglos familiares y comunitarios, es decir, está excluida de los procesos formales y estatales. Dentro del régimen “familiarista”, con grados de mercantilización de la fuerza de trabajo menores así como los grados de protección e intervención estatal en lo social, se ubica a Ecuador. Adicionalmente la autora añade algunas variables relacionadas con las brechas de género en la producción del bienestar y su participación laboral y define una tipología aumentada de regímenes de bienestar, en donde Ecuador se ubica como “patriarcado público estatal”, con presencia importante de mujeres en el mercado laboral pero alta presencia de familias tradicionales.

A pesar de su ingreso masivo al mercado laboral, la tarea primordial asignada socialmente a las mujeres ha seguido siendo la familia. Es decir, en el ámbito

5 Rodríguez-Enríquez, citando a Draibe y Riesco (2006), en Esquivel et al. (2012).

privado no fueron aplicados los principios “liberales” de la arena pública. De hecho, las necesidades de las mujeres han sido asociadas más a su rol en la familia como madres y esposas. Es decir, el bienestar de las mujeres ha estado basado en supuestos “maternalistas”, con lo cual los derechos estaban asociados a la “virtud” de ser madres (Molineux, 2000). A lo largo de la historia, las madres han sido reconocidas como principales sujetos de la asistencia social, ya sea en matrimonio o como madres solteras. Los beneficios eran recibidos, sin embargo, en función del mayor interés: sus hijos. La maternidad incluso ha sido un argumento potente para la regulación estatal y las políticas sociales por parte de los movimientos de mujeres, en el marco de exigencias sobre regulación de las horas de trabajo para evitar la sobreexplotación y cuidar las funciones maternales. Nacen en este contexto los permisos de maternidad y la restricción de horas laborales, con lo cual, bajo un principio “paternalista”, se agrupa a las mujeres y niños/as entre los grupos prioritarios para la protección social. De hecho, estas medidas se consideran necesarias para salvaguardar las capacidades reproductivas de los países, así como su “acervo moral”.

La protección social, relacionada con el rol proveedor, ha estado a cargo del esposo, en representación de su esposa e hijos/as. Por otro lado, los activos también han estado a su cargo, a través de mecanismos de titulación, a su nombre o al de ambos, hasta la actualidad (Deere, 2010). Por otro lado, la baja calidad y alcance de los regímenes de bienestar y protección social en la región no permiten que gran cantidad de la población acceda a sus beneficios, aun cuando

muchos derechos civiles y políticos de las mujeres son alcanzados, ya que estos regímenes continúan siendo restringidos al empleo formal, de modo que el acceso de las mujeres solo puede darse a través de este empleo, el Estado, la iglesia o sus maridos.

En su momento bienestarista, la política social estuvo enfocada en la consideración de las mujeres como beneficiarias de la asistencia social, dependientes y representadas por su cónyuge (o su padre), respondiendo al desarrollo histórico de las economías capitalistas occidentales que determina como estructura organizativa de los hogares la preeminencia del modelo “varón proveedor-mujer ama de casa”. Esto es, las personas se agrupan básicamente en familias nucleares, que se organizan a través de la provisión de un ingreso monetario por parte del hombre asalariado en el mercado de empleo, y la provisión de trabajo doméstico no remunerado por parte de las mujeres. Por otro lado, las mujeres acceden en forma estratificada y diferenciada a los servicios básicos y a la educación; su acceso está condicionado por barreras transmitidas desde la cultura y las reglas, que se irían desmontando poco a poco en el futuro.

Esta situación determinó la posición de los hombres y las mujeres en la distribución de recursos al interior de los hogares. Mientras la contribución monetaria al hogar es valorada socialmente como más importante que las contribuciones no remuneradas del trabajo doméstico, las mujeres se encuentran en una situación de desventaja que se refleja en la distribución y control sobre los recursos y el bienestar frente a las demás personas en el hogar. De hecho, participar en el mercado de trabajo otor-

ga una suerte de “salario social”, ya que al estar los esquemas de seguro social basados en la situación ocupacional de las personas, profundizan la dependencia de las mujeres, que son beneficiarias únicamente como esposas o hijas.

En un segundo momento a partir de mediados de los 80, a la par con el cambio de régimen de bienestar, el debilitamiento del salario familiar viene acompañado de la limitación de las relaciones de trabajo estables y la entrada al mercado de trabajo de una mano de obra menos calificada y más flexible, que aparece en las recesiones, es más susceptible de caer nuevamente en el desempleo, y cuya presencia se evidenciaba ya en la década anterior. La creciente entrada de las mujeres al trabajo también cambia su posición como sujetos económicos y su relación de dependencia.

No obstante, siendo el mercado laboral una institución en donde se reproducen las relaciones de género y las valoraciones de las tareas y aportes de hombres y mujeres, el ingreso al mercado se produce en desventaja, con expectativas más bajas, con condicionamientos, con restricciones de tiempo. Esta desventaja se amplía en un contexto de carencia de políticas de protección laboral, seguridad y empleo.

En los programas de reducción de pobreza de los años noventa, las mujeres juegan un rol clave. La equidad de género adquiere prioridad en todas las discusiones internacionales sobre el desarrollo y se incluye en las metas del milenio. La “feminización de la pobreza” es la justificación principal para que los programas antipobreza, enfocados en la eficiencia,

coloquen sus recursos con mayor potencial de impacto. Las mujeres se convierten en la población prioritaria para las iniciativas de microcrédito, transferencias y proyectos participativos. Sin embargo, este protagonismo no las aleja de sus responsabilidades para sustentar sus hogares en tiempos de ajuste económico, a través del trabajo no remunerado.

Por otro lado, el enfoque de equidad de género no permeó ni el discurso ni la praxis real de las políticas sociales y de protección. Por lo general, se ha requerido el ejercicio de influencias externas, oportunidades extraordinarias o, con suerte, una institucionalidad de género (los mecanismos de la mujer) con poder de incidencia.

Por el lado de la “protección social”, a partir de la instauración de políticas “tipo bono”, muchas de las intervenciones se han enfocado en las mujeres. No obstante, esta focalización en las mujeres responde a la misma técnica política del discurso neoliberal, ya que se da básicamente por dos razones: i) la tendencia a la “feminización” de la pobreza;⁶ y ii) el convencimiento de que las mujeres pueden canalizar mejor los beneficios estatales hacia el bienestar familiar. Es decir, por un lado, una política más “eficiente” es la que se enfoca en quienes son más pobres; y por otro se sostiene en la naturaleza altruista y generosa atribuida a las mujeres.

Como se dijo antes, las madres han sido receptoras privilegiadas de la asistencia social, ya sea en matrimonio o como madres solteras, mientras los beneficios están en función de otros. Ya la economía clásica ubicaba la importancia

6 Se discutirá esta definición más adelante.

de las madres por su capacidad reproductiva y como acervo moral de las sociedades. Los servicios fueron configurados en función de este rol reproductivo. Por ello, el cuidado es naturalizado y moralizado, igual que el sentido de sacrificio que implica su dedicación exclusiva. Pero además este rol viene a ser el “destino de las mujeres pobres” ya que ellas no pueden tercerizar los servicios de cuidado (Molyneux, 2007, Esquivel y Flaur, 2011). Es decir, la noción del cuidado naturalizado resulta en una doble vulneración para las mujeres en pobreza.

En consecuencia, se puede intuir que los regímenes de bienestar no han sido “ciegos” al género, sino que han estado fundamentadas en concepciones “generizadas” sobre necesidades sociales: familiaristas, patriarcales, paternalistas. De hecho, se podría afirmar que los regímenes de bienestar, así definidos han estado feminizados.

Pobreza de las mujeres y las definiciones para la protección social

La definición de pobreza a partir de una carencia material así como las mediciones que de ella se realizan sobre esta base, tan ampliamente criticadas desde el feminismo, tanto por su androcentrismo como por su limitada consideración a aquello no conmensurable y su poca atención a las relaciones de poder que configuran una determinada situación de pobreza.

Un primer elemento de la crítica tiene que ver con la relación entre las mujeres y la pobreza. El feminismo radical plantea que la pobreza de las mujeres vía su trabajo doméstico reproductivo responde a un sistema patriarcal que funciona paralelamente al económico,

en un esquema de explotación de los hombres sobre mujeres, así como de los capitalistas hacia los trabajadores y trabajadoras. Por su parte el feminismo socialista, y más tarde la economía feminista, plantean que las mujeres se relacionan con el capital al generar fuerza de trabajo (y reproducción de la vida), con un excedente que es trasladado al capital. En este sentido, la pobreza de las mujeres transfiere recursos al sistema y se convierte en amortiguadora de las crisis sistémicas. Es decir, existe una correspondencia entre el sistema de género y el sistema capitalista. Esta posición permite explicar la pobreza desde el punto de vista de la economía y su estructura, particularmente de trabajo y empleo, y permite analizar las interacciones entre la desigualdad de género, el sistema económico y la desigualdad y pobreza de la población.

En esta línea, la pobreza estructural tiene que ver con las instituciones y los procesos políticos y económicos que mantienen la pobreza de largo plazo. En el caso de la desigualdad de género, son instituciones genéricas los mercados, los marcos legales y las estructuras culturales (Benería, 1996), que impiden o generan barreras a la participación de las mujeres en iguales condiciones, las colocan en posiciones de subordinación o victimización y debilitan sus posibilidades de decisión autónoma. Por su lado, la pobreza coyuntural tiene que ver con elementos recientes o inerciales debidos a shocks o cambios económicos por cortos períodos: inflación, desempleo cíclico, ajustes económicos. En el caso de las mujeres, algunos estudios han mostrado que las crisis económicas son soportadas por quienes están en el límite inferior de la distribución salarial en el marco de modalidades más intensivas de

participación en el mercado de trabajo en condiciones precarias y bajos salarios (Vásconez, 2011).

Otro elemento relevante en el debate sobre el concepto de pobreza alude a su dimensión y medición. Generalmente en el sistema capitalista las dimensiones más importantes tienen que ver con los ingresos, los consumos, el acceso a servicios (no la buena educación o la buena salud, sino el acceso a los servicios), y bienes, así como la propiedad de activos. En estos elementos las mujeres son más pobres por: menor potencial de generación de ingresos, menor acceso a activos productivos y financieros. Desde esta perspectiva, la pobreza relativa de las mujeres en cuanto a la generación del ingreso tiene que ver con la menor posibilidad de participar en el trabajo remunerado por su rol en la división social del trabajo y los sesgos de género una vez inserta en el trabajo remunerado.

Por otro lado, siguiendo a Sen (1985) en su concepto de pobreza absoluta podemos decir que, independientemente de las circunstancias, el conjunto mínimo de sobrevivencia humana aún se encuentra inequitativamente distribuido, siendo las mujeres las que menores posibilidades tienen de acceder a él. Estas menores posibilidades inciden en su posición relativa lo cual genera una potencial reproducción de la pobreza en la medida en que la base absoluta no sea cubierta. La pobreza de las mujeres contiene más elementos relativos que absolutos, dadas las relaciones no equilibradas y los accesos desiguales, además de que para las mujeres el factor contextual es en ocasiones más determinante que en el caso de los hombres.

En esta línea de críticas a los análisis lineales y unidimensionales sobre

pobreza, asumiendo la visión “seniana” de capacidades, se ha visto también la pobreza como un proceso más que un estado, y en este proceso las personas pobres actúan para sobrevivir y enfrentar situaciones de riesgo; es decir, el énfasis es en lo que se tiene, no en lo que falta. En el caso de las mujeres, la capacidad de producir capital social y relaciones culturales son activos que se incorporan en este acervo lo cual permite visibilizar sus aportes al bienestar (Moser, 1996).

Desde esta visión más compleja se vuelve cuando menos borrosa, la afirmación de que las mujeres son más pobres que los hombres; sin embargo, la evidencia de que es más difícil para las mujeres transformar sus capacidades en ingresos las coloca en desventaja, ya que tienen además menor comando sobre sus recursos. Eso implica una mayor vulnerabilidad —en riesgo de— la pobreza crónica y reciente, así como ante las crisis. Esto no significa, sin embargo, que las mujeres estén “destinadas” a la pobreza sino que son proclives a algunas dimensiones de la misma, en el marco de unas definiciones y valoraciones específicas sobre el bienestar.

En línea con las concepciones multidimensionales, Martha Nussbaum (2000), propone un conjunto de condiciones cruciales para el bienestar desde el punto de vista de las mujeres: la capacidad de vivir un tiempo normal de vida sin muerte prematura; tener una buena salud y nutrición; moverse libremente, estar libre de violencia y decidir sobre opciones sexuales; utilizar los sentidos y la razón con bases en educación adecuada; tener vinculaciones afectivas con otros; formarse una concepción del bien y poder reflexionar sobre el modo de vida propio; integrar formas diversas de

interacción social en un medio no discriminatorio; convivir con preocupación frente a otras especies vivas; de divertirse y jugar; de cambiar el entorno vía participación política y material. Con ello propone una crítica profunda a las miradas lineales de sobre el bienestar, la pobreza y la equidad.

De manera complementaria Grown y otros (2003) agregan los conceptos de agencia y empoderamiento en el bienestar, concebidos como la capacidad de realizar elecciones y decisiones que pueden cambiar resultados; además de algunos de los planteamientos de Nausbaum, se incluyen el acceso a recursos de negociación: ingresos y ganancias; activos, soporte estatal para la familia y para sí mismas. El empoderamiento supone también la participación pública y en instituciones civiles. Una autora muy relevante para el concepto de empoderamiento, que se constituirá en la base para las definiciones del presente estudio, es Naila Kabeer. Esta autora pone énfasis en la expansión de la capacidad para decidir y elegir en un contexto donde ha sido restringida. Las denominadas "estructuras de restricción" se refieren a reglas, costumbres, creencias y valores en relación a lo que deben hacer los hombres y las mujeres, o se derivan de la existencia de instituciones que actúan como "portadoras de género," reproduciendo inequidades de género. Las restricciones pueden ser de dos tipos: "intrínsecas", o "impuestas". Las primeras se refieren a valores y normas que definen los modelos portadores de género, sesgos y estereotipos individuales y sociales. Las restricciones impuestas

tienen que ver con la transmisión de los roles y sesgos del sistema de género hacia las instituciones (Estado, mercado, etcétera). Las restricciones pueden ser de tipo legal o normativo, pero también se muestran en las respuestas diferenciadas del mercado ante mujeres y hombres con iguales características (Kabeer, 2001).

Las definiciones de pobreza que responden al enfoque desarrollista, tienen como característica básica considerar como expresión de la privación de un conjunto de bienes materiales, particularmente ingresos. Adicionalmente, se considera la pobreza esencialmente como un problema individual, sin vinculaciones claras con la estructura productiva o distributiva, y sin relación con esquema alguno de relaciones de poder o conflictos institucionales. En este sentido el sujeto pobre es, indistintamente, un hogar o un individuo. En el caso de las estrategias de medición y superación de la pobreza, al medirse por ingresos, se ubica a las personas en pobreza de acuerdo a su ingreso per cápita, es decir, al ingreso del hogar entre el número de sus miembros, al igual que la medición de pobreza por necesidades, que se refieren a aquellas de las que el hogar carece.

La gran proporción de hogares con jefatura femenina que son pobres, sumado el hecho de que la proporción de mujeres en hogares en pobreza es mayor que la de los varones, ha sido un argumento básico de la denominada feminización de la pobreza.⁷ Aludiendo a la construcción de los regímenes de bienestar descritos, esta noción ha estado detrás no solamente de los análisis de la

7 Concepto atribuido a Diana Pierce, en su artículo "The feminization of poverty: women, work and welfare", publicado en la Revista Urban and Social Change Review en 1978.

pobreza sino de las políticas, en especial aquellas de focalización y, particularmente, en aquellas que tienen que ver con protección de los ingresos.

El enfoque de jefatura de hogar también se ha basado en la idea del hogar como unidad de análisis, y su representante legítimo ha sido denominado “jefe/a”. En este sentido, la feminización de la pobreza también tiene relación con la noción dominante de hogar nuclear tradicional. Por otro lado, quién recibe el beneficio es el hogar, y más específicamente, lo será su representante. Este es el sentido de las políticas de protección y seguridad social. De hecho, los hogares más pobres son justamente los que no siguen la regla: son monoparentales o extendidos y tienen jefatura femenina. La monoparentalidad es una anomalía, fruto del abandono o de la descomposición de los hogares, la migración o la falta de matrimonio formal; y la jefatura femenina está asociada con la falta del perceptor principal. La relación entre este tipo de hogares y la pobreza es fruto de un sistema que coloca como sujeto “incluido”, merecedor de derechos de seguridad social al hogar nuclear tradicional y particularmente al hombre que lo representa. No obstante, como este hogar y este hombre no son los más pobres, la protección social eficientista se focaliza en aquellos que están en menor posibilidad de generar ingresos, y son más vulnerables, para compensar la exclusión y la pobreza relativa que el sistema de seguridad y protección regular han generado.

Algunas críticas a esta noción, provenientes del feminismo, señalan que la evidencia actual no justifica la relación entre jefatura femenina y pobreza (en el caso ecuatoriano existe una diferencia de menos de un punto porcentual entre

la proporción de hogares con jefatura femenina y aquellos con jefatura masculina, en pobreza); adicionalmente esta relación asumida puede encubrir otros aspectos, el más importante es la vinculación de la pobreza con las mujeres, antes que con las relaciones de género, dar prioridad al ingreso por encima de otros aspectos de la privación, y orientar la política hacia la “víctima” como responsable de la superación de la pobreza, en el marco de la noción individualista de la pobreza. Otro riesgo derivado es omitir la desigualdad como elemento central para explicar (y combatir) la pobreza, tanto a nivel de desigualdad vertical (entre niveles o estratos socioeconómicos) como horizontal (grupal o por características; como la desigualdad entre hombres y mujeres).

Las transferencias monetarias y las redes de seguridad como habitus de las mujeres pobres

Las transferencias monetarias nacen como compensación ante el riesgo de caer en pobreza, o enfocadas en una población específica. Más adelante, la transferencia asume la condicionalidad como mecanismo de acondicionamiento de la conducta de la población hacia lo que se considera como bienes preferentes, pero dado que está dirigida a la población en pobreza, es la conducta de esta población la que se acondiciona. Se asume además que las familias (las madres) reaccionan en forma racional ante un incentivo económico monetario, con mayores inversiones en capital humano. Para Rodríguez (2011), el Estado retoma de esta forma la “conducción” o el rol activo en la población cuando se incorporan las condicionalidades. Las

condicionalidades han ido dirigidas sobre todo a los hijos e hijas, a su formación, salud, nutrición, entre otros.

La imposición de condiciones puede constituirse en una poderosa justificación política para la entrega de transferencias a la población pobre. Es decir, puede ser más socialmente aceptado que la transferencia implique una obligación frente a que sea entregada sin contraparte, permitiendo que las familias puedan utilizarla según su propia decisión, cuando se trata de recursos de toda la nación.

No obstante, la "racionalidad económica" que subyace detrás de la condicionalidad entra en contradicción con la consideración de las personas como relacionales, y sus relaciones socialmente construidas. La teoría económica no ortodoxa ha mostrado que las decisiones no se toman para la satisfacción o la utilidad personal, ya que están atravesadas por relaciones de poder, en este caso, de género, que en muchos casos son perjudiciales para las mujeres. El supuesto de que las mujeres son las mejores depositarias de la transferencia porque trasladan el beneficio a sus familias implica pensar que el rol del cuidado es también natural y que, es solo de ellas la responsabilidad sobre sus hijos e hijas. Por otro lado, la condicionalidad implica también que un sistema de incentivos económicos generará una decisión acertada sobre inversiones en capital humano. No obstante, la feminización de la pobreza tiene que ver con las pocas capacidades de las mujeres para generar ingresos propios, que mejorarían sustancialmente si invirtieran sus recursos en sus propias capa-

idades. Es decir, el comportamiento de las mujeres y la sociedad frente a estos programas no puede ser explicado a través de la noción de racionalidad sobre la que se construyeron al inicio.

Finalmente, son consecuencias de esta lógica al interior de las familias cambios en la responsabilidad de los varones respecto a sus hijos e hijas (Rodríguez, 2010), y que se mantenga como natural el considerar que las mujeres son las principales responsables del cuidado del resto de la familia, así como incrementos posibles en la intensidad de la carga de trabajo de las mujeres. Además, si bien no ha sido verificado en el caso ecuatoriano, puede existir el riesgo de que las beneficiarias permanezcan en la inactividad, debido sobre todo a desincentivos de búsqueda de trabajo. Este último proceso, unido al potencial desincentivo de salir de la pobreza (o su merecimiento), se conoce como trampa de la pobreza.⁸

Al año 2013 el valor de la transferencia alcanza el 8% del valor per cápita correspondiente al grupo de consumo alimentos de la canasta familiar vital; no obstante, para los hogares en extrema pobreza representa el 30% de su ingreso, por lo cual el efecto que tiene, de acuerdo a las evaluaciones explicadas anteriormente, es importante en cuanto a consumo de alimentos, que es el gasto más importante que se realiza con estos recursos. La cobertura de la transferencia es del total de la población en pobreza (de acuerdo al índice de registro social).

Las madres receptoras del bono son en promedio mayores al promedio poblacional. La edad promedio dismi-

8 Si bien no se han realizado mediciones de la magnitud de la trampa de pobreza generada por el BDH, existe evidencia de que en ciertos estratos sociales el bono puede desincentivar la búsqueda activa de empleo, o cuando menos reducir el tiempo de búsqueda.

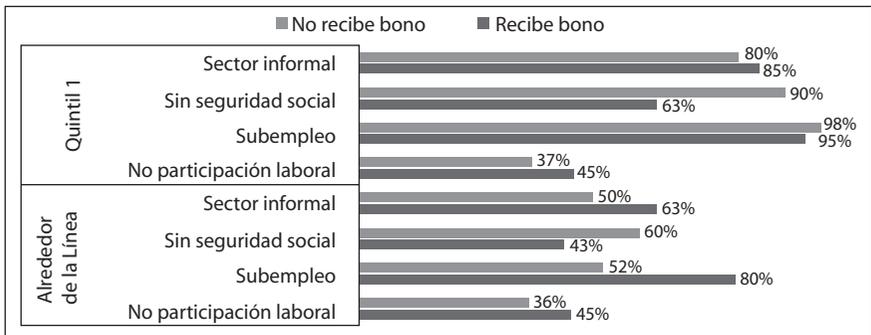
nuye a medida que el “quintil” (estrato) equivalente del registro social sube.⁹ Si se incluyese en el análisis a toda la población del registro social, es decir a la población mayor a 65 años que recibe la pensión jubilar, la población mayor a 51 años sumaría el 71% de todo el quintil. Esto muestra que las personas de mayor edad están expuestas a mayores vulnerabilidades materiales. Si se analiza la estructura etaria de la población receptora del BDH en 2003 se encuentra que la proporción de la población entre 50 y 60 años era 10 puntos menos, lo cual podría mostrar que las mujeres que en 2004 tenían 40 años ingresaron al bono y han permanecido durante este período como receptoras.

Las familias de las llamadas “madres del bono”¹⁰ son mayoritariamente nuclea-

res (50%), pero existe una proporción importante de hogares monoparentales, llegando al 34%. Por otro lado, las madres indígenas están sobre representadas entre quienes están en el estrato más bajo equivalente del registro social (casi la mitad de ellas indígenas), a pesar de que en promedio la población indígena representa el 12% del total ubicado bajo la línea de pobreza del registro social.

La mayor parte de las jefas de hogar del Registro social está en condición de ocupación. El desempleo es un poco más bajo que el promedio nacional, pero la tasa de no participación es más elevada considerando que se trata de jefas de hogar. Las jefas mujeres tienen menor tasa de desempleo que los hombres, pero también mayor tasa de no participación.

Gráfico 1
Ecuador: Características de la inserción laboral por recepción del BDH



Fuente: ENEMDUR, 2013

- 9 El registro social es el mecanismo a través del cual se recoge información socioeconómica de las familias con la finalidad de establecer un índice sobre la base del cual ubicar a la población beneficiaria de la transferencia monetaria. Los quintiles hacen referencia al valor del índice que equivale a los distintos quintiles de pobreza por consumo vigentes al momento de establecer el registro.
- 10 La transferencia fue focalizada específicamente en madres. Dado que desde 2007 el bono de desarrollo humano se entrega también como pensión no contributiva a personas adultas mayores y con discapacidad, la transferencia a las madres pasó a conocerse informalmente como “bono madres”.

Fuera de la recepción del BDH, la mayor parte de los jefes y jefas de núcleo tienen una gran diversidad de fuentes de ingresos, la mayor de las cuales proviene del trabajo. No obstante, en los quintiles más bajos se encuentra un 11% de personas que no recibe ingresos, salvo las transferencias gubernamentales; estos casos son fundamentalmente de familias con jefes varones jóvenes y mujeres jefas de zonas urbanas.

No obstante, más allá de la cantidad y de la posibilidad efectiva de realizar gastos o cubrir necesidades, hay tres elementos relacionados con la pobreza y la recepción del bono que hacen referencia a elementos importantes del empoderamiento (Armas, 2005.). El primero tiene relación con el sostenimiento del cuidado: el trabajo de cuidados en Ecuador para las mujeres en pobreza extrema es cerca del doble que para las mujeres en hogares no pobres, debido entre otras razones a la falta de acceso a un sistema de servicios de cuidado que deben suplir además dada la corresponsabilidad. Esto genera entre otros, tal como señalaban varias autoras mencionadas anteriormente, que las mujeres pobres tengan como destino el rol de cuidadoras, lo cual va en detrimento de su empoderamiento y decisión autónoma.

Otro elemento del empoderamiento es la posibilidad de socialización más allá del espacio del hogar; la salida para el cobro del bono significa la posibilidad del afuera y más que eso, en ese afuera poder ejercer una decisión sobre recursos que consideran suyos, y aparecer ante su familia como proveedoras, que es el tercer elemento. El cuarto elemento tiene que ver con la posibilidad de negociación dentro del hogar. Al respecto Armas (2005), considera que si bien la

disponibilidad de liquidez mínima inmediata puede ser un elemento de poder para las mujeres, es altamente inestable y frágil, dado que no se trata de un ingreso propio que, como se dijo antes, es asumido como temporal y se busca no depender de él.

Si bien las mujeres entregan este ingreso como un “aporte” que les da derechos a cambio, comando o control, una consecuencia grave sería que este “derecho” temporal les sea extraído. No obstante, claramente la transferencia monetaria no ha colocado a las mujeres en una mejor situación frente a los derechos de la protección social, sino más bien las ha ubicado como un grupo subalterno frente al Estado y al mercado, sin tocar las relaciones de género o potencialmente ahondándolas.

Protección social “contributiva”: (in) seguridad frente a la pérdida de ingresos y desempleo

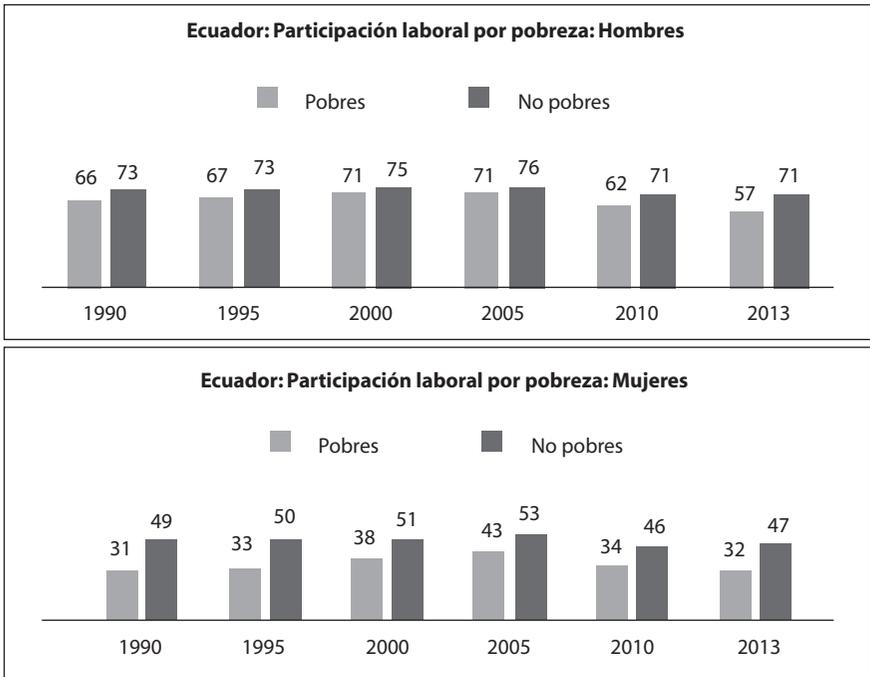
Reflexionar sobre el desempleo desde la reproducción social nos remite a reconsiderar el concepto tradicional de desempleo en tanto reflejo de una negociación de salario, o de falta de emparejamiento entre la oferta y la demanda. La reproducción de la fuerza laboral involucra un proceso productivo basado en la división sexual del trabajo. La oferta laboral es entonces fruto de un conflicto en el espacio reproductivo, y el desempleo (y el subempleo, que equivale a una situación de “desempleo parcial” o encubierta) está dado por desbalances entre esta oferta, que proviene de la reproducción, y la demanda, que proviene de la producción. De modo que la distribución entre salario y ganancia está centrada en las tensiones entre las condiciones de vida y la acumulación.

La vinculación más cercana al mercado de trabajo en el caso de las mujeres pobres es el sector informal en las zonas urbanas y el trabajo familiar no remunerado en las zonas rurales. El empleo “formal”, es decir, con un horario completo, en tareas calificadas y sectores considerados “modernos” es una meta para quienes tienen al menos un título de bachillerato, a pesar de que la brecha salarial de género se mantiene mientras mayor es el nivel educativo. Cuando la educación es más baja, las mujeres raramente aspiran a un trabajo mejor pagado. La misma búsqueda de empleo para las

mujeres menos educadas y más pobres gira en torno a trabajos de baja cualificación y aún más baja aspiración salarial.

La oferta de trabajo de las mujeres en pobreza es menor que la de las mujeres en estratos sociales más altos. Y la brecha de participación entre hombres y mujeres es mayor en el caso de las mujeres en pobreza. Si bien como se observa en el gráfico 3 la participación laboral se ha reducido en los últimos años, la mayor reducción se ubica en los varones en condición de pobreza, por lo cual la brecha de género se reduce también con mayor rapidez entre la población en pobreza.

Gráfico 2
Ecuador: Tendencias en participación laboral por sexo



Fuente: ENEMDUR, 2013

Si bien el ingreso al mercado laboral permite que su ubicación de “representadas por...” frente a la protección social, cambio, éste depende de la forma en que se involucran en el dicho mercado. Si lo hacen ininterrumpidamente y en relación de dependencia, accederán a los beneficios de la seguridad social. Pero un historial de inestabilidad o informalidad (como aquel que ostenta gran parte de la población de madres jóvenes en Ecuador), basado en las necesidades del cuidado, no permitirá este acceso.

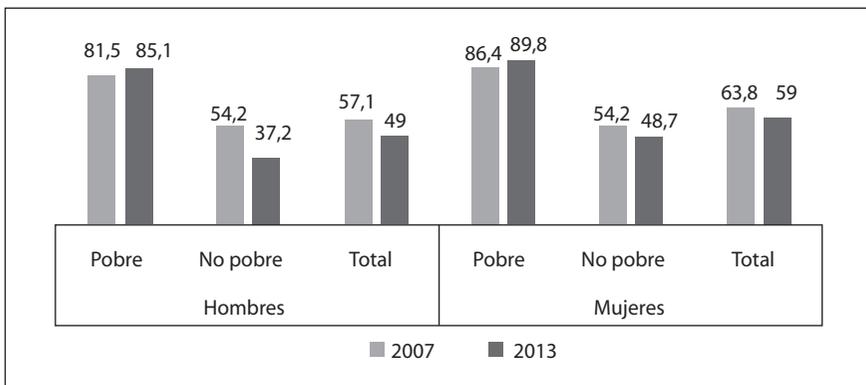
Por otro lado, cambia su posición como sujetos económicos y su relación de dependencia pero; la prioridad del trabajo de cuidados a cargo de las mujeres no cambia, ni en el imaginario social ni en las “señales” que el mercado recibe, otorgando así a las mujeres un rol secundario en la generación y comando de recursos y en la percepción social de “jefatura de hogar”.

La otra cara de la participación laboral es la de no búsqueda de trabajo, que

puede ocurrir por su dedicación al trabajo doméstico, estudios, discapacidad o jubilación. En el caso de las mujeres de entre 18 y 64 años, la causa principal se relaciona con el trabajo doméstico. Del total de mujeres en edad de trabajar el 40% no participa por esta razón en el mercado. Para mujeres pobres este porcentaje alcanza el 70%.

A 2013, el desempleo de las mujeres es 45% mayor al de los hombres. Por otro lado, el subempleo ha sido históricamente un problema grave en el mercado laboral ecuatoriano, en especial, a partir del año 2000. No obstante, a partir de 2002, tiende a bajar y ser reemplazado por el empleo pleno. Entre 2007 y 2012, el subempleo para los hombres se reduce de 57% a 49% y de 63,8% a 59% en las mujeres. Sin embargo, la situación varía si se analiza este indicador para la población en pobreza, en cuyo caso las tasas de subempleo se mantienen bastante elevadas.

Gráfico 3
Ecuador: subempleo por sexo y pobreza (% PEA)



Por lo general, los sistemas de seguridad social han estado fundamentados en dos principios básicos: el principio de “solidaridad”, en el cual se refleja el rol redistributivo del Estado, y el principio del “seguro” como tal, mediante el cual las personas están obligadas a asegurarse en forma individual durante el tiempo que generen ingresos, con la finalidad de propiciar ahorro para potenciales riesgos enfrentados por las mismas personas en el presente o el futuro.

Desde una perspectiva de género, el segundo principio contiene sesgos, dados por la estructura de los mercados de trabajo. El acceso a los derechos de la seguridad social reproduce las desigualdades del mercado laboral producidas en la participación laboral y en las condiciones de trabajo una vez ingresado a él (períodos y continuidad de las contribuciones, por ejemplo). En Ecuador a diciembre de 2013 el 40% de la población ocupada está afiliada a la seguridad social. Entre la población no pobre, este acceso es de 48% para los hombres y 33% para las mujeres; mientras que para la población en pobreza, estos porcentajes son de 33% para los hombres y 18% para las mujeres.

Adicionalmente, los sistemas de seguro social contributivos fueron constituidos a partir de un modelo de familia nuclear tradicional, que acoge a las personas que están en empleo y consideran dependientes a quienes no están afiliados (generalmente quienes no están trabajando en el mercado o no tienen relación de dependencia); por ende la persona que no está afiliada, que sigue siendo mayoritariamente mujer, no tiene acceso a los beneficios que tiene el contribuyente, dado que el sujeto de derechos ha sido siempre el individuo. Esto, en el caso

de Ecuador, está siendo modificado: el sistema de seguridad social reconoce el acceso a la salud de cónyuges dependientes, si el afiliado lo solicita, con un costo bajo; no obstante, esto no le da acceso a pensiones y, el derecho a salud se extingue en caso de divorcio, dado el supuesto familiarista del beneficio. Es decir, al no existir familia tradicional o haber desvinculaciones del núcleo familiar el individuo no accede a derechos asociados.

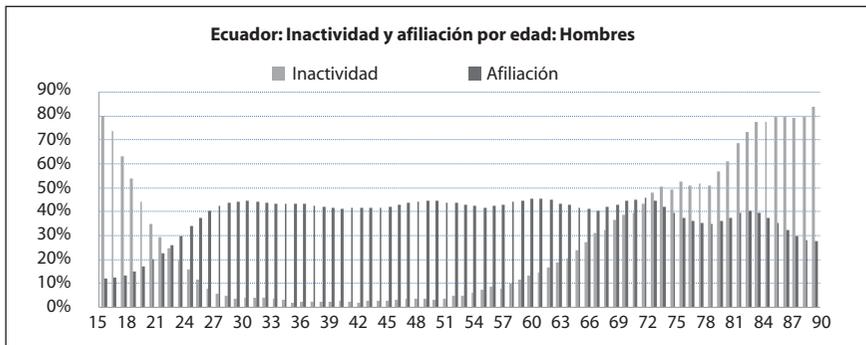
Por otro lado, las personas dedicadas exclusivamente al trabajo no remunerado en el hogar (“amas de casa”) constituyen el 68% de la población no activa mayor a 45 años, y el 42% del total de no activos (cerca de 1,7 millones de personas). El nivel de inactividad muestra una triple vulnerabilidad a partir del sistema de género: la dedicación al cuidado, la no remuneración y la no protección social. Sobre este tema se ha planteado una Ley que propone la incorporación de las “amas de casa” a la seguridad social, bajo un régimen contributivo bajo (financiado mayoritariamente por la familia, en donde probablemente será el cónyuge perceptor). El principio básico de la ley es la retribución al trabajo de cuidados realizado “toda la vida”, que ha mantenido a estas personas fuera de los sistemas de seguridad. No obstante, la ley incluye a toda la población de amas de casa, sin distinción de edad, es decir, sin considerar que en este grupo existen personas en edad de trabajar, que estarían en potencialidad de ingresar en el sistema de seguridad social formal. Hay varios elementos de preocupación en esta normativa. Primero, que todas las mujeres realizan trabajo doméstico no remunerado, y ésta es justamente una de las barreras a la realización de incorporación al trabajo en el sector formal, con pleno empleo

y afiliación a la seguridad social, y lo hacen independientemente de su condición de trabajo en el mercado. Muchos de los regímenes laborales en los que están involucradas las mujeres, no activan su afiliación a la seguridad social, en muchos casos por estar en trabajo autónomo. El reconocimiento del trabajo doméstico a las mujeres trabajadoras está por fuera de esta normativa, con el riesgo de quedar invisibilizado. Orientarse hacia la población que realiza trabajo doméstico en forma exclusiva, muestra el sesgo de dualidad: el sistema económico por un lado, y el “ámbito de cuidados” por otro, no relacionado con la economía, sin interacciones o influencias entre ellos. Por otro lado, proponer como grupo “beneficiario” a todas las mujeres que realizan trabajo doméstico en forma exclusiva genera una lógica perversa de asociar, nuevamente, el trabajo de cuidados a las mujeres, no “porque lo han hecho toda la vida”, sino, justamente “para que lo hagan”. En términos concretos, la política potencialmente afirmaría e incentivaría la división sexual del trabajo e incluso profundizaría las probabilidades de existencia de violencia hacia las mujeres por parte de

sus potenciales “financiadores”. Por otro lado, si bien la incorporación de mujeres (y hombres) adultas mayores que no han podido contribuir a la seguridad social durante su vida es necesaria, también es necesario que este derecho active otros derechos de protección social, particularmente salud (que no está contemplado en la ley). Pero lo clave es que no debe ser igual el acceso al derecho a seguridad social de las mujeres que no están en el mercado laboral y pueden estarlo por edad, capacidades o voluntad, pero no lo hacen debido a una restricción “impuesta” por el sistema de género.

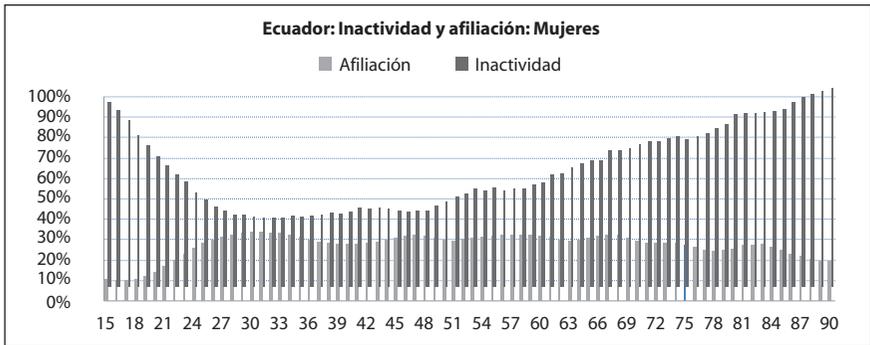
Si bien es necesaria la incorporación de toda la población si se trata de un sistema universal (como se plantea en la Constitución), el monto (considerado “retribución” por el trabajo de cuidados no remunerado), la fuente y tipo de financiamiento, pueden tener potenciales consecuencias negativas en las relaciones intra-hogar y en el confinamiento de las mujeres al rol tradicional de cuidado. Es necesaria por ende una profunda discusión sobre las implicaciones de esta propuesta.

Gráfico 4



Fuente: ENEMDUR, 2013

Gráfico 5



Fuente: ENEMDUR, 2013

Un cambio importante, en línea con otros países en Latinoamérica es el sistema de aseguramiento no contributivo para la población que no puede acceder a un sistema de pensiones dado que no ha contribuido o no le es posible contribuir a este sistema. Las pensiones no contributivas cumplen con esta función. A 2013 el sistema de aseguramiento cubre la mayor parte de la población en situación de no contribución o inactividad. En el caso de los hombres, la cobertura es superior al nivel de inactividad, no obstante, este nivel corresponde a la participación activa en el mercado laboral. En el caso de las mujeres, dada la gran importancia del nivel de no participación, opera el aseguramiento no contributivo para cubrir a esta población. Sin embargo, los montos correspondientes a estas coberturas son más bajos que la pensión contributiva y no habilitan el acceso a derechos como salud y otros elementos de la protección social como seguridad por desempleo o cesantía. Los beneficios de los sistemas tradicionales son mayores aunque no existan condicionalidades. El beneficio de la seguridad social está dado por un ingreso

en el mercado laboral mientras que en el de las pensiones no contributivas se limita de acuerdo al fondo de recursos disponibles.

Un modelo simple que calcula los factores asociados con la precariedad laboral, entendiendo ésta como la combinación de la carencia de las siguientes condiciones: estabilidad, remuneración, trabajo calificado, seguridad social, contabilidad y registro para impuestos, empleo pleno (horas y nivel salarial), indica que la condición de precariedad tiene que ver con muchas características de las personas que son distintas de su formación o calificación, o su experiencia. En cuando al estrato socioeconómico, la precariedad está directamente relacionada con la condición de pobreza y las diferenciaciones socioeconómicas. Los índices promedios de precariedad son mayores en el caso de las mujeres que los varones, salvo en el quintil más alto. Es decir, la brecha de género en precariedad laboral es mayor para las mujeres más pobres.

Si correlacionamos el índice de precariedad con una serie de variables de condición de mujeres y hombres, encon-

tramos que el trabajo no remunerado de cuidados también incrementa la precariedad, inclusive, en mayor medida, que el número de hijos e hijas. Controlando por otras variables relacionadas con

género, podemos observar también que variables combinadas tienen efectos más fuertes: ser mujer indígena incrementa la probabilidad en 20 puntos más que la variable “indígena” sin combinar.

Tabla 1
Efectos asociados a la precariedad laboral

	Coeficientes	Error estándar	Sig p<=0,005
Mujer	,060	(0,00032)	***
Educación superior	-,144	(0,00029)	***
Primaria o menos	,078	(0,00025)	***
Hijos_as menores a 5 años	-,027	(0,00019)	***
Indígena	,038	(0,00056)	***
Rural	,036	(0,00028)	***
Afrodescendiente	,015	(0,00048)	***
Edad mujer 16-45	-,041	(0,00031)	***
Trabajo doméstico no remunerado	,002	(0,00001)	***
Mujer_indígena	,018	(0,00075)	***
Quintil 1	,129	(0,00033)	***
Quintil 5	-,160	(0,00025)	***
Agricultura	,123	(0,00031)	***
Manufactura	-,063	(0,00033)	***
(Constante)	,400	(0,00026)	***

Errores estándar en paréntesis

** significancia al 90%; *** significancia al 95%

Reflexiones finales

¿Qué temáticas surgen como las más importantes en el debate sobre la equidad de género en la protección social? Dejando pendiente por el momento la discusión sobre los elementos culturales del sistema de género en los regímenes de bienestar, tres elementos fundamen-

tales han entrado en la discusión para la construcción de políticas que se fundamenten en la equidad, y pongan el sostenimiento de la vida en el centro del sistema económico y social.

El primero hace referencia a la universalidad de los sistemas de protección. Si bien los sistemas de seguridad social concebidos hace 5 décadas tenían

INTENCIÓN universalista, las formas de inserción de la población al mercado laboral y sus múltiples sesgos de exclusión, así como la forma como se estructuraron los mercados laborales distorsionan esta "intención" generando un sistema que ha sido históricamente excluyente y regresivo (particularmente en lo relacionado con pensiones). Al respecto hay al menos dos líneas importantes de discusión y propuestas. La primera hace referencia a la construcción de sistemas de aseguramiento complejos e integrados, que contemplan pilares contributivos, solidarios y no contributivos. El último elemento implica la transformación de las transferencias monetarias en mecanismos de seguridad de consumo para población que no tiene posibilidades de contribución, en donde las mujeres, principalmente de la población adulta mayor, constituyen una mayoría. El elemento clave de discusión en este caso es la generación de financiamiento estable, así como la transición hacia un mecanismo de aseguramiento que reconozca de igual forma las diferentes modalidades de trabajo.

La segunda línea de discusión es la construcción de un Piso de protección social, que ha sido definido como una red de seguridad que garantice que ninguna persona caiga por debajo de un nivel mínimo, pero que no estigmatice ni diferencie (en línea con el "merecimiento de pobre") a la población, es decir, con carácter universal. El Piso de Protección Social constituye un conjunto de servicios esenciales y transferencias básicas a los que deben tener acceso todos los ciudadanos y ciudadanas para satisfacer sus necesidades de protección social. En este sentido, esta política tiende a superar el problema de inclusión/exclusión, así como el de la estratificación típica

de los antiguos sistemas universales. La noción de piso (mínimos crecientes o mínimos básicos) apunta a apalancar el conjunto de accesos para generar un escalón superior de oportunidad. La universalidad por su lado garantiza que, aun cuando la necesidad no exista, el derecho permanezca. En lo relacionado a la seguridad social, es necesaria una profunda reflexión del aporte del sistema en la incorporación de las mujeres al trabajo formal, la construcción de un sistema de aseguramiento que considere la población que ya no está en posibilidades de ingresar al sistema formal de contribución o requiere de un subsidio estatal, solidario o no contributivo, que fomente la equidad intergeneracional, vertical y entre hombres y mujeres.

Un segundo elemento de discusión ha sido el de la reorientación de la protección social hacia la movilidad y la promoción social. Uno de los quiebres fundamentales de las agendas del régimen de bienestar "post neoliberal" es la incorporación de políticas económicas dentro de las estrategias de superación de pobreza y desigualdad. En el caso de la equidad de género, esto implica visualizar la promoción y movilidad social como claves para la ruptura de la dependencia frente al Estado y su condición de pobreza ideal. Un elemento conflictivo a discutir será el proceso de "salida" del régimen de transferencias. Un modelo que ha cubierto por más de 15 años a algunas generaciones de mujeres ha generado una relación específica con el Estado, de la que será complicado separarse. ¿Qué y hasta dónde el Estado debe proveer de un proceso de acompañamiento? Debe incluir el proceso de movilidad social a toda la población o estar enfocado en la población que se

encuentra en pobreza? Deben discutirse propuestas de ingreso ciudadano para evitar trampas de pobreza y universalizar el derecho a la protección social, independientemente de los vaivenes de la economía. Es decir, el debate retorna a la universalización, pero también toca elementos básicos del modelo de Estado y los límites o no de los derechos.

Por otro lado, la vinculación al mercado laboral en condiciones dignas, depende no solamente de la política de protección social ni de la reorganización social del trabajo, sino de la estructura misma de la economía y sus posibilidades de empleo. La reflexión sobre el rol de la protección social en el contexto de cambios estructurales en la economía se hace por ello imprescindible.

Bibliografía

Arriagada, I. y Ch. Mathivet

- 2007 "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores". *Serie Políticas Sociales* 134. Santiago: CEPAL.

Armas, A.

- 2005 "La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano", CEPAL, Chile

Asamblea Nacional Constituyente

- 2008 Constitución del Ecuador 2008. Disponible en: www.asambleanacional.gob.ec

Asamblea Nacional Constituyente

- 2009 Ley Reformativa a la Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, 2009.

Barba, C.

- 2005 "Paradigmas y regímenes de bienestar", en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José.

Berik, G., Rodgers, Y. y Seguino, S.

- 2009 "Feminist Economics of Inequality, Development, and Growth", *Feminist Economics*, 15 (3):1 - 33.

Bertranou, F.

- 2010 *Iniciativa del Piso de Protección Social. Piso de protección Social en Argentina.*

Argentina: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Chant, S.

- 2003 "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", *Serie Mujer y Desarrollo* N° 47, Santiago de Chile: CEPAL.

Carrasco, C.

- 2003 "Tiempos, trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino". Carrasco (ed.). *Mujeres y Economía*, Cap. 2, Madrid: Icaria.

Carrasco, C.

- 2001 "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?". *Revista Mientras Tanto* N° 82, Barcelona: Icaria Editorial.

Cecchini, S. y Madariaga, A.

- 2011 *Programas de Transferencias Condicionadas Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuaderno 95. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.

Cecchini, S. y Martínez, R.

- 2011 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, GIZ, CEPAL, Libros de la CEPAL 111.

CEPAL

- 2011 *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Chile.

Deere, C.

- "Household wealth and women's poverty: conceptual and methodological issues in assessing gender inequality in Asset ownership", en *International Handbook on Gender and Poverty*, Sylvia Chant, ed, Elgar Publishing, Inglaterra.

Draibe, S. y Riesco, M.

- 2006 *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, Chile: CEPAL.

Esquivel, V.

- 2012 *Economía Feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. República Dominicana: Creative Commons.

Golbert, L.

- 2006 *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*, Reunión de expertos: Gestión y financiamiento de las políticas que afec-

- tan a las familias, CEPAL, 16 y 17 de octubre 2006.
- Martínez, D.
 2011 *Documento Técnico para el diseño de una estrategia de salida/graduación del Bono de Desarrollo Humano*. Quito: MCDS/ MIES/PPS. Cooperación Técnica del Banco Mundial.
- Martínez Franconi, J.
 2009 *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?*, España: Fundación Carolina, CeALCI.
- Molyneux, M.
 2007 *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?* Ginebra: Unrisd. Gender and Development Programme Paper 1, USA.
- Pazos Morán, M.
 2010 "Introducción. Políticas Fiscales y Equidad de Género". En: M. Pazos Morán (dir.) y M. Rodríguez (coor.) *Fiscalidad y equidad de género*. Madrid: Fundación Carolina - CeALCI. DT 43.
- Ponce, J. y Martínez, S.
 2005 "Mujeres y Educación". *Mujeres ecuatorianas entre las crisis y las oportunidades 1990-2004*. Mercedes Prieto (ed.). Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Rico, N.
 2011 *Protección social y cuidados en el Conversatorio sobre ciclo de vida, enfoque intergeneracional, protección integral y cuidados*. Quito.
- Rodríguez, C.
 2011 *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* División de Asuntos de Género, CEPAL.
- Rodríguez, P.
 2010 "Reformas financieras, privatización de los sistemas de pensiones y la inequidad de género en América Latina". Girón, Alicia (ed.), *Crisis económica. Una perspectiva feminista desde América Latina*, Argentina: CLACSO.
- Schwarzer H. y Casalí P.
 2010 *El Piso de Protección Social: Desarrollo Conceptual y Aplicación en América Latina*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Yáñez, S.
 2010 "La dimensión de género en la reforma previsual chilena". *Serie Mujer y Desarrollo* 101. Santiago: CEPAL.