Ecuador

Mapeo de las políticas para la inserción laboral de las mujeres

Alison Vásconez Rodríguez

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international
Canada
ciedur
CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata
ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto **"Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas"**, apoyado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La coordinación del proyecto está a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina.

La finalidad del proyecto es mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para promover la equidad de género en los mercados de trabajo y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres, a través de la investigación. Este estudio fue realizado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay.

Coordinadora general: Alma Espino

Coordinadora técnica: Soledad Salvador

Autora: Alison Vásconez Rodríguez

Esta publicación fue realizada con el apoyo de ONU Mujeres.

Diseño: L'Agencia

Corrección de estilo: Carina Gobbi

Diciembre, 2014

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canadá

ciedur

CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Mapeo de las políticas para la inserción laboral de las mujeres en Ecuador

Alison Vásconez Rodríguez[1]

Resumen

En este trabajo se presenta un análisis de los principales elementos de la normativa y las políticas públicas ecuatorianas en torno a los factores que contribuyen al empoderamiento económico de las mujeres.

Sobre la base de un análisis documental y utilizando un conjunto de criterios sobre la incorporación del enfoque de género en la política pública, así como identificación de intervenciones directas para el empoderamiento de las mujeres, se analizaron políticas laborales, de protección social, de seguridad social, cuidados, producción, emprendimiento y financiamiento.

El análisis permitió evidenciar que, si bien en el plano nacional y general la política pública ecuatoriana en los últimos 8 años, a partir del establecimiento de la nueva Constitución de la República en 2008, ha tenido una tendencia redistributiva y orientada hacia derechos, los contenidos específicos en la temática de igualdad de género son escasos y no se observa transversalización específica del enfoque, ni programas y políticas dirigidos específicamente hacia la consecución de los derechos económicos de las mujeres.

Palabras clave

Empoderamiento, políticas públicas, transversalización de género.

[1]Profesora asociada, FLACSO, Sede Ecuador.

Índice

1. Introducción 5

2. Marco de análisis 6

3. Abordaje analítico 7

4. Políticas de trabajo y empleo 10

5. Trabajo y sistema de cuidados 19

6. Protección social contributiva y no contributiva 24

6.1. Seguridad social 24

6.2 Transferencias monetarias no contributivas 27

7. Emprendimiento y movilidad económica 29

7.1 Acompañamiento familiar para la movilidad social 35

8. Un análisis de conjunto: políticas hacia el empoderamiento económico y la incorporación del enfoque de género 37

9. Elementos de evaluación general y recomendaciones sobre políticas públicas 41

9.1 Los derechos del trabajo y los mercados laborales 41

9.2 La vinculación entre la autonomía económica y la carga de trabajo doméstico 42

9.3 El enfoque de pequeña economía y el acceso a activos productivos 42

Bibliografía 44

1. Introducción

Durante las últimas décadas, muchas de las políticas y los programas sociales llevados a cabo en Ecuador tienen como actoras y beneficiarias principales a las mujeres, quienes han sido participantes directas en la transmisión de sus beneficios al resto de la población. Por el contrario, la política económica –al igual que en otros países de América Latina– ha considerado otros actores como sujetos clave, reconociendo fundamentalmente a aquellos que han tenido mayor participación en el mercado laboral formal, que se perciben como los sectores más dinámicos de la economía y la eficiencia fiscal. Esta visión tuvo consecuencias diferenciadas para hombres y mujeres por su posición distinta frente a la economía, con desventajas para las segundas.

Los debates recientes en torno a las políticas públicas desde el enfoque de género en Ecuador se han centrado en cuatro ejes principales: i) el rol de las mujeres como intermediarias de la acción pública que ha generado beneficios e impactos importantes a nivel familiar y de la población en general, pero sin presentar beneficios directos para ellas; ii) el aporte sustancial a la generación del bienestar y el sostenimiento de la vida en todo su ciclo, que se genera a partir del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado; iii) las situaciones de discriminación y subordinación de las mujeres en el mercado laboral, que restringen su vinculación a la seguridad social y la autonomía económica; y iv) las consecuencias de los regímenes sociales y económicos tradicionales en el bienestar de las mujeres.

El estudio realizado se inicia con un marco de análisis donde se describen las políticas y las normativas principales a ser estudiadas. A continuación se propone una visión metodológica conceptual para indicar los principales criterios sobre los que se evaluarán los instrumentos y las políticas relevadas. Luego se describen las políticas y la normativa vigente, su contenido, sus efectos (actuales o potenciales) en la igualdad de género y algunos de los elementos de efecto indirecto. El análisis termina con una matriz que retoma los criterios de análisis del marco metodológico frente a las políticas y los programas puntuales. Finalmente se realiza una reflexión donde se destacan elementos de debate que deberían incluirse en la definición de las políticas públicas con enfoque de género para el empoderamiento de las mujeres en Ecuador.

2. Marco de análisis

En Ecuador existe poca variabilidad en la normativa legal relacionada con derechos laborales, movilidad económica, empleabilidad o emprendedurismo. La Constitución del Ecuador es la pieza legislativa más reciente, mientras que la legislación que regula el empleo está vigente desde 1970, con modificaciones y reformas realizadas a lo largo de 30 años, siendo las más recientes las de 2005. La última ley marco sobre seguridad social fue creada en 2001 y ha sido modificada en algunas de sus secciones en 2005 y 2014. En cuanto al desarrollo de empresas, empleabilidad y políticas activas de empleo, las intervenciones estatales han operado por la vía de resoluciones ministeriales que responden más bien a agendas de políticas (nacionales y sectoriales) que a normativa específica.

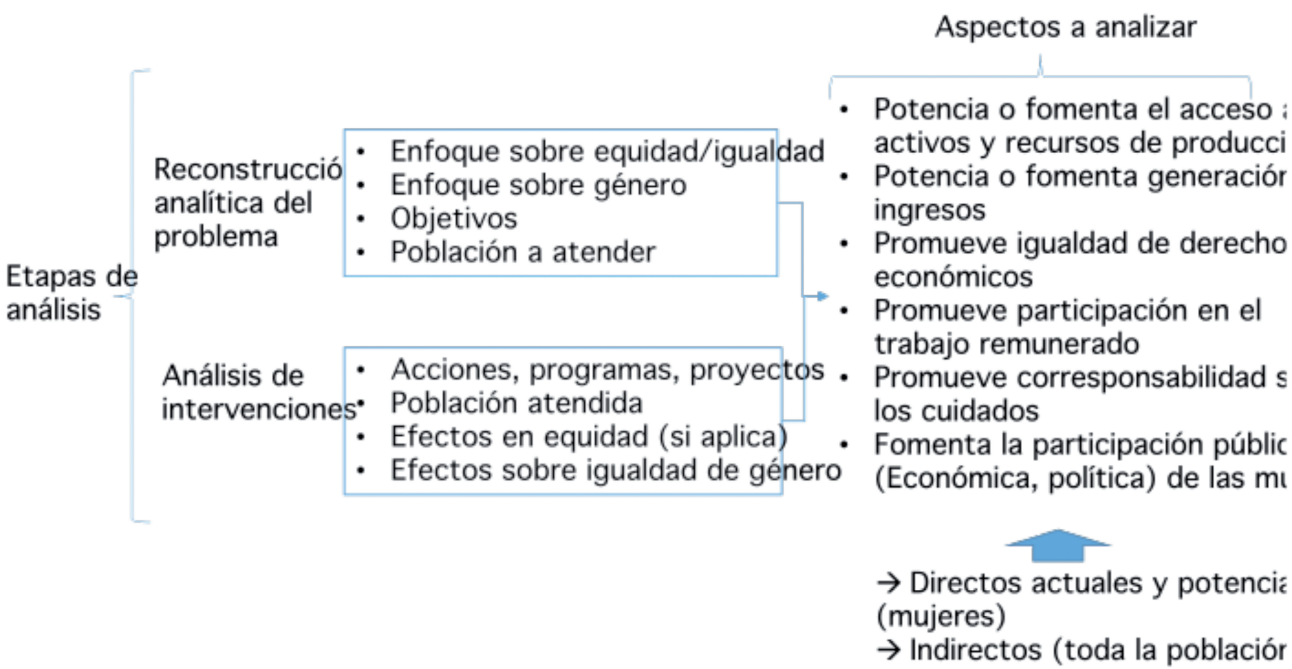
En cuanto a las políticas públicas, se considerará para el análisis: i) las políticas de trabajo y empleo, dentro de las que se ubican las de promoción del empleo, regulación de los derechos del trabajo, formación y capacitación, entre otros; ii) las políticas de protección social enfocadas en las transferencias monetarias y servicios de cuidado; iii) las políticas relacionadas con la inclusión económica y la generación de ingresos, que incluyen la promoción de emprendimientos y economías asociativas, así como aquellas relacionadas con el fomento de la producción y el acceso a mercados. En este marco se distinguirán: las políticas dirigidas hacia el desarrollo humano y la igualdad en general; las que promueven el empoderamiento económico de las mujeres; y las dirigidas a mujeres que apuntan a otros objetivos, pero que pueden tener efectos indirectos en su empoderamiento económico.

Se han priorizado institucionalmente: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) que desarrolla el Plan Nacional para el Buen Vivir, que es el plan multianual de la nación; el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS); el Ministerio del Trabajo; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), que tiene una línea específica de actoría económica y participación productiva pero carece de rectoría para la definición de políticas públicas de género y no realiza programas ni intervenciones directas, desempañando un rol de observancia.

3. Abordaje analítico

El análisis se basa en el cruce de dos líneas analíticas: la incorporación del enfoque de género y los intereses de género en las políticas, y los criterios básicos de derechos económicos y empoderamiento. Como se mencionó anteriormente, el paneo se ha realizado tomando en cuenta tanto los instrumentos generales de política como los específicos, considerando la integralidad de las acciones pero también algunos efectos potenciales directos e indirectos en la vida de las mujeres. El análisis parte de la concepción de cada política, la problemática que pretende enfrentar hacia los objetivos y población beneficiaria, así como sus efectos, de existir evaluaciones específicas al respecto. El abordaje analítico de las políticas se describe en el siguiente diagrama.

En cuanto a la metodología, se realizó un análisis documental de las agendas, los programas específicos y las normativas vigentes, así como de los discursos y las intervenciones relevantes de actores y actoras clave que han intervenido en la formación de las políticas públicas y en las críticas que se les han realizado desde la sociedad civil. Se analizaron también documentos de evaluación o monitoreo, así como informes de organismos internacionales en relación con convenios de los cuales el país es signatario. Si bien son necesarias evaluaciones rigurosas para medir el impacto de las políticas, se incluyen datos sobre coberturas e indicadores de evolución que pueden dar una idea general de los cambios en la situación de las mujeres en relación con su em-



poderamiento económico durante el período analizado.

En este contexto, se analizaron los siguientes instrumentos legales y de política pública relativos al empoderamiento económico de las mujeres.

Agendas de política pública	Marco constitucional y legal vigente.
Plan Nacional para el Buen Vivir (Plan Nacional de Desarrollo) 2013-2017	Constitución de la República del Ecuador (de 2008).
Agenda de política laboral	Código del Trabajo (creado en 1938, con reformas en 1980, 2003, 2005, 2008, 2005). En 2013 se propuso un nuevo Código que no fue aprobado por la Asamblea Nacional.
Agenda de política productiva	Ley de Seguridad Social (de 2001, reformada en 2014).
Agenda de políticas de protección social	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (de 2011).
Agenda de igualdad de género	Ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo del Hogar (de 2014).

En 2009 se estableció en Ecuador el mecanismo de adelanto de las mujeres, denominado en su creación Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), transformado en 2014 en el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), en el contexto de la creación de un conjunto de consejos de igualdad dirigidos a atender, visibilizar y transversalizar los intereses específicos de grupos "vulnerables" de la sociedad, tales como niños y niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad (migrantes), etnias y nacionalidades no mestizas, mujeres y grupos GLBTI (gays, lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales). El CNIG está a cargo de estas dos últimas poblaciones y ha desarrollado una agenda específica. Algunos de los Ministerios de línea cuentan con unidades o planes de equidad de género, tales como el de Justicia, el de Finanzas, el de Trabajo y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En marzo de 2006 se formuló el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2005-2009, mediante un proceso de consulta con amplia participación de mujeres individuales y organizadas, de autoridades y del CONAMU. El PIO está compuesto de cuatro ejes: i) promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática; ii) promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, la salud, los derechos sexuales y reproductivos y el acceso a la justicia; iii) promoción y protección de los derechos culturales, interculturales, a la educación, la calidad de vida y la autonomía; y iv) promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, del trabajo y el acceso a recursos financieros y no financieros.

En el caso del trabajo, el PIO plantea claramente la equidad, la igualdad de oportunidades, la necesidad de reconocimiento al trabajo y la conciliación, en el marco de los derechos económicos. En marzo de 2006 este instrumento fue declarado política de Estado, de modo que es indispensable que sea observado y actualizado en el marco de la nueva institucionalidad y para el seguimiento de los acuerdos internacionales en materia de equidad de género.

A partir de 2013 se crearon cinco Consejos Nacionales para la Igualdad, uno de ellos es el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) que reemplazó al CONAMU. Con una orientación más de tipo asesor que ejecutor y con menor relación con la sociedad civil (organizaciones de mujeres) que el CONAMU, el CNIG, creado el 7 de julio de 2014, tiene entre sus funciones asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución; promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad

y no discriminación; y participar en la formulación, la transversalización, la observancia, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

La Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género propuesta por el CNIG (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014) incluye 3 ejes relacionados con el empoderamiento económico de las mujeres: i) "la reproducción y la sostenibilidad de la vida", orientado a la disminución de la carga doméstica de las mujeres promoviendo la corresponsabilidad sobre la base de la implantación del Sistema de Cuidados, el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidados y la regulación laboral; ii) la consolidación de un sistema educativo no discriminatorio y el acceso equitativo a la educación y formación; y iii) la potenciación de la actoría de las mujeres en el desarrollo económico y productivo del país. Aquí se incluye protección social, ampliación de la demanda de trabajo flexible, formación para el trabajo, acceso al sistema de economía solidaria y salarios justos; y iv) en el eje ambiental se incluye el fortalecimiento de participación de mujeres en el manejo de la producción agropecuaria y alimentaria, y la administración de recursos como el agua y la tierra. No obstante, como se dijo, el CNIG no ejerce funciones de rectoría de las políticas de género.

Específicamente con relación al empoderamiento económico, esta agenda desarrolla en su Eje 7 el tema Producción y Empleo, en el que se señala básicamente el apuntalamiento del cambio de la matriz productiva fundada en la economía popular y solidaria que tiene como plataforma la creación de una nueva arquitectura financiera, y la implementación y la creación de programas y proyectos que beneficien el trabajo digno; por otra parte se menciona la necesidad de potenciar y efectivizar la actoría de las mujeres y las personas GLBTI en el desarrollo económico y productivo del país creando condiciones para superar el subempleo, el desempleo y la explotación laboral.

Como lineamientos del Eje 7 se mencionan: aseguramiento y protección social obligatoria para las mujeres trabajadoras; ampliación de la oferta laboral, flexibilización para las mujeres vinculadas al cuidado de terceros/as, mujeres jefas de hogar, en situación de pobreza y extrema pobreza; igualdad de oportunidades para productoras rurales y urbanas (programas de capacitación, fortalecimiento de liderazgos y autonomía); incorporación al sistema de economía popular y solidaria del conocimiento, las prácticas y los saberes de las mujeres que realizan trabajo doméstico, de cuidado humano, conservación de recursos y servicios eco sistémicos, medicina ancestral, artesanías y gastronomía locales.

El mecanismo nacional no está institucionalmente estructurado y cuenta con muy poco presupuesto. Al no existir un órgano rector de la transversalización de las políticas de género en el Estado, las iniciativas en este plano dependen en gran medida de la voluntad política de los Ministerios, las Secretarías y las instituciones estatales.

4. Políticas de trabajo y empleo

La normativa laboral del Estado ecuatoriano se orientó, durante la década de 1990 y hasta los primeros años de la década de 2000, a acomodarse a los procesos de apertura económica. Esto se reflejó en la flexibilización de la legislación con el nacimiento de figuras de contratación laboral precaria que contribuirían a generar empleo y mejorarían los términos de intercambio, de manera de sostener el régimen de dolarización de la economía, entre otros argumentos. Además, se establecieron nuevas modalidades de contratación: los contratos por horas y los de polifuncionalidad. En el caso de la contratación por horas, hasta 2008 el Código Laboral definía esta contratación como "aquella en que las partes convienen el valor de la remuneración total por cada hora de trabajo" (...) "cualesquiera de las partes podrá libremente en cualquier momento dar por terminado el contrato." Con esta definición, los contratos sin estabilidad mínima de un año –hasta ese momento considerados precarios– se legalizaron.

Si bien la legislación ecuatoriana desde hacía cinco décadas recogía los "mínimos regularizadores de una relación laboral" propuesta por los distintos instrumentos internacionales, con los procesos de flexibilización laboral de los años noventa, muchos trabajadores y trabajadoras –en especial aquellos/as pertenecientes a sectores con regímenes estacionales como la agricultura– entraron en regímenes no regulares y con pocas posibilidades de negociación.

Sin estabilidad y sin que la ley estableciera un tiempo máximo para su duración, este tipo de contratos se constituyeron en el mecanismo más idóneo para que los/as empleadores/as contratasen personal de manera indefinida, sin ninguna obligación patronal más allá del pago establecido y pudieran terminar la relación laboral sin necesidad de pagar bonificación alguna por desahucio, por despido intempestivo o por cualquier otra causa. Varias evaluaciones de la política aperturista y desreguladora muestran incrementos en la desigualdad social y las brechas de género como su efecto directo (León y Vos, 2005).

En cuanto a la polifuncionalidad, fue definido en el Código Laboral como trabajador polifuncional "aquel que realiza dos o más actividades de diversa índole bajo las órdenes del mismo empleador". La polifuncionalidad podía pactarse específicamente al inicio de la relación laboral en el respectivo contrato o con posterioridad, siempre que constara por escrito. Si bien el trabajo polifuncional fue declarado inconstitucional en 2000 y la contratación por horas se reguló por mandato constitucional en 2008, muchas actividades relacionadas con procesos productivos que no requieren calificación –como muchas tareas agrícolas– mantienen estas características, ya que en temporada los trabajadores rotan de unas actividades a otras rápidamente y sin cambios de remuneración, lo que deja al criterio arbitrario de los/as empleadores/as si se trata de actividades de igual o distinta calificación.

Una práctica institucionalizada tanto en el ámbito público como en el privado es la celebración formal de un contrato civil de prestación de servicios personales para ocultar una clara relación laboral. Aunque esta contratación no obedece a procesos de flexibilización laboral, se da en gran medida como una forma que los/as empleadores/as encuentran para evadir sus obligaciones. La contratación de servicios personales es de libre terminación en cualquier mo-

mento, basta que una parte ya no desee "contar con los servicios inmateriales" de su contraparte para dar por concluido todo vínculo jurídico. Esta es una forma de contratación bastante común en el caso de las mujeres trabajadoras.

La política laboral ecuatoriana busca en primer lugar fortalecer la institucionalidad del Estado en cuanto a regulación y control de los derechos del trabajo; busca también regular el establecimiento de salarios, la organización horaria del trabajo y el cumplimiento de la seguridad social.

Los controles laborales se han propuesto como política contra las malas prácticas empresariales en el ámbito laboral y de seguridad social, por medio del establecimiento de normas, protocolos, procesos y controles para regular despidos intempestivos, incrementar indemnizaciones y generar conocimiento de los/as trabajadores/as sobre sus derechos. A pesar de que se aprecia mayor control y más inspección laboral, muchos regímenes –por ejemplo los migratorios y temporales– escapan en muchos casos de estas inspecciones. Adicionalmente, el Código del Trabajo aplica para los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia. El Ministerio del Trabajo no regula el trabajo autónomo ni el cuentapropismo, regímenes que no se encuentran tampoco bajo la jurisdicción de la política de producción.

En alguna medida, se trata el trabajo autónomo como una forma de "economía solidaria"[2] y las empresas micro y pequeñas están parcialmente reguladas a través de la superintendencia de compañías y el servicio de rentas fiscales, en parte en la política que regula el sector financiero y en parte como política de inclusión económica. Las personas que realizan emprendimientos micro y las que están trabajando en este tipo de empresas, o las trabajadoras autónomas (mayoritariamente son mujeres) no han sido la población beneficiaria de políticas de empleo o derechos del trabajo ni de intervenciones y programas específicos, salvo algunos que se ubican fuera de la agenda de la política laboral.

Una cuestión de particular interés en la Constitución y en los debates más recientes de la legislación laboral tiene relación con la regulación del trabajo autónomo. Al respecto se ha implementado un proceso de regularización de los negocios de este tipo mediante un sistema tributario homologado y más sencillo, y un modelo de seguridad social "semicontributivo", pero se requiere profundizar en la definición específica de la normativa sobre los derechos laborales específicos. Este es uno de los temas de la agenda de la legislatura nacional, dada la creciente presencia de trabajadoras y trabajadores autónomos en el país, siendo mayor la representación femenina.

El trabajo temporal o a destajo ha sido también una preocupación creciente en las discusiones sobre política laboral. Existe la obligación patronal de tratar a estos/as trabajadores y trabajadoras como regulares y prorratear los beneficios de acuerdo al tiempo de trabajo. El Código del Trabajo actual (capítulo VII, Del trabajo agrícola) regula las relaciones entre el empleador o la empleadora agrícola y el obrero o la obrera agrícola. Se distinguen entre obrero/a agrícola, jornalero/a y destajero/a. En el primer caso, se recibe remuneración en efectivo por el trabajo; en el segundo, un pago de jornal por convenio. El trabajo a destajo también debe tener como referencia el salario legal mínimo. Estas políticas deben ser evaluadas en el futuro.

[2]Más adelante se explicará la política relacionada con la economía social y solidaria en Ecuador

En Ecuador el nivel del autoempleo es elevado, al igual que la participación de los/as trabajadores/as por cuenta propia. El 29% de los hombres y 41% de las mujeres están en el autoempleo; por otra parte, siguiendo la estructura de la producción y la demanda de empleo, 46% de los hombres y 42% de las mujeres trabajan en empresas de entre dos y cinco personas. En 1980, 38% de los cuadros gerenciales o propietarios/as eran mujeres. En 2012 esa cifra se elevó a 54%. De acuerdo a las encuestas de empleo, 24% de las personas que aparecen en la categoría "patrono" son mujeres, y del total de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada femenina, el 2% son patronas (frente a 5% de los hombres). La mayor parte de las empresas ecuatorianas se encuentran en los segmentos más pequeños y tradicionalmente no han sido las mejores generadoras de ahorro y productividad, aunque sí las mayores captadoras de empleo. Estas son las empresas con mayor representatividad de mujeres empresarias. De acuerdo al Censo Económico realizado en 2010, casi la mitad de las empresas dirigidas por mujeres tienen menos de 10 personas ocupadas y más de la mitad está en el estrato más bajo de ingresos anuales. La mayoría atiende a mercados locales cercanos y a clientes individuales.

Por el lado de la formalidad de las empresas, 60% de las dirigidas por mujeres llevan registro tributario, frente a 72% de aquellas dirigidas por hombres. La gran mayoría de los negocios ecuatorianos funcionan a través de personas naturales. Solamente 10% de los negocios dirigidos por hombres y 4% de aquellos dirigidos por mujeres operan como personas jurídicas.

El Ministerio de Relaciones Laborales propone en su agenda fortalecer el derecho a la asociación laboral y el fomento a la sindicalización, pero lo hace sin los necesarios procesos de diálogo con los/as empleadores/as y sin considerar que gran parte del proceso organizativo se torna complejo en las empresas pequeñas, que constituyen la mayoría. Del mismo modo, la política carece de medidas específicas para la inclusión de las mujeres en la organización laboral, que en el sector público ha sido bastante debilitada y cuyo nivel en el sector privado formal es mínimo.

La falta de incentivos y de regulación con respecto al derecho a la organización sindical, al igual que el anacronismo de la institucionalidad y las formas organizativas de las agrupaciones que aún sobreviven, genera extrema debilidad en la organización laboral, creciente exclusión de una proporción de la fuerza laboral –en especial del campo– y poca credibilidad y pocos espacios legítimos de exigibilidad de derechos. Se conforman algunos sindicatos en empresas grandes, vinculados a organizaciones regionales de mayor antigüedad, que generan importantes beneficios para sus afiliados. No obstante, en muchos casos la organización ha sido utilizada como medio para obtener permisos de salida, vacaciones, negociar bonos y otros beneficios y, por lo general, levanta barreras al ingreso de la agenda de los derechos de las mujeres trabajadoras y su liderazgo interno.

Una política innovadora de la agenda laboral es la promoción de la participación accionaria de los/as trabajadores/as en las empresas, por medio de mecanismos para facilitar la compra de acciones con recursos de los/as propios/as trabajadores/as (15% de las utilidades) y financiamiento de la banca pública. De cumplirse, este puede ser un mecanismo importante de empoderamiento y salida de la pobreza para las mujeres trabajadoras agrícolas, de acuerdo a las expectativas manifestadas en este estudio, lo que requiere que mantengan una relación laboral real con sus empleadores/as.

Finalmente, un punto importante de la agenda laboral es la regulación del salario, en cumplimiento con el derecho de igual remuneración por igual trabajo entre hombres y mujeres. Si bien esta política no ha sido suficientemente desarrollada, existen modalidades de trabajo que pueden incluir trabajos temporales, a destajo, o por tiempo parcial indefinido, entre otras, y también modalidades combinadas, de manera que la discusión sobre el salario se complejiza.

En relación con derechos específicos que implican desigualdades de género, el Código del Trabajo contempla desde 2005 normativa específica sobre la igualdad salarial y de oportunidades laborales sin discriminación por sexo. Sin embargo, no contempla mecanismos específicos de control con respecto a esta temática. En cuanto a la política salarial, el sueldo o la remuneración unificada es la remuneración legal establecida que paga el empleador o la empleadora a su empleado/a. Esta remuneración se paga por mes, sin suprimir los días no laborables. Hasta 2009, en general el sueldo o salario básico unificado de los/as trabajadores/as del sector privado tenía un piso común, el salario básico del trabajo doméstico tenía un piso menor (20% en 2009) y el trabajo de operarios/as de artesanía y colaboradores/as de la microempresa, un piso aún más bajo. Hasta finales de 2009, el promedio de remuneración de las empleadas domésticas, de las trabajadoras de apoyo a la producción de los hogares, de las cuentapropistas y de las/os trabajadoras/es tercerizadas/os era menor al salario legal. A partir del 1 de enero del 2010 los salarios se unificaron para todas las actividades económicas.

Actualmente, de acuerdo a las encuestas de empleo, el ingreso laboral promedio en el mercado es de 97% del salario básico legal (calculado por horas); 26% de la población se encuentra por debajo de este salario, 24% de hombres y 28% de mujeres mayores entre 18 y 65 años.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Laborales ha implementado espacios de demanda y para un mayor conocimiento de los derechos salariales, a través de puestos móviles en el marco de campañas de Salario Digno. Allí se recogen quejas, demandas y preguntas de los/as trabajadores/as sobre sus salarios. No existe aún evaluación sobre la efectividad de estos programas, aunque se trata de iniciativas interesantes que permiten acercar más al Estado y su política pública laboral a las necesidades de los/as trabajadores/as.

La agenda vigente del sector Trabajo (Ministerio del Trabajo, 2014) está configurada en torno a las acciones que se detallan a continuación.

Reestructura institucional del Ministerio del Trabajo, con cambios en la política de recursos humanos, mejoramiento del servicio público y capacitación a los/as empleados/as del Ministerio, profesionalización, entre otros. En capacitación existe una línea sobre políticas para la igualdad y género pero no existe un programa específico en marcha.

Mejoramiento del sistema de remuneraciones del sector público, donde se plantean regulaciones sobre los salarios básicos y los ingresos complementarios, ante todo para reorganizar y ordenar los beneficios de los empleados y las empleadas públicos/as, cuya estructura es bastante compleja. Se debe indicar al respecto que los salarios del sector público son en promedio bastante más elevados que el promedio del mercado laboral y, por otra parte, el crecimiento del empleo público y particularmente el de las mujeres en este tipo de empleo ha sido muy acelerado en los últimos 10 años. Entre 2006 y 2015, el empleo público crece en 67%, y el de las mujeres se incrementa en 80% de la PEA ocupada femenina.

En cuanto a los salarios del sector privado, el Ministerio define el salario mínimo y a través de sistemas de denuncia e inspecciones laborales realiza controles periódicos o bajo demanda. El sistema de inspecciones laborales no cuenta con un protocolo detallado y menos aún incluye consideraciones específicas sobre cuestiones de discriminación de género.

La otra línea de trabajo del Ministerio está ubicada en el diálogo entre trabajadores/as y empleadores/as. En esta línea promueve acciones relacionadas con la capacitación a las organizaciones de trabajadores/as, la generación de espacios de diálogo y mecanismos de mediación laboral, y el apoyo al desarrollo de las organizaciones. Sin embargo, un informe reciente de Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) señala que Ecuador es uno de los países que menos soporte ha entregado en los últimos años a la organización sindical. Muestra de ello es que la normativa coloca pisos de número de trabajadores/as por empresa para poder formar un comité o sindicato, así como impedimentos al derecho a la protesta o la huelga en algunos sectores, a lo que se suma la poca disposición gubernamental al diálogo con algunas organizaciones no alineadas con el Gobierno.

En relación con la generación de empleo, el Ministerio mantiene acciones relacionadas con el acceso a bolsas electrónicas de empleo y el fomento de los sistemas públicos de capacitación a través del Servicio Nacional de Capacitación, que está orientado hacia las carreras intermedias o técnicas relacionadas con ingenierías, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y servicios de manufactura. Si bien no existen estadísticas oficiales sobre este sistema de capacitación, las encuestas de empleo indican que 4% de la población accede a capacitación técnica, mayoritariamente utilizando este sistema público, pero 89% de quienes acceden a él son hombres.

En cuanto a programas específicos de promoción del empleo, desde 2009 funciona la Red Socio Empleo que constituye una red de oficinas que prestan servicios de intermediación laboral y capacitación especializada en un conjunto de competencias para el trabajo. Su finalidad básica es la consecución de empleo aunque no cuenta con mecanismos para monitorear la permanencia en los empleos obtenidos ni hace alusión específica al empleo de mujeres ni a la igualdad de género. El servicio incluye un soporte informático que facilita el reclutamiento y la selección así como la capacitación técnica llevada adelante por instituciones locales privadas. El público al que ha atendido este servicio es de 33.000 personas hasta 2015. No existe información desagregada por sexo en los informes del servicio. Aun así, una observación y un conteo realizados en Quito durante 2015 ha permitido identificar que la población que se acerca a este servicio se caracteriza por ser mayoritariamente masculina, particularmente personas que realizan trabajos de mantenimiento, construcción, limpieza o servicios para empresas.

Otro programa importante del Ministerio es Mi Primer Empleo, dirigido a jóvenes estudiantes o recientemente egresados/as de la educación superior, que no tienen experiencia previa de trabajo. Se trata de pasantías en el sector público, de acuerdo a los estudios realizados, con seguimiento y consejería por parte de la institución pública a la que se vincula, salario básico y capacitación adicional en el trabajo. Actualmente el programa ha incorporado a 1.000 jóvenes, de los/as cuales 35% son mujeres.

En el marco del trabajo para jóvenes el Ministerio mantiene el programa de voluntariado Servicio Civil Ciudadano, que pretende incluir a jóvenes de 18 a

26 años en actividades de servicio social y cívico, y conseguir como efecto positivo el que lo/as participantes desempeñen un rol más activo como ciudadanos/as proactivos/as en su comunidad. El impacto de este programa es bastante bajo, sin llegar a los/as 600 jóvenes. No existe información desagregada por sexo.

Dentro de los cambios legales recientes llevados adelante a partir de la Comisión Legislativa derivada de la Asamblea Constituyente, existen dos que deben ser mencionados. El primero se refiere al mandato constitucional que elimina las formas precarias de trabajo –entre ellas, la tercerización y la intermediación laboral– y regula el trabajo por horas, otorgando a los trabajadores y las trabajadoras a tiempo parcial los mismos beneficios que tiene el resto de la fuerza laboral que trabaja a tiempo completo. Si bien estas reformas no han sido evaluadas, se puede observar que el nivel de afiliación a la seguridad social en Ecuador se ha elevado durante los últimos ocho años llegando hasta un poco más de la mitad de la población ocupada, con un crecimiento mayor de la afiliación de las mujeres que de los hombres, en relación de dependencia. Otro avance que puede ser un reflejo de esta nueva legislación es la reducción del subempleo, especialmente para la población no pobre, de hombres y mujeres. Por otro lado, entre 2007 y 2014 el trabajo tercerizado (mayoritariamente masculino) se ha reducido de 5% a 1,2% de la PEA ocupada.

Sin embargo, los mandatos constitucionales y las reformas laborales no alcanzan a las personas que trabajan en forma autónoma, ni a muchos trabajadores y trabajadoras temporales. No están claros los mecanismos para realizar el prorrateo de beneficios y el salario unificado, y además no existen instrumentos adecuados de inspección laboral. En cuanto al Código del Trabajo, es importante señalar que siempre ha estado orientado en primera instancia a trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia. El salario por horas no está reglamentado y los trabajos a tiempo parcial, por producto (a destajo) o por temporada responden a arreglos laborales más bien informales. Es así que la cobertura real de la ley (Código del Trabajo) es bajísima, no solamente por incumplimiento sino porque no hay adecuación a la realidad laboral.

Con relación a los derechos laborales específicos, la Constitución establece que el Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades, garantizándoles idéntica remuneración que a los hombres por igual trabajo, velando al mismo tiempo por los derechos reproductivos. Por otro lado, se reconoce el derecho al trabajo, así como todas sus modalidades, que incluyen las labores de autosustento y cuidado humano y considera productivas a las personas que realizan estas labores (Artículos 325, 326, 329, 331, 332 y 333)[3].

Otro aspecto importante de la Constitución es que garantiza el respeto a los derechos reproductivos de las trabajadoras –incluida la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva–, el acceso y la estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijos/as, derechos de maternidad y lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.

Igualmente, se prohíbe el despido de las mujeres trabajadoras por causas relacionados con la gestación y la maternidad, así como todo tipo de discriminación relacionada con roles reproductivos. En caso de

[3]Asamblea Nacional Constituyente (2008).

que se dé la terminación unilateral por parte del empleador o la empleadora, la normativa prevé que se deberá indemnizar a la trabajadora con el equivalente al valor de un año de su remuneración, más los beneficios a los que tiene derecho. Además no se podrá dar por terminado el contrato de trabajo en caso de que la mujer permanezca ausente de su trabajo hasta por un año a consecuencia de enfermedad que, según el certificado médico, se origine en el embarazo o el parto y la incapacite para trabajar. También se incluye en la normativa el otorgamiento de tiempo para lactancia materna, especialmente si la empresa no cuenta con guarderías infantiles. Durante 12 semanas, dos antes y 10 después del parto, la normativa contempla que 75% del subsidio por maternidad debe ser cubierto por los aportes de la afiliada a la seguridad social y el resto, por el empleador o la empleadora.

Otro cambio legal importante es la creación de la licencia por paternidad. Para hacer efectiva la medida, se reformó el Código del Trabajo y la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, haciéndola regir para el sector público y el privado. La norma establece que los hombres trabajadores tendrán 10 días de licencia con sueldo, contados desde el nacimiento de su hijo o hija. Ese plazo se extenderá cinco días más en caso de nacimientos múltiples o parto por cesárea, u ocho días si el niño y la niña nació prematuro/a, con discapacidad o enfermedad degenerativa. Asimismo, se determina que si la madre muere en el parto o mientras goza de su licencia por maternidad, el padre podrá acogerse a un total de 25 días de licencia con sueldo. Ese mismo período se da a quienes tengan sus hijos/as hospitalizados/as o con patologías degenerativas. Esta reforma fue aprobada por unanimidad; no obstante, existe discusión sobre la fuente de financiamiento de esta licencia que el Congreso plantea que sea realizado en mayor proporción por el empleador o la empleadora.

El Código del Trabajo señala que las mujeres trabajadoras tienen derecho a descanso por maternidad dentro de las dos semanas anteriores y de las 10 semanas posteriores al parto. Sin embargo, la licencia por maternidad está vinculada al sistema de aportaciones a la seguridad social, dado que 75% de la remuneración debe ser cubierta por el IESS en los casos en que se ha aportado durante un año. Es decir, todas las trabajadoras que sean madres están dispensadas de realizar su trabajo por 12 semanas, pero la remuneración es un derecho que solo asiste a las trabajadoras estables y formales.

Establece también un apartado referente al trabajo de las mujeres después del embarazo, con algunos lineamientos para su protección y no discriminación, pero no indica sanciones para quienes no cumplan con esta protección. De hecho, prohíbe el trabajo femenino dentro de las dos semanas anteriores y las 10 semanas posteriores al parto, lo cual puede significar un desincentivo para los/as empleadores/as, el reemplazo definitivo de la mujer trabajadora y la terminación del contrato de trabajo durante ese tiempo. Esto puede fortalecer la percepción de que las mujeres son trabajadoras “costosas” y elevar la discriminación de entrada o fomentar la no renovación de contratos o el despido (por otras razones) a mujeres, una vez cumplido el permiso por maternidad.

Dicho Código prevé además que en las empresas o centros de trabajo que no cuenten con guarderías infantiles, durante los nueve meses posteriores al parto la jornada de trabajo de la madre durará seis horas. De hecho, las madres lactantes trabajan efectivamente seis horas, pero la diferencia está, en la mayoría de los casos, deducida de sus vacaciones.

En el caso del sector privado, en otra sección del Código, se expresa la obligatoriedad de la existencia de guarderías solamente si la institución empleadora cuenta con más de 50 trabajadores/as (en Ecuador son menos de 30% del total). Se debe señalar que en este caso la cobertura es bajísima aún en las empresas más grandes: apenas 1% de las/os empleadas/os que tienen hijos/as menores recibe el servicio de guardería.

La ley indica, además, que el permiso de lactancia se otorgará solamente si la empresa no cuenta con guarderías infantiles donde la madre pueda dedicar tiempo para la lactancia de los/as hijos/as. Es decir, en principio siempre debería contar con el período de permiso de lactancia si está en una empresa con menos de 50 empleados/as, a menos que voluntariamente la empresa provea de guarderías, lo cual no ocurre casi nunca, como se mencionó antes. Queda entonces el riesgo de que, a falta de controles, las mujeres puedan perder su empleo o ser sustituidas, o que el período de lactancia les sea deducido de sus vacaciones.

Si bien esos riesgos potenciales no han sido identificados ni discutidos, y no existen datos duros sobre el cumplimiento real de este derecho, cabe señalar un importante cambio legal reciente, que crea la licencia por paternidad para el sector público y privado. La norma establece que los trabajadores tendrán 10 días de licencia con sueldo, contados desde el nacimiento de su hijo o hija. Este período resulta bastante corto y no se conoce tampoco si los hombres se han acogido mayoritariamente a este derecho, ya que es su decisión hacerlo. Un tema de debate es la fuente de financiamiento de esta licencia. Si la remuneración se vincula nuevamente a las aportaciones a la seguridad social, como en el caso de la maternidad, presenta el mismo sesgo en contra de aquellos trabajadores que no están afiliados o que no tienen suficientes aportaciones.

En el contexto de las discusiones recientes sobre el cuidado y la responsabilidad familiar, en 2014 el Ministerio del Trabajo propuso al pleno del gabinete de Gobierno un nuevo Código del Trabajo que incorpora la modalidad de "cuidado compartido", que permite ampliar el período de permiso de paternidad para ser equiparable al de maternidad, dando la opción de que durante los meses de lactancia el padre tenga la oportunidad de permanecer con sus hijos e hijas a tiempo completo en lugar de la madre. Se debe indicar que esta reforma no fue aceptada, entre otras, por las ministras del área de salud y de desarrollo social, bajo el argumento de que estaría en riesgo la lactancia materna. El nuevo Código propuesto fue archivado. Se hace necesario también contar con información más transparente sobre el cumplimiento del derecho al beneficio por maternidad, atendiendo además a la existencia de casos en que las trabajadoras jóvenes son en ocasiones obligadas a firmar un documento de renuncia en caso de que queden embarazadas.

Entre otros proyectos de leyes o políticas que ha propuesto el Ministerio de Relaciones Laborales, que se están discutiendo, se encuentran al menos tres de interés en el sector:

- Proyecto de decisión sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral en la Comunidad Andina. Aborda puntos importantes como prohibición de discriminación, acceso a la justicia, derecho de indemnización, promoción de igualdad, establecimiento de sanciones.

- Proyecto de Difusión de Derechos y Obligaciones Laborales: Trabajo Digno en el Ecuador (Mi-

nisterio de Relaciones Laborales. Su objetivo es difundir entre los/as trabajadores/as en relación de dependencia sus derechos y obligaciones y concientizar sobre ellos a los/as empleadores/as, a fin de fomentar la mejora continua de las condiciones laborales que propenden al trabajo digno.

• Proyecto de Capacitación a empleadas domésticas (Ministerio de Relaciones Laborales, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional. Propone jornadas de capacitación a trabajadoras domésticas, ofertándoles cursos en cocina, seguridad, cuidado de niños/as y personas de la tercera edad, así como en primeros auxilios.

La política sobre el trabajo de hogar es distinta a la del resto de trabajadores y trabajadoras. A partir de 2010 el salario básico para este trabajo se equipara al salario básico legal nacional. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con el resto de la población trabajadora, de acuerdo a la ley el servicio doméstico no puede contratarse por más de un año. Se estipulan 15 días de prueba (menos que en los otros regímenes). Si existe desahucio se debe conceder una licencia de dos semanas para buscar otra colocación. La indemnización por despido intempestivo solamente considera la remuneración en dinero. También se indica que en caso de causar problemas al empleador o la empleadora, la persona debe permanecer en el servicio durante dos semanas para que pueda ser reemplazada. Y en caso de que fallezca el empleador o la empleadora, el contrato debe subsistir con los herederos. Este servicio tiene, además, derecho a un día de descanso cada dos semanas de trabajo y cuando se ha servido por más de un año y se renueva su contrato, se tiene vacaciones por 15 días, tal como ocurre en el régimen laboral regular.

En el caso de que la persona de servicio doméstico quede imposibilitada para trabajar, el empleador o la empleadora deben hacerse cargo y seguir manteniéndola con los recursos necesarios para su subsistencia o jubilarla de acuerdo a la ley (con un monto de jubilación de la mitad del monto regular, tal como se explica en la sección correspondiente a prestaciones).

Estas políticas –si bien bastante completas desde el punto de vista de los derechos– no han sido monitoreadas, en parte por la falta organización de las personas que realizan este trabajo y en parte por falencias en el sistema de inspección laboral. De todas formas, se debe indicar que la cobertura de seguridad social de las trabajadoras y los trabajadores de hogar (35% en promedio) es bastante mayor a la de otros regímenes de trabajo, particularmente las trabajadoras autónomas, cuentapropistas, personas que trabajan en regímenes de subcontrato o venta directa y la población que está trabajando a jornal en el sector agrícola.

5. Trabajo y sistema de cuidados

La Constitución nacional plantea que el Estado ha de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados, y promueva la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares[4]. En el caso de las políticas laborales, aparte de lo estipulado sobre la normativa de maternidad y paternidad, no existen medidas específicas para el cumplimiento de lo establecido en el Convenio Nº 156 de la OIT ni políticas que faciliten la conciliación o corresponsabilidad familiar.

Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir propone expresamente la elaboración de un sistema de protección especial en donde se incluyan la atención y la restitución de derechos para las víctimas de violencia y la confección de un sistema nacional de cuidados para la protección de grupos de atención prioritaria, bajo el enfoque de derechos de esta población, sin considerar como sujeto de políticas a la población cuidadora.

Los servicios de cuidado en Ecuador han estado a cargo de cuatro actores: el sector privado, las organizaciones comunitarias de la sociedad civil (tercer sector), el Estado y los hogares. Estos dos últimos han compartido funciones de cuidado con mayor o menor intensidad. El rol del Estado ha sido ante todo regulador y financiador, y se ha encargado de organizar el servicio, los contenidos y los protocolos. En el caso del desarrollo infantil, el Estado es regulador y en parte proveedor de servicios y sus diversas modalidades de atención. En los últimos años, ha asumido las mismas funciones con respecto a la atención a las personas con discapacidad y adultas mayores, aunque la mayor parte de la producción del servicio en estos dos últimos casos está bajo responsabilidad privada. De todos modos, el rol de las empresas en la producción de servicios para personas adultas mayores es marginal, al igual que en el caso del tercer sector, ya que la cobertura es bastante baja y la operación de los servicios no ha estado regulada por la autoridad estatal. Finalmente, las instituciones del tercer sector han tenido a su cargo tareas marginales, mayoritariamente en el caso de las organizaciones religiosas.

La política relacionada con el cuidado directo está a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que, según la Constitución, tiene a cargo la rectoría sobre la protección integral a los grupos de atención prioritaria, entre ellos, los niños y las niñas, la población adulta mayor, las personas con discapacidad y aquellas cuyos derechos han sido vulnerados. En su agenda consta la conformación de un Sistema de Cuidados que "potencie las capacidades humanas, proteja y atienda a la población con mayores necesidades de cuidado, y genere corresponsabilidad familiar." Plantea también una línea de "cuidado al cuidador", en la que se incluye la profesionalización de los servicios de cuidado directo. En la práctica este sistema no funciona como tal, además de que no está ubicado conceptual e institucionalmente como "cuidados" sino como "protección al ciclo de la vida".

[4] El Convenio Nº 156 de la OIT se firmó en 2011. Por su parte, el Convenio Nº 183 sobre protección por maternidad no ha sido ratificado por Ecuador, aunque las leyes ecuatorianas ya contemplan sus obligaciones.

En este marco, se han identificado los siguientes componentes de este servicio de protección: i) Desarrollo infantil; ii) Protección y promoción a población adulta mayor; y iii) Atención e inclusión a población con discapacidad.

En estos tres elementos del sistema, se ha propuesto una modalidad de atención en centros o instituciones, y una más extendida que trabaja directamente con los entornos familiares de estos grupos. Adicionalmente, el desarrollo infantil ha sido declarado como "política de Estado" y, por ende, universal y obligatorio. En este contexto, la institucionalidad y el enfoque de la política pretenden recuperar el rol del Estado en la intervención directa para provisión de servicios, rectoría en los estándares y los protocolos, y garantía de cobertura del servicio a toda la población, mediante incentivos a la provisión privada. A partir de 2011, se consolida una institución central que absorbe el antiguo Instituto de la Niñez y la Familia que había funcionado aisladamente sin que existiera una política integrada de cuidados.

En el caso del cuidado infantil, el servicio de centros infantiles cubre más o menos 7% de la población infantil menor de 3 años, y el servicio de visita domiciliaria cubre 17% de esta población, llegando en conjunto a 24%, siendo la mayoría población en condición de pobreza. En el caso de la visita domiciliaria, el servicio se asienta sobre la presencia de una persona adulta que permanece con los niños y las niñas que, en 92% de los casos, es la madre y en el restante, son otros miembros de la familia, particularmente abuelas. De acuerdo al Censo 2010, 11% de niños y niñas menores de 3 años tenía acceso a servicios de desarrollo infantil ofrecidos por proveedores privados.

Las evaluaciones de impacto de ambos servicios, dado el nivel de calidad de los centros infantiles[5], han resultado a favor de la visita domiciliaria (Rosero y Oosterbeek, 2011). Haciendo énfasis en el desarrollo infantil y sus determinantes, estas evaluaciones concluyen que se deben enfocar los servicios en los niños y las niñas hasta los 5 años de edad, y que los cuidados de la familia son imprescindibles. Los estudios se hacen con un seguimiento a niños y niñas durante varios años, y se evalúa su desarrollo de acuerdo a un conjunto de variables, entre ellas, el cuidado que reciben de su familia. Ello ha provocado que el sentido de la política se haya fundamentado más en este tipo de atención.

En los centros infantiles, se admiten niños y niñas que han cumplido 1 año, dado que se considera que la responsabilidad es totalmente de la madre (aunque no cuente con permiso de maternidad) hasta los 3 años cumplidos, ya que en principio a partir de esa edad deberían ingresar en el sistema educativo en el nivel "maternal". Dado que el servicio de educación inicial en Ecuador es sumamente escaso, tanto en establecimientos públicos como privados, las familias deben acudir a servicios privados de guardería, en el caso de que tengan los recursos para hacerlo. Entre tanto, el cuidado sigue a cargo de las madres hasta que ingresan al preescolar.

Tampoco existen evaluaciones sobre las modalidades de atención institucionalizada y su efecto en las posibilidades de trabajo de las madres o en cambios en la carga de cuidados en el hogar. Sin embargo, modelos de oferta laboral recientes permiten intuir que al menos una tercera parte de la población de madres que actualmente no están

[5] Además del método e indicadores utilizados para la evaluación, que se enfocan exclusivamente en el desarrollo infantil.

en el mercado laboral podrían hacerlo si tuvieran acceso a estos servicios (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2012). De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2010, los niños y las niñas menores de 5 años permanecen la mayor parte de la jornada diaria con sus familias y particularmente con sus madres (70% de los casos); esta actividad es una responsabilidad poco compartida por los miembros del hogar, particularmente por los padres, quienes tienen una participación inclusive menor que otros miembros mayores de 10 años en el hogar. En el área rural, la dedicación mayoritaria de las madres es aún mayor (85%).

Sobre la atención a las personas adultas mayores, la Ley del Anciano promueve una "cultura de protección a las personas adultas mayores, como las menores tarifas en los servicios públicos y privados y lugares preferenciales en su atención." A pesar de ello, las coberturas de atención en salud y los programas específicos para la tercera edad son limitados. La población adulta mayor en Ecuador es de un poco más de un millón de personas. De acuerdo la Agenda del Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2013a), el porcentaje de población adulta mayor en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas según el Censo de Población 2010 era en ese año 2,9% de la población total, representando 48% de la población adulta mayor. De esta población, 30% presenta alguna discapacidad, [6] y 16% vive en soledad, además de estar en condición de indigencia (cerca de 75.000 personas). La incidencia del analfabetismo en esta población es de cerca de 30%, que es una tasa muy elevada frente al promedio nacional.

Los servicios públicos de atención a la población adulta mayor relacionados con el cuidado están a cargo del MIES, a través de centros gerontológicos operados en su mayoría por organizaciones o fundaciones del sector privado que mantienen modalidades de internado, externado o mixtas; la cobertura de estos servicios es de cerca de 18.000 personas en unos 200 centros. La población adulta mayor que está en los quintiles más pobres de la población y no está afiliada a la seguridad contributiva tiene derecho al cobro de una pensión jubilar no contributiva (que será descrita en las siguientes secciones). El MIES cofinancia la creación de centros gerontológicos y la provisión de servicios privados con una gran diversidad de módulos que incluyen prevención de salud, recreación, cuidados y nutrición, entre otros. También se desarrollan modalidades de atención familiar y comunitaria con la finalidad de que las personas puedan ser atendidas y cuidadas en sus hogares. En este caso, gran parte de las personas cuidadoras son mujeres, hijas, nietas o nueras de estas personas.

La dedicación de hombres en edades independientes al cuidado de sus adultos y adultas mayores es marginal, de acuerdo a la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT). Muchas de las personas adultas mayores son cuidadores y cuidadoras de otros miembros del hogar, y esta situación se profundiza para el caso de los hogares con madres emigrantes. De acuerdo a la EUT de 2007, entre las personas adultas mayores más de la mitad de los hombres y más de 70% de las mujeres dedi-

[6] Este dato se puede obtener a partir de la población que recibe la pensión jubilar no contributiva, que se encuentra bajo la línea de pobreza calculada en el registro social, que es un conjunto de variables cuya información se levanta periódicamente para calcular un índice sobre el cual se fija una línea equiparable a la línea de pobreza de consumo de los hogares, con el fin de definir a la población beneficiaria de la transferencia monetaria.

can en promedio de tres a cuatro horas por día al trabajo doméstico no remunerado y de cuidados para otros miembros de su familia. Esta población está altamente desprotegida con relación a la salud y la seguridad social, ya que se trata en su mayoría de mujeres que no han estado vinculadas al trabajo contributivo a la seguridad social. No existe una política específica con respecto a esta población, salvo la entrega de una transferencia monetaria y una propuesta de reforma de la seguridad social (que se explicará en el acápite 6.1).

Las personas con discapacidad representan cerca de 6% de la población ecuatoriana; de ellas 20% tiene una discapacidad severa. La incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la población con discapacidad es de 54. Por otro lado, el analfabetismo llega a 19% en esta población y 49% tiene apenas educación primaria. Se trata de personas con alta dependencia económica, ya que una gran mayoría de ellas no participa en el mercado de trabajo. Por esta razón, también esta población forma parte del sistema de aseguramiento no contributivo. En cuanto a servicios de atención, los datos del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), el Seguro Social y el MIES permiten intuir que cerca de 5% de esta población accede a centros de cuidado, estimulación, recreación e inclusión. No existen estadísticas oficiales al respecto, salvo los registros administrativos que todavía no permiten el cruce de información entre instituciones.

Ecuador promueve desde 2009 una iniciativa de gran escala denominada programa Manuela Espejo, que realiza el registro, el diagnóstico y el apoyo directo a personas con discapacidad, incluyendo cuidados, empleo, educación, implementos y tratamientos de salud, entre otros. En el caso de los cuidados, para la población con discapacidad severa este programa paga una transferencia monetaria a los/as "cuidadores/as" de estas personas, equivalente a un salario mínimo legal. No está de más decir que casi todas estas personas cuidadoras son mujeres, pero lo que interesa indicar es que la dedicación a otro tipo de trabajo remunerado automáticamente las excluye de este beneficio, además de que de acuerdo a la ley de creación de la transferencia, el sujeto de derechos (receptor de la transferencia) es la persona con discapacidad, no su cuidador/a.

En cuanto al servicio educativo, la cobertura en educación básica es casi completa en el país. En el caso del bachillerato, si bien se ha elevado la matrícula en alrededor de 20 puntos entre 2000 y 2012, las tasas aún se deben incrementar, en especial para la población femenina en situación de pobreza, cuya tasa neta de asistencia es de 55%. Por otro lado, se presenta una brecha de género solamente en la población que no está en situación de pobreza ya que la diferencia en la matrícula es de siete puntos a favor de los hombres.

La oferta del servicio educativo en las zonas rurales es casi en su totalidad pública, mientras que en las zonas urbanas 35% de ese servicio está cubierto por proveedores privados que presentan una creciente oferta de actividades extracurriculares que dan a las personas responsables del cuidado en el hogar mayores oportunidades de reducir el tiempo dedicado a esa tarea. La educación pública fiscal (del Gobierno central) cuenta con limitados servicios de este tipo, aunque en el caso de la educación municipal (de algunos gobiernos locales, particularmente en las ciudades más grandes), se aprecia un crecimiento de esta oferta en los últimos 10 años. Además los programas de alimentación escolar cubren a los y las estudiantes de educación bá-

sica estatal; a su vez este servicio cubre a gran parte de la población en situación de pobreza. Cerca de 87% de los y las estudiantes del sistema educativo estatal reciben textos gratuitos y 25,5% recibe uniformes[7]. Se trata de una inversión estatal importante para el sostenimiento familiar, además de que fomenta la producción nacional mediante emprendimientos de economías asociativas, en su mayoría dirigidos por mujeres.

La cobertura actual de servicios de cuidado en Ecuador, por quintiles de ingreso per cápita[8] se presenta en el Cuadro 1. Si bien la educación básica tiene alta cobertura, los otros servicios relacionados con la atención infantil y la salud tienen una cobertura limitada. En cuanto a los servicios de cuidado infantil, el acceso en general es limitado e incluso existe una cobertura un poco mayor para las familias de los quintiles de ingreso más bajos. Esto se puede explicar porque en las familias menos pobres hay mayor probabilidad de que exista una persona contratada para realizar el cuidado en el hogar.

Cuadro 1. Ecuador: acceso a servicios de cuidado por quintil de ingresos

	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Educación					
Educación básica	90,1%	91,4%	93,5%	95,9%	98,1%
Educación secundaria	66,4%	68,0%	71,5%	79,1%	89,5%
Almuerzo escolar	33,5%	36,1%	24,7%	14,1%	12,6%
Desayuno escolar	67,8%	60,3%	39,9%	11,3%	11,6%
Cuidado infantil					
Acceso a servicios de cuidado infantil	43,8%	32,2%	33,4%	22,1%	26,4%
Atención infantil pública	59,3%	86,3%	54,5%	25,4%	22,3%
Atención infantil privada	5,6%	6,8%	14,9%	24,9%	51,3%
Atención infantil por ONG	10,7%	13,7%	25,5%	34,6%	57,7%
Programas de nutrición infantil	33,8%	38,4%	16,4%	14,1%	7,5%
Salud					
Acceso a la salud	68,3%	68,6%	78,7%	89,1%	91,4%

Fuente: Encuesta de Empleo y Desempleo 2013 del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC.

Se debe indicar que los servicios de cuidado infantil para la población adulta mayor y la población con discapacidad no están adaptados en su totalidad a las necesidades de los hogares y de las mujeres frente a sus posibilidades de reducir su carga de cuidado. La mayor parte de los centros infantiles públicos atienden en horarios similares a los laborales, lo que no ocurre en los centros privados. Por otro lado, los cuidados a personas adultas mayores y con discapacidad son aún escasos, además de que un porcentaje importante de hogares no recurren a servicios públicos ni privados cuando existen problemas de salud, con lo cual el hogar (y en él las mujeres) deben tomar a su cargo estas tareas por el tiempo que duren estas dificultades.

Una mirada de conjunto al trabajo dedicado al cuidado –incluido el no remunerado– permite observar que la gran mayoría de la producción del cuidado está a cargo de los hogares. El 72% del trabajo de cuidados es tarea de los hogares, 16% lo es del sector público y 12%, del sector privado. Tanto en el sector público como en los hogares, 80% de las personas dedicadas a esa tarea son mujeres. En el caso del trabajo no remunerado, la EUT de 2012 muestra que 95% de los hombres y las mujeres ecuatorianas dedica al menos una hora por semana a realizar cuidados para otras personas en su familia: 85% de las mujeres dedica más de 20 horas y 80% de los hombres, menos de 10. Las actividades más demandantes de tiempo se relacionan con el cuidado directo, la preparación de alimentos y la limpieza de la casa.

[7] Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS (2013).
[8] Estos cálculos son una actualización del análisis presentado en Contreras et al., 2008.

6. Protección social contributiva y no contributiva

6.1. Seguridad social

El sistema de seguridad social ecuatoriano funciona bajo dos regímenes: de capitalización y de solidaridad intergeneracional. El Seguro General es obligatorio únicamente para los/as trabajadores/as en relación de dependencia. Pueden afiliarse en forma opcional los/as patronos/as, trabajadores/as independientes y trabajadores/as en regímenes de autoempleo. Por lo general los trabajos a tiempo parcial, a destajo o estacionales no cuentan con esta cobertura. En estos casos los/as trabajadores/as acuerdan no ser afiliados/as porque prefieren que no se les haga el descuento de su salario (9% mensual). Dada la naturaleza y la temporalidad de este tipo de trabajo, las aportaciones bajas y discontinuas no generan coberturas en la mayoría de beneficios del sistema. La perspectiva de trabajo inestable coloca a muchas mujeres en esta situación, en la que prefieren mantenerse al margen del sistema de seguridad social.

Como la mayoría de sistemas de seguridad social de la región, el Sistema de Pensiones está basado en el trabajo formal mercantil. El beneficiario o la beneficiaria es aquella que realiza trabajo vinculado a un/a empleado/a (en relación de dependencia), que recibe un salario y aporta por él. También cubre a las/os cónyuges dependientes (que no reciben ingreso), pero solamente en caso de enfermedad, y a los hijos y las hijas menores de 1 año. El primer caso podría constituirse en un sesgo en contra del ingreso al mercado de los/as cónyuges sin ingresos, a menos que consigan vincularse como empleados/as[9]; considerando que la probabilidad de emplearse en relación de dependencia es de 40%, se podría intuir que en el 60% de los casos, las mujeres perderían el beneficio del seguro de salud si salen al mercado de trabajo.

Los trabajadores y las trabajadoras que aportan están cubiertos/as en principio por accidentes de trabajo, cesantía y pensiones jubilares, pero el hecho de tener un contrato de trabajo –ya sea temporal o permanente– no asegura que se cumpla con otros derechos laborales. La cobertura del seguro social estatal es de 42% (incluidos los sistemas locales municipales), 48% en las áreas urbanas y 49% en las rurales. Solamente 2,5% de las personas de las áreas urbanas tiene contratado un seguro privado (en las zonas rurales no se les hace este tipo de seguro). El Seguro Social General cubre más a los hombres que a las mujeres (la brecha es de más o menos 3 puntos porcentuales en ambas áreas). El 56% de las trabajadoras y los trabajadores que están en relación de dependencia están afiliadas/os al seguro, pero el único sector que brinda cobertura casi total del seguro es el estatal: 90% de empleados/as públicos/as están afiliados/as. Se debe indicar también que una parte de las personas que se declaran “inactivas” y no son actualmente pensionistas están afiliadas al seguro social en forma voluntaria y realizan aportes. Se trata de personas que han abandonado el mercado laboral y conservan su número patronal pero no alcanzaron a cubrir los años de servicio para tener una jubilación.

[9] Pazos Morán (2010).

En el caso de las pensiones jubilares, las mujeres se pueden jubilar a partir de los 60 años, pero también pueden seguir trabajando hasta los 65. El pago de la Pensión de Vejez se inicia el mes siguiente a la cesación. Los/as afiliados/as que obtengan la jubilación por vejez tienen prohibido, durante el año inmediatamente posterior al cese, reingresar a trabajar con el empleador o la empleadora que certificó su cesantía para acogerse a la jubilación. En el caso de invalidez (incapacidad verificada para trabajar) se recibe también una pensión mínima. En el caso del sistema de pensiones funciona desde 2010 el Seguro General y el seguro para el trabajo doméstico.

Si bien este sistema no expresa sesgos de género explícitos, se conoce que en el caso de las mujeres la entrada al mercado laboral y sus condiciones están supeditadas a su ciclo de vida y su familia; alta movilidad, trabajo a tiempo parcial y salarios más bajos configuran un historial de contribuciones desventajoso. Una vez abandonado el mercado de trabajo, es bastante complicado en el caso ecuatoriano volver a conseguir empleo: al dejar varios años el mercado (mientras los/as hijos/as son pequeños/as, por ejemplo), la única opción que tienen es vincularse al autoempleo (de no tener otra opción como un negocio en marcha), sin protección laboral. Ello opera en contra de su deseo de reinsertarse en el mercado, de modo que si tienen la posibilidad de recibir la pensión de viudez y la adscripción a la seguridad de salud (dependiente del cónyuge) tal vez consideren no hacerlo, o hacerlo solamente para incrementar un poco su ingreso pero sin insertarse plenamente en el trabajo formal.

Dado el esquema de financiamiento, las licencias por maternidad están vinculadas por completo a la relación y las cotizaciones de la seguridad social, cuyo beneficio incluye en este caso el Seguro General de Salud Individual y Familiar que cubre atención del embarazo, el parto y el puerperio. Estos beneficios se reciben si se han tenido 12 cotizaciones mensuales consecutivas. Se debe indicar que en Ecuador solamente en el sector público se celebran contratos mayores a un año. Lo habitual es "renovar" o no el contrato al final de cada año y la probabilidad de que durante el primer año la empleada o el empleado sea afiliada/o a la seguridad social depende altamente del nivel de formalización y regulación de los sectores. La seguridad social cubre actualmente a 28% de los hombres y 23% de las mujeres con menos de 3 años de experiencia laboral.

En Ecuador no existe protección para la situación de desempleo. En su lugar rige un seguro de cesantía, que hasta 2009 consistía en la compensación por desempleo para las personas que habían realizado aportes durante los cinco años anteriores al cese. A partir de 2010 se redujo ese período a dos años con aportaciones no consecutivas, cuando el desempleo haya durado al menos 60 días. El monto de la prestación está dado por el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía del afiliado/a y podrá recibirla cuantas veces quede cesante (de acuerdo a una tabla de rendimientos financieros). En caso de que el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía sea inferior al doble de la remuneración que percibía el afiliado o afiliada en el último mes anterior a la fecha de cese, el Régimen Solidario de Cesantía estipula que la diferencia será financiada por el Estado.

Es decir, el Estado entrega una suma de dinero a la persona aportante "pobre" que se encuentra en situación de desempleo. Por su lado, el resto de la población está desprotegida frente al desempleo:

personas que no cotizan, que cotizan por períodos cortos, o inactivas que entran al mercado laboral pero no encuentran trabajo.

Por otra parte, 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 42% del total de no activos/as (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 presentado 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. 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 condiciones 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 lo hacen independientemente de su condición de trabajo en el mercado. Esta es justamente una de las barreras a su ingreso al mercado de trabajo en el sector formal, el pleno empleo y la afiliación a la seguridad social. 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 y hay riesgo de que quede 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" no relacionado con la economía por otro, sin interacciones o influencias entre ellos. Por otra parte, proponer como grupo beneficiario a todas las mujeres que realizan trabajo doméstico en forma exclusiva genera la lógica perversa de asociar, nuevamente, con las mujeres el trabajo de cuidados, no "porque lo han hecho toda la vida" sino, justamente, para que lo hagan. En términos concretos, la política afirmaría e incentivaría la división sexual del trabajo e incluso profundizaría las probabilidades de existencia de violencia contra las mujeres por parte de sus potenciales "financiadores".

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 lo es que este derecho active otros derechos de protección social, particularmente a la salud (que no está contemplado en la ley). Pero lo clave es reconocer el derecho al acceso a la seguridad social de las mujeres que no están en el mercado laboral pero por su edad, capacidades o voluntad podrían estarlo y no lo hacen debido a una restricción impuesta por el sistema de género.

La incorporación de toda la población a la seguridad social es siempre un objetivo, ya que se trata de un sistema universal –como se plantea en la Constitución–, pero el monto (considerado "retribución" por el trabajo de cuidados no remunerado), la fuente y el tipo de financiamiento pueden tener 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.

6.2 Transferencias monetarias no contributivas

El programa de transferencias monetarias se inició en Ecuador en 1998 para responder a una necesidad fiscal. Siendo en un principio "autofocalizadas" y no condicionadas, las transferencias –pensadas como un mecanismo de compensación ante la eliminación de los subsidios a la electricidad y el gas doméstico– buscaban suavizar los efectos de la crisis económica y mantener alejados los conflictos sociales. Comenzaron con montos bastantes bajos, atendiendo a la población en situación de pobreza. Más adelante, la política social se concentró en la focalización para buscar eficiencia en la colocación de los recursos fiscales y en la reducción más inmediata del número de pobres. Es así que en 2003 se realizó un cambio en la política de transferencias, con la incorporación de los primeros criterios de condicionalidad, en línea con las tendencias internacionales. Se tecnificaron los mecanismos de selección, enfocando más la transferencia como respuesta a la pobreza "por condición", lo cual se refuerza con la incorporación de la condicionalidad.

Una importante modificación implementada entre 2007 y 2009 es la creación de mecanismos de inclusión financiera mediante la posibilidad de acceder a un adelanto acumulado del monto del Bono de Desarrollo Humano (BDH), denominado Crédito de Desarrollo Humano para apoyo a iniciativas productivas. En un inicio el crédito y el bono se articulaban con el crédito para vivienda a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Con esta focalización también se extendió el beneficio a la población adulta mayor y a las personas con discapacidad sin seguridad social contributiva, estos últimos dos casos sin condicionalidad adicional. Además, se implementó un seguro de vida para todas las personas beneficiarias del programa. Las condicionalidades estaban relacionadas con los grupos de edad de los hijos y las hijas de las titulares del bono: i) controles preventivos de salud al menos una vez cada dos meses para niños y niñas menores de 1 año y al menos una vez cada seis meses para niños y niñas de entre 1 y 5 años, y ii) matrícula en el sistema escolar y asistencia de al menos 75% para niños, niñas y jóvenes en edad escolar.

El BDH se convirtió, entonces, en la principal medida de protección social que además incorpora la participación directa de las mujeres como corresponsables de promover cambios en el comportamiento de los hogares con lo cual, al igual que en los casos de otros países de la región, se afirma el rol de cuidado de las mujeres. Los planteamientos de la política social actual han considerado continuar focalizando en las mujeres más pobres sus intervenciones y asistencias, pero incorporando elementos de fortalecimiento de sus accesos a activos y producción, educación y financiamiento, por los canales relativos al bono. La política actual está orientada hacia la eliminación de la transferencia monetaria de forma paulatina hasta 2017, pero no existe un proceso de desvinculación que permita a las madres sustituir este beneficio que ha sido importante para cubrir el costo de los gastos básicos del hogar (Vásconez, 2014).

En cuanto a los efectos de la transferencia, la relación entre el trabajo mercantil y el bono no es tan clara. En teoría, si la oferta de trabajo responde a una expectativa de ingreso, una transferencia monetaria debería tender a desincentivarla. Bajo esta hipótesis varios estudios (León et al., 2001) han constatado que por lo general los beneficios sociales no tienen un impacto estadísticamente significativo en la dedicación al trabajo

medida en horas trabajadas. El bono sí lo tiene y es un efecto negativo, aunque en una magnitud pequeña, es decir que si bien existe desincentivo, es bajo.

En el caso de las mujeres del quintil más bajo de ingresos, el nivel de desempleadas receptoras del bono llega a 9% de la PEA y a 4% de la población en edad de trabajar. El rasgo laboral que se impone en este grupo es el del subempleo, que en el sector rural esconde casi 65% de trabajadoras sin remuneración (salario o jornal). No obstante, la diferencia más marcada entre mujeres que reciben el bono frente a quienes no lo reciben es la cantidad de horas dedicadas al trabajo en el hogar, es decir, la no participación ("inactividad" de acuerdo al concepto convencional); esta relación, sin embargo, puede ser endógena: la no participación laboral genera una situación específica de pobreza que, a la vez, es una "condición" para la recepción de la transferencia.

En cualquier caso, la transferencia está focalizada mayoritariamente en las familias cuyas receptoras no perciben ingresos individuales y no participan en el mercado laboral. Estos datos permiten intuir que si el bono desincentiva la búsqueda de trabajo y, a su vez, está relacionado con una mayor intensidad del trabajo doméstico, la relación entre la recepción de la transferencia y la no participación sea positiva.

Como se ha mencionado ya en estudios de otros países, el bono tiene un impacto positivo aunque pequeño en la reducción de la pobreza, en especial en la brecha, lo que significa que el desincentivo al trabajo detectado en los estudios antes descritos podría ser mayor en los hogares más cercanos a la línea de la pobreza, ya que con el monto de la transferencia consiguen superar la línea, aunque no estén generando ingresos. Este fenómeno puede ser asimilable a una trampa de pobreza. Para Armas (2005) este desincentivo puede provenir del hecho de que el bono produce cambios en las decisiones familiares sobre quién y cuánto trabaja en el mercado, en un contexto en que se considera el cuidado del hogar como tarea primordial de las mujeres.

Varios estudios encuentran una relación positiva entre la recepción del bono y la tasa de matrícula escolar, por lo cual se justifica el mecanismo de condicionar el pago del bono a la asistencia a centros de educación y de salud (Schady y Araujo, 2006). Esto, nuevamente, hace referencia al supuesto de que las mujeres canalizan los recursos hacia el bienestar inmediato de su familia. Por otro lado, se han encontrado beneficios directos en los niveles de nutrición infantil, debido a que una gran parte de la transferencia se utiliza en alimentos[10].

Desde una mirada más individual, si bien el impacto "macro" puede ser ambiguo, las beneficiarias perciben que se trata de un apoyo para cubrir situaciones de necesidad de liquidez inmediata. De un conjunto de evaluaciones cualitativas realizadas por Armas (2005), se deduce que el bono se constituye en una suerte de caja chica, de la cual se puede tomar para necesidades que de otro modo no se podrían cubrir; la principal que aparece es la de alimentos y costos escolares a pesar de que los costos de cobro eran en la época bastante altos, así como el pago a intermediarios.

[10] Martínez y Rosero (2010).

7. Emprendimiento y movilidad económica

La Constitución ecuatoriana ha reconocido la variedad de formas de trabajo y ha declarado que la economía ecuatoriana es "social y solidaria", con lo cual ha puesto un énfasis claro en cambios económicos y sociales estructurales hacia organizaciones distintas de la economía. La política de economía solidaria, ejecutada por el Instituto de Economía Social y Solidaria (IEPS), está basada en cuatro ejes fundamentales: i) reconocimiento e impulso a las potencialidades de distintas formas de organización de la producción; ii) reconocimiento de lógicas, distintas al mercado, de atención a las necesidades fundamentales de la población; iii) democratización de los factores de producción e impulso al trabajo como eje de la economía; iv) expansión paulatina de la economía solidaria como sector productivo y de los principios de la economía solidaria como transversales al sistema económico (de acuerdo al Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (EPS), de 2011).

Desde la agenda de política económica también se han incorporado elementos base para la construcción del sistema económico social y solidario, por medio de las políticas de acceso al empleo digno, a través de la articulación de acciones en las áreas de obra pública, economía popular, reconocimiento de la labor productiva en el hogar y asignación del crédito público y privado. También implica la articulación de las políticas de vivienda, infraestructura vial, turismo y la política agraria. Otro elemento clave es el acceso de trabajadores/as individuales y en colectivos a los recursos: tierra, agua, crédito, tecnología, información, infraestructura y capacitación, combinando la redistribución y la titularización de tierras. Algunas de las metas de estas políticas hacen referencia al acceso de mujeres a estos activos; sin embargo, no existen programas específicos orientados él.

En el Objetivo 10, referido al sistema económico, se propone el impulso a la economía social y solidaria, la generación de empleo productivo y digno, así como el reconocimiento al trabajo en todos sus ámbitos. Se propone fomento de la organización social, reformas jurídicas para incentivar la contratación pública en el plano nacional y local, fortalecimiento de la capacidad rectora y de control del Estado para vigilar el cumplimiento de derechos, y la dotación general de activos y capacidades para el trabajo para hombres y mujeres. Adicionalmente, se considera el fomento de los emprendimientos y la producción desde el plano local, el fomento del emprendedurismo y la empleabilidad y la construcción de cadenas de valor. En una de sus secciones se hace referencia a la promoción de negocios y emprendimientos a cargo de mujeres, especialmente en los sectores rurales, agrícolas y para la población indígena.

De acuerdo a las definiciones de la política para la EPS, estas unidades económicas pueden tomar la forma de propiedad pública, mixta, cooperativa o solidaria; y la producción puede ser comunitaria, asociativa, familiar, doméstica o empresarial. Muchas de estas unidades económicas operan bajo un esquema de recirculación del ahorro y la distribución del excedente entre sus miembros, con lo cual queda poco clara la relación capital-trabajo. Igualmente, en algunos casos estas economías fueron levantadas y dirigidas por mujeres

como estrategias de sobrevivencia frente a situaciones de recesión y desempleo y han sostenido las caídas de la economía "formal", siendo el sustento de gran parte de la población de muchas de las naciones de la región.

Las políticas de la agenda de la EPS apuntan a fomentar actividades económicas desarrolladas por "sectores populares" que utilicen su propia fuerza de trabajo y los recursos locales disponibles para satisfacer sus necesidades materiales e inmateriales. Se incluyen en este sector redes y agrupamientos de personas en cooperación o asociadas, mediante organización formal o informal. Se propone también apuntar a la "construcción de una estructura cuyo objetivo es constituir relaciones de interdependencia a través de solidaridad y la conformación de sujetos políticos populares".

Se define también que la unidad básica de la EPS no es la empresa o la microempresa, sino la "unidad doméstica" en sus múltiples formas, de las cuales el hogar familiar es la predominante pero no la única. Así, el hogar se convierte en una unidad donde se constituyen "alternativas colectivas" en las que se da una "reproducción ampliada de la vida". También se consideran iniciativas económicas solidarias a las llevadas adelante por personas que trabajan en forma autónoma (solas), con excepción de las/os profesionales, técnicas/os o científicas/os. Es decir, aquellas personas que están vinculadas a la venta directa, al comercio, a la producción artesanal o cualquier otra actividad de servicios en la colocan su "capital y trabajo", con la primacía del segundo.

Esa última definición no es acorde con la conceptualización tradicional de economía solidaria, pero para fines de beneficios, financiamiento, derechos tributarios, etcétera, se considera que el trabajo autónomo es una forma de economía solidaria porque se basa fundamentalmente en el trabajo. En este sentido la EPS ecuatoriana incluiría una gran presencia de mujeres. Sin embargo, no existen datos oficiales más allá de los presentados en las encuestas de empleo. Por otra parte, de acuerdo al Censo Económico 2010 (el último disponible) 4% de las empresas o unidades económicas ecuatorianas funciona en forma asociada.

En la Constitución nacional se indica que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario, y que se integrará por diversas formas económicas: pública, privada, mixta, popular y solidaria. Adicionalmente, en la política de compras públicas se han priorizado los servicios y los productos provenientes de la EPS, de micro y pequeñas unidades productivas. Se definen también como sector financiero popular y solidario las formas asociativas y cooperativas que deberían recibir tratamiento preferencial del Estado en su política financiera.

De acuerdo a la Ley de EPS y la Agenda de EPS, la política contiene las siguientes líneas: inclusión financiera, habilitación y capacitación, organización, movilización, asociatividad, organización, crédito asociativo, emprendimientos productivos y compras públicas. Se priorizan los grupos en "condición de vulnerabilidad" (entre ellos mujeres, personas con discapacidad y diversos grupos étnicos). Se hace énfasis en la entrega de créditos productivos a mujeres beneficiarias del BDH y en la protección a mujeres víctimas de violencia.

Adicionalmente, el IEPS se encarga de impulsar el acceso equitativo al agua, la tierra, los activos y los medios de producción; facilita el acceso a financiamiento por parte de las organizaciones de la EPS para compra de tierras y activos (entre

ellos los incautados de la banca cerrada y del lavado de dinero); fomenta la conformación de emprendimientos asociativos y comunitarios, capacitación y apoyo en servicios financieros y ampliación de la red de banca pública.

Particularmente, el IEPS ha trabajado en algunos sectores específicos en Quito, Cuenca y Guayaquil para mejorar las condiciones de emprendimientos de reciclaje, desarrollar circuitos turísticos con operadores de turismo comunitario, ampliar la producción alimentaria local y la venta al mercado público (en este caso la mayor parte de organizaciones son de mujeres), y el comercio solidario y justo internacional. En este caso se trabaja con organizaciones de mayor trayectoria en redes de comercio justo. La formalización de los actores de la EPS se apoya en la facturación electrónica y la tributación. Finalmente se desarrollan productos financieros alternativos para facilitar el acceso a financiamiento en mejores condiciones, por parte de las organizaciones de productores y productoras. Las mujeres han accedido en mayor medida a estos procesos de inclusión financiera a partir de bancas comunales que existían anteriormente, desreguladas.

No obstante, en muchos casos los requisitos que se solicitan desde el gobierno de la EPS son complejos y no se compatibilizan con los procesos comunitarios de toma de decisiones que, en el caso de mujeres, resultan altamente complejos ya que por lo general presentan bajo nivel educativo y poco relacionamiento público; su vinculación al banco comunal es su forma de socialización y sobrevivencia, pero no las prepara para el enfrentamiento al sistema financiero formal[11].

Aunque no existen evaluaciones de impacto y cobertura de las acciones de la economía solidaria a nivel nacional, el IEPS ha recogido y sistematizado muchas de estas experiencias y se ha planteado su potenciación futura, ya que han conseguido mucha más sostenibilidad que las de desarrollo microempresarial, en especial por los impactos positivos en las mujeres involucradas en ellas. Es necesario que estas experiencias se expandan y tomen en cuenta aspectos relacionados con el trabajo de cuidados, que es parte fundamental del sostenimiento de las pequeñas economías familiares y locales.

Un proyecto merece particular atención. Se trata del Proyecto de Desarrollo Corredor Central (PDCC), que ha trabajado desde el 2010 en el fortalecimiento de las capacidades locales y en el cofinanciamiento de emprendimientos productivos rurales del sector de la EPS en el país, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de 36.000 familias en 63 parroquias rurales y 17 cantones de seis provincias del país.

El programa brinda asistencia a los actores de la EPS en asociatividad, compras públicas, equidad de género, identificación de nuevas oportunidades económicas basadas en el manejo de los recursos naturales y culturales, entre otros. Ha impulsado además el desarrollo socioeconómico integral de las nacionalidades indígenas vinculadas a organizaciones de la EPS y, especialmente, la conformación de cajas de ahorro y crédito con un alto porcentaje de participación de mujeres, brindándoles la oportunidad de ser administradoras de su propia economía. Este proyecto ha cofinanciado hasta 2013 cerca de 200 iniciativas productivas familiares de las cuales 41,67% co-

[11] Fuente: entrevista a una asesora de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, realizada en 2014.

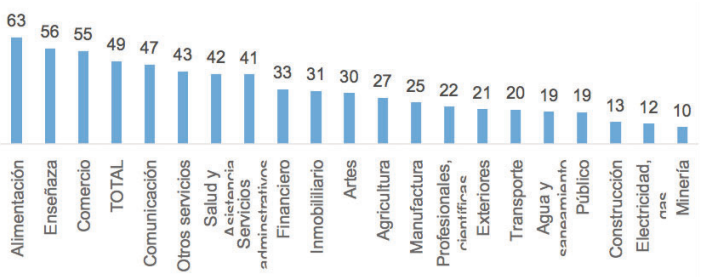
rresponde a hogares con jefatura femenina, lo cual es superior al porcentaje de esta jefatura en el país.

De acuerdo al informe del IEPS de 2014, se apoyó el acceso a medios de producción para los sectores agropecuarios, de manufactura, alimentación, metalmecánica y comercio, entre otros. A través de adjudicaciones de contratos de compra pública y emprendimientos generados, se impulsó en el mercado laboral nacional la generación de empleos directos; además de iniciativas productivas cofinanciadas por el Crédito de Desarrollo Humano en forma asociativa, canalizado a través de la Banca Pública, beneficiando en 95% a mujeres jefas de hogar. En total se considera que hubo alrededor de 20.000 personas beneficiarias en todo el país.

También se cuenta con un programa nacional para la fabricación de uniformes y prendas de vestir para el sistema educativo público (Hilando el Desarrollo), que involucra una población importante de mujeres en la producción textil tecnificada. Se desarrollan también constantemente programas de capacitación en temas administrativos y gestión financiera, entre otros. Si bien por su orientación inicial los programas de la EPS no se dirigen a las mujeres, la población objetivo ha sido aquella vinculada a los programas de transferencia monetaria y a las unidades económicas familiares, en las que la participación de mujeres es mayoritaria. Por ello el beneficio se ha volcado más en las mujeres que en los hombres. Para el caso de otros programas de emprendimientos micro (el Socio Vulcanizador, por ejemplo) la participación de las mujeres es menor, dada la naturaleza de estos emprendimientos y el sector en donde se desenvuelven.

Al no existir políticas específicas dirigidas al ingreso de mujeres empresarias a actividades no tradicionalmente femeninas, se mantiene su mayor participación en empresas dedicadas a alimentación, enseñanza, comercio, salud, entre otros, de bajo tamaño y baja productividad.

Gerentas o propietarias por rama (% del total de empresas)



Fuente: Censo Nacional Económico de 2010.

En relación con el crédito, las políticas de crédito a nivel nacional no contienen principios ni acciones específicas hacia la igualdad de oportunidades de acceso de las mujeres al financiamiento. Como alternativa, las mujeres se han organizado en cooperativas y asociaciones de crédito comunales, pero la cobertura de este tipo de organizaciones es baja y a pequeña escala. En este contexto, se creó en 2007 el programa denominado Crédito de Desarrollo Humano. Se trata de un anticipo del BDH de hasta dos años y a partir de 2011 se diversificó, expandiendo las posibilidades a créditos de mayor monto de carácter asociativo[12]. El Crédito de Desarrollo Humano tiene tres ejes principales:

- Inclusión productiva: se refiere a la generación de ingresos autónomos para las personas beneficiarias del BDH y pensiones no contributivas.

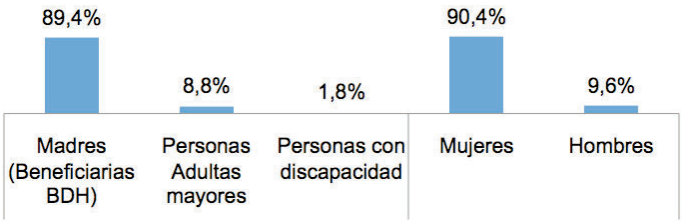
[12] Espinosa y Mena (2012).

- Asociatividad: busca fomentar el trabajo colectivo, solidario y de autogestión.[13]

- Sostenibilidad: implica el acompañamiento técnico interinstitucional a los emprendimientos asociativos a través de capacitación y asistencia para garantizar su mantenimiento en el tiempo.

De acuerdo a evaluaciones, el Crédito de Desarrollo Humano se coloca en las modalidades de: i) asociativo (otorgado a asociaciones productivas, incluye capacitación); ii) articulado (incorporado a proyecto o programa nuevo o en funcionamiento, con el fin de impulsar actividades de autoempleo o emprendimientos, no necesariamente provenientes de la economía solidaria): iii) microcrédito empresarial (similar a actividades tradicionales de crédito): y iv) crédito individual (que financia actividades individuales de emprendimiento). Las tasas de interés cargadas a estos créditos son más bajas y las condiciones más flexibles que las del mercado financiero tradicional, con la finalidad de permitir el acceso a la población con menos recursos. Las operadoras de estos créditos son mayoritariamente públicas y comunitarias. La cobertura del crédito individual es cercana a 50% de las mujeres beneficiarias del bono. En cuanto al crédito asociativo, la cobertura es bastante baja y el impacto no ha sido evaluado. Anualmente se entrega un promedio de 300.000 créditos individuales y alrededor de 15.000 asociativos.

Destinatarios/as del Crédito de Desarrollo Humano (CDH)



Fuente: MIES, 2014.

Los montos se utilizan para complementar negocios en marcha y realizar consumos del hogar, aunque no sea esa su intención principal. Dada su extensión, no existe seguimiento sistemático del uso del crédito. De la información presentada en los informes del MIES, el crédito colocado ha sido mayoritariamente individual y, en menor medida, microempresarial. El crédito asociativo aún no es una modalidad de alto acceso. Evaluaciones cualitativas recientes indican que en muchos casos la falta de confianza mutua y el poco conocimiento sobre las alternativas productivas asociativas pueden ser la causa de esta poca representatividad (Muñoz, 2011). En cuanto al destino del crédito, de acuerdo a la misma fuente, se dirige principalmente a actividades comerciales y de agricultura.

El potencial del financiamiento a pequeña escala como parte de una estrategia global de reducción de la pobreza está en la superación de las limitaciones del microcrédito, por complementar el acceso a financiamiento (inclusión financiera) con mecanismos de acompañamiento técnico y fomento de capacidades, elementos que no se incluyen en la política del Gobierno. Una de las

[13] Se explicará más en detalle el enfoque de género en la economía solidaria como mecanismo de movilidad social y reducción de la pobreza en el siguiente acápite.

mayores ventajas de este programa es la facilidad de acceso. Existe en general un grado de aversión al riesgo, profundizado por la situación de pobreza e inestabilidad de ingresos. Otro elemento de evaluación desde las beneficiarias es que si bien los recursos están disponibles, no siempre hay facilidad de invertir en actividades que tengan potencial de sostenibilidad y generación de ingresos. Por ello, nuevas propuestas de política de inclusión financiera incluirán la migración hacia un programa de crédito propiamente dicho, y promoverán actividades de potencial de éxito, con montos mayores[14]. En este momento, el Crédito de Desarrollo Humano es, para la mayoría de las mujeres en situación de pobreza, la única opción de crédito formal.

No obstante, el MIES no tiene rectoría directa sobre el sistema financiero, y la política de financiamiento se encuentra ubicada en parte en el denominado "sector productivo" (Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad) y en parte en el "sector económico" (Ministerio Coordinador de la Política Económica); en ambos casos no existe una estrategia clara de inclusión financiera y menos aún un principio de equidad de género en alguno de sus programas. De todas formas, el crédito a pequeña escala es mayoritariamente femenino, ya sea en forma de microcrédito bancario, crédito cooperativo o crédito informal (Deere y Contreras, 2011), aunque no forme parte de una política pública específica dirigida a las mujeres.

Por su parte, la Agenda para la Transformación Productiva incluye un componente de creación y desarrollo de emprendimientos. En este componente se ha desarrollado un sistema de fondos cofinanciables para el desarrollo de las primeras fases de los emprendimientos; un programa de financiamiento de riesgo en asociación con instituciones financieras públicas y privadas; un programa que apoya la reducción del tiempo de creación y puesta en marcha de empresas nuevas; exenciones tributarias sobre el impuesto a la renta según la edad y la rentabilidad de las empresas; y programas de preparación y fomento a la participación de empresas en ferias internacionales.

En el caso de los instrumentos financieros, se crean fondos de diverso tipo para aporte de capital semilla, de acuerdo a la relevancia del tipo de negocio que se presente. Se ponen en marcha también incentivos fiscales a nuevos emprendimientos como exoneración de 100% del costo laboral del impuesto a la renta durante los primeros cinco años, deducciones sobre rentabilidad o pérdidas, en emprendimientos ubicados en zonas deprimidas, entre otros. Los programas en vigencia dentro de esta agenda son: i) un programa de asistencia técnica para incubadoras de empresas; ii) fondo concursable para red de promotores o patrocinios de empresas; iii) acreditación e instituciones de apoyo a emprendimientos; iv) sistemas de información que conecten demanda de emprendedores con oferta de productos del mercado; y v) capacitación sobre derechos de propiedad y registro de marca[15]. Algunos programas implementados en esta agenda son:

- Sistema de compras públicas para la dotación de bienes y servicios para el sector público con énfasis en los pequeños y medianos productores. Se privilegia la asociatividad con enfoque de género. (El sistema se creó por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008).

[14] Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2014.
[15] Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (2013).

- Produce Pyme, programa de cofinanciamiento creado por el Ministerio de Industrias y Productividad en 2011 para apoyar y promover la competitividad de las diferentes cadenas y sectores productivos del país a través de la asistencia técnica especializada y el acompañamiento en todos los procesos productivos de las unidades empresariales, asociativas y artesanales.

- Renova Industria, programa para mejorar la productividad del sector manufacturero, a través de la renovación de maquinaria y equipo obsoleto, apoyo para la dotación de uniformes para la educación pública y programas de nutrición escolar. Este último pone el énfasis en apoyar a mujeres productoras.

En relación con el denominado "trabajo digno" se ha desarrollado un programa de competencias laborales que consiste en capacitar en algunas destrezas y especializaciones requeridas por los territorios (empresas) y necesidades productivas locales. Este programa se vincula con el Socio Empleo descrito antes, aunque solamente se ha desarrollado en algunas provincias, entre ellas Pichincha y Azuay, en donde existe una alta demanda de trabajadores jóvenes con especialidades técnicas tales como mecánica, electrónica e informática. De acuerdo a los informes revisados de estas dos provincias, la mayor parte de la población que accede a estas certificaciones son hombres.

En cuanto a la temática de género, uno de los principios transversales de la agenda es la "promoción de la equidad de género en la actividad productiva" en tres dimensiones centrales: la propiedad de los activos y del capital, la equiparación de los ingresos de hombres y mujeres –como productores/as, como trabajadores/as o como empresarios/as– y la participación en la toma de decisiones atinentes a la actividad productiva. Específicamente, en lo relacionado con emprendimientos, se colocan subprogramas específicos de apoyo a la titulación de activos, programas especiales de apoyo a MIPYMES y su vinculación con empresas ancla y programas de capacitación empresarial, para trabajadoras y productoras.

Estos programas dedican más recursos a las mujeres en el sector rural, pero no se fijan metas específicas y aún no existen evaluaciones sobre ellos. No se incluyen temas específicos de género en el acceso a financiamiento o crédito.

De acuerdo a las estadísticas oficiales, en 2014, de las empresas encabezadas por mujeres 23% ha tenido durante los cinco años anteriores acceso a crédito productivo; y los hogares que manejan negocios familiares y son encabezados por mujeres acceden a créditos pequeños, generalmente de corto plazo o informales.

7.1 Acompañamiento familiar para la movilidad social

Uno de los programas más estructurados en la estrategia de reducción de la pobreza y, particularmente, para la inclusión social y económica fue creado en 2013, el denominado Plan Familia , que se constituyó en el programa articulador de las políticas de familia desde el MIES, y era en sí mismo una estrategia para el acceso a los servicios sociales y las prestaciones públicas, enfocada en los hogares en condición de extrema pobreza.

[16] Dado que solamente se han ejecutado algunos de los componentes del plan original, este programa perdió posteriormente su identidad. De hecho, el nombre de Plan Familia fue tomado para denominar la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA) creada en 2014 para sustituir a la estrategia anterior y que depende de la presidencia de la República. No obstante, en este documento se hace referencia al Plan Familia para denominar la estrategia de acompañamiento familiar y movilidad planteada en 2013 por el MIES.

El Plan Familia[17] es una estrategia basada en el contacto personal directo entre el Estado y las familias, enfocándose en las mujeres jefas de hogar y en quienes son beneficiarias del BDH y se encuentran en pobreza extrema[18]. El acompañamiento se realiza a la familia como unidad de atención, tomando en cuenta las características de sus integrantes, su dinámica interna y sus relaciones con la comunidad, con la finalidad de impulsarla en el proceso de superación de la pobreza, en un plazo definido. Tiene metas intermedias de progreso contenidas en un compromiso familiar firmado, a partir del cual se planifican acciones del Estado y de las familias para desarrollar conjuntamente una agenda de promoción y movilidad específica. En este contexto, el MIES tiene como una de sus prioridades atender a la familia y sus miembros con políticas de protección y atención, con énfasis en aquellas que se encuentran en situación de pobreza, a través de la cobertura de los elementos que contribuirán a su superación: Seguridad de ingresos para la habilitación y la autonomía económica, y potenciación de las capacidades humanas para establecer igualdad de oportunidades.

En un primer momento, el MIES propuso realizar actividades de acompañamiento psicosocial para identificar elementos de vulnerabilidad tales como violencia, trabajo infantil, poca cohesión social interna y con otras familias. A partir de esos datos se identificaban las necesidades de protección social y se realizaban vinculaciones con los servicios disponibles; finalmente, se procuraba acercar a la familia y, específicamente, a la jefa de hogar o mujer beneficiaria del BDH a servicios y productos financieros y no financieros, opciones de capacitación y empleabilidad, vinculación a empleos locales, entre otros. Era esencial en ese proceso la participación activa y el compromiso de las familias y sus miembros.

Se propuso también realizar durante la fase final del acompañamiento un proceso intensivo de participación comunitaria que incluyera el análisis conjunto de intereses, problemas y potencialidades de las familias y su entorno, el fomento a la organización y la creación de mecanismos estables de participación. El programa previó también la identificación de oportunidades económicas en las localidades, con la finalidad de fomentar el desarrollo territorial a la par que la vinculación de las familias a proyectos, trabajos y emprendimientos adecuados a las realidades locales.

La ejecución del Plan Familia ha sido parcial. Se ha realizado el acompañamiento familiar (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2014) para obtener información sobre las oportunidades y las potencialidades económicas de las familias y las mujeres, además de realizar algunas conexiones con servicios de cuidado infantil y vinculación de la población adulta mayor y con discapacidad a las transferencias monetarias. Por el lado de la inclusión económica se ha incrementado el acceso de las mujeres al crédito de desarrollo humano asociativo y la vinculación de los/as jóvenes a programas de capacitación laboral. Aunque el impacto potencial de un programa de este tipo puede ser importante, los resultados no han sido mayores porque el presupuesto para el programa fue recortado y la decisión fue retirar el BDH sin realizar acompañamiento específico a más de la mitad de las familias beneficiarias.

[17] Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013a , 2013b).
[18] Una estrategia inicial pretendió dirigirse a la población más cercana a la línea de pobreza, con la finalidad de promover una transición más ordenada hacia la salida progresiva de la transferencia. Esta estrategia se desechó por motivos fiscales (Martínez, 2011).

8. Un análisis de conjunto: políticas hacia el empoderamiento económico y la incorporación del enfoque de género

La normativa y las políticas nacionales incluyen estrategias relacionadas con el acceso y la participación igualitaria de hombres y mujeres a recursos productivos y trabajo, ahorro, discriminación positiva en cuanto a derechos humanos económicos y sociales, así como la incorporación del enfoque de género en la estrategia nacional de erradicación de la pobreza, relacionada con el fomento de capacidades y oportunidades, el alcance de la equidad en alfabetismo y todos los niveles educativos, y la promoción de derechos en la educación y los patrones culturales.

Si bien existe una agenda para la igualdad de género, se debe indicar que el enfoque de género no está presente, en concreto, ni en el planteamiento del problema de las políticas ni en un conjunto sostenido de programas o intervenciones. Se encuentra, sin embargo, que puede haber efectos indirectos de políticas que proponen el impulso a actividades económicas que permitan generar y conservar trabajo a los grupos históricamente excluidos; reducir progresivamente de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales; establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano; fortalecer los esquemas de formación ocupacional y capacitación articulados con las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012).

En el caso de los elementos priorizados en este documento sobre las políticas para el empoderamiento económico, en relación con el trabajo existe normativa pero no hay programas específicos. En cuanto a conciliación y corresponsabilidad, las agendas de los planes del Gobierno muestran la ausencia de políticas de conciliación trabajo-familia y vida personal, a pesar de que existen temas relacionados y en los que se podrían incorporar mecanismos concretos para conseguir ese objetivo.

En cuanto a políticas vinculadas al cuidado, se presenta en varios puntos la necesidad de infraestructura y servicios públicos, así como garantizar servicios de cuidado para personas con discapacidad o el pago para quienes se encargan de ellas en los hogares. No existe alusión explícita en la política laboral a programas o regulaciones específicas de conciliación con respecto a horarios y servicios de cuidados en las empresas o las unidades empleadoras. Si bien esta estrategia responde a la necesidad de que la sociedad asuma, a través de fondos públicos, una parte de los servicios de cuidado, no es una medida que consiga cambiar la división sexual del trabajo, la correlación de poder dentro de los hogares, ni la consideración de que las tareas de cuidado son responsabilidad de las mujeres.

Por el lado de las políticas de empleo, la autonomía económica y los emprendimientos, tanto las

agendas laborales como los planes sectoriales incluyen la promoción del empleo y las garantías de los derechos laborales. Se incluyen líneas específicas para el acceso a activos productivos, con énfasis en la conformación de unidades económicas con jefatura femenina y la asociación de mujeres productoras. Se proponen políticas orientadas a la producción y la inclusión de las mujeres en la economía formal y los mercados, particularmente como parte del sector de pequeñas economías o en la Economía Popular y Solidaria.

En el Cuadro 2 se detallan los principales instrumentos de política aquí descritos, evaluados de acuerdo a los criterios señalados en la estrategia inicial de análisis[19].

Cuadro 2. Equidad laboral de género y empoderamiento económico de las mujeres en los principales instrumentos de política pública

Instrumento de política	Enfoque de igualdad/población objetivo	Dimensiones de evaluación sobre empoderamiento económico					
		Acceso a recursos productivos	Generación de ingresos	Igualdad de derechos	Participación en el trabajo remunerado	Corresponsabilidad social sobre cuidados	Participación pública
Constitución de la República	Enfoque de igualdad en varias dimensiones, incluida la de género. Mujeres incluidas como grupos vulnerables, de atención prioritaria Derechos de varios tipos de trabajo incluido el cuidado humano.	Derechos equitativos al acceso a activos productivos de personas, sectores y modalidades económicas.	Los ingresos son una dimensión aunque no la más importante. Incluye el principio de igualdad en el acceso a oportunidades de ingresos.	Promueve igualdad de derechos humanos y de la naturaleza.	Como derecho del trabajo incluye la remuneración por todo tipo de trabajo y promueve la participación en igualdad.	Destaca la importancia del cuidado humano como productivo, pero no reconoce su rol transformador ni la desigualdad de su distribución.	Incluye la promoción de la participación social y pública a todo nivel. No se mencionan diferencias de género.
Código del Trabajo	Parte del enfoque de derechos del trabajo y varios tipos de trabajo, pero legisla para el trabajo en relación de dependencia.	No incluye.	Promueve el trabajo remunerado, igual pago por igual trabajo y salario digno.	Promueve igualdad entre hombres y mujeres, no discriminación y apoyo a la función de maternidad	No incluye de forma específica la promoción del trabajo remunerado, aunque ese es el sentido del Código.	Incluye medidas específicas para la protección de la maternidad y la paternidad, distintas en intensidad y costo potencial. Incluye servicios de guardería en empresas grandes.	Menciona derechos a asociación y sindicalismo, no especifica incentivos para la participación de las mujeres.
Ley de	No contiene	No incluye.	No incluye.	Promueve el pilar	No incluye.	El fondo de	No incluye.

[19] Adicionalmente a los instrumentos analizados, se encuentra en la legislación y las agendas de política algunos elementos relevantes aunque, como se ha dicho, no forman parte de una política o estrategia nacional integrada. Estos instrumentos son: i) El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que señala (Art. 598) que los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos formulan, transversalizan, observan, dan seguimiento y evalúan las políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad; ii) El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en su Artículo 14 establece que se deben establecer espacios de coordinación con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad; iii) La Ley Orgánica de Servicio Público de 2010 incorpora como principios la equidad, la igualdad, la responsabilidad, que promuevan la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación, en los procesos de selección e incorporación al servicio público; iv) el Programa de Provisión de Alimentos del MIES de 2010 garantiza a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas, en concordancia con la política de inclusión económica y social (ferias inclusivas y procesos de capacitación).

Instrumento de política	Enfoque de igualdad/población objetivo	Dimensiones de evaluación sobre empoderamiento económico					
		Acceso a recursos productivos	Generación de ingresos	Igualdad de derechos	Participación en el trabajo remunerado	Corresponsabilidad social sobre cuidados	Participación pública
Seguridad Social	enfoque de igualdad, salvo para quienes están en sistema de seguridad social. Se extiende hacia sus dependientes			solidario y elementos no contributivos.		seguridad social es corresponsable del pago por maternidad y paternidad. Forma parte del sector salud, para los afiliados y afiliadas.	
Ley y Agenda de la Economía Social y Solidaria	Parte del principio de solidaridad, con enfoque de supremacía del trabajo y no de la acumulación; no necesariamente relacionado con la igualdad.	Incluye acápites y programas específicos de acceso a activos financieros, tierra y tecnología a través de sistemas alternativos y la banca pública. Hace énfasis en emprendimientos de mujeres.	No propone objetivos sobre ingresos. Señala sectores potenciales para desarrollar cadenas productivas. Hace énfasis en Alimentos y Textiles, donde la mayoría son mujeres. Promueve la inclusión financiera.	No incluye postulados específicos.	Reconoce el valor del trabajo a través del derecho al salario pero también la participación de trabajadoras y trabajadores como socias/os.	No incluye. Menciona los cuidados como uno de los subsectores de la economía solidaria, que no es remunerado. No reconoce el rol de las mujeres.	Enfoque altamente participativo, para hombres y mujeres, individualmente y asociados.
Plan Nacional del Buen Vivir	Enfocado a la reducción de pobreza más que a	Incluye acceso a recursos productivos a todo	Promueve la generación de ingresos por la vía	Incluye el principio de igualdad de derechos, pero las	Promueve la participación de las mujeres	Incluye propuesta de infraestructura de cuidados,	Contiene un objetivo sobre poder popular
Instrumento de política	Enfoque de igualdad/población objetivo	Dimensiones de evaluación sobre empoderamiento económico					
		Acceso a recursos productivos	Generación de ingresos	Igualdad de derechos	Participación en el trabajo remunerado	Corresponsabilidad social sobre cuidados	Participación pública
	la igualdad. Se dirige a toda la población pero pone el énfasis en la población en situación de pobreza y en los sectores con potencialidad productiva.	nivel. Para las mujeres hace énfasis en el sector rural, las capacidades y el financiamiento. También incluye micro emprendimientos.	del empleo, los emprendimientos y el ahorro. Incluye análisis y metas de brecha de género en los ingresos.	estrategias y las acciones tienen una organización sectorial. Se incluye el principio de igualdad de derechos por sexo en varios objetivos.	en el trabajo remunerado, pero no aborda las barreras a su entrada en ese sector.	beneficios para cuidadoras de personas con discapacidad y sistema de protección social.	y participación que engloba a toda la población. No se diferencia situación de las mujeres.
Agenda Sectorial de la Producción	Apunta a la generación de empleo de calidad, transferencia de tecnología, encadenamientos productivos y producción en economías solidarias. El sujeto de políticas es sectorial, no son personas ni hogares.	Promueve el acceso a todo nivel. Incluye específicamente el acceso de las mujeres particularmente a tierra y financiamiento. No existen programas específicos pero en los pequeños negocios la mayoría de la beneficiarias son mujeres.	El sentido de la agenda es la generación de ingresos a través de negocios estratégicos, capacidades y financiamiento en varios niveles. No incluye programas específicos para mujeres ni metas de igualdad de género.	No incluye.	No incluye, aunque el Ministerio del Trabajo es parte del sector Coordinador de la Producción.	No incluye.	Incluye apoyo a la organización económica y la asociatividad, especialmente para mujeres.

Instrumento de política	Enfoque de igualdad/población objetivo	Dimensiones de evaluación sobre empoderamiento económico					
		Acceso a recursos productivos	Generación de ingresos	Igualdad de derechos	Participación en el trabajo remunerado	Corresponsabilidad social sobre cuidados	Participación pública
Agenda Sectorial de Desarrollo Social	Enfocada en el acceso a protección social, salud y vivienda. Su prioridad es la población en situación de pobreza. Contiene principios de igualdad de género.	Indirectamente, se habla de economía solidaria e inclusión económica, pero no es una prioridad de esta agenda.	Incluye plan de acompañamiento familiar para la movilidad social de las mujeres.	Contiene principios aunque no políticas específicas.	Promueve la formalización de las economías y el trabajo autónomo. Promueve reformas de seguridad social solidaria, en particular para amas de casa.	Promueve sistema de cuidados, pero no hay políticas específicas.	No incluye.
Agenda de Inclusión Económica y Social	Enfocada en la equidad, más que la igualdad. La población objetivo es la que está en extrema pobreza, particularmente la que recibe el Bono de Desarrollo Humano.	Políticas de crédito individual y asociativo a pequeña escala. Las beneficiarias principales han sido mujeres. Trabajo en plan familia.	Promueve la vinculación con el sistema de trabajo y los programas del Ministerio, como socio empleo. No contiene elementos de diferenciación de género.	No incluye la temática de igualdad de derechos para hombres y mujeres.	Promueve la participación de las madres y las jefas de hogar pobres a través del Plan Familia y la profesionalización de trabajadores y trabajadoras de servicios de cuidado.	Ejecuta servicios de cuidado directo. No contiene enfoque de género y los servicios promueven el derecho a ser cuidado/a, no cuidador/a. Organización de servicios no acorde a las necesidades de las familias y las madres trabajadoras	Promueve la participación económica en el crédito asociativo. Promueve la organización social en la economía solidaria.
Instrumento de política	Enfoque de igualdad/población objetivo	Dimensiones de evaluación sobre empoderamiento económico					
		Acceso a recursos productivos	Generación de ingresos	Igualdad de derechos	Participación en el trabajo remunerado	Corresponsabilidad social sobre cuidados	Participación pública
Agenda del Sector Trabajo	Enfoque de igualdad de derechos de todos/as los/as trabajadores/as. Promueve la no discriminación.	No incluye.	Promueve el trabajo digno y la remuneración justa. Promueve regulaciones sobre el salario justo y los beneficios de la ley.	Promueve la igualdad en derechos a la seguridad social, la empleabilidad y el acceso a capacitación para el trabajo. Tiene líneas específicas para grupos de atención prioritaria, no exclusivamente para mujeres.	No incluye.	No incluye, aunque sí existe componente de inspecciones laborales para la verificación de derechos sobre maternidad y paternidad. El sistema de inspecciones no contiene otros elementos de igualdad de género.	No incluye.

9. Elementos de evaluación general y recomendaciones sobre políticas públicas

A continuación se resumen algunas reflexiones en torno a temáticas clave para el desarrollo de políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres a partir del análisis realizado.

9.1 Los derechos del trabajo y los mercados laborales

De los últimos informes de seguimiento que se realizan al cumplimiento de los acuerdos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) se desprende una preocupación general por las brechas salariales entre hombres y mujeres y se plantea que el Estado debe tomar medidas para que se garantice la equidad salarial y de prestaciones, tanto en el ámbito público como en el privado, así como para garantizar el igual pago por trabajo de igual valor.

El informe elaborado en 2012 por el Consejo Nacional para la Equidad de Género para el Comité de la CEDAW reconoce la existencia de denuncias ante los Inspectores de Trabajo y las Comisarías de la Mujer del despido por motivo de embarazo, licencia por maternidad o estado civil. De acuerdo a estas fuentes, los casos denunciados plantean que, al enterarse de que sus trabajadoras se encuentran en gestación, los/as empleadores/as las despiden bajo cualquier argumento, o las someten a trabajos que ponen en peligro su embarazo. Igualmente, se recibieron (para el informe mencionado) denuncias de haber sido reemplazadas por otras personas durante el período de permiso por lactancia.

Dada esta información y en vista de los análisis realizados sobre el mercado laboral ecuatoriano, se puede intuir que si bien hay un mejoramiento en la situación de las mujeres en la participación en el mercado laboral y las condiciones de esa participación, persisten sesgos que provienen tanto del orden de género como del mercado de trabajo. La normativa y las políticas promueven la igualdad salarial, pero los mecanismos de control y evaluación no son suficientes para que esa normativa se cumpla. No existen mecanismos de control sobre casos específicos de discriminación como mencionado anteriormente, ni sobre las barreras a la entrada al mercado laboral que la condición de maternidad actual o potencial puede generar.

Por otro lado, el mercado laboral ecuatoriano está organizado fundamentalmente en torno al trabajo independiente o en condiciones flexibles, con lo cual la regulación laboral no alcanza y queda fuera gran parte de la población. El sistema de seguridad social es regresivo e inequitativo, y las medidas de reciente discusión difícilmente podrían sustituir un sistema integrado universal de aseguramiento. Es necesario que la política de seguridad social sea integrada y cuente con financiamiento estable con varios pilares posibles. En este sentido, mantener las transferencias monetarias para las mujeres mayores de 65 años, e inclusive elevarlas, puede ser una medida necesaria dado el nivel de desprotección de esta población.

9.2 La vinculación entre la autonomía económica y la carga de trabajo doméstico

Hay por varios lados una fuerte vinculación entre la autonomía económica y la carga de trabajo de cuidados, que es alta para las mujeres ecuatorianas, por diferentes razones: por tener hijos/as muy jóvenes o muchos/as hijos/as; no contar con servicios de cuidado públicos disponibles que liberen el tiempo; no contar con otros servicios en el hogar para apoyo; tener mayor posibilidad de sufrir impedimentos familiares para la búsqueda de trabajo; con la opción de ir a la informalidad o al trabajo autónomo en condiciones precarias, no reguladas y sin derechos de protección laboral (Vásconez, 2006).

En el caso de los hogares monoparentales esta problemática está más relacionada con el trabajo de tipo precario y con la dependencia de transferencias públicas o redes sociales; o con el trabajo de cuidados de otras mujeres en la familia, sean hijas o madres. Este tipo de análisis en Ecuador está ausente en los cuerpos normativos y en las políticas. El cuidado y el bienestar de las mujeres no se relacionan el uno al otro, ya que en la práctica el cuidado se centra en l derecho a ser cuidados/as; por el lado laboral, la matriz de políticas sigue considerando el cuidado como un costo que tienen que enfrentar los/as empleadores/as o el Estado, y su financiamiento se debate entre aquel proveniente parcialmente del Estado, los/as empleadores/as (si les corresponde, y es para un determinado tamaño de empresas), y los hogares en forma mayoritaria, lo cual se observa en la propuesta de "seguridad social para el trabajo no remunerado del hogar", que se discutió en este documento.

Igualmente, las mediciones del trabajo de cuidados no remunerado realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo resultan un avance importante en la producción de información, pero a partir de su publicación ninguna institución ha hecho uso de ellas para la planificación de servicios de cuidado, medidas tributarias o fiscales o políticas laborales.

9.3 El enfoque de pequeña economía y el acceso a activos productivos

Una tendencia persistente en la política económica y social ecuatoriana es la asociación de la pequeña economía con la pobreza y las mujeres, tal como ocurre en varios otros países. Un elemento clave de la agenda productiva debe apuntar a un cambio de enfoque, considerando las potencialidades de la vinculación de las mujeres a los circuitos de financiamiento y producción, incluyendo también el reconocimiento y la retribución del trabajo no remunerado. Esto incluye el aseguramiento social universal, pero también la generación de circuitos favorables al cuidado, la producción del cuidado y la promoción del trabajo de las mujeres vinculado al cuidado, ya sea con fines comunitarios o de negocio, pero también su ingreso a actividades no relacionadas con el cuidado sino con servicios que puedan a su vez alimentar los servicios sociales básicos en las comunidades. Circuitos como los mencionados se han propuesto en algunos estudios (Vásconez, 2012; Sauma, 2012) y pueden acompañar estrategias productivas territoriales.

Un elemento clave es la potenciación de las economías asociativas que pueden pero no necesitan ser de pequeña escala sino más bien fomentar los encadenamientos productivos, el financiamiento, la producción y el consumo. También es recomendable evaluar los impactos del microfinanciamiento sobre el bienestar de las mujeres y proponer programas de crédito de mayor escala, que inclu-

yan educación financiera, generación de capacidades y fomento de mercados, o circuitos locales.

El acceso a activos también es un elemento clave para el empoderamiento económico y no está necesariamente presente en las agendas de política analizadas. Este acceso pasa también por análisis y modificaciones de la legislación sobre crédito, herencias, sociedad conyugal, legalización de tierras, entre otros, que pueden contener sesgos implícitos de género debidos a factores estructurales de desigualdad.

Bibliografía

Armas Dávila, A. (2005). La equidad de género y el programa Bono de Desarrollo Humano. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2014). Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género. CNIG. Quito.

Deere, C. y Contreras, J. (2011). Acumulación de activos: una apuesta por la equidad. FLACSO. Sede Ecuador. Quito.

Espinosa, E. y Mena, A. (2012). Dinámica de la movilidad económica en el Ecuador: impacto del programa Bono de Desarrollo Humano. Documento técnico. Coordinación General de Gestión del Conocimiento. MIES. Quito.

León, M. y Vos, R. (2005). Libre comercio, pobreza y desigualdad en Ecuador. En Acosta, A. y Falconí, F. (eds.), *TLC, más que un tratado de libre comercio.* FLACSO/ILDIS-FES. Quito.

León. M., Vos, R. y Brborich, W. (2001). ¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del Bono Solidario en el Ecuador. Documento no publicado. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE. Quito.

Martínez, D. (2011). Documento Técnico para el diseño de una estrategia de salida/graduación del Bono de Desarrollo Humano. MCDS/MIES/PPS. Cooperación Técnica del Banco Mundial. Quito.

Martínez, J. y Rosero, J. (2010). Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2013). Agenda Social 2013-2017. MCDS. Quito.

Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (2013). Agenda para la Transformación Productiva. MCPEC. Quito.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2012). Desarrollo Infantil para el Buen Vivir. Documento técnico. Coordinación de General de Gestión del Conocimiento. MIES. Quito.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013a). Plan Familia. Documento de trabajo. MIES. Quito.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013b). Agenda de Inclusión Económica y Social. MIES. Quito.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014). Informe de Labores 2011-2013. MIES. Quito.

Ministerio del Trabajo (2014). Agenda de Políticas de Trabajo y Empleo 2013-2017. MINTRAB. Quito.

Muñoz, F. (2011). Análisis cualitativo del Crédito de Desarrollo Humano. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. MCDS. Quito.

OIT (2014). Situación laboral de Ecuador. Informe

de misión (borrador). Quito.

Pazos Morán, M. (2010). Introducción. Políticas fiscales y equidad de género. En: Pazos Morán, M. (dir.) y Rodríguez, M. (coord.), *Fiscalidad y equidad de género.* Documento de Trabajo Nº 43. Fundación Carolina-CeALCI. Madrid.

Rosero, J. y Oostereek, H. (2011). Trade-offs between different early childhood interventions: Evidence from Ecuador. En http://www.economists.nl/files/20110709-ecd2011july.pdf

Sauma, P. (2012). Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso, Costa Rica. Asuntos de Género. Serie Mujer y Desarrollo Nº 116. CEPAL. Santiago de Chile.

Schady, N. y Araujo, M. (2006). Cash transfers, conditions, school enrollment and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador. The World Bank. Washington, D.C.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. SENPLADES Quito.

Vásconez, A. (2006). Género, pobreza, trabajo informal en Ecuador. Informe Final. OIT, Lima.

Vásconez, A. (2012). Sistemas de cuidado, trabajo pagado y no pagado en Ecuador. Serie Mujer y Desarrollo Nº 108. CEPAL. Santiago de Chile.

Vásconez, A. (2014). Mujeres y protección social en Ecuador. Telégrafo-MIES. Quito.

Esta publicación fue realizada con el apoyo de **ONU Mujeres**