

# mujer y desarrollo

## **P**rotección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador

Alison Vásconez Rodríguez



NACIONES UNIDAS

CEPAL



## mujer y desarrollo

# **P**rotección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador

Alison Vásconez Rodríguez

División de Asuntos de Género  
Santiago de Chile, septiembre de 2012



Este documento fue preparado por Alison Vásconez Rodríguez, consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto Trabajo no remunerado y protección social de las mujeres – Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), y bajo la coordinación de Nathalie Brisson-Lamaute.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.3518

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2012. Todos los derechos reservados

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>Trabajo en el ámbito productivo y reproductivo en Ecuador: datos macro.....</b>	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>Escenario socio-demográfico y estimaciones de las necesidades demográficas de cuidado.....</b>	<b>9</b>
	A. Tendencias demográficas.....	9
	B. Estructuras de los hogares ecuatorianos y proyecciones de demanda de cuidados.....	11
<b>IV.</b>	<b>La provisión de cuidados a la niñez y las personas mayores con dependencia.....</b>	<b>15</b>
	A. Cuidado infantil.....	15
	B. Cuidados a personas adultas mayores.....	18
	C. Educación y Salud .....	20
<b>V.</b>	<b>Arreglos en la esfera doméstica .....</b>	<b>23</b>
<b>VI.</b>	<b>La ecuación institucional del espacio de cuidado: mecanismos y principios de justicia .....</b>	<b>29</b>
<b>VII.</b>	<b>Relaciones entre el trabajo de cuidado y el sistema de empleo.....</b>	<b>33</b>
	A. Servicios de cuidado remunerados.....	33
	B. Empleo de hogar .....	34
	C. Características de la población que participa en el mercado laboral: segmentación laboral.....	35
	D. Relación del trabajo mercantil y doméstico de cuidados .....	41
	E. Identificación de carencias en el sistema actual de cuidados .....	42
<b>VIII.</b>	<b>Escenario para un nexo de políticas públicas hacia la redistribución de las responsabilidades y tareas de cuidado.....</b>	<b>45</b>

A.	Marco legal Ecuatoriano sobre protección de la maternidad y apoyo a trabajadores con responsabilidades familiares .....	45
1.	La Nueva constitución de la República .....	46
2.	Contexto y cambios recientes en el marco legal.....	47
3.	Maternidad, Paternidad y otros aspectos relacionados con familia.....	48
4.	Seguridad Social y cumplimiento general de derechos.....	48
B.	Enfoque de género en la matriz de políticas sociales en Ecuador .....	49
1.	Protección social y de inclusión Económica.....	50
2.	Política de generación de empleo.....	51
<b>IX.</b>	<b>Nexo de políticas públicas.....</b>	<b>53</b>
A.	Política macroeconómica y de financiamiento.....	54
B.	Política de trabajo .....	55
C.	Políticas para la protección social y los cuidados .....	56
D.	Políticas hacia la producción y productividad.....	58

## I. Introducción

---

Los cambios recientes en la orientación del régimen de bienestar ecuatoriano han puesto en debate la reconsideración del estado como proveedor y regulador de servicios sociales básicos, el reconocimiento del trabajo como factor central del bienestar y el crecimiento, y la necesidad de enfocar las políticas sociales y económicas hacia la reducción de la desigualdad. A la par, los recientes eventos de crisis internacional muestran no solamente la debilidad de los sistemas económicos para garantizar la sostenibilidad del empleo y el desarrollo sino la existencia de una gran diversidad de formas de sobrevivencia de las familias para el enfrentamiento a las crisis y el sostenimiento mismo de los sistemas. Gran parte de esta sobrevivencia ha estado vinculada al trabajo doméstico y de cuidados, que además ha sido responsable de la cobertura de los servicios sociales en ausencia del Estado. Y han sido históricamente las mujeres las encargadas de esta cobertura, en la mayoría de los casos en detrimento de sus propias oportunidades y bienestar, y con consecuencias negativas para la economía y el bienestar de la sociedad.

Es necesario, por lo tanto, llegado un momento de transformaciones económicas, políticas y de política, pensar en una reorientación global de los sistemas de provisión de bienestar con equidad, reconocimiento y retribución que permita garantizar el derecho al cuidado como sustento de la vida y bajo la corresponsabilidad del Estado, las familias y el mercado.

El presente trabajo se enmarca en un estudio comparativo llevado adelante por la Comisión Económica para América Latina, en el cual se analiza la organización de los cuidados en el país y se proponen lineamientos de políticas orientadas hacia la cobertura del derecho al cuidado y protección social, generando a la vez oportunidades de desarrollo con equidad de género. Primeramente se analizan algunos indicadores de situación, tendencias

demográficas y demandas potenciales de cuidados; luego se explica la organización de la provisión de cuidados en Ecuador, con énfasis en el cuidado infantil y de las personas adultas mayores, educación y salud en general. Se analiza la situación de la carga de trabajo doméstico y de cuidados, así como su relación con el trabajo mercantil para hombres y mujeres, y se concluye con la identificación de las carencias más importantes en el sistema actual de cuidados en Ecuador. En una segunda sección se analiza el marco legal y de políticas como contexto para propuestas de políticas en el sistema de cuidados, y se proponen lineamientos en el ámbito de la política económica, laboral y de protección social.

## II. Trabajo en el ámbito productivo y reproductivo en Ecuador: datos macro

---

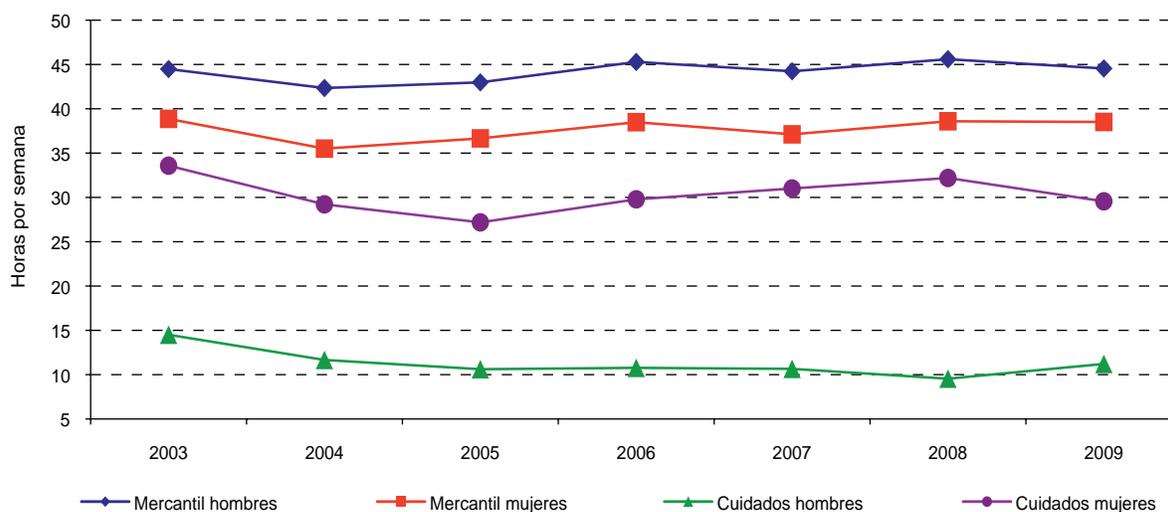
En lo relacionado al trabajo doméstico no remunerado, Ecuador tiene una de las más bajas tasas de inactividad en Latinoamérica. No obstante, siguiendo las tendencias regionales, este porcentaje ha ido declinando durante las últimas dos décadas. En 1990 el 30% de la población en edad de trabajar se declaraba “inactiva”; en 2009 el porcentaje es de 22%. Por otro lado el crecimiento de la participación laboral de las mujeres ha reducido la proporción de personas dedicadas exclusivamente a tareas de trabajo doméstico no remunerado (quehaceres domésticos). Entre la población en edad de trabajar que está fuera del mercado laboral, aquella dedicada exclusivamente a trabajo doméstico no remunerado de cuidados es casi completamente femenina. En 1990 el 35% de la población en edad de trabajar estaba dedicada a esta actividad. Este porcentaje ha declinado más que la categoría de “inactividad” como tal, especialmente a partir de la segunda mitad de 2005, llegando a 28% en 2009. En el caso de los hombres el abandono o no ingreso al mercado laboral es menos frecuente, no obstante se incrementa un poco en los períodos de recesión económica (en el caso de Ecuador, durante los últimos 20 años esto ocurrió en 1999 y 2009).

Se debe señalar, sin embargo, que la participación creciente de las mujeres se ha dado mayoritariamente bajo modalidades de tiempo parcial de modo que el tiempo promedio de trabajo por semana dedicado a tareas domésticas puede no haberse reducido para las mujeres, dado que el 95% de la población femenina mayor a 15 años realiza estas tareas, y el 85% dedica a estas tareas más de 20 horas por semana, mientras que el 80% de hombres dedican menos de 8 horas por semana. Esto muestra que la

distribución del trabajo doméstico parece no haber cambiado, a pesar del cambio de regímenes laborales de las mujeres. De acuerdo a la EUT 2007 la sociedad ecuatoriana como un todo dedica más tiempo al trabajo doméstico que al trabajo mercantil.

La información disponible a partir de 2003 para trabajo doméstico no remunerado de cuidados<sup>1</sup> permite observar que la dedicación por horas al trabajo mercantil se mantiene estable con un comportamiento cíclico, mostrando mayor crecimiento cuando hay mayor crecimiento del producto. A la vez crece la dedicación al trabajo doméstico de las mujeres, salvo para 2009, año en que ocurre una recesión como consecuencia de la crisis financiera internacional, cuando la oferta laboral de las mujeres se incrementa. Se debe observar también que entre 2003 y 2005 la dedicación al trabajo doméstico de cuidados baja para ambos; esto ocurre durante un período de crecimiento de la dedicación al trabajo mercantil, en un contexto de crecimiento económico importante, con lo cual se podría intuir que probablemente algunos los hogares pudieron acceder a servicios pagados de cuidados, lo cual se podría confirmar observando que la dedicación mercantil se mantiene elevada y la de cuidados sube también pero a un nivel menor a 2003.

**GRÁFICO 1**  
**ECUADOR: HORAS DE TRABAJO MERCANTIL Y DE CUIDADOS**



Fuente: ENEMDUR, 2003-2009.

<sup>1</sup> A partir de 2003 se presenta un conjunto de preguntas sobre dedicación al trabajo doméstico no remunerado de cuidados, en las encuestas de empleo del sistema de encuestas de hogar; estas preguntas se realizan a la población mayor a 10 años, y se trata del mismo paquete para todos los años, lo cual las hace comparables. Estas preguntas son bastante generales y permiten poca subdivisión, pero son útiles para dimensionar las tendencias generales. Por ello sus resultados específicos (promedios de horas) no son comparables con la Encuesta de Uso del Tiempo de 2007, que es detallada y su objetivo específico es analizar las distintas actividades domésticas y de cuidados.

### **III. Escenario socio-demográfico y estimaciones de las necesidades demográficas de cuidado**

---

#### **A. Tendencias demográficas**

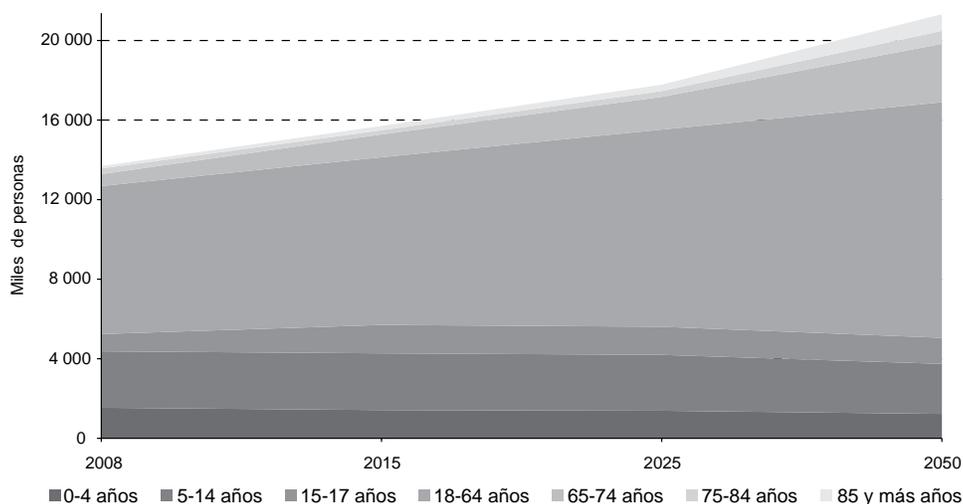
Ecuador es un país en transición demográfica, con una tasa de crecimiento de la población proyectada promedio de 1,3% anual entre 2000 y 2015. En la actualidad, de los 15,5 millones de habitantes, el 51% son mujeres. El proceso creciente de urbanización muestra que al 2010 el 65% de la población es urbana y esta proporción continuará creciendo al menos durante los siguientes 15 años.

En cuanto a su estructura etárea, en los últimos 20 años se aprecia una reducción de la población menor a 15 años (“envejecimiento por la base”), como los muestran los gráficos 1 y 2. El grupo adolescente joven (15-29 años) representa el 27,7% de la población total (en términos absolutos duplicó su volumen entre 1975 y 2005), el de 30 a 60 años eleva también su participación, y el de mayores a 65 años se ha duplicado durante este período, como consecuencia de lo cual se presenta una reducción sostenida de la dependencia demográfica, y se proyecta además la aparición del llamado bono demográfico.

Así, de acuerdo a las proyecciones oficiales de la población ecuatoriana, para el año 2025 se equiparará la participación de las primeras edades hasta los 20 años, la población menor a 15 constituirá el 18% de la población total y las personas mayores a 65 años formarán el 13% (duplicarán su participación

frente a la actual). La dependencia demográfica se irá estrechando hasta el quinquenio 2015-2020 en que ocurrirá el bono demográfico. A partir de este año, se incrementarán de nuevo las tasas de dependencia. Por esto es imprescindible que se aproveche esta ventana de oportunidad de 5 años a través de políticas de educación y generación de empleo, de forma que la dependencia futura pueda ser compensada. No obstante, si bien la necesidad de cuidados es mayor en las personas menores a 15 y mayores a 65 años.

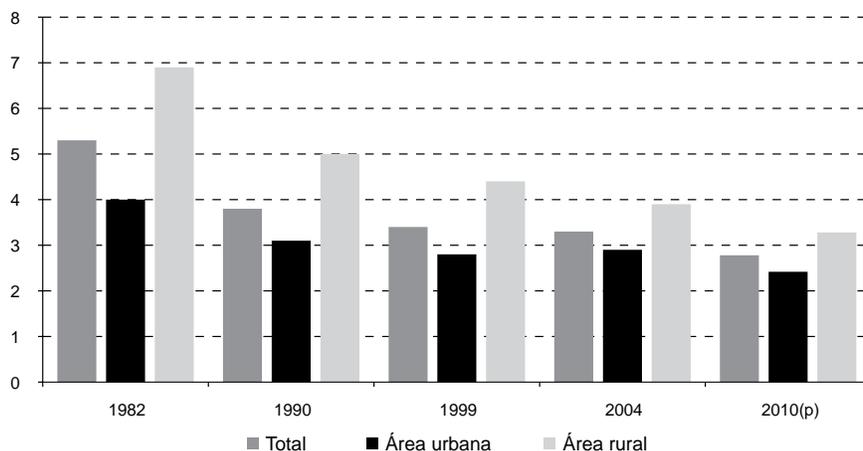
**GRÁFICO 2**  
**ECUADOR: PROYECCIONES DE LA ESTRUCTURA POBLACIONAL**



Fuente: UNFPA-SENPLADES, ASP Ecuador, 2008.

La fecundidad en Ecuador muestra una tendencia decreciente, pero con patrones diferenciados. Durante los años 70, la reducción de fecundidad se dio principalmente en las mujeres de 25 a 29 años, probablemente asociada a su ingreso masivo al mercado de trabajo. El gráfico 3 muestra que durante los 80's, la reducción se intensifica en rangos superiores de edad: 30 a 34 años, y hacia los años 90 en los rangos extremos: menores a 19 y mayores a 40. No obstante, a partir de finales de los 90 se observa un ligero incremento en el embarazo adolescente y de menores a 24 años.

**GRÁFICO 3**  
**ECUADOR: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD**

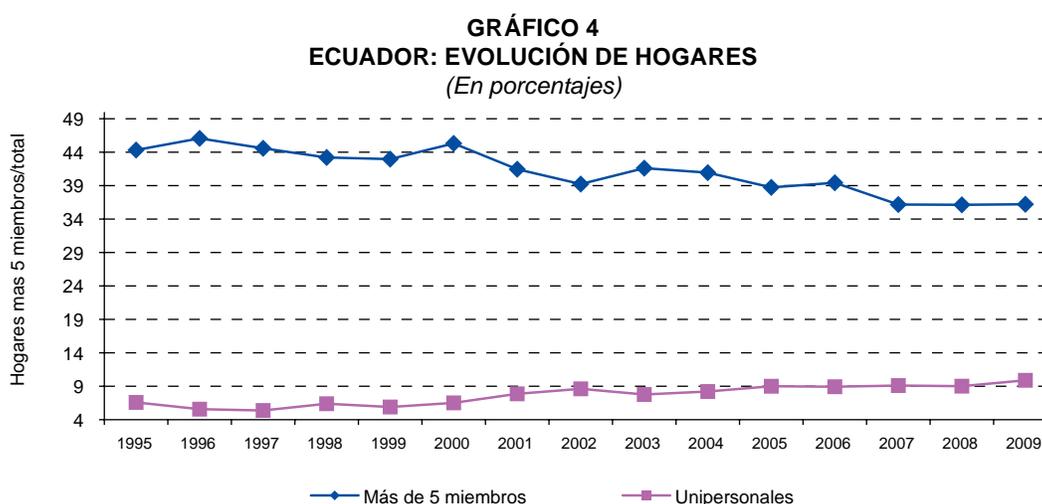


Fuente: Encuestas de Fecundidad ENDEMAIN 1990-2004, proyecciones SENPLADES sobre la base de los Censos de población y vivienda 1982-2001.

## B. Estructuras de los hogares ecuatorianos y proyecciones de demanda de cuidados

En este contexto, los hogares ecuatorianos han experimentado algunas modificaciones, como reducción de 5 a 4 personas por hogar entre 1990 y al 2009. Por otro lado, cerca del 70% de hogares monoparentales tiene jefatura femenina, con una tendencia creciente de este tipo de hogares en el Ecuador (de 21% del total de hogares en 1990 a 31% en 2008). Un fenómeno más reciente es la creciente incidencia de hogares unipersonales, que se duplica entre 1990 y 2009 llegando a cerca del 8%. Si bien la situación de las jefas de hogar ha mejorado durante los últimos 10 años en términos de la proporción de hogares con jefas de hogar que están en pobreza, todavía existen más jefes hombres en los quintiles más altos de ingreso de las zonas urbanas y más jefas mujeres en los quintiles más bajos de las zonas rurales, y las jefas tienen, en promedio, menor educación, mayor desempleo y altos rezagos salariales.

Por otro lado, se produce una tendencia a la reducción de hogares con hijos/as menores a 5 años y aumentan los hogares sin hijos menores de edad. En 1990 casi la mitad de hogares ecuatorianos tenía hijos menores a 5 años. Esta proporción se reduce al 30% para el año 2009. En el gráfico 5 se observa la evolución de hogares de más por su tamaño.



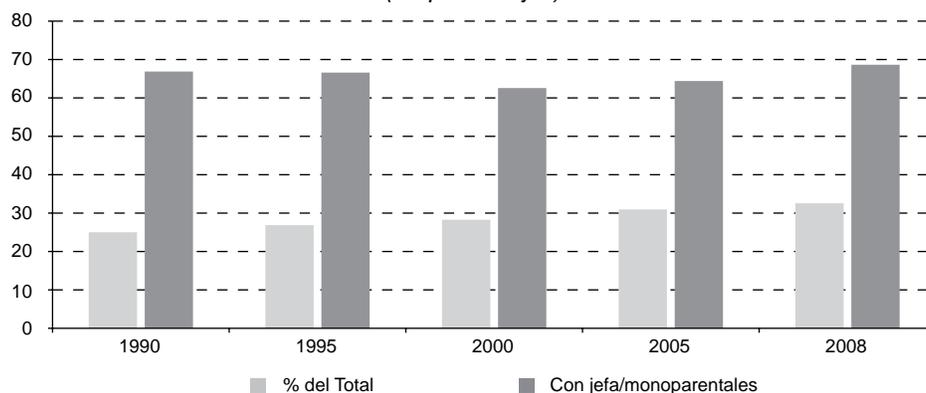
Fuente: CEPALSTAT.

No obstante, los cambios más dinámicos en las estructuras familiares se han dado en los sectores de mayores ingresos, y en las áreas urbanas. En los quintiles más pobres se sigue concentrando la mayoría de hogares con hijo/as pequeños; el 54% de los hogares con más de 3 hijos menores a 5 años está en el quintil más pobre, cerca del 80% de los hogares más pobres con hijos/as tiene menores a 15 años, y en el 30% de los casos, son más de tres hijos/as. En cambio, la proporción de hogares ecuatorianos con personas mayores de 65 años es de apenas 16% y su distribución es relativamente pareja en los diferentes grupos socioeconómicos, con sólo una ligera participación mayor en los hogares más pobres.

La mitad de los hogares ecuatorianos es de tipo nuclear, distribuidos más o menos igualmente entre los distintos estratos sociales. Una mayoría de los hogares extendidos con núcleo se encuentran en los estratos de menores ingresos, mientras que los hogares unipersonales y extendidos con no parientes son mayoritarios en los estratos de mayores ingresos. Los hogares monoparentales, tal como lo muestran las tendencias regionales, han incrementado su proporción frente al total de hogares. La presencia de jefatura femenina en ellos es mayoritaria.

**GRÁFICO 5**  
**ECUADOR: HOGARES MONOPARENTALES**

(En porcentajes)



Fuente: INEC, Encuestas de empleo, varios años.

Es decir, en el presente la demanda de cuidados está concentrada todavía en la población menor a cinco años y en edad escolar, presente en casi la mitad de los hogares ecuatorianos, pero con mayor incidencia en los sectores más pobres. Esto influye directamente en la dedicación al trabajo y las horas de cuidado que dedican las mujeres de los estratos sociales más bajos.

Siguiendo a Durán (2006), consideramos como población que demanda de cuidados fundamentalmente a los niños y niñas, los ancianos y ancianas, las personas enfermas o con discapacidad y la población sobreocupada en actividades remuneradas. De acuerdo a la metodología cualitativa de asignación de pesos por estructura etárea de la población<sup>2</sup>, definidos a partir de la dependencia demográfica, se asume que el grupo de 18 a 64 años requiere de menores cuidados en relación al resto de grupos poblacionales, por lo cual la asignación es igual a la unidad (es decir, se requiere una unidad de cuidados para cubrir sus necesidades)<sup>3</sup>. A partir de esta unidad, los grupos tienen un coeficiente de necesidades de cuidado de acuerdo a las distintas etapas de la vida (rangos de edad). La estructura de la población según grupos etáreos al año 2009 para Ecuador es:

**CUADRO 1**  
**ECUADOR: POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD 2009**

Grupo de Edad	No. personas	% población
0-4 años	1 535 075	11
5-14 años	2 837 737	21
15-17 años	866 795	6
18-64 años	7 444 036	54
65-74 años	598 194	4
75-84 años	284 029	2
85 y más años	116 436	1
Total	13 682 302	

Fuente: INEC, ENEMDUR 2010.

<sup>2</sup> Esta metodología se basa en la llamada “escala de Oxford” utilizada para estimar las necesidades monetarias de los hogares, en la cual se asignan valores unitarios a los adultos perceptores de ingresos y valores menores a los demás adultos y a los menores de edad.

<sup>3</sup> La escala puede tener unidades decimales o no. En el caso de Ecuador se decidió desarrollar una escala en números enteros entre 1 y 5.

Tomando en cuenta el proceso de transición demográfica de Ecuador, así como el fenómeno migratorio y el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo se define la escala de cuidados entre 1 y 5 para Ecuador<sup>4</sup>. Las escalas cambian entre períodos de acuerdo a los proyectados en la estructura de la población<sup>5</sup>.

**CUADRO 2**  
**ESCALAS ECUADOR PARA PROYECCIONES**

Grupos de Edad	Escala 2009	Escala 2015	Escala 2025
0-4 años	5	4	3
5-14 años	4	4	3
15-17 años	2	2	3
18-64 años	1	1	1
65-74 años	3	3	3
75-84 años	4	4	5
85 y más años	4	4	5

Fuente: Actualización de Pérez, Vásconez (2008).

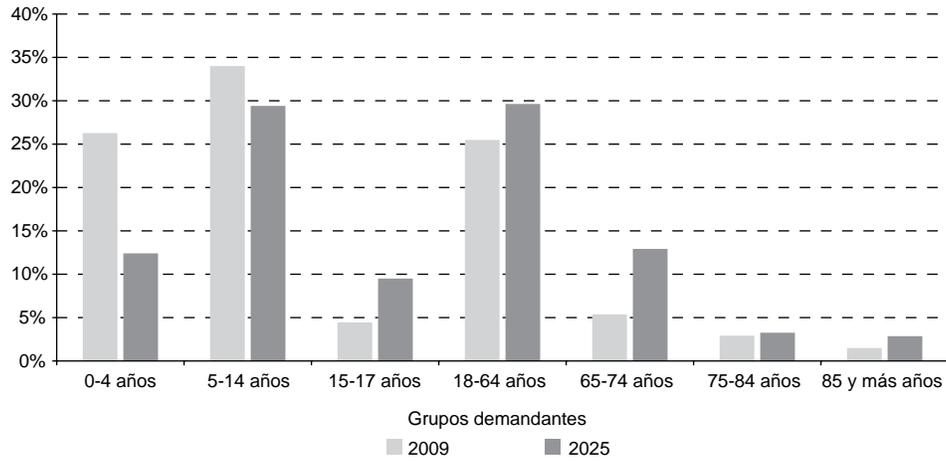
Con estas escalas se procede a calcular el tiempo demandado, considerando que la unidad de cuidado (que incluye los cuidados básicos necesarios para el sostenimiento de una persona) equivale a 2 horas al día y de acuerdo a ello se calcula la necesidad de los demás grupos. En el gráfico 7 se presentan las demandas actual y proyectada para el año 2025, de acuerdo a la estructura de la población y a las escalas indicadas. De acuerdo al primer cálculo, correspondiente a 2010, las necesidades de cuidados ascienden a 21 000 millones de horas, alrededor de 7 millones de empleos a tiempo completo, que es un poco más alto que la PEA actual en Ecuador.

No obstante, las coberturas de servicios de cuidado (para los que existe información, en las encuestas oficiales) son bastante bajas, lo cual indicaría que, si las necesidades están por el orden estimado con esta escala, existiría una demanda insatisfecha, que debería ser determinada con mayor precisión. Hacia el año 2025 se incrementará la importancia de la población mayor a 65 años, en especial el grupo de 65 a 74 años, y pierde importancia la población más joven. Para ese año, de acuerdo a la escala utilizada, las necesidades de cuidados se incrementarían en 15% si se mantiene la misma estructura de cobertura/necesidad. En un escenario extremo, es decir, sin servicios estatales, si se considera que las personas en las edades “independientes” pueden dedicar su tiempo al cuidado en su totalidad, se requeriría una dedicación semanal de alrededor de 42 horas por parte de toda la población entre 18 y 64 años.

<sup>4</sup> Esta sección se basa en el trabajo presentado por Vásconez y Pérez (2008), en el marco del Curso internacional “Redistribución del tiempo, un indicador de igualdad”, organizado por CEPAL en junio de 2008.

<sup>5</sup> Se debe señalar que estas ponderaciones no corresponden a un ejercicio estadístico, se trata de una escala cualitativa y por lo tanto las categorías son discretas. Es un procedimiento basado en una metodología desarrollada por María Angeles Durán para estimar la demanda de cuidados en España. La presentación de la Escala Madrid puede ser revisada en Durán, M, coord (1999): “The future of work in Europe”. EC, DGV, Bruselas; Durán (2000), “Si Aristóteles levantara la cabeza”. Col. Feminismos, Ed. Catedra, Univ. Valencia, Madrid.

**GRÁFICO 6**  
**ECUADOR: ESTRUCTURA ETARIA DE LA DEMANDA DE CUIDADOS**  
**(ESCALA CUALITATIVA)**



Fuente: Actualización de Pérez, Vásconez (2008).

## **IV. La provisión de cuidados a la niñez y las personas mayores con dependencia**

---

### **A. Cuidado infantil**

La provisión de cuidados está actualmente en su mayoría a cargo de instituciones estatales. Las instituciones privadas tienen una cobertura bastante baja y en general atienden a sectores más acomodados de la población. A partir de la década del 90 se inicia en Ecuador una oferta de Programas, más o menos focalizados en la población de menores ingresos, y en ellos se incluyen programas de atención infantil, fundamentalmente financiados por la banca multilateral. El 76.5% de la oferta de servicios de cuidado infantil es público. En la provisión privada de este servicio participan, además de entidades que cobran por este servicio, la Iglesia y Fundaciones, aunque en un pequeño porcentaje (ver cuadro 4).

Los fondos de desarrollo infantil funcionaron hasta 2006 para financiar proyectos de cuidado infantil a través de subasta social con la intervención de ONGs y comunidades de base, en un mecanismo similar a la tercerización, es decir, la subcontratación con financiamiento estatal. En este proceso también se acreditaba a las organizaciones ejecutoras, y eran controladas por el Estado. Las modalidades de atención vigentes hasta 2008 se presentan en el cuadro 3. Como se puede apreciar, existe gran heterogeneidad de estrategias de atención, horarios y componentes.

**CUADRO 3**  
**ECUADOR: SISTEMAS DE DE DESARROLLO INFANTIL 2005-2008**

Modalidad	Edad niños y niñas	Componentes	Personal comunitario por niño	Horario de atención	Local
Centro Integrado de Desarrollo Infantil (CIDI)	De 6 meses a 6 años de sectores urbanos y rurales	Salud	1 Madre comunitaria (MC) por cada 6-8 menores de 1 año;	8 horas diarias	Local comunitario
		Nutrición	1 MC por cada 10 entre 1 a 5 años.	5 días a la semana	
Centros de Recreación y Aprendizaje	De 3 a 6 años de sectores urbanos y rurales	Estimulación-recreación, refrigerio	1 Educadora comunitaria por cada 20 niñas y niños	4 horas diarias, 2 días a la semana	Espacios comunitarios o de la escuela
Programa Creciendo con Nuestros Hijos - CNH	De 0 meses a 5 años de sectores urbanos y rurales	Estimulación temprana y orientación en alimentación, cuidado, aseo y derechos de las niñas y niños.	1 Educadora por cada 70 niñas y niños	Con menores de 2 años en el hogar una vez a la semana.	En hogar de la familia
				Con NN de 2 a 5 años 1 vez a la semana	En espacio comunitario
Wawakamuk Wasi			1 FRC por cada 60 niños y niñas	LLullu Wawakuna con niños de 6 meses a 2 años 6 meses en el hogar una vez al mes	En el hogar de la familia
				Jatun Wawakuna con NN de 2 años 6 meses a 4 años 11 meses durante 5 días a la semana	En un espacio comunitario
Centros Municipales de Educación Inicial	De 6 meses a 6 años de los mercados	Salud	1 Maestra Parvularia por cada 6-8 menores de 1 año	8 horas diarias	Local municipal
		Nutrición	1 Maestra Parvularia MC por cada 10 entre 1 a 5 años.	5 días a la semana	
		Educación Inicial	1 Auxiliar para la cocina hasta 25 niños		

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011.

Por otro lado, estos programas contratan fundamentalmente a mujeres bajo la figura de “madres cuidadoras”, con lo cual se reproducen cultural y materialmente la asignación de roles fundamentados en el sexo y la desvalorización del trabajo femenino: el aporte comunitario a través del cual se posibilita la existencia de guarderías o centros de cuidado se concreta a través del trabajo de las mujeres en el cuidado de los niños/as. La comunidad en su conjunto se beneficia de la presencia del servicio; sin embargo, son las madres comunitarias quienes reciben un ingreso (bonificación) menor al valor que tendría su trabajo en el mercado; dado que la cobertura de estos servicios es baja (ver cuadro 4) el impacto en términos de empleo femenino no es significativo. La lógica de estos programas sociales se torna compleja al atar la existencia de estos servicios a la menor valoración del trabajo del cuidado. Por otro lado, es una lógica relacionada solamente con los servicios de los sectores de estratos económicos más bajos, ya que los estratos sociales medios y altos acceden poco a estos servicios, reproduciendo una lógica de “servicios pobres para pobres”. No se ha realizado aún un estudio del ahorro que le significa al Estado este tipo de modalidades sustentado

en la menor valoración del trabajo de las madres cuidadoras, y tampoco se han realizado intentos desde el Estado de avanzar en modalidades diferentes.

No se ha llegado tampoco a integrar en el diseño de estos Programas, una visión que incluya tanto el bienestar y desarrollo de los niños/as menores de 5 años, con la organización social en torno al trabajo remunerado y las necesidades de servicios públicos de cuidado para conciliar la vida laboral y doméstica. Los desfases entre las características del servicio público y los horarios laborales son asumidos por las mujeres de diversas maneras, principalmente a través de vinculaciones laborales de subempleo e informales que le permitan mayor flexibilidad para combinar sus tiempos entre el trabajo productivo y el reproductivo (ver datos sobre subempleo de mujeres en el cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**ECUADOR: COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL PERSONAS MAYORES A 65 AÑOS**  
(En porcentajes)

	Ocupación plena		Subempleo		Desempleo		Inactividad	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Seguro Gral.	30,7	32,1	11,4	9,1	17,0	1,8	34,8	17,6
Seguro Campesino <sup>a</sup>	8,6	3,5	12,9	7,6	1,7	2,2	4,4	4,8
Otros públicos <sup>b</sup>	1,2	0,4	1,5	1,1	0,0	0,0	5,1	2,6
Privado	2,9	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,4	1,3
Ninguno	56,6	64,1	74,2	81,9	81,3	96,0	55,3	73,6

Fuente: ENDEMDU, 2009.

<sup>a</sup> Seguro para las personas que viven en zonas rurales, cuentapropistas, comuneros/as o en relación de dependencia (jornaleros/as).

<sup>b</sup> Incluye ISSFA, ISSPOL, AUS.

En lo relacionado con la cobertura, la información que existe en las estadísticas nacionales no permite analizar en detalle a todos los usuarios del cuidado, salvo a aquellas personas menores a 5 años y en alguna medida en edad escolar, cuando se trata de programas orientados a educación o alimentación escolar<sup>6</sup>. De acuerdo a la encuesta de condiciones de vida de 2006, las madres son las que atienden la mayor parte del tiempo a los/as niños/as menores de 5 años (70% de los casos); esta actividad es una responsabilidad poco compartida entre los miembros del hogar, resaltando una participación bastante marginal por parte de los padres, la que incluso es menor a la que realizan miembros de 10 años y más. En el área rural, la dedicación mayoritaria de las madres es aún mayor (85%).

En la actualidad, se ha planteado una nueva institucionalidad a raíz del nuevo contexto constitucional en la que se recupera el rol del estado en la intervención directa para provisión de servicios de cuidado. Se crea en este marco una institución centralizada para el desarrollo de la Niñez y familia como entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social, y se juntan los programas antes mencionados con la eliminación paulatina del proceso de subasta social aunque se mantienen las modalidades de atención pero esta vez a cargo de personal contratado directamente por el Ministerio. También se proponen nuevas articulaciones con programas de alimentación infantil, vivienda, salud, desarrollo integral rural y Educación. Se propone que estas vinculaciones funcionen en forma descentralizada en regiones y subregiones organizadas por el Ministerio.

<sup>6</sup> Se han tomado para esta sección dos fuentes principales: i) la ECV 2006 para ver el tema de quién se hace cargo de los menores a 5 años y para los temas de salud, dado que es la única fuente de hogares que cuenta con esta información; ii) la ENDEMDUR 2010 para levantar información sobre coberturas de cuidado infantil y educación.

Los proyectos relacionados con el Desarrollo Integral de Niños y Niñas Menores de 5 años son efectuados a través del MIES-INFA (instituto de la niñez y la familia) en los últimos tres años (2008-2010). El desarrollo infantil se concibe como el resultado de la interacción de tres dimensiones humanas: biológica, psíquica y social. Los servicios se resumen en dos modalidades de atención: Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH). Los componentes generales son el cuidado diario, salud, nutrición, educación, recreación y educación familiar. La modalidad Centro Infantil del Buen Vivir (CIBV) atiende, preferentemente, a niños/as de 3 a 59 meses de edad, cuyos padres trabajan fuera de casa, no tienen un adulto que se responsabilice de su cuidado o el mismo no está en capacidad de protegerlo adecuadamente. Los niños y niñas asisten diariamente a centros fijos donde son atendidos por un personal permanente, en ambientes cálidos y seguros para garantizar el desarrollo infantil integral. Funciona con coordinadores del CIBV, promotores de cuidado y promotores de alimentación. Creciendo con Nuestros Hijos: Atiende a niños/as de 0 a 59 meses de edad, que pueden permanecer en su hogar porque hay un adulto que les puede ofrecer un cuidado diario adecuado. Las personas que permanecen en el hogar y que son responsables del cuidado de los niños y niñas son capacitadas en temas de desarrollo infantil integral a través de visitas a los hogares y de su asistencia a las actividades grupales. La modalidad brinda atención individual a niñas y niños de 0 a 23 meses en su hogar y atención grupal a niñas y niños de 24 a 59 meses en espacios comunitarios. Se ejecuta a cargo de un/a promotora de desarrollo infantil integral.

No se puede conocer todavía resultados de esta nueva institucionalidad, aunque sí se han realizado evaluaciones de los programas de desarrollo infantil y nutrición cuyos resultados han sido positivos en términos de indicadores de nutrición (Muñoz, 2009). Otros estudios que ponen énfasis en el desarrollo infantil y sus determinantes, concluyen que se deben enfocar los servicios en los niños y niñas hasta los 5 años, y que los cuidados de la familia son imprescindibles. Esto se hace a través de 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 recibe de su familia (Shaady, 2010). Esto pone de nuevo en discusión el tema de la familiarización de los cuidados.

## **B. Cuidados a personas adultas mayores**

En lo relacionado con la atención a las personas adultas mayores, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) administra directamente centros de cuidado por horas, en centros gerontológicos. Más de 800.000 personas en el Ecuador son adultas mayores según el Censo de 2001. Este grupo poblacional, comparativamente con otros grupos étnicos, es el que presenta las mayores deficiencias de atención siendo, de acuerdo a Schkolnik (2007)<sup>7</sup> un grupo relativamente “invisible”. Aunque 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, las coberturas de seguridad social, atención en salud y programas específicos para la tercera edad son aún bastante marginales y heredan muchos de ellos una visión de caridad y beneficencia, que aún no logra trascender a una visión de derechos y universalidad.

La oferta de servicios públicos a este grupo de población más relacionada con el cuidado es la subvención por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) de Centros Gerontológicos, operados en su mayoría por organizaciones o fundaciones del sector privado, que mantienen modalidades de internado, externado o mixta; la cobertura de estos Centros es de más de 7 000 personas. Otros servicios

---

<sup>7</sup> (Schkolnik, 2007), Protección Social de la 3ra Edad en Ecuador, Ministerio de Bienestar Social, INNFA, Quito.

del MIES<sup>8</sup> para grupos de adultos mayores tienen que ver con atenciones de casos legales o de salud, apoyos a organizaciones o aprobaciones administrativas de funcionamiento que le corresponden por ley. Por otro lado, la población adulta mayor que está en los quintiles más pobres de la población tiene derecho al cobro del Bono de Desarrollo Humano, con una cobertura de alrededor del 30% (ver cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**ECUADOR: ACCESO A SERVICIOS DE CUIDADO POR QUINTIL DE INGRESOS**  
(En porcentajes)

Sector	Quintiles				
	1	2	3	4	5
<b>Educación</b>					
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	53,5	66,1	74,7	84,1	92,6
Desayuno escolar	47,8	60,3	69,9	81,3	91,6
<b>Cuidado infantil</b>					
Acceso a servicios de cuidado infantil	13,8	12,2	13,4	12,1	16,4
Atención infantil pública	89,3	86,3	74,5	65,4	42,3
Atención infantil privada	5,6	6,8	14,9	24,9	51,3
Atención infantil ONG	10,7	13,7	25,5	34,6	57,7
Programas de nutrición Infantil	23,8	18,4	16,4	14,1	7,5
<b>Salud</b>					
Acceso salud	68,3	68,6	78,7	89,1	91,4

Fuente: EUT 2007 en Contreras, et. al (2008).

Por otro lado, muchas de las personas adultas mayores son cuidadores y cuidadoras de otros/as miembros del hogar; y esta situación se profundiza para el caso de los hogares con madres emigrantes. De acuerdo a la EUT 2007, las mujeres mayores a 65 años dedican alrededor de 3 a 4 horas diarias al cuidado y trabajo doméstico no remunerado, lo cual constituye más o menos el 50% de la dedicación de las mujeres en edad reproductiva; embargo, tomando en cuenta la incidencia de enfermedades y de discapacidad en este grupo de edad, muchos/as de ellos/as no están recibiendo el cuidado que requieren; así, de acuerdo a la Encuesta SABE (Salud, bienestar y envejecimiento, 2010<sup>9</sup>) realizada por el Ministerio de Inclusión Social y Económica, el 20% de esta población no recibe cuidado alguno (135 000 personas (el 14%) mayores a 75 años viven solas) y el 70% lo realiza; muchos utilizan el servicio público de salud en lo relacionado con hospitalización o atención secundaria, pero en medicina ambulatoria acuden a servicios privados, con lo cual el gasto de bolsillo es de más del 60% de su presupuesto. Por otro lado, la incidencia de enfermedades crónicas en las mujeres es casi el doble que en los hombres, con lo cual estamos hablando de una población altamente vulnerable.

Por otro lado, de acuerdo a la ENEMDUR, 2010 del total de personas mayores a 65 años, cerca del 60% está en inactividad, y el restante 30% está subempleada. En general la cobertura del Seguro social general en el primer caso es de 23% y 11% en el segundo. No obstante, la población femenina está aún

<sup>8</sup> Atención de casos sociales para Personas de Tercera Edad, Asesoramiento técnico legal en Atención Integral Gerontológica, Información de Derechos Específicos de la Tercera Edad, Patrocinio Jurídico, Permiso de funcionamiento para Centros Gerontológicos, Asesoramiento para creación de Centros de Atención a Tercera Edad –CATE, (Aprobación de) Proyectos sociales para Tercera Edad, Capacitación para organizaciones de tercera edad –TE y Centros de atención de tercera edad– CATE, Subvención económica a organizaciones de tercera edad mediante convenios. ([www.mies.gov.ec](http://www.mies.gov.ec)).

<sup>9</sup> Esta encuesta fue levantada en 15 (de las 21) provincias del país; a un total de 5.235 personas mayores a 65 años.

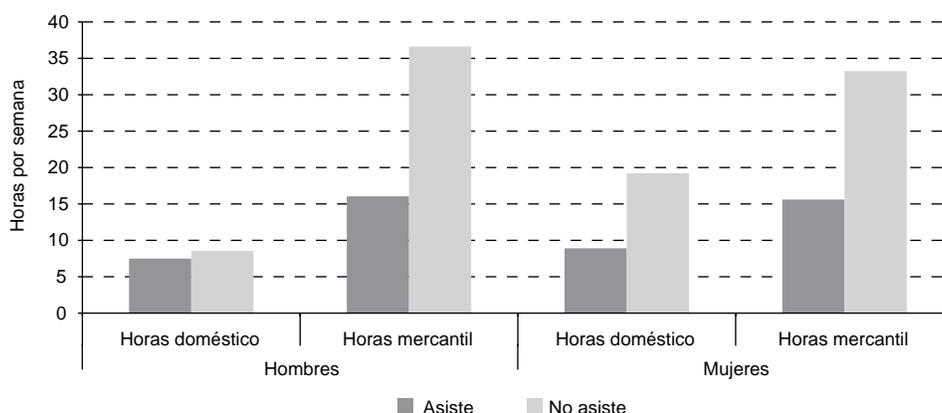
más desprotegida. Del total de mujeres mayores a 65 años el 75% se registra en inactividad (frente al 44% de los hombres), y el 3% está en ocupación plena (frente al 15% de hombres). Pero en el primer caso la cobertura del seguro social general es el doble para los hombres, dada su historia laboral y el modelo de seguridad social vigente, basado en el trabajador proveedor (que cotiza en la seguridad social, y se asume que suple las necesidades de la familia). Cabe señalar que, de acuerdo a esta fuente, no existe cobertura del programa de Aseguramiento Universal de Salud para las mujeres adultas mayores.

La atención gerontológica es prestada por parte de las organizaciones sociales que dirigen los Centros de Atención Integral del Adulto Mayor en modalidades diurna, residencial y atención a domicilio; se está planeando expandir los servicios a través de cofinanciamiento privado. No obstante, la cobertura de servicios de atención pública para personas de la tercera edad es limitada. De acuerdo a la encuesta SABE, la mayor parte de atención de salud ambulatoria es prestada por instituciones privadas, y solamente la mitad accede a servicios públicos de salud en hospitalización y exámenes. Por otro lado, la incidencia de enfermedades es bastante más elevada para las mujeres que para los hombres adultos mayores, y son las mujeres las más desprotegidas de los sistemas de seguridad de salud. Una proporción importante de los adultos y adultas mayores está en condición de abandono (cerca del 7%) o viven solos. No obstante, más de la mitad de hombres y más del 70% de mujeres prestan servicios de cuidados para otros miembros de sus familias. Esto respalda con mayor fuerza la necesidad de contar con servicios estatales de cuidados, y protección de salud gratuita y universal para los y las adultas mayores.

## C. Educación y Salud

En el Ecuador existen avances significativos en términos de matrícula escolar: el 97,3% de los niños y niñas en edad escolar de las áreas urbanas y el 95,4% de las áreas rurales se matriculó en el sistema educativo de acuerdo a la ENEMDU 2010. Si bien la tasa de repitencia y no matrícula no son elevadas, de acuerdo a la encuesta de uso del tiempo 2007, se puede observar que sí existe una mayor carga doméstica para el caso de las niñas que no están matriculadas en el sistema educativo.

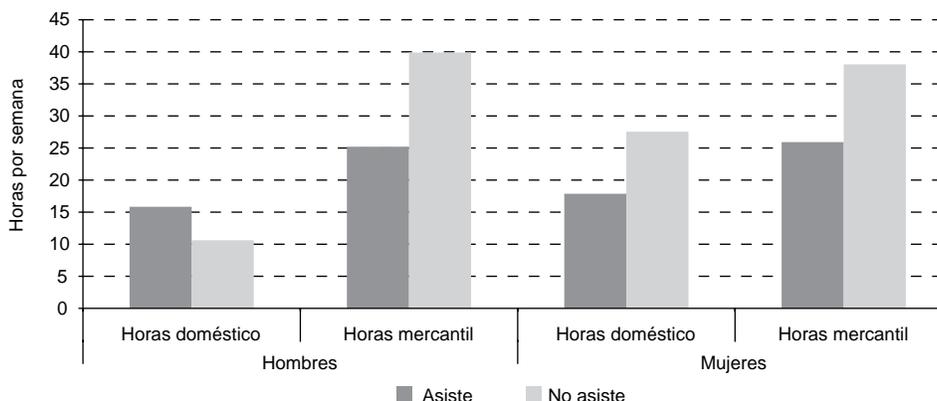
**GRÁFICO 7**  
**ECUADOR: DEDICACIÓN A TRABAJO POR ASISTENCIA A CLASES**  
**PERSONAS MENORES A 15 AÑOS**



Fuente: EUT, 2007.

En el caso de los adolescentes, la carga es mayor, así como la brecha entre hombres y mujeres, en el caso del trabajo doméstico, mientras se reduce la brecha en trabajo mercantil.

**GRÁFICO 8**  
**ECUADOR: DEDICACIÓN A TRABAJO POR ASISTENCIA A CLASES**  
**PERSONAS DE 16 Y 17 AÑOS**



Fuente: EUT, 2007.

Por otro lado, la oferta del servicio de educación en el área rural es casi en su totalidad pública y en el área urbana es también mayoritaria, aunque en este último caso es también importante el acceso a educación privada, en la cual además se cuenta con una creciente oferta de actividades extracurriculares, con lo cual existen mayores oportunidades de descargar el tiempo de las responsables del cuidado en el hogar. La educación pública fiscal (del gobierno central) cuenta con muy 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 5 años.

Debido a la existencia de Programas de alimentación escolar creados para mejorar la nutrición de niños/as de hogares en condiciones de pobreza, el acceso a la educación puede significar también un apoyo en la provisión de alimentos. Este servicio llega principalmente al área rural cubriendo al 54.7% de los hogares y en el área urbana estaría llegando a aproximadamente una quinta parte de los hogares. Cabe señalar también que en estos programas de alimentación es alto el contingente de trabajo no remunerado o mal remunerado de las mujeres en la preparación de alimentos. Estos programas de alimentación escolar están actualmente también cambiando de estructura; lo que se pretende es que haya una línea más homogénea de políticas y un sistema más adecuado de evaluaciones de impacto, dado que hasta la actualidad la cobertura no ha crecido lo suficiente pero ante todo no se aprecian resultados muy significativos en términos de nutrición o matrícula escolar salvo para población cautiva que continua recibiendo complementos alimenticios del gobierno desde hace algunos años.

En el caso de los servicios de salud, de acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006, la mayoría de la población no acude al médico en el caso de presentar una enfermedad, con lo cual la atención está a cargo del trabajo en el hogar; por otro lado, una tercera parte de la población no asiste a estos servicios por falta de recursos económicos. Los servicios de salud están provistos por el estado y servicios privados. Desde hace 5 años se elaboró y se ha propuesto una política de universalización de servicios de salud de acuerdo a la cual las personas tendrían acceso a cualquier servicio disponible ya sea público o privado, en este caso subsidiado por el Estado. Este proceso no se ha logrado concretar hasta la actualidad. Por otro lado, en el proyecto de ley que promovería la incorporación a la Seguridad Social de las personas que realizan trabajo de cuidados –de la que se tratará en secciones posteriores– incluye el componente de salud como prioridad, en especial para las mujeres mayores a 65 años.

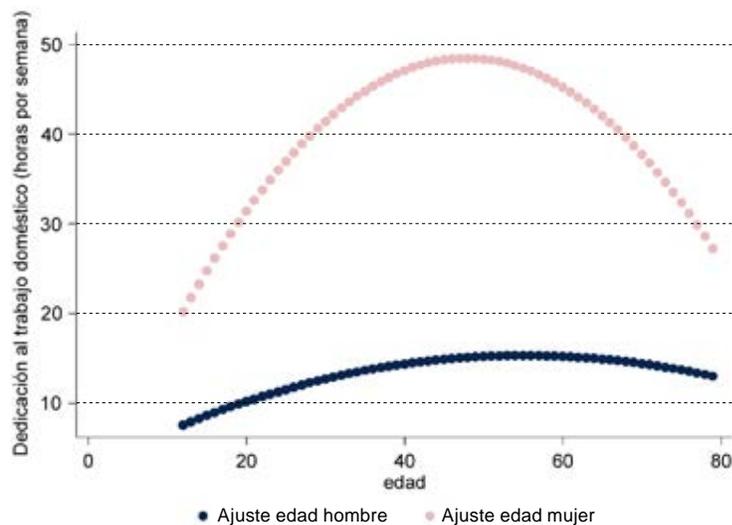
En el caso del trabajo doméstico remunerado, la ENEMDUR 2010 muestra que los hogares más pobres no acceden a este servicio; solo el 10% de hogares del segundo y tercer quintil acceden, y la cobertura para los hogares más ricos es del 25%; en total, solamente el 5% de los hogares ecuatorianos cuentan con este servicio.

Para resumir esta sección se presenta la cobertura actual de servicios de cuidado en Ecuador, desde tres componentes básicos: servicios públicos, privados específicos y servicios domésticos remunerados. Si bien la educación básica tiene una alta cobertura, los otros servicios relacionados con la atención infantil y la salud tienen una cobertura limitada, tal como se aprecia en el cuadro 3. En cuanto a los servicios de cuidado infantil, el acceso en general es bajo, e incluso casi no hay diferencias entre niveles de ingreso, aunque las familias pobres utilizan mayoritariamente los centros públicos. No obstante, la atención de los niños y niñas menores de 5 años está a cargo de las madres en su gran mayoría: en hogares pobres el 84% de los casos, y en los no pobres el 76%.

## V. Arreglos en la esfera doméstica

La carga global de trabajo para las mujeres ecuatorianas asciende en promedio a 69 horas a la semana, frente a 52 horas en el caso de los hombres. En lo relacionado con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, las mujeres dedican más tiempo a su trabajo doméstico entre los 25 y 30 años (que es lo que amplía la carga global, en desmedro del trabajo para el mercado). Por su lado, los hombres no tienen grandes variaciones por edad en su dedicación (ver gráfico 8).

**GRÁFICO 9**  
**ECUADOR: DEDICACIÓN AL TRABAJO DOMESTICO**  
**POR CICLO DE VIDA Y SEXO**



Fuente: EUT, 2007.

En lo relacionado a la distribución total del tiempo, de acuerdo al cuadro 6, en Ecuador se dedica en promedio 50 horas a la semana al trabajo en total, remunerado y no remunerado. Gran parte de la población dedica tiempo a estos dos trabajos; con lo cual el tiempo efectivo total no es solo un poco mayor: 56 horas por semana. En el caso del trabajo doméstico también la participación es elevada; no obstante, el tiempo dedicado en el caso de las mujeres es cerca de 3 veces mayor que el de los hombres.

**CUADRO 6**  
**ECUADOR: INDICADORES GLOBALES DE CARGA DE TRABAJO**

	Tiempo social		Tiempo efectivo		Tasa participación
	Horas	Minutos	Horas	Minutos	
<b>Trabajo total</b>					
Hombres	47,0	10,6	50,0	51,7	93%
Mujeres	54,0	19,9	60,0	51,6	97%
Total	50,0	47,2	56,0	26,6	95%
<b>Trabajo doméstico y de cuidados</b>					
	Horas	Minutos	Horas	Minutos	
Hombres	12,0	24,3	13,0	22,4	93%
Mujeres	33,0	0,5	41,0	56,2	97%
Total	22,0	48,1	23,0	59,6	95%

Fuente: EUT, 2007.

Por su parte, las personas “cuidadoras”, es decir, quienes dedican la mayor cantidad de tiempo al cuidado no remunerado en el hogar son en un 83% mujeres de 15 a 45 años de edad con mayor incidencia en las mayores a 25 años (que es un poco mayor que la edad de matrimonio promedio), en calidad de cónyuges (60%) e hijas (20%) de acuerdo a su parentesco con la jefatura de hogar. El estar casadas eleva sustancialmente la probabilidad e intensidad del cuidado, aunque hay una incidencia importante de la condición de unión de hecho. Por otro lado, es clara la relación entre intensidad de cuidados y pobreza. Hay más personas dedicadas a cuidados en hogares pobres y en condiciones de precariedad laboral. En el cuadro 7 se presenta un detalle de estas características.

**CUADRO 7**  
**ECUADOR: PERFIL DE LAS RESPONSABLES DEL CUIDADO (CUIDADORAS)**

Dimensiones	Características	Porcentaje/dimensión
Estado civil	Casada	46,3
	Separada	6,1
	Divorciada	2,0
	Viuda	3,0
	Unión libre	24,4
	Soltera	18,2
Edad	mayores_65	3,1
	total46_64	13,5
	total25_45	59,4
	total15_25	24,0

Cuadro 7 (continúa)

Cuadro 7 (conclusión)

Dimensiones	Características	Porcentaje/dimensión
Decil ingreso (1= más pobre)	1	29,7
	2	10,3
	3	10,9
	4	8,2
	5	8,1
	6	6,4
	7	7,0
	8	6,3
	9	7,9
	10	5,2
Condición de Actividad	Empleadas	12,3
	Subempleadas	16,2
	Informales	18,6
	Desempleadas	6,6
	Inactivas	46,2

Fuente: EUT, 2007.

En lo relacionado con las actividades específicas, de acuerdo a la EUT 2007 la actividad más demandante de las mujeres ecuatorianas (al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos que han realizado estas mediciones) está relacionada con la alimentación; hay varios factores que pueden estar relacionados con este fenómeno: la preparación de alimentos y su servicio tradicionalmente ha sido un elemento importante de la cohesión familiar, una demostración de afectos de las mujeres hacia su familia inmediata (hijos, hijas, esposo) y mediata (nietos, otros parientes), una forma de socializar, festejar, de mostrar retribución y agradecimiento. Si bien las familias están cada vez más alejadas de sus viviendas a las horas de la comida, estos procesos siguen siendo muy importantes, y en su mayoría se realizan en forma manual (véase cuadro 8).

**CUADRO 8**  
**ECUADOR: DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS**

	Urbana	% Total	Rural	% Total
Alimentación	14,4	31	18,3	33
Ropa	11,6	25	10,7	19
Cuidado infantil	13,6	30	16,2	30
Cuidado personas enfermas y con discapacidad	1,0	2	1,3	2
Autoconsumo	0,9	2	5,6	10
Gestión	4,4	10	2,7	5
Total	45,8		54,8	

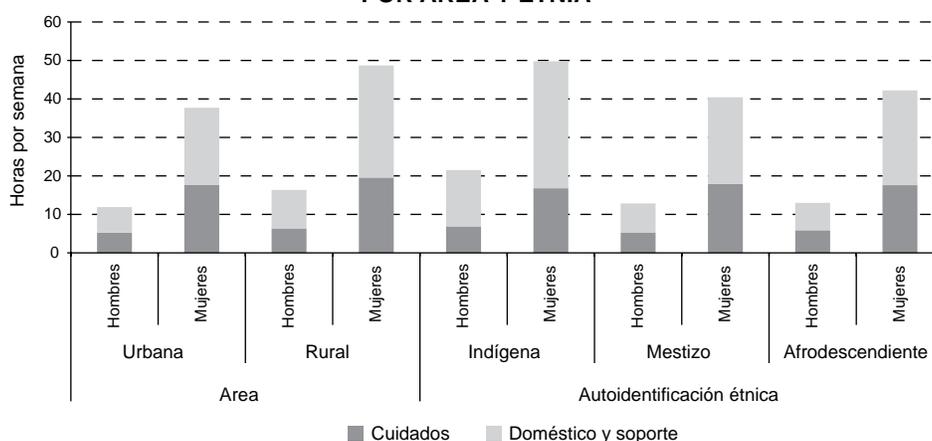
Fuente: EUT 2007.

La medición de la dedicación horaria también nos permite dimensionar comparativamente, a nivel macro, la magnitud del aporte del trabajo remunerado incluido en cuentas nacionales frente al aporte del trabajo doméstico y de cuidados; por ejemplo si se considera el total del trabajo doméstico (no remunerado) en tareas de alimentación más el remunerado dedicado a agricultura, servicios de alimentación e industria

de alimentos, las primeras actividades representan más de la mitad del tiempo total. En el caso del trabajo de cuidado de niños y niñas sumado al tiempo remunerado dedicado al sector educativo y de cuidado infantil, el primero representa el 70% de este total. Es decir, el 70% del trabajo total de la sociedad ecuatoriana dedicado al cuidado y educación de niños y niñas es trabajo de cuidados no remunerado.

Por otro lado, la carga de trabajo de cuidado directo (de niños y niñas, personas enfermas o con discapacidad) y doméstico de soporte (el trabajo que implica servicios domésticos, gestión y administración) es mayor en las áreas rurales y para las mujeres indígenas. En promedio, las mujeres rurales emplean 48 horas semanales en trabajo doméstico y de cuidados; en el caso de las mujeres indígenas este número se eleva en 4 horas promedio por semana (véase el gráfico 10).

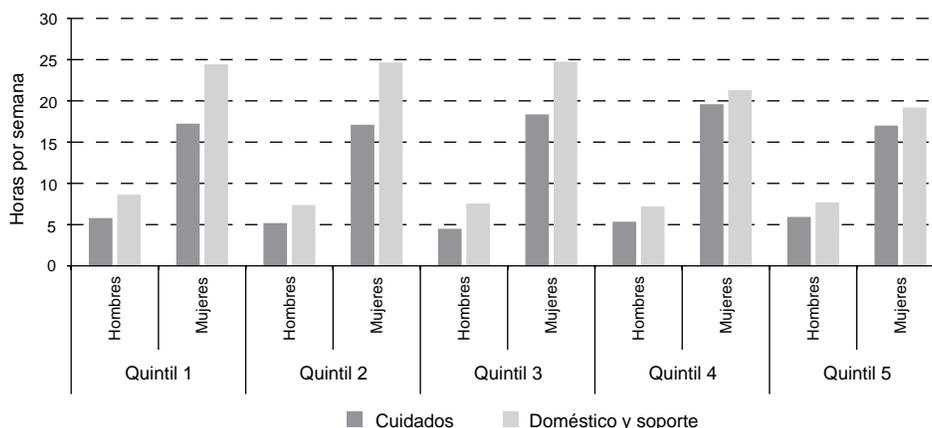
**GRÁFICO 10**  
**ECUADOR: TIEMPO DEDICADO A TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS NO REMUNERADO POR ÁREA Y ETNIA**



Fuente: EUT 2007.

La inequidad que se muestra en la carga de trabajo a nivel macro está cruzada también por otras inequidades. El peso del sostenimiento no recae uniformemente sobre toda la población. La correlación entre pobreza y carga de trabajo doméstico se puede observar a través de la diferencia en horas de trabajo promedio para el mercado y para los cuidados no remunerados, entre hombres y mujeres que pertenecen a

**GRÁFICO 11**  
**ECUADOR: TIEMPO DEDICADO A TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS NO REMUNERADO POR QUINTIL DE INGRESO**



Fuente: EUT 2007.

diferentes niveles de ingresos. En este caso se observa claramente la relación inversa entre oportunidades laborales y trabajo doméstico no remunerado con los niveles de ingreso (medidos por el quintil de ingreso per cápita), en especial en el caso de las mujeres.

El gráfico 11 permite intuir que el mayor recargo del trabajo doméstico en las mujeres y familias más pobres puede obedecer a varias razones: el mayor número de hijos, la carencia de apoyos de servicios e infraestructura, las menores posibilidades de acceso a un ingreso propio, entre otros. También se puede observar que el trabajo doméstico de soporte al cuidado disminuye en los últimos quintiles de ingreso, mientras que el trabajo de cuidados directos se incrementa (aunque no en igual proporción) hasta el quintil 4, y solamente disminuye en el quintil más rico. Esto puede estar relacionado en cierta forma con el apoyo que las familias más ricas tienen en otras dimensiones del trabajo doméstico, que les permite liberar tiempo para el cuidado infantil.

Por otro lado, en comparación con el tiempo total disponible (descontado el tiempo de descanso y para el autocuidado), el trabajo de cuidado directo representa para las mujeres el 16% de su tiempo, siendo mayor para las zonas urbanas; y para los hombres el 6%. Las actividades de soporte son las que más tiempo demandan, ocupando entre 33% y 44% del tiempo semanal de las mujeres; en este caso hay mayor carga en los sectores rurales. El cuadro 6 permite apreciar además que la carga de trabajo dentro del hogar tiene mucho más peso que las actividades externas, inclusive para los hombres.

**CUADRO 9**  
**PROPORCIÓN DEL TIEMPO TOTAL POR SEMANA <sup>a</sup> DE ACUERDO A TIPO Y ESPACIO DE**  
**ACTIVIDADES DOMÉSTICAS NO REMUNERADAS**  
*(En porcentajes)*

	Área	Actividad		Espacio <sup>b</sup>	
		Cuidado directo	Soporte	Hogar	Externo
Hombres	Urbana	12,4	87,6	78,3	21,7
	Rural	12,9	87,1	86,9	13,1
	Total	12,6	87,4	81,8	18,2
Mujeres	Urbana	25,5	74,5	86,6	9,7
	Rural	20,1	79,9	92,8	7,2
	Total	21,8	78,2	90,9	9,1

Fuente: EUT 2007.

<sup>a</sup> Deducido el tiempo de descanso y autocuidado básico.

<sup>b</sup> Lugar donde se realizan las predominantemente las actividades.

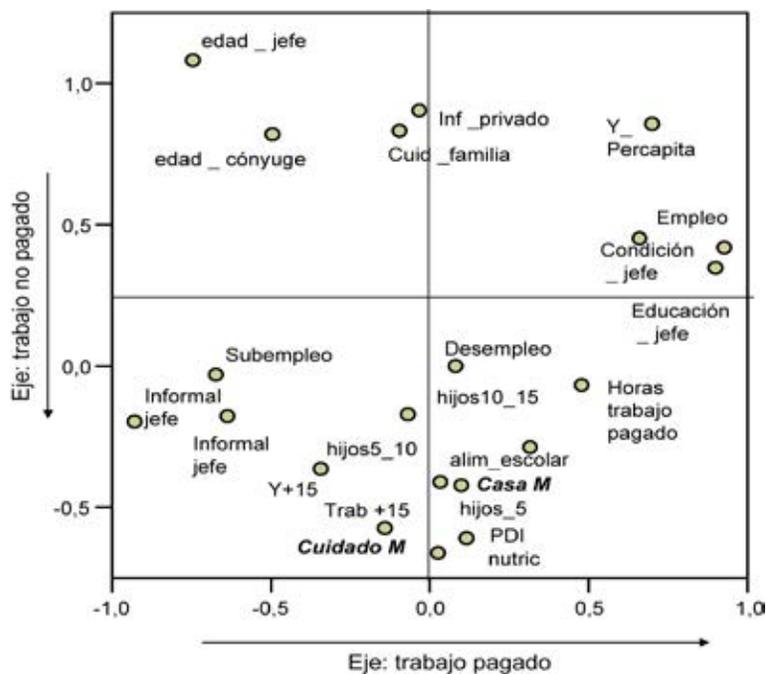
## Factores asociados a la carga de trabajo de las mujeres

El análisis factorial<sup>10</sup> que muestra el diagrama 1 muestra la relación que tienen diferentes variables con el trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres. El eje horizontal muestra la situación en el mercado laboral (hacia la derecha, mejores condiciones) combinado con condiciones de ingreso y educación. En el eje vertical se muestra, de norte a sur, la dedicación al trabajo doméstico y de cuidados, la estructura familiar y condiciones de desempleo. El diagrama muestra que la carga de trabajo está positivamente relacionada con baja escolaridad, presencia del cónyuge en la vivienda (trabajo en la vivienda). El apoyo de la familia

<sup>10</sup> Un análisis factorial permite analizar las variables que están relacionadas entre sí para explicar un determinado fenómeno. Este método analiza las distancias entre los vectores correspondientes a las variables mencionadas, presentándolas en forma gráfica en un plano de dos o más dimensiones. El diagrama permite observar los dos primeros componentes (dimensiones) de estas relaciones.

y del servicio privado de cuidados se ubica en un cuadrante opuesto al trabajo doméstico, lo cual muestra una relación directa entre la falta de estos apoyos y la carga doméstica. Los servicios públicos y privados aparecen en una posición más bien cercana a la carga de trabajo, indicando por un lado que la focalización de estos servicios no está donde hay más necesidad, o también un potencial impacto más bien negativo en la carga de trabajo. Por otro lado, la condición laboral aparece como complementaria a la carga de trabajo.

**DIAGRAMA 1**  
**ECUADOR: COMPONENTES PRINCIPALES PARA LA CARGA DE TRABAJO DOMÉSTICO Y DE CUIDADOS**



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama también permite ver que el ingreso de las mujeres y otras variables de bienestar laboral como el pleno empleo, aparecen como opuestas a la carga de trabajo. Pero también la intensidad del trabajo remunerado está asociada con una situación de bajo ingreso, de modo que ahí se puede intuir que el ingreso al trabajo de mercado no asegura calidad en la vida de las trabajadoras.

## **VI. La ecuación institucional del espacio de cuidado: mecanismos y principios de justicia**

---

Del análisis anterior se puede identificar 2 actores institucionales principales, y dos secundarios. Los dos primeros, el Estado y los hogares han compartido funciones de cuidado en mayor o menor intensidad, siendo el rol del estado principalmente la regulación en el caso de todos los servicios, salvo el trabajo de hogar remunerado. El Estado ha formulado las políticas educativas, de salud, nutrición y desarrollo infantil. En el primero y segundo casos, se ha regulado principalmente la organización del servicio, los contenidos y protocolos, y a pesar de estar dentro de sus funciones, no se ha podido regular la calidad de los prestadores del servicio estatales (ni privados). En ambos casos el financiamiento es mayoritariamente estatal, pero en el caso de la atención de salud y algunos establecimientos educativos, las familias han cofinanciado algunos de los servicios, en especial medicamentos, material didáctico, contratación de maestros, entre otros.

No obstante, hay un rol importante de los servicios de educación y salud privados (no en el caso de salud preventiva) y su cobertura es creciente. Estos servicios son costosos, en especial en el segundo caso, aunque en algunos establecimientos se realizan rebajas o descuentos para personas de bajos recursos, aunque esto no es parte de una política estatal. Se debe señalar que las personas adultas mayores acuden mayoritariamente a los centros de salud privados para la atención ambulatoria y consulta médica, de modo que esto puede representar un rubro importante de su presupuesto (SABE, 2010).

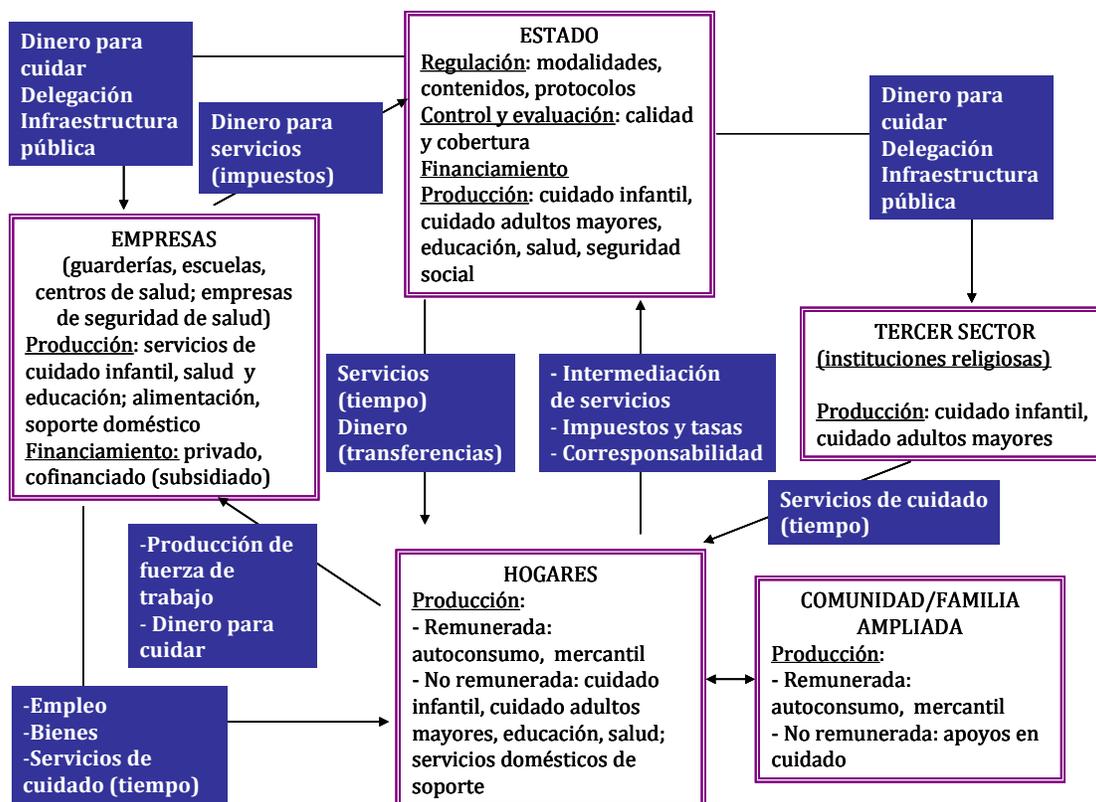
En el caso del desarrollo infantil, tal como se presentó anteriormente, el Estado ha regulado los principios básicos de este servicio y sus modalidades de atención, que han sido altamente heterogéneas. El financiamiento es estatal pero la producción ha sido compartida entre centros estatales y

tercerizados. En este último caso se ha utilizado el mecanismo de subasta social hasta 2008, y a partir de ese año se convoca directamente a comunidades o grupos de la sociedad civil para la administración de los servicios, previo un proceso de capacitación. Lo mismo ocurre con los centros de atención a personas adultas mayores, aunque en estos casos la administración sigue siendo estatal pero se utiliza personas a contrato temporal y se contrata servicios de alimentación privados.

El rol de las empresas en la producción de servicios de cuidado infantil y de personas adultas mayores ha sido bastante marginal, al igual que el del tercer sector. Sin embargo, la lógica de operación de estos servicios no se puede conocer en detalle, dado que no están reguladas por la autoridad estatal. Si bien los servicios de cuidado infantil deben estar inscritos en el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), su operación es descentralizada y no controlada.

Por otro lado, si bien de acuerdo a la ley las empresas con más de 50 empleados/as deben tener servicios de guardería esto no se cumple, y esta cobertura es sumamente baja; el control estatal tampoco es efectivo en estos casos. Por otro lado, los permisos pagados de maternidad se cumplen en una gran parte de los casos (en especial en empresas medianas o grandes), pero los permisos de paternidad aún no están del todo desarrollados, y no existen datos oficiales para verificar estos cumplimientos. El diagrama del espacio de cuidados en Ecuador se presenta a continuación:

**DIAGRAMA 2**  
**ECUADOR: ECUACIÓN INSTITUCIONAL DEL CUIDADO**



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los principios de justicia planteados en el marco teórico, se puede concluir que el espacio de cuidado en Ecuador no cumple con algunas de las dimensiones para el cumplimiento de los derechos del trabajo y bienestar de las mujeres.

En lo relacionado con la igualdad de respeto, no existe un sistema de cuidados universal en el que se reconozca el trabajo de cuidados, se lo valore y retribuya con justicia. Por otro lado, la división sexual del trabajo en la esfera doméstica influye sobre el mercado laboral no solamente para el ingreso de las mujeres sino a través de principios que sostienen un sistema de género discriminatorio. Como el sistema de empleo está basado en un proveedor masculino que debe entregar todo su tiempo al trabajo mercantil, el cuidado no es considerado como una inversión en fuerza de trabajo o como parte del valor agregado del trabajo, sino como un costo que es atribuido a las trabajadoras con lo cual se limita aún más su acceso a empleos de calidad.

Esto lleva a pensar que tanto en la política de cuidados como en el empleo y la producción se mantiene vigente este sistema de género interactuando con el sistema económico; la participación de las mujeres es volátil y contracíclica; el sistema educativo y de servicios se encuentra apenas cambiando la matriz institucional hacia retomar un esquema de derechos y reconocimiento del trabajo de todas las personas, pero esto no ha conseguido pernear las estructuras institucionales del estado y las empresas privadas. Las políticas de protección social continúan utilizando el tiempo y trabajo de las mujeres como canalizadoras de beneficios y actoras no remuneradas del trabajo que debe realizar el Estado, además en actividades y ramas socialmente consideradas “femeninas”.

Los servicios de cuidados que existen mantienen estructuras acordes a la concepción de familia tradicional, al trabajo formal y en relación de dependencia; no permiten a las mujeres insertarse en forma plena al mercado de trabajo, educación, cultura y demás dimensiones del bienestar; no mejora su empleabilidad sino que utiliza su mano de obra barata para apoyo adicional. Por otro lado, no existe un sistema fuerte y eficiente de inspección laboral y exigibilidad de derechos, con lo cual la marginación y explotación se mantienen, a pesar de los cambios constitucionales y legales recientes en Ecuador. Por otro lado, si bien hay cada vez más mujeres (y hombres) que realizan trabajos autónomos y emprendimientos, lo hacen en condiciones no formales y no calificadas; el mayor empleador de este tipo de trabajo es el sector comercial y los servicios personales, que en el caso de las mujeres tienen que ver con tareas relacionadas con actividades de cuidado.

La carga de trabajo y los demás factores descritos configuran una situación de desigualdad en el tiempo y en los recursos, pero además en el trabajo entre hombres y mujeres, mujeres ricas y pobres; la economía monetaria y la economía del cuidado. Es necesaria una redistribución en estos tres frentes.



## **VII. Relaciones entre el trabajo de cuidado y el sistema de empleo**

---

### **A. Servicios de cuidado remunerados**

En los sectores relacionados con cuidados o similares (servicios personales, salud, educación y enseñanza), la gran parte de los trabajadores y trabajadoras están empleadas, ya sea en el sector público (masivamente en salud y educación), y en el sector privado, en cuidado infantil y educación. Esto también se puede confirmar al ver que más del 65% de los hombres de estos sectores están efectivamente en Educación y Salud; en el caso de las mujeres el 60% se ubica entre educación y servicio doméstico. Igualmente la gran mayoría de hombres que trabaja en servicios trabaja como profesional o técnico. En el caso de las mujeres una gran parte es mano de obra no calificada, con lo cual se puede intuir que si bien están empleadas en el gobierno o sector privado, el trabajo que realizan no es de alto valor agregado y por ende su remuneración potencialmente tampoco lo es.

En términos globales, cerca del 23% de la PEA ocupada está ubicada en los servicios relacionados con el cuidado y el trabajo doméstico. Por sector, la dedicación mayor de los cuidados remunerados está en las actividades de alimentación, con el 7% de la PEA dedicada a estas actividades.

**CUADRO 10**  
**ECUADOR: CARACTERIZACIÓN DE LOS Y LAS EMPLEADAS DE SERVICIOS**  
**RELACIONADOS CON EL CUIDADO<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Clasificación		Hombres	Mujeres
Categoría	Empleo gobierno	39,6	25,8
	Empleo privado	37,0	24,5
	Patrono/a	2,3	0,9
	Cuentapropia	15,0	16,8
	No remunerado/a	0,3	0,7
	Empleo doméstico	5,8	31,2
Grupo	Directivos/as	3	1
	Científicos/técnicos/as	61	37
	Empleados oficina	4	6
	Operarios/servicios	6	1
	Comerciantes	5	13
	No calificados/as	21	42
Sub sector	Enseñanza	48,5	31,8
	Servicios sociales y de salud	18,1	15,9
	Servicios comunitarios y personales	27,6	21,1
	Servicio doméstico	5,8	31,2

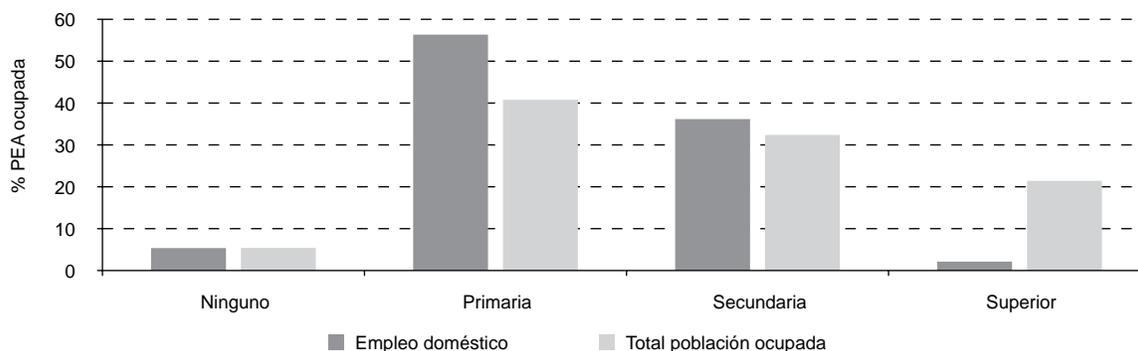
Fuente: ENEMDUR, 2010.

<sup>a</sup> Salud, cuidado infantil, educación; servicios personales (belleza, cultura); limpieza; servicio doméstico (de acuerdo a clasificación del INEC).

## B. Empleo de hogar

El 5% de la población ocupada ecuatoriana se dedica a este trabajo y el 95% son mujeres. El trabajo doméstico constituía el 14% de la PEA ocupada de las mujeres en 1988. Veinte años más tarde, la participación es del 11%. El trabajo doméstico remunerado está catalogado bajo la categoría de “no calificado”, aunque la distribución de niveles educativos de quienes lo realizan no se aleja mucho de la media nacional (ver gráfico 12), siendo la única diferencia la proporción de la población con educación superior; lo cual implica que estas personas no son, en promedio, menos cualificadas que el resto de la población trabajadora, pero sus tareas son consideradas de poco valor y calidad, lo cual representa un sesgo de género, el que se expresa en las diferencias salariales, como se verá más adelante.

**GRÁFICO 12**  
**ECUADOR: NIVEL EDUCATIVO DE EMPLEADOS/AS DOMÉSTICAS**



Fuente: ENEMDUR, 2010.

En cuanto a las condiciones de trabajo, de acuerdo a la ENEMDUR 2010, el 12.3% de las/os trabajadoras domésticos están afiliados al seguro social estatal: 10% al seguro general y 2% al seguro campesino. El porcentaje de aseguramiento es mayor que para el grupo de trabajadores “por cuenta propia” y los trabajadores familiares no remunerados.

La jornada laboral de estas trabajadoras es de 6 días a la semana y 42 horas de trabajo en promedio. El 10% de las trabajadoras domésticas se “incorporan” a las familias para las cuales trabajan, al menos durante la semana laboral, y salen los fines de semana. Esto implica que hay trabajo indefinidamente a cualquier hora y en cualquier momento de los días de la semana.

Por otro lado, existe un promedio de 55% de empleadas/os domésticas/os que trabajan por un salario más bajo de lo que les corresponde por ley; en el caso de las mujeres este porcentaje es del 70%. Al ser el mercado una institución genérica, las operaciones que se realizan en él reflejan esta estructura. El promedio de ingreso por trabajo de una trabajadora doméstica en el año 2009 supera apenas al ingreso de los trabajadores/as no remunerados/as (que reciben pagos en especie u otras formas no salariales) y es 10% más bajo que el mínimo legal para trabajo doméstico. Este ingreso laboral equivale al 71% del ingreso laboral promedio por hora del total de la población que trabaja en forma remunerada, 18% del ingreso de la categoría patrono, 67% del ingreso de un/a empleado/a por cuenta propia, y 72% frente al resto de trabajadores/as “no calificados/as”.

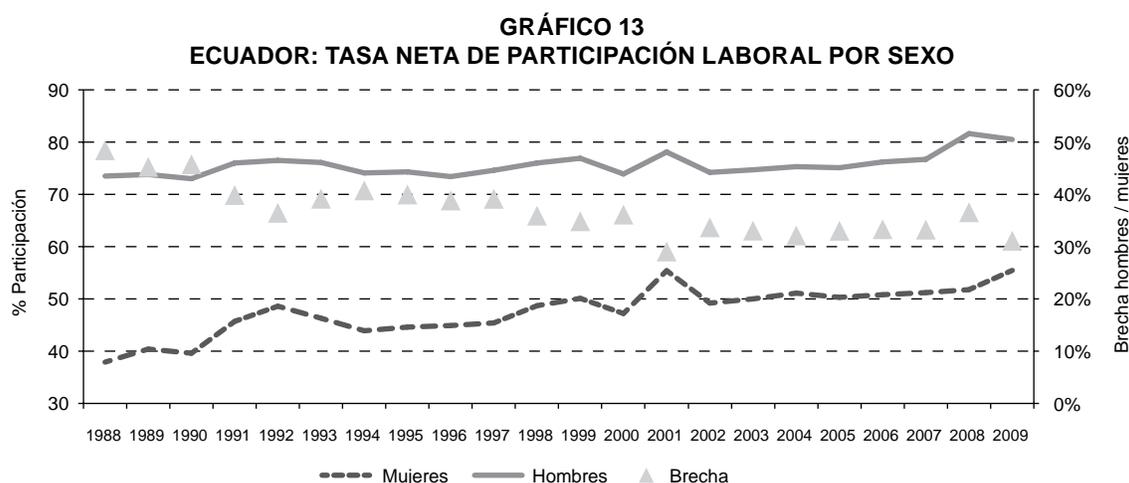
La movilidad de los trabajos de servicio doméstico es alta. En promedio seis a ocho meses, y luego en la mayoría de los casos se separan por renuncia (Vásconez, 2005). Por otro lado, el 30% de trabajadoras/es domésticas/os en los centros urbanos del país son inmigrantes internas (la mayor proporción de inmigrantes entre las categorías laborales), pero el número de personas provenientes de los mismos u otros centros urbanos es creciente. El contacto o la búsqueda de trabajo se dan de forma directa con potenciales empleadores (en el caso de los hombres) y por amistades o familia en el caso de las mujeres. No existen en el país mecanismos masivos de acceso a información de vacantes, a pesar de que existen empresas que se dedican especialmente a la consecución de empleadas domésticas, la mayoría de ellas no acude a este medio para conseguir su trabajo.

En 2010 se dictó una nueva regulación en relación al trabajo doméstico de hogar en la cual se equipara el salario legal de este trabajo al salario mínimo legal general, además de otros beneficios de ley como el derecho a vacaciones. Igualmente, en un reciente proceso de consulta popular se aprobó que se sancione con prisión a los empleadores/as que no afilien a sus empleados al sistema de Seguridad Social, con lo cual, con un adecuado sistema de control e inspección laboral puede ser posible que mejoren sustancialmente las condiciones del empleo de hogar. No obstante, será necesario evaluar las posibilidades de acceso a este servicio (ahora más caro) por parte de los hogares con menores ingresos.

### **C. Características de la población que participa en el mercado laboral: segmentación laboral**

Los cambios de las últimas décadas en el mercado laboral, los procesos de crisis sistémicas mundiales, uno de cuyos episodios está en curso, los procesos de cambio demográfico debido a factores relacionados con estatus de las mujeres y las relaciones de género, permiten visualizar varios fenómenos importantes en la región latinoamericana y particularmente en Ecuador: cambios en las estructuras familiares y por ende en las demandas de cuidado, cambios en la situación laboral de las mujeres frente al estrechamiento de la capacidad de generación formal pública y privada de empleo, intensificación del trabajo mercantil, dada por la mayor dedicación general de la población al trabajo mercantil, en horas por semana –y por ende de la carga global de trabajo de las mujeres– y cambios en las formas de enfrentamiento a las responsabilidades domésticas ya sea a través de mercantilización de los servicios de cuidado, transferencia de responsabilidades a otros miembros del hogar, globalización del cuidado, entre otros.

En este contexto, en Ecuador la inserción de las mujeres al mercado de trabajo se ha incrementado constantemente desde hace 25 años, con una mayor aceleración durante los últimos años de los 80 y la década de los 90. La presencia de mujeres que buscan trabajo ha sido creciente también durante períodos de crisis, pero se ocupan mayoritariamente en situaciones de informalidad. No obstante, la participación de las mujeres se mantiene después de la recuperación post recesión económica, de modo que esta situación de informalidad también permanece. El gráfico 13 permite observar la evolución de la participación laboral urbana en Ecuador. La brecha de participación tiende a bajar hacia inicios de los 2000 y luego tiene un ligero repunte, lo cual puede deberse a la situación de crisis, que se describirá más adelante. En el caso de la población rural, no se tiene información sobre una serie tan larga, no obstante, entre 2000 y 2005 se aprecia un repunte de la participación laboral de las mujeres rurales, de 47% a 50%; a partir de ese año se empieza a reducir un poco, en línea con lo ocurrido en las áreas urbanas. La mayor reducción en participación se da en la población entre 12 y 17 años, para ambos sexos y áreas.



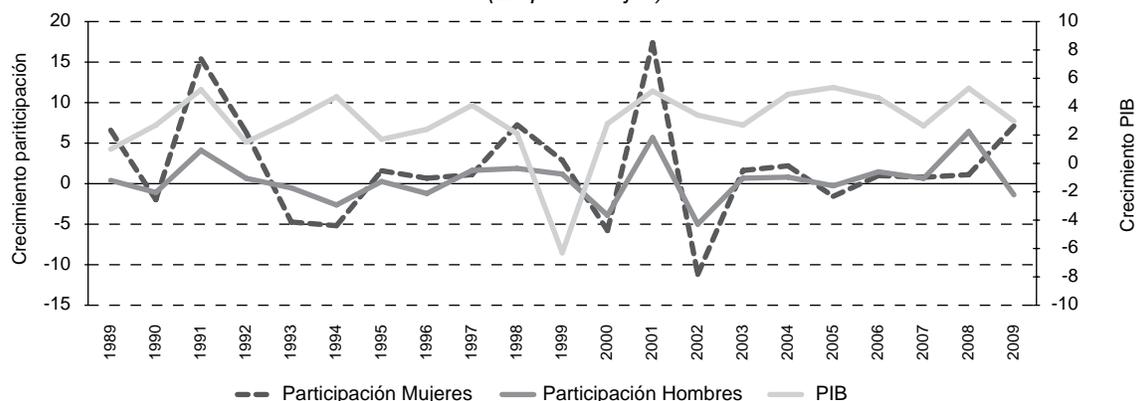
Fuente: Encuestas de empleo INEC, varios años.

El comportamiento de esta oferta laboral, para hombres y mujeres, ha sido mayoritariamente contracíclico, salvo en dos períodos: finales de los años 80 en que la economía tiene un repunte y crece mucho la participación en especial de las mujeres, y durante la crisis de finales de los 90 en que ambas participaciones decrecen y se recuperan junto a la recuperación del PIB. En el primer caso se trataría de un fenómeno de crecimiento generador de oportunidades de empleo, que no se da en ninguna otra ocasión entre 1990 y 2010. En el segundo, se estaría entendiendo un ajuste de la crisis vía desempleo y trabajo no remunerado de las mujeres, dado que su declive de oferta de trabajo es mayor que el de los hombres.

El gráfico 14 muestra claramente la alta movilidad del trabajo mercantil femenino. Si bien la lógica de participación laboral es bastante similar, es decir, ambas ofertas de trabajo crecen y decrecen en momentos similares, la de las mujeres se muestra mucho más volátil, inestable, sensible a los ciclos económicos, y con más alta probabilidad de retiro de la fuerza laboral.

Los perfiles educativos de la PEA femenina y masculina son similares; ambos grupos están casi igualmente distribuidos en los niveles intermedios (primarios y secundarios), pero hay más mujeres que hombres sin instrucción y con educación superior. Si bien la cobertura educativa entre hombres y mujeres es similar, e incluso en el caso de la educación superior hay más mujeres que hombres matriculados, el 70% de las personas que acceden a este nivel educativo están en los dos quintiles de mayores ingresos y se ubican mayoritariamente en las zonas urbanas; es decir la educación superior para las mujeres pobres rurales sí resulta un factor limitante estructural para sus expectativas de trabajo e ingresos, además de las barreras de género y estrato social que también impiden esta participación.

**GRÁFICO 14**  
**ECUADOR: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL Y EL PIB PER CÁPITA**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Encuestas de empleo INEC, varios años.

Por otro lado tanto para hombres como para mujeres, las personas desempleadas tienen una buena calificación: el 30% tiene educación superior y el 33% secundaria. Esto permite intuir que el desempleo corresponde a una estructura oligopsonica del mercado de trabajo y a la necesidad de mantener bajos los costos de mano de obra, así como a la poca priorización de la cualificación de la mano de obra por parte de las empresas, que responden a un régimen de competitividad basado en costos más que en productividad.

La característica laboral más importante de las mujeres que están en relación de dependencia (ya se en empresas grandes, medianas o microempresas) es la subocupación. Solamente el 15% de las mujeres está subocupada por que trabaja menos horas de las que quisiera; el resto tiene menor salario que el legal, trabaja más horas que las legales, o una combinación de estas características. Se debe indicar que el subempleo es muy elevado también para los hombres (ver cuadro 11).

Por otro lado, cerca de 100 000 mujeres y 60 000 hombres no buscan trabajo pero están dispuestos a trabajar (desempleo oculto). Si a este total sumamos aquellas personas inactivas por tiempo o coerción, tenemos un 23% de fuerza de trabajo potencial no utilizada en el mercado laboral, de la cual el 70% son mujeres.

**CUADRO 11**  
**ECUADOR: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD POR SEXO**  
**% POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA**

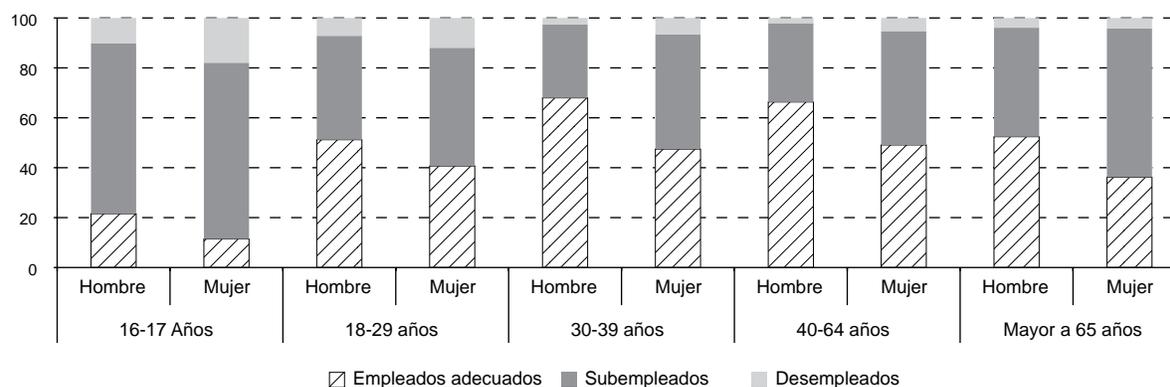
Condición de Actividad	Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Empleo pleno	50,7	38,5	25,7	12,2
Subempleo visible	8,4	11,0	12,0	9,6
Subempleo no visible	35,6	43,3	60,4	73,8
Desempleo abierto	4,0	5,2	1,2	1,7
Desempleo oculto	1,3	2,0	0,7	2,7

Fuente: ENEMDUR, 2010.

El problema de la subocupación es mayor en las zonas rurales: el 72% de los hombres y el 82% de las mujeres del campo están subempleadas, frente a 44% y 54% en las áreas urbanas. El desempleo en cambio es un fenómeno más urbano.

Además, las mujeres están en condición de desventaja a lo largo de toda su historia laboral, incluso en los períodos más “productivos”. Cuando son más jóvenes los hombres trabajan más, pero ambos lo hacen en condiciones de subempleo invisible y hay el doble de mujeres desempleadas. A medida que avanza la edad, y en especial en rango de 30 a 39 años los hombres alcanzan su mayor nivel de empleo adecuado (cerca del 70% de la PEA), mientras que las mujeres llegan al máximo de 49% en el rango mayor a 40 años, en que la participación empieza a declinar.

**GRÁFICO 15**  
**ECUADOR: ACTIVIDAD POR EDAD Y SEXO**  
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDHU, 2010.

En cuanto a los períodos de desempleo, hay más hombres que mujeres en períodos cortos (de hasta dos semanas), y lo opuesto ocurre en períodos largos (más de 6 meses): cerca del 40% de las mujeres desempleadas está en esta condición. Por otro lado, de los desempleados y desempleadas de larga duración el 42% de las mujeres ya no está buscando trabajo, frente al 30% de los hombres.

La mayor participación de la población ocupada femenina está ubicada en los sectores denominados informales, definidos como pequeñas actividades económicas, por lo general sin RUC o registros contables, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas. Por su parte, la mayor participación masculina está en el denominado sector moderno (formal).

El sector que más empleo femenino genera en las zonas urbanas es el comercio. El sector agrícola emplea al 32% de los hombres y al 22% de mujeres trabajadoras, la gran mayoría de las cuales se ubica en las zonas rurales. Es en este sector que se encuentra la población con menor nivel educativo, en especial en el caso de las mujeres: el 67% de las trabajadoras agrícolas tiene educación primaria y el 19% no tiene instrucción alguna (ver cuadro 12). Por otro lado, en el sector moderno hay una proporción importante de mujeres con educación superior lo cual, como se verá más adelante, no asegura una remuneración acorde a su calificación. La población con educación superior se ubica más en las ramas de servicios financieros y educación; se trata de profesionales ubicados en el sector financiero y la enseñanza superior, cuya importancia en términos de empleo es menor.

En lo relacionado con la categoría de ocupación, la mayor cantidad de mujeres se ubica como empleada privada o cuentapropista en las zonas urbanas, y como cuentapropista o trabajadora/ayudante no remunerada en las zonas rurales. La presencia de esta última categoría laboral es creciente, en especial desde mediados de los años 90. Por otro lado, mayoría de los hombres trabaja como empleado privado o jornalero, aunque el trabajo por cuenta propia también es importante. Preocupa la alta incidencia de trabajo no remunerado en el caso de las mujeres. Solamente en esta categoría y la de empleo doméstico las mujeres son la mayoría de trabajadores y trabajadoras.

**CUADRO 12**  
**ECUADOR: EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD Y ÁREA**  
*(En porcentajes)*

Rama	Urbana			Rural		
	Hombres	Mujeres	Feminización	Hombres	Mujeres	Feminización
Agricultura	9,6	3,5	20,3	72,1	62,2	31,1
Industria	16,8	11,8	32,9	7,2	7,8	36,3
Construcción	11,8	0,8	4,7	7,2	0,2	1,2
Comercio	27,2	40,7	51,2	5,0	15,3	61,7
Transporte	11,4	2,3	12,4	3,5	0,5	6,8
Servicios financieros	8,2	6,2	34,5	0,8	0,7	30,6
Administración pública	5,4	3,0	28,3	1,9	0,8	17,2
Educación	4,8	11,5	62,7	1,5	3,4	54,4
Salud y servicios sociales	4,8	20,2	74,7	0,9	9,2	84,2

Fuente: ENEMDUR, 2010.

**CUADRO 13**  
**ECUADOR: EMPLEO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL**  
*(En porcentajes)*

Rama	Urbana			Rural		
	Hombres	Mujeres	Feminización	Hombres	Mujeres	Feminización
Empleo gobierno	10,7	13,8	47,7	3,4	5,0	43,4
Empleo privado	42,2	35,3	37,1	14,1	13,1	32,9
Empleo a jornal	11,5	0,9	5,3	32,7	6,5	9,5
Patrono/a	5,3	2,2	22,8	2,4	1,0	18,0
Cuentapropista	27,5	30,7	44,0	34,5	32,4	33,2
Trabajo mercantil no remunerado	2,6	8,6	69,7	12,6	36,8	60,6
Empleo doméstico	0,2	8,5	97,2	0,2	5,2	92,9

Fuente: ENEMDUR, 2010.

La población con educación superior se concentra mayoritariamente entre los empleados y empleadas privadas (46% y 48% respectivamente). También es importante este nivel educativo en los empleos del gobierno. Se debe indicar que este sector es un creciente empleador de mujeres profesionales durante los últimos 3 años.

En lo relacionado con grupos ocupacionales, la mayor parte de la población ocupada femenina está en el grupo de “no calificados”, mostrando un tipo de trabajo asumido como de baja productividad. Por otro lado se aprecia también un porcentaje alto de mujeres (en relación a hombres) que se ubican en actividades científicas y profesionales, que representa un cambio respecto a hace 5 años. Esta diferencia se hace aún mayor en la población con educación superior.

**CUADRO 14**  
**ECUADOR: GRUPOS OCUPACIONALES POR SEXO**  
(En porcentajes)

Grupo	Toda la población		Población con educación superior	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Directivos/as	1,7	1,2	8,3	4,5
Científicos/técnicos/as	9,5	14,6	46,8	53,6
Empleados oficina	3,8	8,0	9,3	15,5
Operarios/servicios	42,8	17,2	15,2	3,2
Comerciantes	11,9	26,6	13,4	15,9
No calificados/as	29,8	32,4	6,3	7,2

Fuente: ENEMDUR, 2010.

Por otro lado, la categorización de las encuestas de empleo indica que la mayoría de las mujeres y hombres tiene contrato temporal, ocasional o eventual, pero una gran parte también está trabajando en un régimen de contratación indefinida o estable. Este grupo en el caso de las mujeres es muy importante: el 36% de las trabajadoras labora bajo este régimen, frente al 31% de los hombres, en cuyo caso es bastante importante el trabajo por jornal (25%). En total, casi la mitad de las mujeres está trabajando en condiciones relativamente estables. No obstante, se mantienen brechas, en el caso del trabajo a nombramiento (en un cargo, generalmente de dirección), de cerca del 10% y en el caso de contratos permanentes de 12% en el ingreso laboral.

Por otro lado, el hecho de que existan condiciones de estabilidad no asegura que se cumpla con otros derechos laborales (ver cuadro 15). La cobertura de seguridad de salud y pensiones en las áreas urbanas es del 30% y en las rurales del 19%. En el caso del seguro estatal estas proporciones bajan a 20% en el área urbana y 18% en la rural. La mayor cobertura del seguro social estatal está en los hombres de las áreas urbanas y las mujeres de las zonas rurales.

**CUADRO 15**  
**ECUADOR: COBERTURA DE SEGURIDAD POR ÁREA Y SEXO**  
(En porcentajes)

Tipo de Seguro	Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Seguro social estatal obligatorio	23,4	16,7	6,9	3,6
Seguro social estatal voluntario	1,1	1,4	0,4	0,4
Seguro campesino <sup>a</sup>	0,8	0,8	13,5	13,2
Otros públicos <sup>b</sup>	3,0	4,1	0,5	0,7
Seguro privado	2,2	2,4	0,4	0,4
Ninguno	69,5	74,6	78,5	81,7

Fuente: ENDEMUDU, 2010.

<sup>a</sup> Seguro para las personas que viven en zonas rurales, cuentapropistas, comuneros/as o en relación de dependencia (jornaleros/as).

<sup>b</sup> Incluye seguros de fuerzas armadas ISSFA, policía ISSPOL, programa local de aseguramiento universal de salud AUS.

En los llamados sectores formales (en donde se ubica el 43% de hombres y el 39% de las mujeres), así como en las categorías laborales de “empleo pleno” (a tiempo completo y con el salario mínimo como base) tampoco se cumple con la cobertura: en el primer caso, el 50% de la población trabajadora no tiene seguro; en el segundo, cerca del 61% de hombres y el 53% de mujeres no lo tiene. En el caso de la población

inactiva, el 15% de hombres y el 8% de mujeres tiene cobertura de la seguridad social, lo que corresponde seguramente a la jubilación.

Finalmente, se debe señalar que aunque las brechas de remuneración entre hombres y mujeres se han reducido históricamente, se mantienen en alrededor de 25% para la población que ha completado la secundaria. Estas brechas son mayores en los sectores denominados “informales” y más aún en el caso del autoempleo, aunque también hay mayores brechas en los sectores de manufactura y servicios, este último mayoritariamente femenino.

**CUADRO 16**  
**BRECHAS DE GÉNERO EN INGRESOS**  
(En porcentajes)

		Remuneración total	Salario	Ingreso cuenta propia
Rama	Agricultura	34,6	14,2	39,8
	Manufactura	33,3	12,1	56,0
	Comercio	27,5	11,7	49,4
	Educación	3,6	4,2	81,6
	Servicios sociales y salud	23,0	16,7	34,3
Area	Urbana	28,2	21,1	44,7
	Rural	34,1	23,4	39,7
Sector	Sector formal	12,8	12,3	53,1
	Sector Informal	30,0	15,9	34,9
	Servicio doméstico	18,5	17,8	
Brecha total		26,8	18,9	39,4

Fuente: Ecuaciones salariales, ENEMDUR 2010.

## D. Relación del trabajo mercantil y doméstico de cuidados

En relación a la modalidad de trabajo mercantil y su relación con el trabajo doméstico no remunerado, éste es más intenso para las mujeres que están subempleadas, dada la naturaleza del subempleo (a lo cual también se añade que este empleo se realiza en muchos casos en las viviendas o comunidades donde habitan estas familias). Las mujeres que trabajan en la informalidad y las empleadas domésticas también soportan una carga muy alta de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Es decir, se puede intuir que existe una relación entre ocupaciones menos valoradas por el mercado o situaciones de vulnerabilidad y bajas valoraciones al interior de los hogares, o más fuertes estereotipos de género.

**CUADRO 17**  
**ECUADOR: DEDICACIÓN AL TRABAJO (HORAS POR SEMANA)**  
**POR SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD**

Condición de actividad	Trabajo doméstico no remunerado		Trabajo mercantil	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ocupación plena	11,0	25,1	50,8	45,6
Subempleo visible	17,6	35,7	22,7	19,3
Subempleo no visible	13,2	32,2	44,7	38,6
Desempleo abierto	14,6	34,5		
Desempleo oculto	15,4	32,8		
Inactividad	9,5	35,8		

Fuente: EUT, 2007.

Si bien el tiempo de cuidados es un limitante para la dedicación de horas al trabajo mercantil, existe un “mínimo” de cuidados que debe cubrirse, y son las mujeres las que lo hacen, independientemente de si realizan o no un trabajo en el mercado. Es evidente que existe una restricción objetiva de tiempo, no obstante, no se puede identificar exactamente un trade off entre ambos trabajos, y se puede intuir que esto se debe a que el trabajo de cuidados básico/mínimo se cumple en detrimento del tiempo de descanso.

El 61% de las mujeres que trabajan menos de 25 horas en el mercado dedican más de 40 horas por semana al trabajo doméstico, pero de ahí en adelante, las diferencias en la carga de trabajo doméstico entre los diferentes regímenes laborales es menor: entre el 30% y 40% de las mujeres con trabajos a tiempo completo (o inclusive mayores jornadas) dedica más de 40 horas a la semana al trabajo doméstico de cuidados. En el caso de mujeres que trabajan más de 46 horas a la semana, también el 30% realiza más de 40 horas de trabajo doméstico (ver cuadro 18).

**CUADRO 18**  
**CARGA DE TRABAJO DOMÉSTICO POR INTENSIDAD DE TRABAJO EN EL MERCADO LABORAL**  
(En porcentajes)

Trabajo doméstico no remunerado	Trabajo en el mercado laboral					
	Hasta 25 horas		26 a 45 horas		Más de 46 horas	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
No realiza trabajo doméstico no remunerado	1,3	7,3	1,7	6,1	2,5	7,5
Hasta 10 horas por semana	6,7	52,0	11,8	49,7	17,0	53,6
Entre 10 y 20 horas por semana	7,5	18,5	14,1	22,5	18,3	21,2
Entre 20 y 40 horas por semana	23,5	14,4	33,1	15,0	32,6	12,7
Más de 40 horas por semana	61,1	7,7	39,3	6,8	29,5	4,9

Fuente: EUT, 2007.

## E. Identificación de carencias en el sistema actual de cuidados

El análisis anterior permite identificar una gran limitación en el sistema de cuidados que presenta dos carencias fundamentales: i) no está organizado como un sistema en torno a un eje de cuidados orientado hacia quienes requieren mayoritariamente de ellos; ii) no está organizado para proveer de apoyos a quienes cuidan. Los servicios de seguridad social y cuidado arrastran una estructura y enfoque que continúa orientado hacia una familia con un proveedor principal y un ama de casa con responsabilidades prioritarias hacia el cuidado, además de que involucra el aprovechamiento del tiempo de estas mujeres para apoyar los servicios estatales. Si bien las propuestas recientes de cambio institucional (que se detallarán más adelante) tienden a pensar en el incremento de la cobertura de estos servicios y su mejor remuneración, éstas aún no se han concretado de modo que no es posible realizar evaluaciones.

Las necesidades demandas de cuidado continúan siendo cubiertas en los hogares, pero en muchos de los casos en detrimento de la calidad de vida de las mujeres que ya están participando mayoritariamente en el mercado laboral, y con una mínima participación de los hombres en el trabajo de cuidados. En la siguiente matriz se describen las principales fuentes de limitación y carencia de la provisión de servicios de cuidado en Ecuador.

**CUADRO 19**  
**ECUADOR: CARENCIAS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE ATENCIÓN**  
**Y PROTECCIÓN A LA FAMILIA**

Sector/políticas	Efectividad	Equidad
Protección social	<p>Insuficiencia de servicios territorializados.  Desconocimiento sobre necesidades de población adulta mayor que brinda servicios informales de cuidado.  Baja cobertura de atención a personas con discapacidad.  Baja cobertura de atención a adultos mayores, en especial mujeres.  No existe control y regulación estatal sobre calidad de servicios.  Falta de vinculación programática y desbalance en la atención a diferentes grupos étnicos.  Cobertura limitada de programas de alimentación.</p>	<p>Diferencias en carga de trabajo doméstico asociadas con pobreza y vulnerabilidad laboral.  Acceso a servicios de cuidado diferenciados más limitados para los hogares pobres.  Acceso a protección social para adultos mayores con carencias en costa rural y sierra rural.</p>
Empleo y trabajo en el mercado	<p>No cumplimiento de permisos de paternidad.  Baja cobertura de servicios de guardería en empresas.  Cobertura de seguridad social baja y asociada a trabajo formal en relación de dependencia.  Baja remuneración y calificación de los servicios domésticos de cuidado remunerados.  Jornada laboral insuficiente y no organizada en torno a las necesidades del trabajo mercantil de las madres y padres.</p>	<p>El desempleo y el subempleo se asocian con mayor carga de trabajo y menor protección social.</p>
Organización sistema de cuidados	<p>Baja cobertura de servicios de cuidado y domésticos.  Organización actual no permite articular servicios de cuidado en un sistema.  Cuidados se constituyen en limitación para el acceso de la población femenina inactiva, generando un elevado costo de oportunidad.</p>	<p>Ausencia de la noción de sistema de cuidados y economía de cuidados en las agendas de política social.  Enfoque de seguridad social y protección y ejecución de los programas asumen roles de género y utilizan tiempo de las mujeres.  No existe sistema de cuidados para el ciclo de vida y familia.</p>

Fuente: Elaboración propia.



## **VIII. Escenario para un nexo de políticas públicas hacia la redistribución de las responsabilidades y tareas de cuidado**

---

### **A. Marco legal Ecuatoriano sobre protección de la maternidad y apoyo a trabajadores con responsabilidades familiares**

Las leyes fundamentales sobre el trabajo y seguridad social ecuatorianas han sido diseñadas sobre la base del modelo del hombre trabajador en el mercado, “ganador del pan” y proveedor de ingresos para la familia, y la mujer encargada de atender las tareas del hogar. Es así que la conceptualización de salario incluye a la familia como parte de los beneficiarios de este salario (concepto de salario familiar), al igual que las prestaciones de la seguridad social, muchas de ellas asociadas además al trabajo en relación de dependencia. Algunos de estos conceptos han cambiado en la legislación reciente, comenzando por nuevas concepciones sobre trabajo, derechos laborales, salario y seguridad social, que han sido definidas en la nueva Constitución de la República, aprobada en septiembre de 2008. También se ha avanzado hacia el establecimiento de normas para la eliminación de formas precarias de empleo y beneficios para la maternidad y paternidad.

A continuación se presentan los aspectos más importantes relacionados con la conciliación, incluidos los cambios mencionados.

## 1. La nueva Constitución de la República

La nueva Constitución de la República, aprobada en septiembre de 2008, define un marco de oportunidades para el alcance de derechos de las mujeres y para la equidad de género. En primer lugar, su orientación general parte de una concepción diferente de la economía, la producción y el trabajo. En el caso de la economía, se habla de un sistema económico social y solidario, que pone como eje fundamental la equidad y la justicia distributiva, reconociendo las desigualdades de base (entre ellas las de género). En el caso de la producción, la Constitución reconoce el ámbito doméstico reproductivo como parte de la producción, aunque no define estos conceptos. En cuanto al trabajo, se reconoce el trabajo doméstico como productivo y generador de fuerza de trabajo, y se hace una vinculación de este trabajo con la economía considerada más integradamente.

En el ámbito laboral, la Constitución plantea varios puntos de avance (artículos 325, 326, 329, 331, 332 y 333). Se reconoce el derecho al trabajo, así como todas sus modalidades, que incluyen las labores de autosustento y cuidado humano, trabajos explícitamente considerados productivos. Por otro lado, se plantea que el Estado garantiza a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, y a la iniciativa de trabajo autónomo (igual que al resto de la población). Se señala además que se adoptarán medidas necesarias para eliminar las desigualdades, prohibir y sancionar cualquier forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo. También reconoce el derecho de las mujeres a la remuneración igualitaria, bajo el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor. El desarrollo de este punto será básico para la generación de incentivos laborales, pero su discusión no se ha realizado en el marco legislativo.

Otro aspecto importante de la Constitución es que se garantiza el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras—incluida la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva—el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia y el derecho a licencia por paternidad. Igualmente, se prohíbe el despido de las mujeres trabajadoras por aspectos relacionados con su condición de gestación y maternidad, así como todo tipo de discriminación relacionada con roles reproductivos.

Paralelamente al reconocimiento como labor productiva del trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares, se plantea la obligación de que el Estado promueva 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. En este contexto, una premisa fundamental es la cobertura de seguridad social para todas las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares. Igualmente, en este punto la discusión legislativa es compleja, puesto que intervienen necesidades financieras cuya cobertura es incierta pero en una gran parte deberá provenir de los fondos actuales de la seguridad social, cuestión para la cual será complicado obtener el acuerdo del sector empleador. Una fuente importante de recursos también provendrá de recursos fiscales, no obstante ya el presupuesto del Estado subsidia actualmente una buena parte de los recursos de la institución de seguridad social.

Por otro lado, en el artículo 69 se reconoce la obligación de padre y de madre de proveer cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados. Así mismo se menciona la corresponsabilidad entre padre y madre para la atención a su familia.

A pesar de todas estas disposiciones de la Constitución ecuatoriana, el Convenio 156 sobre trabajadoras con responsabilidades familiares aún no ha sido ratificado. Por su lado, el Convenio 183 sobre protección por maternidad tampoco ha sido ratificado por Ecuador, aunque las leyes ecuatorianas ya contemplan esta obligatoriedad.

En cuanto al empleo público, una preocupación fuerte dentro de las reformas planteadas desde la nueva constitución en el marco de un Estado más interventor y activo, es la falta de una redefinición del servicio público para el cuidado, a pesar de que muchas de las definiciones complementarias de trabajo y cuidados, así como las políticas planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir apuntan al apoyo al cuidado desde los servicios públicos.

Si bien la política parece ser neutral, no lo es en la medida en que no toma en cuenta diferencias de accesos, oportunidades, disponibilidades (de tiempo por ejemplo) accesos a espacios de decisión y a los cargos mismos (por ejemplo directivos), asociados a la naturalización de rol prioritario de las mujeres como cuidadoras del hogar, trabajadoras secundarias y dedicadas a tareas poco valoradas. Es decir, no tener enfoque de género implica ampliar brechas porque hay desigualdades de base, fundamentadas en esta naturalización. Es importante por lo tanto, de cara al nuevo modelo de estado (con elementos de equidad, regulación, fortaleza de la presencia estatal en planificación, servicios, aseguramiento de derechos), plantearse cómo se construye un modelo de administración pública para un cambio estructural y cuáles son los elementos que debe tener este modelo desde sus condiciones de empleo y trabajo. Si bien la Constitución plantea un Estado interventor, fuerte y activo, no incluye entre sus funciones la de sostenimiento e infraestructura de cuidados.

Por otro lado, la conciliación implica también la generación de oportunidades de trabajo en igualdad para hombres y mujeres y el rompimiento de las barreras a la entrada de las mujeres al mercado de trabajo y a una permanencia digna en él. Ya en el mercado, significa también que se rompan paulatinamente los estereotipos de género y se valore sin sesgos el trabajo. Por ende, la discusión sobre el valor del trabajo es fundamental para la definición y redefinición de remuneraciones como política laboral general, en especial en sectores relacionados con actividades típicamente femeninas.

La consecución de reformas y la efectivización de políticas que consigan equidad salarial son fundamentales para el bienestar de las mujeres, para la economía como un todo. De acuerdo a un estudio realizado por el SIISE en 2005 en el marco del cumplimiento de los ODM, incrementar la participación laboral de las mujeres (reduciendo la brecha de oportunidades) puede incrementar en 40% la posibilidad de reducir la pobreza en Ecuador (León, 2005). Por otro lado, lo que las mujeres dejan de percibir (por costo de oportunidad) por no estar en el mercado de trabajo por sus actividades domésticas es equivalente a un 30% del PIB (Vásconez, 2008). Esto implica que a nivel macro la conciliación tendría un impacto muy fuerte en la población y su bienestar.

Por lo tanto, los recursos para el pago de los servicios de cuidado (ya sean estatales o no) deben provenir de una redistribución general de recursos públicos (desde el presupuesto del estado), y privados (desde los empleadores). Es decir, reformas institucionales y económicas deben tener lugar para que la corresponsabilidad (y por ende la conciliación) sea concretada.

## **2. Contexto y cambios recientes en el marco legal**

Como se dijo antes, se configura en la Constitución una intencionalidad del Estado para mejorar en alguna medida las demandas de cuidado en el futuro. No obstante, la concreción de esta intencionalidad pasa por dimensionar estas demandas y ubicarlas en forma transversal a lo largo de todas las líneas de intervención gubernamental. El reconocimiento del trabajo doméstico como productivo y las licencias por paternidad y maternidad requieren de una serie de medidas que permitan la universalidad, incluyendo a las trabajadoras y trabajadores que están en situación de informalidad o autoempleo. Por otro lado, es

necesario profundizar en la legislación sobre la seguridad social para el trabajo no remunerado, en el marco de las reformas generales a la Seguridad Social. Algunos de estos aspectos ya están siendo desarrollados y se describen a continuación.

### **3. Maternidad, paternidad y otros aspectos relacionados con familia**

El código laboral ecuatoriano contempla una normativa específica para proteger la maternidad. En primera instancia, de acuerdo al Artículo 154, no se puede dar por terminada la relación laboral por embarazo. En caso de que se dé la terminación unilateral por parte del empleador, éste deberá indemnizar a la mujer con el equivalente al valor de un año de remuneración de la trabajadora, más los beneficios de ley a que tiene derecho (SIUDEL, 2008). Además no 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.

Por otro lado, en el Artículo 152 del Código del Trabajo, se establece que las mujeres tendrán derecho a descanso por maternidad dentro de las dos semanas anteriores y de las diez semanas posteriores al parto. Cabe resaltar que el total de las doce semanas en las que la mujer no deberá trabajar, podrán ser tomadas con posterioridad al parto. Por otro lado, el Artículo 27 del Reglamento General de Subsidios plantea que durante 12 semanas, 2 antes y 10 después del parto se proveerá del subsidio por maternidad, 75% a ser cubierto por los aportes de la afiliada a la Seguridad Social y el resto por el empleador. En el Artículo 155 del Código del Trabajo se expresa 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. Se debe indicar que as guarderías son de obligatoria creación en unidades empresariales de 50 trabajadores/as, lo cual constituye una limitante para las empresas o unidades económicas pequeñas, en donde está empleado más del 60% de la PEA.

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, en el sentido de que otorga a los y las trabajadoras a tiempo parcial los mismos beneficios que tiene el resto de la fuerza laboral que trabaja a tiempo completo. No obstante, este mandato no alcanza a las personas que trabajan en forma autónoma.

Otro cambio legal importante crea la licencia por Paternidad. Para hacer efectiva la medida, se reformó el Código de Trabajo y la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Es decir, rige 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. Ese plazo se extenderá cinco días más en caso de nacimientos múltiples o parto por cesárea; u ocho días adicionales, si el niño nació prematuro, con discapacidad o enfermedad degenerativa. Asimismo, se determina que si la madre muere en el parto o mientras goza de su licencia de maternidad, el padre podrá acogerse a un total de 25 días de licencia con sueldo. Ese mismo período se da a los trabajadores cuyos hijos estén hospitalizados o tengan patologías degenerativas. Esta reforma fue aprobada por unanimidad, no obstante, existe discusión sobre la fuente de financiamiento de esta licencia que, por parte del Congreso, se plantea que sea en mayor proporción el empleador.

### **4. Seguridad social y cumplimiento general de derechos**

En la actualidad, están en propuesta para la Asamblea Legislativa varios proyectos de reforma de la Seguridad Social. Dentro de estas reformas se menciona el otorgamiento de Seguridad Social a las personas que trabajan sin remuneración en el hogar y para autoconsumo. La discusión más importante,

como se dijo antes, se centra en el financiamiento y la cobertura. Una medida como ésta será de suma importancia en especial en lo relacionado con los servicios de salud y seguridad a los que accederían las mujeres, en especial quienes ya no están en edad de trabajar, y las más pobres. No obstante, cabe señalar que se debe discutir hasta que punto estas medidas no acentúan el rol de las mujeres con dedicación exclusiva al cuidado. Por esta razón es importante que esta medida se constituya en un complemento de reformas profundas a nivel de generación de empleo digno y derechos del trabajo, así como el fomento de trabajo del hogar bien remunerado o subsidiado en el caso de servicios estatales de cuidado.

Del último informe de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de CEDAW (CONAMU, 2008), 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 privado, así como garantizar el igual pago por trabajo de igual valor. El informe reconoce la existencia de denuncias ante los Inspectores de Trabajo y Comisarías de la mujer del despido por motivo de embarazo, licencia de maternidad o estado civil. De acuerdo a esta fuente, los casos denunciados plantean que, al enterarse que sus trabajadoras se encuentran en gestación, los empleadores las despiden bajo cualquier argumento, o las someten a trabajos que ponen en peligro su embarazo. Igualmente, se recibieron (para el informe en mención) denuncias de haber sido reemplazadas por otras personas durante el período de permiso por lactancia. Es necesario, por lo tanto, que se refuercen las leyes que sancionan el incumplimiento de derechos, crean mecanismos rápidos de denuncia y refuerzan el los sistemas de inspección.

## **B. Enfoque de género en la matriz de políticas sociales en Ecuador**

Antes de los años 80, en su momento “estatista”, la política social en la región latinoamericana y particularmente en Ecuador estuvo enfocada en la consideración de las mujeres como beneficiarias de la asistencia social, dependientes y representadas por su cónyuge (o su padre). Esta situación determinó la posición de los hombres y las mujeres en la distribución de recursos al interior de los hogares, dado que no es solamente la contribución real lo que marca la diferente posición de hombres y mujeres, sino también la percepción acerca de esas contribuciones. En la medida en que la contribución monetaria al hogar es ponderada socialmente como más importante que las contribuciones no remuneradas del trabajo doméstico, las mujeres se han encontrado en una situación de desventaja que se refleja en la distribución y control sobre los recursos y el bienestar frente a las demás personas en el hogar. Los esquemas de seguro social y protección laboral estructurados a partir de la situación ocupacional de las personas profundizan la dependencia femenina, y en el caso de mujeres que no están en el mercado laboral, son beneficiarias sólo en tanto esposas o hijas. Esta valoración es transmitida al mercado e inclusive a los servicios sociales.

En un segundo momento a partir de mediados de los 80, a la par con el cambio de régimen de bienestar, el debilitamiento del salario familiar viene acompañado de la limitación de las relaciones de trabajo estables y la entrada al mercado de trabajo de una mano de obra menos calificada y más susceptible de caer nuevamente en el desempleo. La creciente entrada de las mujeres al trabajo también cambia su posición como sujetos económicos y su relación de dependencia. No obstante, la prioridad del trabajo de cuidados a cargo de las mujeres no cambia, ni en el imaginario social ni en las “señales” que el mercado recibe, otorgando así a las mujeres un rol secundario en la percepción de ingresos, fruto de una mano de obra que entra difícilmente y sale fácilmente de la fuerza de trabajo, y que es percibida como más costosa que la masculina, dadas sus tareas de cuidado. Todo esto se refleja en un menor salario relativo para iguales destrezas y trabajos.

En este contexto, la provisión de cuidados<sup>11</sup> en Ecuador ha pasado por períodos de socialización y mercantilización. Por el primer concepto se entiende la transición de los servicios del mercado hacia el estado, lo que ocurre en especial hacia finales de los 80 y tiende a retornar en los años recientes. El segundo concepto hace referencia a la generación de bienestar (de cuidados, en este caso) a cargo del mercado, dada una determinada política de retraimiento de los servicios públicos sociales, en el marco de la centralidad de la economía como eje de la política pública, en busca de eficiencia y austeridad fiscal.

Entre ambos procesos, en una situación en la cual el estado no provee de servicios pero las familias tampoco pueden tener acceso a servicios privados, la producción de bienestar se recarga sobre las familias y en este caso las tareas recaen en el trabajo de las mujeres.

## 1. Protección social y de inclusión Económica

Por el lado de la “protección social”, la orientación de la política social enfocada en la focalización genera en toda la región y en Ecuador a partir de finales de los 90 políticas de transferencia monetaria condicionada, dirigida mayoritariamente a mujeres pobres. Esta focalización en las mujeres se da básicamente por dos razones: i) la tendencia a la “feminización” de la pobreza; y ii) el convencimiento de que las mujeres pueden canalizar mejor los beneficios estatales hacia el bienestar familiar. Es decir, se supone que una política más “eficiente” es la que se enfoca en quienes son más pobres, se sostiene en la naturaleza altruista y generosa atribuida a las mujeres y cuenta con su tiempo y roles para cumplir con el acceso familiar a los servicios. Se debe indicar, no obstante, que la condicionalidad en el caso ecuatoriano es “débil”, dado que no existen controles sistemáticos universales a su cumplimiento. A pesar de esto, uno de los resultados indirectos más importantes de la transferencia monetaria ha sido el incremento de la matrícula en las familias pertenecientes a los quintiles más pobres de la población, con lo cual se puede intuir que existe un efecto ingreso que a la vez es canalizado hacia la educación como prioridad otorgada por ser las mujeres las receptoras directas de la transferencia.

Además de las limitaciones que ya se identificaron en los sistemas de cuidado en términos de eficiencia y equidad, se debe indicar que la orientación general de las políticas e intervenciones específicas del Sistema de protección social continúan poniendo en las mujeres la responsabilidad del cuidado, inclusive en los casos en que este es provisto a través del estado. El programa de transferencias monetarias está fundamentado en la corresponsabilidad de la familia (la madre), y los servicios de cuidado infantil no cubren las necesidades de tiempo para el trabajo remunerado y además emplean mujeres que reciben bajos salarios y poca capacitación. La protección está basada en un esquema más orientado hacia la “inclusión” que hacia la promoción o empoderamiento, y la concentración excesiva de beneficios alrededor de la transferencia monetaria (crédito, acceso a alimentos baratos, acceso a bonos de vivienda, etc) puede estar causando dependencia o trampa de pobreza (esto es necesario estudiarlo más a profundidad).

Por otro lado, si bien el enfoque de políticas cambia con los cambios constitucionales, el combate a la pobreza y la desigualdad que está a la base de la política social continúa teniendo como sujeto más importante de la política a la población más “vulnerable”, representada por las personas beneficiarias del bono de Desarrollo Humano (mujeres pobres, personas con discapacidad y personas adultas mayores). En este contexto, las políticas complementan las acciones de la protección social a través de incluir nuevos beneficios atados al bono, tales como crédito, vivienda, subsidios en precios de alimentos, entre otros. También, a diferencia del diseño del Bono para gobiernos anteriores, se articulan elementos de tipo “productivo”, a través de compras públicas y producción contratada por el estado para la generación de empleos y la creación de cadenas económicas horizontales y verticales. Estas iniciativas se enmarcan en una política denominada de “inclusión económica”, que está relacionada con fortalecer unidades de

---

<sup>11</sup> La organización social de los cuidados implica, para fines de este análisis, los servicios de salud, educación, protección social, alimentación y nutrición, cuidado infantil, cuidado a personas con discapacidad y adultos mayores, entre otros.

economía popular solidaria, una de cuyas prioridades es fomentar la participación económica de mujeres emprendedoras y organizaciones económicas dirigidas por mujeres.

La orientación de la inclusión económica apunta a retomar la relación entre la política económica y social, en el sentido de vincular un paquete de beneficios sociales a potencialidades productivas de las personas y las comunidades. Por otro lado, se ponen en relieve formas distintas de organización de la economía –que conviven y alimentan el sistema “formal” de la economía– e intentan una revalorización del trabajo, en particular, lo que es novedoso, del trabajo doméstico. En este sentido, la apuesta es distinta al enfoque bienestarista (aunque sí se fortalece la visión de un estado que regula y provee de servicios públicos), y más bien enfatiza las potencialidades y capacidades de los sistemas sociales-económicos de base y en pequeña escala, como alternativas al capitalista. No obstante, el desarrollo de estas actividades se encuentra en un nivel inicial, de arreglos legales y financieros; no existen evaluaciones ex ante y no existe información oficial sobre el desarrollo a nivel micro de iniciativas que beneficien a las mujeres.

## 2. Política de generación de empleo

Por el lado de la política económica y productiva para la generación de empleo, existe muy poco avance en términos de las agendas del gobierno en función de la empleabilidad y productividad. La capacitación y educación técnica y universitaria continúan con igual nivel de cobertura, aunque se ha avanzado en un primer proceso de evaluación y acreditación de universidades e institutos de educación superior. No obstante, uno de los problemas más importantes que el pasaje desde la educación secundaria, técnica o superior hacia el empleo y las barreras de género que existen para que las profesionales ingresen a empleos de jerarquía y responsabilidad no es algo que ha estado presente en la política educativa ni laboral. No existe información sobre las dificultades que tienen las y los jóvenes para emplearse, aunque si hay evidencia de que el desempleo en las personas de 18 a 24 años duplica al de la población general, y el de las mujeres duplica al de los hombres. Adicionalmente, si bien no es la edad de mayor fecundidad, las mujeres en este rango etareo ingresan ya a formar parejas o uniones, y tener hijos pequeños, además de que su carga de trabajo doméstico se triplica frente a edades inferiores (lo que no ocurre con los hombres, como se vio antes). La relación estudios superiores y “primeros empleos” con la carga de trabajo doméstico y de cuidados es un tema que requiere de análisis más profundos. Los programas que buscan juntar la oferta y demanda de trabajo (cuya cobertura además es bastante baja, de acuerdo al Sistema de Gobernabilidad SIGOB, 2010) no consideran como una de las estrategias la conciliación del empleo con las responsabilidades familiares, el arreglo de horarios, la capacitación como un proceso continuo, ni la organización del trabajo como un todo continuo entre producción y reproducción. Continúan orientados hacia las necesidades de los empleadores, y en los casos de empleo estacional o temporal, las necesidades de la producción y la economía.

En lo relacionado con los programas e intervenciones en temas de micro emprendimientos y emprendimientos de la Economía social y solidaria, si bien se encuentra gran participación de mujeres y apoyo específico a asociaciones de mujeres o comandadas por mujeres, mantienen dos sesgos fundamentales: primero, orientan la oferta de financiamiento e iniciativas hacia actividades “típicamente femeninas” como cocina, costura, atención de belleza, cuidado infantil; segundo, no toman en cuenta que estas responsabilidades nuevas (productivas, organizativas) pueden estar presionando sobre el trabajo doméstico y de cuidados, dado que no incluyen servicios de cuidado adicionales en su paquete de servicios, salvo en los casos en que las asociaciones se conforman en torno a servicios de cuidados para la comunidad. Estas iniciativas además están aún en sus fases iniciales, y sus impactos de género, el tratamiento de los derechos laborales, así como su sostenibilidad deben ser evaluados en el futuro.



## **IX. Nexo de políticas públicas**

---

Las principales limitantes para el bienestar económico de las mujeres desde el punto de vista de su vida laboral, familiar y productiva continúan vinculadas al sistema de género fundamentado en la división sexual del trabajo que además de transmitir los roles de género al mercado laboral y la protección social generan segmentación, discriminación y elevadas inequidades en el tiempo, el trabajo y los recursos a los que acceden las mujeres frente a los hombres y la economía del cuidado frente al resto de la economía. A esto se debe añadir, del análisis anterior, que la presencia de hijos e hijas pequeñas, la falta de corresponsabilidad en las tareas domésticas y de servicios de atención infantil disponibles va aparejada también a una condición de pobreza, bajo acceso a infraestructura adecuada y equipamiento de apoyo doméstico, condiciones precarias de trabajo y bajos salarios. Por otro lado, las familias con mayores problemas de empleo (subempleo, informalidad) tienen en general mayores cargas domésticas, al igual que las familias y personas con alta dependencia económica. Igualmente el trabajo para el mercado basado en el hogar debe ser bien analizado, dado que por un lado otorga algunas facilidades a las mujeres para lidiar con la carga doméstica, conduce en muchos casos a un menor control de su tiempo, dado que no existen límites definidos entre ambos ámbitos de la vida.

Por ello, es necesario pensar en políticas complejas, que desbordan el ámbito laboral o de “protección social”. Partiendo del concepto de pobreza en tanto privación de recursos (incluido en ellos el tiempo) para acceder a satisfacción de necesidades, una política que asegure protección del trabajo y seguridad social en un ambiente de flexibilidad resulta insuficiente cuando en el conjunto de privaciones se incluye la inseguridad en el período de trabajo y manejo del tiempo, en las remuneraciones esperadas y pactadas, y ante las posibilidades de caer en el desempleo (y no tener seguro para

esto); o en el caso de una crisis generalizada, la inseguridad de que el Estado no sea capaz de brindar condiciones mínimas de vida y se sostenga en el trabajo doméstico no remunerado.

Lo anterior no implica apelar a un caduco régimen de bienestar que no aportó casi nada al bienestar de hombres y mujeres en el pasado. Una mirada renovada a la institucionalidad estatal como aseguradora de derechos no tiene por qué utilizar un aparataje pesado o ineficiente y por demás alejado de la equidad. La construcción de una política alternativa debe apoyar la consolidación de esquemas de trabajo flexibles, sí, pero organizados desde la ciudadanía y los derechos, con un alto componente de participación, reconociendo diversas formas de trabajo y aportando a cada una de ellas capitales y activos para su desarrollo. Una política más integrada debe incorporar a toda la población trabajadora y, en el caso específico de las mujeres, tener presente la interacción entre el trabajo mercantil y el doméstico. Una política integrada debe además, partir del reconocimiento de una economía como interacción de niveles micro (individual y del hogar), meso (institucional) y macro, así como de los diferentes actores y actoras económicas. También debe reconocer que la economía es un sistema cuya finalidad debe ser el bienestar de las personas y que éste es conseguido en espacios mercantiles y no mercantiles, materiales e inmateriales. Es decir, orientarse hacia estos varios ámbitos, lo cual pasa por un diseño multisectorial: económico (macro), laboral/productivo, y de protección social y cuidados.

## A. Política macroeconómica y de financiamiento

Desde la visión de la política económica macro, una política que apunta a romper las desigualdades estructurales del sistema de género en el cuidado y el trabajo debe apuntar a una **redistribución global de recursos hacia la economía del cuidado**.

Una estrategia básica es la visibilización y cuantificación del aporte de la economía del cuidado, tanto para analizar más integradamente el funcionamiento de la economía como para avanzar hacia una **recomposición de agregados macroeconómicos y redefinición de metas en la economía**, que incluyan definiciones integradas de producción, trabajo, precios y salarios. La reestructuración de los modelos a partir de los cuales se explica el funcionamiento de los mercados y se modelizan los impactos de las políticas deben incluir indicadores ampliados de bienestar y explicaciones más complejas del mercado del trabajo (en especial de la oferta). En línea con la modelización, la comprensión de los flujos de aporte y participación de los cuidados en la economía como mecanismos de ajuste económico puede aportar a la comprensión del funcionamiento de las economías en recesión. La recomendación va en línea de investigación y conocimiento sobre este funcionamiento con el apoyo de metodologías e indicadores no tradicionales, entre ellos los relacionados con la dimensión del tiempo como parte de la generación y transmisión de valores. En Ecuador existe ya la iniciativa para el desarrollo de las Cuentas Satélite de hogar a partir de la encuesta de uso del tiempo de 2007.

Otro elemento de la política macro tiene que ver con el financiamiento de la infraestructura de cuidados como prioridad para un acuerdo fiscal básico. Es necesario un **dimensionamiento adecuado de las necesidades financieras actuales y futuras de cuidado, como parte de la reforma del sistema de Seguridad Social solidario**. Igualmente, la inclusión de metas de cobertura de cuidados desde el presupuesto nacional se debe incluir como indicador de eficiencia de la política fiscal general y sectorial, en los sectores que atañen al cuidado. Esto incluye también los presupuestos locales.

En la actualidad es difícil discriminar los gastos públicos dedicados al cuidado, salvo por lo dedicado a remuneraciones del personal. **Una política hacia la redistribución pasa necesariamente por cambios en las prioridades de gasto y las políticas tributarias**. Actualmente en Ecuador la carga tributaria es bastante baja frente a otros países de la región y del mundo, y una porción bastante pequeña de la población declara sus impuestos, porque está fuera del sistema tributario formal (como ya se mencionó). Es necesario un esfuerzo de recomposición del sistema tributario, incorporación de unidades económicas o trabajadores/as

autónomos e informales, de modo tal que inclusive se pueda tender en el futuro a reformas tributarias más progresivas en renta e ingresos. No obstante esto debe formar parte de una reforma tributaria global que permita, en primera instancia, incrementar la eficiencia de la progresividad de los sistemas actuales, ampliar la base tributaria y generar mecanismos para el control de la evasión fiscal.

Por el lado del gasto, se requiere regular mejor la metas de eficiencia macro fiscal y sectorial, definir un paquete de gastos necesarios (en los que se incluya el cuidado) preasignados con recursos internos. El reto es promover un pacto fiscal que ponga como prioridad el sistema de cuidados, con lo cual esta se convierte en una prioridad fiscal permanente. Otra fuente de financiamiento es el sistema de seguridad social que actualmente está invirtiendo muchos recursos en otros sectores (de energía, petróleo, infraestructura pública y otros). Los fondos de la seguridad social se encuentran en la actualidad depositados en una institución nueva que actúa como prestamista de primera instancia; el Banco de la seguridad social (BIESS) es una institución con un elevado capital y que intermedia un monto muy importante de fondos de los afiliados. Por otro lado, ya algunas prestaciones familiares como los permisos de maternidad y paternidad son financiados vía cotizaciones de los afiliados. En un esquema de aseguramiento universal una opción es que los servicios de cuidado infantil y de adultos mayores ingresen como parte de este aseguramiento. La otra opción es que los servicios sean financiados vía “fondo común”, es decir vía impuestos. Es necesario que se produzca mayor discusión y debate alrededor de estas alternativas.

## B. Política de trabajo

El punto focal de la política de empleo y trabajo tiene que ver con la corresponsabilidad del cuidado por parte de los empleadores y en los diversos regímenes laborales, así como el reforzamiento de las garantías relacionadas con la responsabilidad familiar. En este sentido el eje básico de la política es el **reordenamiento de organización social del trabajo considerando el trabajo mercantil y de cuidados.**

El reordenamiento de la organización del trabajo implica transformaciones profundas como la modificación de horarios en flexibilidad para hombres y mujeres, la reorganización del sistema de vacaciones, los períodos de cuidado en determinadas etapas del ciclo de vida de la familia, el fortalecimiento de los servicios de cuidado en las empresas y lugares de trabajo, los apoyos de los empleadores para necesidades de protección familiar, de salud y seguridad; la obligatoriedad y la consideración de la seguridad social como derecho universal; la incorporación de la noción de calidad del tiempo para los y las trabajadoras como aporte a su productividad, entre otros. Estos cambios de largo plazo requieren de un proceso de diálogo profundo y acuerdos sociales básicos con participación fundamental de empleadores/as empleados/as; y trabajadores cuentapropistas y el Estado. Es necesario informar y conocer sobre la importancia micro y macroeconómica del sostenimiento social del cuidado, sus ganancias en eficiencia, productividad y equidad. Actualmente ni estos conceptos ni sus implicaciones están interiorizados en las instituciones públicas, privadas y los hogares.

A la vez es necesario fortalecer los mecanismos de control y exigibilidad por parte de trabajadoras y trabajadores de los derechos a la licencia de maternidad y paternidad, la no discriminación por edad fértil o estado de gravidez, o de género en general. Las organizaciones de trabajadores y trabajadoras sufrieron un debilitamiento fuerte durante los años 80 y 90, del que no han podido recuperarse todavía, más aún cuando una parte importante de ellos y ellas ya no están involucrados en empleos dependientes. La organización de trabajadores y trabajadoras de empresas y unidades económicas pequeñas, trabajadores y trabajadoras autónomas y trabajadoras de hogar deben ser fortalecidas para la discusión sobre las formas más adecuadas de asegurar el derecho al cuidado universal. Por otro lado, las reformas a la seguridad social se encuentran en fases de discusión, siendo un punto focal de esta discusión el financiamiento, en especial en lo relacionado con salud, frente a la posibilidad de más reforzar la provisión de la salud como derecho universal sin vincularlo con el sistema de seguridad; es necesario impulsar la definición de al menos unos

mínimos urgentes para la cobertura de salud de los y las adultas mayores, y de las personas que no tienen una historia laboral y se encuentran en hogares pobres. Igualmente, como medida inmediata se requeriría que Ecuador firme el convenio 156 de OIT sobre responsabilidad familiar.

Por otro lado, es necesario poner en el tapete de discusiones **la determinación del salario**, tanto en el marco del sistema de cuidados como para la reglamentación salarial general. El principio de no discriminación igualdad de ingresos y anti explotación exigen no solamente cambios en la “demanda” de trabajo y eliminación de discriminación para igual trabajo, sino una revalorización de los salarios que están determinados sobre la base de criterios que pueden tener sesgos de género (ver OIT, 2008). La recuperación de la negociación salarial a partir de criterios insesgados y con mayor participación de mujeres (incluidas las autoempleadas y las empleadas de hogar) es un elemento básico para la consecución de justicia salarial, con lo cual se pueden desatar otras barreras que impiden la generación de ingresos adecuados e inclusive el ingreso al mercado laboral por parte de las mujeres. Parte de esta discusión es la determinación de salarios equitativamente valorados de los trabajos relacionados con cuidados: educación, salud, empleo de hogar, cuidado infantil, entre otros. Una medida urgente es el reconocimiento de salario mínimo y beneficios legales completos para las mujeres que participan en los servicios públicos como “madres cuidadoras”.

## C. Políticas para la protección social y los cuidados

Por el lado de la protección social, es necesario encaminarse hacia la generación de un **Sistema descentralizado universal de cuidados**, que primero dimensione y evalúe en detalle la provisión actual, especialmente la privada, defina estándares de atención, calidad y costos, recursos humanos e infraestructura y ubique los servicios en los mejores proveedores, incluidos los privados financiados por el estado o cofinanciados para los casos en que sea posible.

La generación de circuitos geográficos de servicios de protección y cuidados, en los cuales también se incluya a las usuarias y usuarios de estos servicios en el nivel local. Se puede vincular esta infraestructura de servicios con la organización de servicios del Ministerio de Inclusión Social por Distritos, que también está relacionada con espacios de participación y control (Consejos de Derechos). Este es un mecanismo interesante para definir mejor las demandas específicas, las ofertas disponibles, los subsidios y financiamientos necesarios<sup>12</sup>. No obstante, estas estructuras distritales están aún en construcción, y como transición se sugiere utilizar la infraestructura de servicios de cuidado infantil actual, para su mejoramiento y expansión, en horarios adecuados a las necesidades de las familias, además de ubicarlos en lugares accesibles. En el caso de comunidades alejadas o dispersas en el sector rural, se pueden organizar estos servicios, bien remunerados, en las mismas comunidades, y sobre la base de formación y capacitación adecuada a sus proveedores.

Por otro lado, avanzando un poco más allá de la noción propuesta por OIT y otros organismos, de la necesidad de establecer y cubrir un “piso de protección social”, se considera interesante que este “piso” contenga un paquete básico de servicios de cuidado, como un hito inicial para su expansión al Sistema Universal de Cuidados. La ventaja de esta medida es que este piso no puede quedar descubierto, y es un punto de partida necesario, socialmente acordado. Igualmente, esta “canasta” puede inclusive ser parte de la canasta básica de necesidades que se utiliza para medir los niveles de precios y salarios, al igual que la línea de pobreza. Mediciones extendidas de la pobreza y bienestar incluyendo el tiempo y los cuidados ya se han empezado a desarrollar en algunos países de la región<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Actualmente el Ministerio de Inclusión Económica y Social se encuentra realizando un censo de oferta y demanda de servicios de protección social a nivel nacional que puede ser de mucha utilidad para este tipo de iniciativas. La propuesta de distritalización de servicios que está en discusión.

<sup>13</sup> Argentina, por ejemplo, en el marco del proyecto de Indicadores Expandidos de bienestar, llevado adelante por el instituto Levy y PNUD, en 2010.

Estos y otros cambios requieren de **procesos de diálogo y acuerdo social** entre empleadores, trabajadores y estado, para el caso del trabajo en relación de dependencia, en empresas formales, no formales, asociativas y solidarias. En el caso de autoempleo, el apoyo debe provenir desde la seguridad social solidaria, aunque **con un componente de aporte propio voluntario, al igual que desde la infraestructura de cuidados**.

Igualmente, resulta urgente una **reformulación del enfoque del programa de transferencias monetarias condicionadas**. La primera opción es la de desvincular paulatinamente la condicionalidad, midiendo el impacto de otro tipo de políticas y variables en la matrícula y la atención de salud: becas, subsidios a las unidades educativas, expansión de la infraestructura y servicios de educación cercanos a las viviendas; etc. La segunda opción, no excluyente, **es ir a un proceso de salida de las familias de este sistema de protección**, desvinculando también otros beneficios como el crédito, la vivienda, el acceso a alimentos y otros, de la condición de “ser beneficiaria del bono”. Esta desvinculación es importante porque la provisión de crédito y financiamiento productivo no debe circunscribirse a la población “pobre”, sino más bien beneficiar para la inclusión económica y productiva de las mujeres que no han tenido posibilidad de generación de ingresos. Segundo, porque en la medida en que otros beneficios como el crédito sigan vinculados a la condición de pobreza no van a existir incentivos para salir de ella, por el alto costo de oportunidad que tendría esta salida, generando potencialmente una trampa de pobreza. La salida o la desvinculación debería más bien ser incentivada a través de posibilidades de acceso a financiamiento y activos productivos, con lo cual se eleva la probabilidad de que las personas puedan sostenerse sin la dependencia de la transferencia<sup>14</sup>.

No obstante este proceso es lento y requiere de una intervención intensiva para generación de empleo y ampliación de oportunidades educativas, servicios de cuidado, oportunidades productivas locales, etc.<sup>15</sup> Es necesario para ello activar los mecanismos de apoyo para iniciativas con potencial local, que debe ser estudiado más a profundidad, el reforzamiento de los sistemas de compras públicas y el incentivo a las compras privadas de productos provenientes de economías pequeñas conformadas asociativamente, y apoyadas en el proceso de desvinculación del bono. Para ello deben ser fortalecidos programas masivos de capacitación así como instrumentos y mecanismos financieros locales. La conformación de cadenas interregionales de comercio y la generación de productos con “sello social” para mercados externos puede ser una oportunidad interesante, que ya se está estudiando en el marco de las políticas para la economía solidaria.

La tercera opción es **la de extender la transferencia monetaria, “libre” de otros beneficios, a toda la población, en línea con un esquema de renta ciudadana básica**<sup>16</sup>. Esta propuesta ya ha sido analizada por economistas feministas (ver Benería, 2007) en términos de que apoyaría a desvincular la protección social no contributiva del sistema de género, promovería la reducción de la problemática proveniente de la falta de aporte monetario de las mujeres en las relaciones de poder en el hogar, promovería la búsqueda de trabajo más “digno” y con mejores aspiraciones; entre otros. El debate sobre la renta básica tiene ya varios años en Europa y algunos países de Latinoamérica; su nudo crítico está en su naturaleza universal, versus los problemas de desigualdad persistente en nuestros países, y por ende la prioridad que debería tener la población más pobre o peor retribuida, en ella las mujeres que cuidan sin remuneración. No obstante el

<sup>14</sup> La propuesta actual de desvinculación de la transferencia monetaria va en esta línea. No obstante, las familias que aún no alcancen la “línea de pobreza” indicada por el registro social podrían, en este esquema propuesto, mantener los demás beneficios si estuvieran involucrados en ellos, y el Estado “acompañará” a estas familias para que puedan acceder a programas de empleo y créditos más amplios. No obstante esta estrategia de “promoción económica” aún no está clara.

<sup>15</sup> En la actualidad existe una propuesta en este sentido, no obstante sus repercusiones en el interior de las familias y otros impactos no han sido medidos.

<sup>16</sup> Esto implica por supuesto elevar el monto de la renta básica por encima del monto actual del bono, con lo cual aparecen problemas de financiamiento que generalmente resultan piedras de choque para cualquier iniciativa de universalización.

sentido de la renta básica no es retribuir por el trabajo, sino garantizar una transferencia mínima a los y las ciudadanas de un territorio<sup>17</sup>.

## D. Políticas hacia la producción y productividad

En lo relacionado con las políticas hacia la producción y productividad, en el caso de Ecuador habría que partir desde un punto bastante básico ya que no se trataría solamente de transversalizar el enfoque de cuidados y equidad de género, sino de generar políticas y programas orientados hacia la producción. La provisión actual de servicios de cuidado no genera encadenamientos productivos dado su escaso alcance, poca generación de empleo, poco nivel de calificación y profesionalización. Si bien el salario de las empleadas de hogar se ha elevado al nivel básico, continua siendo además un trabajo socialmente poco valorado. Los servicios de cuidado pueden generar vinculaciones con el sistema educativo y de capacitación a través de la incorporación de carreras técnicas que formen profesionales del cuidado y los servicios del hogar (ya existen en el caso de la salud, de la cocina); también pueden generar empleo en los procesos de construcción de infraestructura educativa, de salud comunitaria, de cuidado infantil y de cuidado de personas adultas mayores. En este último caso se podría plantear el desarrollo de programas de turismo para adultos mayores, como parte de sus procesos de socialización y protección. La industria turística (turismo comunitario, ecológico, o “tradicional”) puede ser parte de esta iniciativa, la cual puede tener una amplia cobertura de la población de adultos mayores, a través de subsidiar a las personas en situación de pobreza a través de tarifas diferenciadas, y el impulso al ingreso de adultos mayores de otros países de la región.

Por otro lado, se debe fortalecer el esquema de compras públicas a los proveedores privados de servicios de alimentación, limpieza, cuidado infantil (organizaciones de cuidadoras, por ejemplo), cuidado especializado de salud, elaboración de prendas de vestir, producción de alimentos, que se fundamenten en asociaciones, comunidades, emprendimientos y unidades económicas pequeñas locales. Estos servicios pueden estar provistos por organizaciones de mujeres, pero es necesario involucrar a hombres también en su producción. En este caso deben intervenir servicios de capacitación y formación en los institutos públicos y privados, que den preferencia a la equidad de género en la participación. El sector privado podría entrar también a ser usuario de estos proveedores, sobre la base de algún tipo de incentivo estatal.

No obstante, la generación de empleo y oportunidades para las mujeres debe necesariamente ubicarse más allá de los servicios de cuidado y las “pequeñas economías”, lugares en los que ha estado encapsulado históricamente. Las reformas laborales en términos de la no discriminación de entrada, salario y jerarquía para todas las mujeres que quieran entrar al mercado laboral deben reforzarse, así como los mecanismos de exigibilidad y control, tal como se dijo antes. Se debe fortalecer e incentivar la educación técnica para mujeres desde la secundaria y post secundaria, a través de cambios profundos en el sistema educativo desde el enfoque de género. En el caso de las universidades se deben generar incentivos para la nivelación de hombres y mujeres para el ingreso a carreras en las que hay sesgos de género, en ambos sentidos. Un sistema de valoración de puestos y carreras que elimine estos sesgos puede constituirse en un elemento importante para este proceso. Por otro lado se hace necesario un proceso de formación continua para personas que hayan estado fuera del mercado de trabajo por largo tiempo (o no han estado vinculadas por mucho tiempo después de sus estudios), con el fin de reducir brechas de conocimientos y limitar este tipo de barreras de entrada. Los contenidos para esta formación (nivelación) deben incluir las principales necesidades de destrezas y conocimientos del mercado y la producción.

Por el lado de la producción, es necesario también que los procesos de capacitación e inclusión económica fomenten la eliminación de sesgos de género y se priorice la innovación y la entrada de mujeres en ámbitos no tradicionales, con elevado componente tecnológico y alta productividad, a través de formación

<sup>17</sup> Ver al respecto la amplia discusión sobre renta básica o “Ingreso ciudadano” llevada adelante por varios autores del Centro para la Investigación de Políticas Públicas CIEPP, de Argentina.

profesional, fortaleciendo la educación técnica en el bachillerato y post-bachillerato, e incrementando las posibilidades de financiamiento de carreras científicas y profesionales de alta demanda. Actualmente se encuentra en estudio una reforma al bachillerato, que deberá ser articulada con los cambios legales recientes en educación superior. Estos cambios son fundamentales para incrementar la equidad en este nivel educativo.

No obstante, la eliminación de sesgos de género en el mercado laboral pasan necesariamente por una reconsideración y reconocimiento social, más allá de la Constitución, del valor del trabajo de cuidados y la corresponsabilidad social sobre este trabajo; la redistribución global del trabajo y el tiempo entre hombres y mujeres, y entre la economía monetaria y la economía de los cuidados debe estar a la base de la generación de oportunidades productivas para las mujeres.

En las siguientes páginas se presentan estas recomendaciones y lineamientos a partir de objetivos de políticas.

# Anexo

## CUADRO 1

### LINEAMIENTOS PARA SISTEMAS DE CUIDADOS, PROTECCIÓN SOCIAL, EMPLEO Y DESARROLLO PRODUCTIVO

Lineamientos de Política		Cambios estructurales (mediano plazo)
Temas de problemática	Objetivos	De mediano plazo
Macro: parte de economía no remunerada y que aporta al bienestar a salarios más bajos de lo que deberían estar a apropiación de valor en el sistema de acumulación.	Reconceptualización de categorías macro: sistema económico, trabajo, distribución. Inclusión del tiempo y el trabajo doméstico como dimensión del bienestar para el sostenimiento, a través de la visibilización, debate, valoración económica y social del trabajo doméstico no remunerado.  Redistribución de recursos hacia la economía del cuidado.	Generar conocimiento más completo en materia de trabajo y empleo para medir y comprender mejor el tipo, el alcance y la distribución del trabajo no remunerado.  Desarrollo de información completa de las variables macroeconómicas sobre la base de Cuentas Nacionales/sectoriales, y satélites que incluyan el trabajo doméstico no remunerado.  Elaborar medios estadísticos apropiados para reconocer y hacer visible el trabajo de las mujeres y todas sus contribuciones a la economía nacional, incluso en el sector no remunerado y en el hogar, y examinar la relación entre el trabajo no remunerado de la mujer y la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres a ella. Incluir proyecciones de demanda de cuidados en la planificación multianual nacional.
	Realizar estudios periódicos cuantitativos y cualitativos sobre uso del tiempo.  Orientación de recursos fiscales y de la seguridad social hacia el cuidado. Redefinición de metas de eficiencia y equidad macro fiscal. Definición de gastos básicos mínimos preasignados que se deben cubrir para el cuidado, por año. Redefinir las metas de protección social y cuidados, y su financiamiento sobre la base de proyecciones demográficas y demanda de cuidados.	

Cuadro 1 (continúa)

Cuadro 1 (continuación)

Lineamientos de Política		Objetivos		Corto Plazo y prioritarias		De mediano plazo		Cambios estructurales (mediano plazo)	
Temas de problemática		Objetivos		Corto Plazo y prioritarias		De mediano plazo		Cambios estructurales (mediano plazo)	
<p>Cuidados = ámbito del hogar: familiarización del cuidado, naturalizar éste con el hogar y con trabajo no remunerado de las mujeres.</p> <p>Marginación de quienes se dedican a tareas de cuidado: subvaloración de su contribución, y mal pago de quienes lo hacen remuneradamente.</p> <p>Malas condiciones de los servicios remunerados de cuidado, informalidad, bajos salarios, horas irregulares, etc.</p>	<p>Favorecer/promover transformación patrones socio cultural.</p> <p>Revalorización del trabajo de cuidados remunerado y no remunerado.</p> <p>Promoción de la conciliación y corresponsabilidad familiar.</p>	<p>Sensibilización y formación en temas relacionados con el trabajo de cuidados, su aporte y la población que lo realizan, a través de campañas públicas.</p> <p>Promover el control, regulación y exigencia de condiciones de trabajo dignas y formalización del empleo; reglamentación del trabajo por cuenta propia; extensión de la afiliación voluntaria a la seguridad social.</p> <p>Organización de las/os trabajadoras/as domésticos/as.</p> <p>Organización de trabajadoras y trabajadoras por cuenta propia y de unidades económicas pequeñas.</p> <p>Revisión de la política salarial, en especial para actividades relacionadas con el cuidado (como salud y educación)</p>	<p>Promover la implementación del enfoque de género en el currículo oficial, aprendizajes sobre cuidados y trabajo doméstico para niños y niñas.</p> <p>Política salarial/redefinir criterios de determinación de salario.</p> <p>Incremento productividad-salario; generación de capacidades para el trabajo de hogar.</p>	<p>Revaloración social del trabajo de cuidados.</p> <p>Retribución igual por trabajo de igual valor, sin sesgos de género.</p>					
<p>No existe política de cuidados, sino de bienestar social, inclusión (marginación, opuesta a participación, visión desarrollista y mercantil).</p> <p>Poca e inequitativa cobertura de servicios de cuidados públicos y privados: salvo educación, salud.</p> <p>Se asume que servicios fuera del hogar son solo complemento: pero quienes acceden a servicios los usan y se benefician de mayores oportunidades laborales</p> <p>iii) mercantilización: elitización: servicios domésticos para ricos y de ingresos medios, pero mal pagados + servicios especializados caros.</p>	<p>Cambio de enfoque de políticas (sostenimiento de la vida).</p> <p>Promoción de la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados entre hombres y mujeres.</p> <p>Promover una política integrada de cuidados.</p>	<p>Inclusión de indicadores de cuidado y tiempo en el Sistema de Planificación (incorporación de proyecciones de demandas de cuidado).</p> <p>Revisión de enfoques de los programas sociales relacionados con el cuidado, partiendo de nuevas concepciones de familia, perceptores de ingresos, sostenedores de la familiar; mujeres no dependientes; jefaturas femeninas; mujeres como sostenedoras e intermedias de estos programas.</p> <p>Profundizar el conocimiento sobre situación de adultos mayores. Fortalecer institucionalidad de políticas para este sector.</p> <p>Ampliación de cobertura/acceso y calidad de los servicios actuales de protección y cuidado.</p> <p>Evaluaciones ex ante sobre los procesos de salida de la transferencia monetaria, en especial en sus aspectos de género.</p>	<p>Construcción de marcos normativos derivados del proceso constitucional, que incluyan el sostenimiento de la vida como objetivo del sistema de protección social y cuidados.</p> <p>Inclusión de paquete de servicios básicos de cuidado como parte del Piso de protección social básica, con miras a su universalización.</p> <p>Cambios fundamentales en la política de transferencias monetarias condicionadas, hacia la separación de la responsabilidad exclusiva de las madres del cumplimiento de derechos: aumento de provisión de servicios educativos y de salud, cuidado infantil, promoción y acceso; separación de otros beneficios que el bono trae aparejados (créditos, vivienda).</p>	<p>Consolidación de un Sistema Universal descentralizado de cuidados.</p>					

Cuadro 1 (continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Lineamientos de Política				
Temas de problemática	Objetivos	Corto Plazo y prioritarias	De mediano plazo	
			Cambios estructurales (mediano plazo)	
Bajas oportunidades de ingreso al mercado laboral.	Tendencia hacia la eliminación de barreras de entrada al mercado de trabajo, que se fundamenten en el sistema de género y las carencias del cuidado.	Medición de discriminación de género en las empresas/ estudios de demanda de trabajo y revisión de procesos de selección. Ampliar licencias para hombres; controlar la aplicación de licencias de maternidad. Ampliación de cobertura de guarderías en empresas; Incentivos o subsidios para servicios de cuidado infantil en unidades económicas con menos empleados/as y que cumplan con otros derechos laborales.	Política de incentivos y control sobre el ingreso al trabajo de hombres y mujeres en equidad de oportunidades; desarrollo de certificación de calidad en el ingreso. Modificación de políticas de horarios acordes a las necesidades sociales del cuidado. Políticas de ocio y recreación para hombres y mujeres, que incluyen la generación de productos y espacios adecuados, provisión de mecanismos de seguridad en el nivel local; promoción de eventos para la cohesión social en la escuela y otros espacios públicos; inclusión de paquetes vacacionales como incentivo laboral; fomento de la producción cultural para toda la población, tanto en espacios privados como públicos, democratización de la cultura y la producción artística.	Cambios en la organización del tiempo laboral, con énfasis en los períodos claves del ciclo de vida de las familias; generación de derechos del cuidado para hombres y mujeres con responsabilidades familiares.
Discriminación debida a tareas de cuidado: barreras, bajos salarios y oportunidades de ascenso.				
Mala calidad de tiempo por doble jornada y pocas posibilidades de compatibilizar.				
Limitado reconocimiento del trabajo de cuidados como productivo.	Valorización productiva y fortalecimiento de valor agregado del trabajo de cuidados.	Educación y capacitación para la profesionalización del servicio doméstico y de cuidados (con incentivos para la equidad de género en la participación). Vinculación de compras públicas (y privadas, a través de incentivos) con los proveedores empresarizados, asociativos y comunitarios de servicios domésticos, de soporte y de cuidado.	Generación de empleo para la construcción de infraestructura de cuidados, ocio y recreación para las familias. Énfasis en la participación de mujeres en estos trabajos. Generar procesos de formación y capacitación para personas que han estado fuera del trabajo mercantil; educación de adultos/as para el trabajo; y educación en el trabajo.	Formación y capacitación universitaria y técnica para la generación de emprendimientos. Profesionalización de los servicios de cuidado en el marco del Sistema Nacional de Cuidados, como parte de un proceso de certificación de proveedores.
Pocas mujeres empresarias, en especial las proveedoras de cuidados.	Promoción de autonomía económica de las mujeres.	Promover organizaciones de mujeres empresarias y trabajadoras.		
Poca generación de empleo digno y valor agregado en los servicios de cuidado.				



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****mujer y desarrollo****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

115. Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador, (LC/L.3518), 2012.
114. Inventario de la información estadística, indicadores y explotación de fuentes sobre etnia, raza y género en los países de América Latina y el Caribe, (LC/L.3441), 2012.
113. Enquêtes auprès des ménages en Haïti et perspective de genre (1999-2005), (LC/L.3442), 2012.
112. Cuidado y subjetividad: Una mirada a la atención domiciliaria, (LC/L.3417), 2012.
111. Medición de los ingresos monetarios individuales: Una mirada desde la perspectiva de género, (LC/L.3440), 2012.
110. Una mirada analítica a la legislación sobre interrupción del embarazo en países de Iberoamérica y el Caribe, (LC/L.3417), 2011.
109. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?, (LC/L.3416), 2011.
108. La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región, (LC/L. 3407), 2011.
107. Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad, (LC/L.3298-P), N° de venta: S.11.II.G.19, 2011.
106. Honduras: una aproximación a la situación de las mujeres a través del análisis de los indicadores de género, (LC/L.3283-P), N° de venta: S.11.II.G.8, 2011.
105. Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe, (LC/L.3234-P), N° de venta: S.10.II.G.36, 2010.
104. Reunión Internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, (LC/L.3231-P), No de venta: P.10.II.G.34, 2010.
103. Indicadores de saúde reproductiva na América Latina e no Caribe, Jaqueline Pitanguy, Ligia Costa e Andrea Romani, (LC/L.3227-P), No de venta: P.10.II.G.33, 2010.
102. National mechanism for gender equality and the empowerment of women in Latin America and the Caribbean region, María Dolores Fernós, (LC/L.3203 P), N de venta: E.10.II.G.18, 2010.
101. La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N 20.255 de reforma de pensiones), Sonia Yáñez, (LC/L.3199-P), N de venta: S.10.II.G.11, 2010.
100. Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos, Rosario Aguirre y Lucía Scuro Somma, (LC/L.3190-P), N de venta: S.10.II.G.17, 2010.
99. Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, Lorena Frías y Victoria Hurtado, (LC/L.3174-P), N de venta: S.09.II.G.148, 2010.

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....

# mujer y desarrollo



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

S1200534 • Septiembre de 2012  
ISSN 1564-4170  
© Naciones Unidas 2012  
Impreso en Naciones Unidas  
Santiago de Chile