POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO

Memoria del Seminario Internacional y Propuestas

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO
COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Serie: Construyendo Políticas Públicas de Empleo 2

Noviembre 2002

POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO

Memoria del Seminario Internacional y Propuestas

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO
COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Serie: Construyendo Políticas Públicas de Empleo 2

Noviembre 2002

POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO
Seminario Internacional

Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo
Consejo Nacional de las Mujeres

Coordinación del evento:
Cecilia Valdivieso – CONAMU
Désirée Castro Ruiz – CTAE

POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO
Memorias del Seminario Internacional y Propuestas

Serie: Construyendo Políticas Públicas de Empleo 2

Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo
Consejo Nacional de las Mujeres

Coordinación de la Publicación:
Désirée Castro Ruiz, CTAE
Edición: Magdalena León Trujillo; Jeanneth Yépez Montúfar; Désirée Castro Ruiz
Financiamiento de la publicación: OXFAM y Fundación Yerbabuena
Apoyo informático: Diana Villao, CTAE
Diseño portada: María Dolores Alvarado
Diagramación e Impresión: PPL Impresores Telf: 2529-762
Pre-Prensa Digital: Express Color Telf: 2521-790

Quito, noviembre 2002

INDICE

PRÓLOGO

El trabajo colectivo y articulado de decenas de ecuatorianos y ecuatorianas que comparten sus vivencias profesionales y humanas dentro del Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo, han dado como resultado aportes de mucha importancia que bien vale la pena dejarlos plasmados en una Serie Editorial cuya edición N° 2 tenemos el agrado de poner a consideración de la opinión pública nacional.

A partir de una justa valoración de lo que este trabajo representa, esta Serie de Publicaciones, puede ser considerada tanto como obras de consulta, cuanto como compendios de las actividades realizadas por el Comité Técnico Asesor de Empleo, conjuntamente con instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales quienes pretenden concretar la práctica de políticas públicas con equidad de género, entre otros objetivos.

El interés y la acogida por un tema trascendental para el desarrollo crecerá en la medida en que mujeres y hombres, hombres y mujeres nos entendamos, valoremos y actuemos con equidad. La Comisión Interministerial de Empleo se compromete a seguir apoyando ésta y otras iniciativas que se den con respecto al tema y agradecemos la colaboración del importante grupo de mujeres, autoras de esta obra.

Ab. Martín Insua Chang
Ministro de Trabajo y Recursos Humanos
Presidente de la Comisión
Interministerial de Empleo

Lic. Luis Maldonado Ruiz
Ministro de Bienestar Social
Vice-Presidente de la Comisión
Interministerial de Empleo

PRESENTACIÓN

El Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, tiene como mandato constitucional incorporar el enfoque de género en las políticas públicas y en todos los planes, programas y proyectos del Estado con el objetivo de contribuir a reducir las brechas de género y mejorar la condición y posición de las mujeres en procura del ejercicio pleno de sus derechos.

Por su parte la Comisión Interministerial de Empleo, a través del Comité Técnico Asesor, tiene como objetivo la ejecución del "Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006" con la finalidad de construir una política de Estado para la generación y mejoramiento del empleo en el largo plazo, así como mejorar la calidad de vida de todos los ecuatorianos y ecuatorianas de una manera sustentable.

La insitucionalización de políticas públicas para la equidad de género es un proceso de largo aliento que requiere de la participación y concertación de una diversidad de actores. Esto implica que los diferentes actores tengan posibilidad de hacer aportes y planteamientos propios.

En ese sentido, en marzo del 2002 el Consejo Nacional de las Mujeres y el Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo coincidieron en la necesidad de iniciar conjuntamente un proceso de construcción colectiva que apunte a la reducción de las inequidades, a través de la formulación de políticas públicas con equidad de género, que se concretó en la realización del Seminario Internacional "Políticas de Empleo y Género" [1], que se llevó a cabo en Quito los días 12 y 13 de marzo.

Dicho evento constituyó un enriquecedor espacio de discusión y propuesta en el que confluyeron posiciones y planteamientos de diversos sectores. El evento convocó a autoridades y personal técnico de instituciones gubernamentales tales como el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Bienestar Social, el Ilustre Municipio de Quito, agencias de cooperación internacional así como delegadas de organizaciones de desarrollo y de mujeres.

El fortalecimiento de procesos como el que se inició a partir de dicho evento, es posible también gracias al apoyo de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe-CEPAL, la Organización Internacional del Trabajo-OIT-Lima y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer -UNIFEM.

Un elemento enriquecedor constituyó la presencia de delegadas de gobiernos de la región que nos permitió conocer la experiencia del Programa de Empleo Femenino del Ministerio de Trabajo de Perú, PROFECE así como el trabajo desarrollado por la Jefatura de Pobreza y Economía del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM de Chile.

En este contexto las lecciones aprendidas al pasar de la teoría a la práctica es otro aspecto a resaltar, pues el hacer realidad la equidad de género en el marco de la implementación del Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006, constituye

1. El detalle de los organismos participantes y la nómina de sus representantes se encuentran en el anexo correspondiente.

un nuevo derrotero que sin duda requiere de renovados esfuerzos tanto de los/as hacedores/as de políticas, como de quienes están encargados/as de ejecutarlas.

Creemos que la difusión de las memorias del trabajo hasta ahora realizado fortalece el proceso iniciado y brinda elementos técnicos valiosos a quienes formulan políticas públicas de empleo con equidad.

Arq. Alfredo Lozano
COORDINADOR GENERAL
COMITE TECNICO ASESOR de la
COMISION INTERMINISTERIAL DE EMPLEO

Arq. Myriam Alcívar
DIRECTORA EJECUTIVA
CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES

Soc. Désirée Castro Ruiz
CONSULTORA EN GÉNERO
COMITE TECNICO ASESOR de la
COMISION INTERMINISTERIAL DE EMPLEO

INTRODUCCION

El trabajo, antes que un derecho en sí mismo, es una opción de vida que permite el desarrollo de hombres y mujeres en condiciones dignas. Cabe anotar que los condicionamientos de un progreso de ética dudosa, han provocado desajustes y brechas históricas inmensas entre quienes se han apropiado de los medios de producción y quienes han visto sus derechos socavados por prácticas políticas inadecuadas e injustas.

No obstante, en las fisuras provocadas por el sistema, es posible todavía pensar en alternativas de intervención política, económica y social que nos permitan asumir que los pobres, sean hombres o mujeres, no son el problema. Los pobres son un contingente humano aquejado por un mal estructural que concentra la riqueza en pocas manos y redistribuye la inequidad y el desamparo, convirtiendo a la política y el ejercicio económico, en actividades deshonrosas.

Ante esta realidad, la sociedad del nuevo milenio exige un trabajo sistematizado y coherente que acoja las soluciones aportadas por las voces más propicias para ello, es decir, las de mujeres y hombres aquejados por el crítico modo de vivir que atrae el desempleo. Es así, como el Comité Técnico Asesor de Empleo y Desarrollo Local, se ha hecho eco de estas demandas, trabajando desde el año 2000 hasta la presente, en la consolidación de un Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, que solvente por medio de estrategias y proyectos, la grave crisis institucional y económica que se ha vivido en los últimos años en el Ecuador.

Parte de estas estrategias ha sido volver horizontal la creación y difusión de políticas, es por ello que en el presente libro, se recogen los aportes de las experiencias nacionales e internacionales en torno al área de género, iniciando con las posiciones del Ministro de Bienestar Social, quien ofrece un esbozo general de la problemática mencionada en nuestro país. A continuación, la Ministra de Turismo dirige nuestra mirada hacia una experiencia exitosa en cuanto a la planificación de un proyecto de turismo que incorpora la equidad de género desde un inicio, haciendo de esta iniciativa un ejemplo a seguirse. Cierra la apertura la Arq. Myriam Alcívar, quien pone de realce el trabajo del Consejo Nacional de las Mujeres, como la institución generadora de las intervenciones políticas organizadas de la mujer ecuatoriana.

En el capítulo II se trata a profundidad acerca de la Formulación de Políticas de Empleo para la Equidad de Género, desde las experiencias extranjeras. Aportes como las de la ponente de la CEPAL y la OIT, nos procuran un exce-

lente insumo para comprender la situación global de América Latina y el modo como se ha visualizado la pobreza y la equidad de género en el contexto de la investigación social en estas dos instituciones. Se complementa esta parte con las experiencias de los Gobiernos de Chile (SERNAM) y del Perú (PROFECE), países que han optado por buscar la incorporación de la equidad de género, en las "áreas económicas duras" de sus respectivos países.

Complementa esta panorámica de las Políticas de Empleo, la experiencia de las anfitrionas ecuatorianas, quienes pusieron a disposición de los y las participantes en el debate, los principales lineamientos trabajados por el Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo en el área de género y las especificidades cumplidas por el Consejo Nacional de las Mujeres, institución con la que se ha compartido coincidencias y sugerencias para el mejoramiento del Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local inicial.

Las discusiones y opiniones hasta aquí presentadas no se quedaron ahí, sino que se logró además consolidar una Mesa de Trabajo específica para el tema "Políticas de Empleo y Género", de cuya propuesta técnica y modalidades de actividad política, se hablará en el capítulo IV.

En la misma línea, lo realizado por el área de género del Comité Técnico Asesor de Empleo, merece capítulo aparte, por lo que a lo largo de la quinta parte se resumen los principales logros y lineamientos listos a seguirse como propuesta inicial que haga de la Equidad de Género, una política alternativa posible.

Cierra la obra el aporte de OXFAM, con un análisis del Empleo Precario en nuestro país, sus consecuencias y las implicaciones que éste ha tenido dentro de la población femenina que opta por este tipo de empleo, como única opción de supervivencia.

Es así, como en este trabajo podremos encontrar un aporte puntual y enriquecedor, que acoge distintas voces dentro de un lineamiento lógico, que ya va dando sus primeros frutos, como lo apreciaremos a continuación.

I

APERTURA

Myriam Alcívar, Directora Ejecutiva del CONAMU;
Rocío vásquez, Ministra de Turismo
y Ernesto Pazmiño, Ministro de Bienestar Social (e)
durante el acto inaugural del Seminario

INTERVENCIÓN DEL DOCTOR ERNESTO PAZMIÑO
Ministro de Bienestar Social (Encargado)

Al asumir el Doctor Luis Maldonado Ruiz el Ministerio de Bienestar Social, siendo el primer Ministro indígena de Latinoamérica, una de sus primeras acciones fue convocar a todos los ecuatorianos a una gran minga por la vida contra la pobreza. Una minga en la que se incorporen todas las instituciones públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, comités barriales, comités de mujeres y toda la riqueza social del país con el objetivo de recuperar los principios de solidaridad colectiva a favor de los más necesitados.

Por principio se concibió como inadmisibles los niveles de pobreza y exclusión existentes en el país; por esta razón se emprendieron acciones emergentes para combatir estos problemas, por medio del fortalecimiento de la Comisión Interministerial de Empleo, cuyo objetivo es el de emprender acciones con la finalidad de disminuir el problema del desempleo en el Ecuador. El combate de la pobreza pasa necesariamente por un aumento sostenido de la demanda de trabajo porque ésta es consecuencia de la falta de empleo.

El Ministerio ha considerado como política prioritaria, la necesidad de generar empleo productivo y se ha observado que la mayoría de programas que se mantenía en el Ministerio de Bienestar Social eran eminentemente de carácter asistencialista, los cuales no eran aprovechados por ese gran conglomerado humano.

Poniendo como ejemplo: El Ministerio de Bienestar Social mediante comedores comunitarios diariamente da de comer aproximadamente a 500 mil personas entre los cuales se encuentran: indigentes, personas de la tercera edad, niños-niñas desamparados y niños-niñas no escolarizados. El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación y Cultura, conjuntamente con el Ministerio de Bienestar Social, diariamente alimenta a más de un millón cuatrocientos mil niños y detrás de estos niños existen padres de familia organizados.

Por tal motivo, para aprovechar esa riqueza humana existente, se han emprendido acciones para generar con los beneficiarios de estos programas alimenticios, empresas comunitarias, que intervengan en los procesos productivos locales y que sean también parte fundamental del desarrollo local. Se ha creído conveniente articular el Programa del Bono Solidario con el de Crédito Productivo Solidario y el de Beca Escolar, para evitar que los niños dejen de ir a la escuela por trabajar. Hay que destacar que todos estos beneficiarios de los programas están en los sectores rurales, en el campo.

Una política de empleo debe basarse en una política de empleo productivo y de calidad adecuada, que fortalezca e incorpore a los beneficiarios a la producción para que tengan un mercado cautivo. Es decir, que el mismo Estado adquiera a los pequeños productores locales los productos que se necesitan para los programas de alimentación, de esta manera se va generando empleo y estableciendo procesos equitativos de redistribución de la riqueza.

El Ministerio de Bienestar Social, ha hecho pública la propuesta de la creación del Comité de Desarrollo y Empleo Locales, considerando que son los gobiernos locales, los municipios, los consejos municipales y los consejos provinciales, mediante el proceso de descentralización y desconcentración, los que establezcan políticas de generación de empleo en concordancia con las políticas estatales.

Lamentablemente, hasta el momento, las políticas de empleo y de bienestar social no han contemplado la variable de género, ya que se ha considerado que hombres y mujeres tienen las mismas necesidades. Esto ha provocado la implantación de políticas erróneas ya que tanto hombres, mujeres como niños tienen necesidades divergentes, el Estado tiene que tener la capacidad de establecer políticas de acuerdo a las necesidades de cada uno de estos sectores.

Otro factor que no se ha contemplado es sobre etnicidad. En el Ecuador, además de ser mujer se sufre el problema de ser indígena, ser mujer indígena es una doble discriminación. Por tal motivo se ha visto la necesidad de establecer políticas de género y etnicidad en las políticas estatales. Por lo tanto, para garantizar las propuestas de política social y que éstas sean eficaces, debe haber una articulación permanente entre la política social y la política económica, especialmente en escenarios de crisis como los que actualmente vivimos.

Lo importante, es impulsar políticas sociales con la finalidad de que sea la participación social, la que impida que se continúe en este proceso de desigualdad e inequidad social en la que por muchos años se ha venido desenvolviendo la sociedad ecuatoriana.

POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL SECTOR TURISMO

INTERVENCIÓN DE LA SEÑORA ROCÍO VÁSQUEZ,
Ministra de Turismo

Siendo esta una Cartera de Estado en donde evidentemente existe un peso específico de la participación de la mujer, no solamente a nivel de la política pública sino también en el quehacer privado. El Ministerio de Turismo del Ecuador desde hace algunos años viene implementando una política de participación creciente de la mujer en la gestión pública, impulsándola a que se desempeñe en las actividades privadas dentro del sector, lo que ha permitido que se incorporen sin exclusiones una gran cantidad de talentos al desarrollo de la actividad turística en el país.

El Gobierno Nacional ha priorizado la actividad turística como eje estratégico de la reactivación económica, no solamente por los resultados que esta actividad produce en términos de divisas sino, sobre todo, por los resultados que produce en el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos, de las poblaciones locales, las oportunidades de ingresos adicionales a las familias y, sobre todo, por la generación de empleo directo e indirecto.

Se ha firmado un convenio de cooperación con el Consejo Nacional de las Mujeres -CONAMU- y se ha seleccionado al Ministerio de Turismo como un Ministerio sectorial de participación de la mujer.

Uno de cada diez empleos en el mundo son generados por el turismo y evidentemente esto nos permite reflexionar sobre las oportunidades que genera esta actividad productiva y no extractiva a espacios de crecimiento personal que permitan justamente la realización de la persona a través de un trabajo remunerado digno.

Dentro de estos ejes se encuentran evidentemente, el fortalecimiento de la iniciativa local a partir de un proceso de descentralización, la priorización de la microempresa como un componente fundamental de oferta turística del país y sobre el etnoecoturismo como una modalidad de turismo sustentable que permite no solamente obtener beneficios económicos sino sobre todo permite la redistribución de la riqueza, el fortalecimiento de la identidad y la conservación de los recursos.

El turismo consta en algunos países como la principal alternativa de empleo y de generación de divisas y está ratificado por la Organización Mundial de Turismo que su proyección de crecimiento será en los próximos años mucho mayor al de otras ramas de la economía u otros sectores de la producción. En términos generales al inicio de este gobierno, el Ecuador registraba una tasa de desempleo del 16.8%, actualmente se maneja una tasa del 9.5%, cifra que motiva la búsqueda de alternativas de solución, siendo en la actualidad su meta principal generar puestos productivos así como el de promover mayores logros de competitividad y sobre todo atracción de inversión extranjera directa.

Al inicio de año el Presidente de la República, Dr. Gustavo Noboa, mencionó que el 2002 sería un año bandera para la generación de empleos productivos. El Ministerio de Turismo ha comprometido a favor del empleo todo su apoyo, que busca como último fin, el rescatar la dignidad del ser humano, garantizar una mayor equidad en la distribución de la riqueza y en definitiva, apoyar a erradicar la pobreza por medio de la creación de riqueza.

El turismo internacional es la primera industria mundial por sus beneficios y un importante factor para la balanza de pagos en los países. Se estima que en el año 2001 las inversiones de capital en turismo a nivel mundial ascendieron a 656 miles de millones de dólares lo que representa el 9% del total de inversiones registradas durante el año y un crecimiento del 2.9% frente a las registradas el año anterior.

En general los empleos y los negocios turísticos pueden crearse en zonas menos desarrolladas de un país, lo que contribuye a generar oportunidades económicas y a incentivar a los residentes para que permanezcan en las zonas rurales en lugar de trasladarse a las ciudades super pobladas, muchas veces incrementando la pobreza marginal en las áreas urbanas.

Se estima que el producto interno bruto generado por el turismo durante el año 2001 se ubicó en 531.2 millones de dólares lo que representa aproximadamente el 4.1% del PIB del país como valor agregado. Se espera un crecimiento del 2.2% anual en el sector entre los años 2001 y 2011. El Ecuador recibió en el 2000, a 637 mil turistas.

El Ministerio de Turismo ha preparado un proyecto de Ley de Turismo que establece un marco legal para la promoción, el desarrollo y la regulación del sector, el cual ha sido enviado para su discusión al Congreso Nacional. El texto de ley prevé importantes incentivos tributarios para los turistas, los inversionistas nacionales y extranjeros que destinen sus capitales para el desarrollo de la actividad turística. Para el efecto se establecen tres categorías de empresas de turismo calificadas que podrán optar por estos incentivos determinados en la nueva ley: los mega proyectos de turismo, los proyectos de turismo y las microempresas turísticas.

En el Ecuador el turismo es una actividad económica y socialmente importante, ocupa el tercer lugar dentro de los principales rubros de exportación, luego del petróleo y del banano.

El turismo tiene una estrecha relación con otras actividades económicas pero fundamentalmente con la artesanía. De cada cien empleos que se generan directamente en el turismo, cuarenta empleos son para el sector artesanal, sobre todo en países en donde existe esta riqueza o patrimonio histórico cultural. Sin embargo, es importante destacar que el autoempleo y el micro emprendimiento turístico no son parte de estas estadísticas.

El Ecuador es un país mega diverso y pluricultural que se encuentra entre los 17 países con gran diversidad del mundo, ya que cuenta con una variedad de

riqueza cultural y natural, por lo tanto hay que ser más competitivos en atraer nuevas inversiones y negociaciones al sector que estén en capacidad de desarrollo y de ofrecer en forma inmediata facilidades para la inversión.

Para el Gobierno Ecuatoriano es claro que el margen competitivo de un país no reside apenas en una estrategia de precios sino, en el manifiesto respecto al medio ambiente, en una imagen sólidamente construida, en el manejo promocional de los mercados externos, en la responsabilidad y la coparticipación de las comunidades tanto en la gestión como en los beneficios económicos que genera el turismo, en la seguridad y garantía que se ofrezca a los inversionistas y en el carácter sustentable de las actividades turísticas en la medida que estas respondan a una planificación de las autoridades nacionales, locales y sobre todo de las comunidades beneficiarias y anfitrionas. Los logros serán repartidos en forma equitativa y solidaria; solamente cuando se sienta que una actividad beneficia directamente a toda la población, incluidos hombres y mujeres, se apreciarán sus resultados y su impacto.

El año 2000, el turismo en el Ecuador generó 72 000 empleos directos y 216 000 empleos indirectos.

Entre las más importantes acciones emprendidas por el Ministerio de Turismo para establecer las bases que generen oportunidades de inversión productiva y por tanto empleo digno, caben mencionarse: la elaboración del proyecto de ley, con el fin de estimular y facilitar la operación turística, no solamente para incentivar la inversión, sino también para proteger al turista, considerado éste como consumidor turístico, con sus derechos y obligaciones; facilitar la seguridad del turista en su integridad, vigilar la no discriminación del turista y algo muy importante, eliminar la posibilidad de que en el Ecuador, grupos vulnerables, tanto de mujeres y niños, sean objeto de explotación con fines turísticos.

Se ha incorporado dentro del proyecto de ley un capítulo que se refiere específicamente a los delitos puramente turísticos y se ha tratado de sancionar los delitos sexuales contra la mujer, contra grupos vulnerables y contra niños para que jamás en este país se hable de que existe un turismo con carácter sexual y con fines de explotación.

Por otro lado, también se ha promovido la creación de la imagen del país, la imagen de marca, respaldada por un intenso plan de difusión, de concertación y de comercialización sostenido, gracias al cual por primera vez el Ecuador se encuentra colocando su imagen de país en el mercado internacional, rescatando de esta forma la identidad y posicionamiento como país pluricultural y megadiverso. Adicionalmente se ha promovido la creación del Fondo de Promoción Turística con administración y participación conjunta del Estado y del sector privado. También se ha impulsado la transferencia de ciertas funciones del Ministerio de Turismo a los gobiernos seccionales en dos ejes paralelos, la descentralización y la desconcentración con el propósito de establecer acciones de planificación, de promoción y supervisión de toda su oferta turística local bajo el control, asesoría y asistencia técnica de este Ministerio, con el objetivo de

lograr la competitividad de sus servicios, no solamente de los establecimientos turísticos sino también la competitividad y la calidad del producto, del servicio y de los destinos.

Hasta el momento se han descentralizado funciones con 36 municipios turísticos en las cuatro regiones del país. Se está desarrollando la cuenta satélite de turismo, este gran proyecto permitirá medir el impacto del turismo en la economía ecuatoriana y lograr una medición del turismo en el empleo y una diferenciación de los trabajos desempeñados por hombres y mujeres. En este proyecto participa la macroeconomía y microeconomía del turismo.

Se está diseñando el Sistema de Gestión de Calidad y de Certificación para la sostenibilidad turística mediante la adaptación de un modelo de gestión que satisfaga las demandas del mercado cada vez más exigentes sin olvidar la protección del capital natural y humano del país, para velar por la supervivencia de las operaciones turísticas y fomentar el interés de las empresas para que estas cada vez sean más competitivas, con responsabilidad y con mística en la conservación de su ambiente, de su entorno y de su identidad.

Especial énfasis merece el proyecto de Desarrollo Comunitario Sustentable a través del cual se ha logrado obtener un banco de datos de emprendimientos comunitarios que pronto entrarán en una red de información eficiente y operarán con fines de información y promoción en un espacio físico adecuado. Así también el proyecto de Alojamiento en Hogares favorece la formalización del empleo y la incorporación de otros sectores a la actividad turística y por consiguiente su atención en aspectos relevantes. Actualmente se encuentra en ejecución en tres zonas urbanas: Zaruma, Vilcabamba y San Cristóbal, y en una zona rural de Cotacachi,.

Se han identificado 275 operaciones eco turísticas comunitarias. Esto permite no solamente promover estas operaciones, sino elaborar planes que permitan llegar con capacitación, crédito, asistencia técnica y comercialización a amplios sectores en las comunidades.

La ejecución del Plan de Competitividad que asocia y fomenta el compromiso de todos los actores, fundamentándose en el consenso y en la participación activa, son todos los agentes del cambio, el sector privado, las comunidades, los gobiernos seccionales, los gobiernos locales, la academia, los organismos no gubernamentales y el gobierno central.

Se encuentra en curso de organización, la central de información y reservas internacional de servicios turísticos del Ecuador que permitirá, de alguna forma, reducir la brecha digital con los países del primer mundo y a través de estas herramientas tecnológicas dar ese salto cualitativo que permita reducir esa brecha

inmensa entre los países que disponen de pocos recursos económicos para promover y comercializar con aquellos países que han destinado ingentes recursos a la inversión y a la comercialización del producto turístico.

Dentro de los objetivos del Ministerio de Turismo, se encuentra la generación del empleo, promover la cultura turística y lograr la sustentabilidad de la actividad, así como el fortalecimiento de la imagen positiva del Ecuador en el ámbito internacional, considerado uno de los mejores destinos eco turísticos de América del Sur. Es importante analizar las políticas de empleo en el país y debatir a profundidad diversos temas que conciernen a la institucionalización de las políticas públicas con enfoque de género. Con la presencia de la CEPAL, entidad que a través del CONAMU y la GTZ en el Ecuador, realizó un diagnóstico sobre el grado de institucionalización del enfoque de género en la políticas laborales y económicas mediante el proyecto en ejecución denominado "Institucionalización del enfoque de género en los ministerios sectoriales".

Los países seleccionados en los cuales se ejecutó el proyecto fueron Argentina, Ecuador y El Salvador para los cuales se desarrolló una metodología que entre otras exigencias debía cumplir con la selección de un sector productivo focus. En este punto entra el sector turismo, seleccionado en el mes de mayo del año 2000, básicamente por la relevancia de este sector en la generación de empleo y por la preponderante participación de las mujeres, sobre todo en la rama del alojamiento, la hotelería, los restaurantes y afines. Una vez seleccionado el sector productivo focus, el CONAMU y el Ministerio de Turismo en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional promovieron a través de mesas de trabajo intersectoriales la integración del enfoque de género en la planificación, en la gestión de políticas, programas y proyectos de turismo.

Adicionalmente en el año 2001, la CEPAL contribuyó nuevamente con el avance del enfoque de género en el sector turismo mediante la elaboración de una publicación denominada "El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género".

Los argumentos presentados por la CEPAL son bastante acertados y motivaron al sector turismo del Ecuador a tomar la decisión de asumirlos, precisamente hoy nos encontramos ante ese reto, para lo cual el Ministerio de Turismo ha procedido a analizar la información, a procesarla y a darle forma a través de un primer borrador de política de empleo y género del sector turismo.

Con este aporte, el Ministerio de Turismo del Ecuador pretende retribuir el esfuerzo de entidades como CEPAL, CONAMU, el Comité Técnico Asesor de Empleo, y entidades participantes en las mesas de trabajo de este sector.

El turismo es un sector dinamizador de las economías, que promueve el mejoramiento del nivel de vida y sobre todo permite el acceso de la mujer al sector

productivo del país en términos de equidad y justicia. Por lo tanto es válido continuar en la búsqueda y en el afianzamiento de mecanismos que permitan obtener objetivos macros.

Se aspira entregar estrategias y acciones para diseñar actividades que abran nuevos caminos no explorados en esta sociedad. El Ministerio de Turismo ha liderado procesos y dinámicas, así mismo ha creado alternativas para el Ecuador por lo que este nuevo reto es posible y es factible hacerlo. Por tal motivo la CEPAL, el CONAMU y la cooperación internacional deben trabajar en forma conjunta, a fin de que el nuevo gobierno tenga las herramientas que marque una continuación con equidad y solidaridad entre hombres y mujeres.

PALABRAS DE INAUGURACION

MYRIAM ALCIVAR MENDOZA,
Directora Ejecutiva del Consejo Nacuional de Mujeres

La Constitución Política del Ecuador establece que: El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándoles idéntica remuneración por trabajo de igual valor.

El Plan de Igualdad de Oportunidades, instrumento técnico que orienta las acciones del CONAMU basado en la Plataforma de Acción de Beijing[2], menciona en el Capítulo sobre Economía la importancia de "Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al acceso y control a recursos". Más adelante se establece lo siguiente: "Facilitar el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los recursos, al empleo, los mercados y el comercio".

El Area de Desarrollo del CONAMU, plantea en el Plan Operativo Anual, en la actividad 5.2 lo siguiente: "Formulación de intervenciones y gestión para el financiamiento y ejecución de programas y proyectos para la generación de empleo, acceso y control de recursos financieros y no financieros a favor de las mujeres y la equidad de género".

En el marco del Proyecto de institucionalización del enfoque de género en ministerios sectoriales CEPAL-GTZ/CONAMU, se conformó la Mesa de Turismo y Equidad. Los representantes de las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que integran esta Mesa y el CONAMU, suscribieron la Agenda Intersectorial de Trabajo cuyo objetivo es institucionalizar el enfoque de género en la política laboral y económica del sector turismo en el Ecuador, por ser este un sector en el que las mujeres tienen una importante participación laboral.

En cumplimiento de estos objetivos, el Consejo Nacional de las Mujeres ha visto la necesidad de aliarse con instituciones e instancias como el Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo para convocar a las instituciones estatales encargadas de la política de empleo, a reflexionar, analizar y proponer acciones orientadas a la incorporación del enfoque de género en la formulación y operativización de políticas de empleo, a través de la realización de eventos de alto nivel como el Seminario Taller sobre Políticas de Empleo y Género que hoy se inaugura.

2. La Plataforma de Acción de Beijing se propuso en la IV Conferencia de la Mujer, celebrada en Beijing, China en Septiembre de 1995.

Esperamos que en este espacio de reflexión, tanto decisores como operadores de políticas conjuntamente con organizaciones de desarrollo, organizaciones de mujeres podamos analizar las políticas e iniciativas de políticas de empleo para la igualdad de oportunidades implementadas en el Ecuador y en la región y proponer acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de las mujeres ecuatorianas y sus familias.

II

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

Desde las experiencias extranjeras

María Fernanda Villegas, SERNAM
Nieves Rico, CEPAL
Rocío Vásquez, Ministra de Turismo, y
Nava San Miguel, OIT

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS LABORALES Y ECONÓMICAS EL PROYECTO CEPAL -GTZ - CONAMU[3]

NIEVES RICO IBAÑEZ,
Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL

En primer lugar, quiero agradecer al Consejo Nacional de las Mujeres y a su Directora Ejecutiva y a la Comisión Interministerial de Empleo por la invitación a participar en este Seminario. Al mismo tiempo, quiero hacerles llegar nuestra satisfacción porque este Seminario forma parte de los esfuerzos impulsados desde el proyecto que la CEPAL ha desarrollado durante los dos últimos años, cuyo principal objetivo fue fortalecer en tres países de la región, entre ellos Ecuador, la formulación de políticas públicas con equidad de género, así como fortalecer la incorporación del enfoque de género al interior del propio trabajo que la CEPAL realiza en la cooperación al desarrollo que proporciona a los países.

En esta intervención voy a presentarles las características más importantes, los logros y los desafíos del proyecto ejecutado, con el apoyo financiero de la GTZ, y que partió con la firma de un Convenio de Cooperación entre la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL y el CONAMU (mayo de 2.000).

En América Latina hay una aceptación cada vez más amplia de la importancia de incorporar transversalmente un enfoque de género en las políticas públicas e instituciones de desarrollo, como condición necesaria para alcanzar un desarrollo integral, eficaz y equitativo para los países. No obstante, existen todavía pocas experiencias sobre cómo llevar a cabo prácticamente este proceso.

En respuesta a esta necesidad, el proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales", se propuso fortalecer el proceso de institucionalización del enfoque de género en la formulación de políticas en el ámbito económico-laboral. Esto se llevó a cabo mediante la aplicación de una estrategia metodológica participativa, flexible y sensible a las situaciones y ritmos de los países, así como a las peculiaridades de los sectores económicos involucrados, lo cual lo ha caracterizado como un proyecto dinámico y complejo, donde el liderazgo y las decisiones están en manos de las instituciones de cada país, haciendo del proceso una fuerza principalmente endógena.

3. Mayor información sobre el proyecto en www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/Default.htm

Un desarrollo económico y social con equidad requiere diseñar marcos integrales de política y de la consolidación de una institucionalidad fuerte. La institucionalidad de género ha tenido un gran desarrollo en la región en las últimas décadas -tanto desde el punto de vista legal como del aparato gubernamental-. Sin embargo, hay desafíos importantes por lo menos en tres niveles, sin cuyo mejoramiento el cambio institucional será sólo parcial, y en los cuales el proyecto pretendió incidir intencionadamente.

El primero de ellos tiene que ver con la consolidación técnica; el segundo con el poder efectivo y la capacidad de concertación al interior del aparato del Estado, en cuanto a las decisiones que se adoptan en sectores considerados "duros" como son los económicos. El tercero se asocia con la débil penetración que todavía tiene la preocupación por la equidad de género en la sociedad civil en general, especialmente entre el empresariado y los sindicatos, y la no siempre fluida relación entre las organizaciones no gubernamentales de mujeres y la acción estatal, así como la falta de articulación entre la producción de conocimiento y la formulación de políticas públicas.

Respecto al fortalecimiento técnico, vimos la necesidad de reforzar las capacidades instaladas en los países, en especial de las Oficinas de la Mujer como parte de un proceso más amplio del cual son expresión, el de la legitimación e institucionalización de la equidad de género como nueva problemática en la sociedad y en el Estado. En esa dirección, se buscó reposicionar el sentido del trabajo de las Oficinas en problemáticas insuficientemente abordadas hasta el momento, como es el empleo en sectores estructurados de la economía, aumentando su visibilidad y su capacidad de convocatoria. El hecho que al comienzo del proyecto en Ecuador, el CONAMU se integrara a la revisión de la Propuesta del Plan de Empleo liderada por el Ministerio de Trabajo y los Ministerios del Frente Social, así como en el Acuerdo Nacional de Voluntades del Ministerio de Turismo que busca la colaboración intersectorial en beneficio del sector, resultó -a nuestro entender- un impulso importante. El fortalecimiento técnico también se expresó en las solicitudes que comenzó a recibir el CONAMU para extender la capacitación que imparte, como por ejemplo la Cámara de Turismo para incorporar la perspectiva de género en los programas de capacitación para turismo y hotelería.

Al mismo tiempo, se consideró importante producir cambios en las agendas institucionales de los ministerios sectoriales, a partir de asumir como "problema" que les compete la desigualdad de género. Esto implica asumir nueva información y argumentos, tanto como reorganizar sus campos y modos de intervención. El estudio realizado por Martha Ordoñez "El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género" permitió recopilar y difundir información estadística antes dispersa y no analizada, a la vez que facilitar el diálogo intersectorial y el diseño de una estrategia interinstitucional.

Precisamente, un elemento crucial en la estrategia impulsada, fue contribuir al sustento político de la institucionalización mediante el fortalecimiento de la cooperación y el diálogo intersectorial. Con este objeto se facilitó la participación democrática y directa de distintos actores gubernamentales -desde sus áreas específicas de competencia- quienes, convocados y liderados por las Oficinas de la Mujer, a través de un clima favorable hacia el cambio, alcanzaron compromisos políticos significativos en un corto período de tiempo. Esto a su vez, tuvo un fuerte impacto en el fortalecimiento de la trama institucional ya existente. Como ejemplo de lo logrado en este nivel, en Ecuador el CONAMU se integró y participó activamente en la creación y liderazgo de la Mesa de Trabajo "Turismo y Equidad". En este contexto, se destaca la firma de un Acuerdo de Colaboración entre el CONAMU y el Ministerio de Turismo (diciembre de 2.000). En este esfuerzo, el involucramiento directo de la Directora Ejecutiva del CONAMU, Arq. Miriam Navar, y de la Ministra de Turismo, Sra. Rocío Vasquez, permitió darle agilidad al proceso, a la vez que incluir metas y compromisos al más alto nivel.

De manera coherente, el tercer nivel de intervención se basó en el convencimiento de que el ámbito de las políticas públicas resulta el punto de encuentro de intereses colectivos, más que un sinónimo de las actividades del Estado; por lo que es necesario apelar a la capacidad de las sociedades para impulsar consensos. Otro objetivo fue sensibilizar e involucrar a instituciones privadas, para construir sinergias e instancias de diálogo y participación de un amplio rango de actores sociales, académicos, políticos y económicos. Las actividades se dirigieron a generar un clima propicio, caracterizado por la confianza, y a crear sistemas eficaces de coordinación a partir de la identificación de objetivos comunes y estrategias compartidas, produciéndose alianzas y compromisos mutuos.

Consideramos la institucionalización del enfoque de género un proceso, no un fin en sí mismo. El enfoque de género propone nuevos criterios en la definición de las políticas públicas interpelando la distruibución del poder en nuestras sociedades; incorporando las necesidades de la mujeres y potenciando su autonomía. Se persigue así un objetivo político: la equidad

En este punto, me parece sumamente importante dejar constancia de la variedad de las integrantes de la Mesa Turismo y Equidad: el CONAMU, los Ministerios de Turismo, Trabajo y Medio Ambiente, la Corporación Financiera Nacional, la Cámara de Turismo de Pichincha, los Municipios de Cotacachi y de Quito, la Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas y Negras, el Comité Técnico Asesor de Empleo y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, entre otros. En ese sentido, la construcción de consensos constituyó una de las estrategias fundamentales del proceso, que permitió visibilizar los aportes de cada uno de los actores y las oportunidades que implica el trabajo coordinado, sobre todo para lograr sostenibilidad de los esfuerzos y compromisos impulsados.

A partir de esta perspectiva, los fines son la equidad social, una mejor distribución de los recursos, la ampliación de las oportunidades de las personas, el ejercicio de la ciudadanía y la superación de la pobreza. La estrategia implementada fue de transversalidad. Las principales herramientas: los mecanismos de ins-

titucionalización de carácter técnico y político y el cambio o la ampliación de la agenda pública.

La institucionalización de enfoques como el de género, transversales desde la perspectiva de los actores sociales, intersectoriales considerando las áreas temáticas que cruzan, no debe verse sólo como una integración, ni como una adición a las estructuras y objetivos ya existentes. La institucionalización hace referencia a los objetivos y actividades de las propias organizaciones, tanto como al conjunto de reglas formales (leyes, regulaciones, acuerdos, convenios) e informales (ética, confianza) y sus mecanismos de ejecución al interior del aparato del Estado y en relación con la sociedad civil.

Nos situamos así, en una nueva forma de hacer políticas, en el paso de un paradigma que acentuaba las ideas de planificación "desde arriba" -como concepto ordenador de la actividad estatal- a un modelo de políticas públicas intersectoriales y a la gestión estratégica de esas políticas, donde se expresan las demandas sociales y territoriales, así como la concertación de intereses, en el marco de la modernización del Estado.

De este modo, los productos y plazos del proyecto superan los límites temporales demarcados por el financiamiento. Hay una apuesta por el mediano plazo, por un proceso que para ser sostenible requiere del afianzamiento del trabajo coordinado, de la apropiación de los actores institucionales del principio de equidad de género, de compromisos con el sentido político y las propuestas que emanan de los estudios, de agendas de investigación y de políticas consensuadas y priorizadas, no sólo según principios pragmáticos, sino también éticos.

En este marco, un importante logro del Ecuador fue la firma de la Agenda Intersectorial (marzo de 2001) por parte de organismos del Estado del ámbito central y local, organizaciones no gubernamentales y organizaciones empresariales. En dicha Agenda quedan establecidos los lineamientos de política, las estrategias y las acciones intersectoriales a la que se comprometen las distintas organizaciones.

¿Por qué focalizar la institucionalización en las políticas económico-laborales?

Una conclusión común para todos los países de América Latina producto de un diagnóstico realizado en la CEPAL, es que la institucionalidad de género es aún incipiente en las políticas laborales y económicas. Los fondos y programas para mejorar las condiciones laborales de las mujeres continúan estando concentrados en proyectos de tipo asistencial y/o en aquellos que las apoyan fundamentalmente en su rol de madres-esposas, pero no de agentes económicos. Así mismo, a pesar que la economía figura como un área destinataria para el trabajo por la igualdad de género en muchos de los países, e incluso se encuentra es-

pecialmente considerada en los Planes de Igualdad de Oportunidades, como es el caso del PIO de Ecuador; la formulación y ejecución de políticas y la asignación de recursos con impacto en lo laboral y económico son limitadas. Todo lo cual plantea claramente la necesidad de fortalecer el trabajo en este área.

El proceso de institucionalización no se puede reducir a un proceso unidireccional que se da paso a paso, sino que hay que identificar múltiples puntos de entrada y requiere prestar atención a qué cambios ocurren tanto en el ámbito técnico como político. En este marco, se seleccionó como el área privilegiada de intervención el empleo en sectores determinados de la economía.

Esta decisión obedece a que América Latina enfrenta actualmente importantes problemas y desafíos en este ámbito. Entre ellos destacan: a) un mercado laboral inestable y generador de grandes incertidumbres para la población; b) crecientes niveles de desempleo y subempleo; c) flexibilización y desregulación con impactos negativos sobre la calidad del empleo; d) políticas laborales ausentes o muy limitadas, en un contexto donde el pleno empleo ha dejado de ser una condición de una macroeconomía sana. Además, el ámbito laboral permite la articulación entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo, a la vez que facilita la vinculación de los niveles macro, meso y micro económico, y, pone en evidencia la articulación entre lo privado y lo público, entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo. Asimismo, el empleo de calidad forma parte de los encadenamientos favorables entre recursos humanos y una mejor distribución de los recursos productivos, lo que produce nexos positivos entre crecimiento y equidad.

El trabajo constituye también unos de los espacios donde se libra la disputa por la superación de la pobreza y la ampliación de la ciudadanía. Para las mujeres latinoamericanas, los derechos económicos y sociales representan en este momento, la dimensión más devaluada de su ciudadanía. La debilidad de su autonomía económica va acompañada de falta de habilitación en todas las demás dimensiones de su autonomía: física, política y sociocultural.

Dos de las interrogantes que guiaron el trabajo realizado y que encuentran respuesta en el documento elaborado son: ¿Bajo qué condiciones se compatibilizan los objetivos de más y mejores empleos, equidad de género y desarrollo económico? ¿Qué desafíos de política, en particular en el ámbito de la coordinación entre instituciones públicas, organismos no gubernamentales, asociaciones empresariales y de trabajadores entraña esta ecuación de tres metas simultáneas?. En este marco, destaca la consideración -como "problema a abordar"- de no sólo los efectos sociales de las políticas económicas y sus impactos diferenciales de género, sino también de los sesgos existentes en la formulación de esas políticas y en los mecanismos ejecutores y contralores.

¿Por qué el sector turismo?

En cada país se seleccionó para intervenir un sector de la economía. Esto se realizó de manera participativa entre la Oficina Nacional para la Mujer y otros actores gubernamentales, organizaciones de mujeres y expertos de centros académicos. De este modo, se acordó trabajar sobre el empleo en el sector salud en Argentina, el sector turismo en Ecuador y el sector de la maquila en El Salvador.

Los principales criterios de selección fueron: a) importancia estratégica del sector en el desarrollo del país según indicadores económicos tradicionales (participación en el producto interno bruto, nivel de inversión pública y privada); b) presencia significativa de mujeres empleadas según indicadores sociolaborales; c) sector en expansión o en situación de reforma; d) sector generador de empleo.

La selección también obedeció, al convencimiento de que un tema alcanza su incorporación a la agenda pública, en la medida que se vincula al proceso político del momento y con temas que ya están incorporados en dicha agenda. De este modo, la selección del sector turismo en Ecuador, tuvo una base importante, en el hecho de que el gobierno optó por impulsar el turismo como sector básico y estratégico del desarrollo económico nacional, dada su contribución al ingreso de divisas y a disminuir el déficit fiscal, así como su importancia en la generación de empleo, movilizando recursos estatales para potenciarlo.

La información, un elemento crucial para los procesos de institucionalización

Debido al carácter técnico-político del proceso de institucionalización, se le otorgó un papel central a la interacción entre el conocimiento y la decisión política. Por esto, se realizaron diagnósticos sobre el sector económico seleccionado, como el ya mencionado de Martha Ordoñez, basados tanto en fuentes secundarias como en entrevistas y talleres de trabajo; para cuya elaboración se convocó -en diferentes ocasiones- a variados actores institucionales; quienes aportaron información, validaron los análisis y consensuaron las propuestas de políticas públicas.

Los estudios realizados constituyen un aporte al conocimiento, en la medida que exploran nuevos tópicos asociados a los procesos de modernización y globalización económica que afectan a los países. No sólo reflejan la situación de las mujeres sino también contribuyen a develar debilidades estructurales de los mercados de trabajo y de los estilos de desarrollo adoptados.

En los diagnósticos, se buscó, desde una perspectiva de género: a) describir el peso y el papel del sector en el crecimiento económico en los años noventa; b) describir los procesos de expansión, contracción o reforma del sector; c) carac-

terizar el mercado laboral del país y en especial el del sector; d) analizar el empleo femenino, en relación al masculino e) identificar cuánto aportan y cuánto se benefician del desarrollo del sector las mujeres; f) reflejar el estado de la institucionalidad del principio de equidad de género; g) realizar propuestas de políticas y de investigación para que sean debatidas, negociadas y consensuadas intersectorialmente.

Los diagnósticos tuvieron un punto de partida diferente al usual en el pensamiento económico convencional. Estuvieron destinados a identificar y profundizar un problema: la desigualdad de género en el empleo y a analizar los mecanismos económicos, sociales y culturales que la sustentan. Se incorporaron variables de diferentes ámbitos, partiendo del supuesto que la política económica no debería consistir en lograr equilibrios abstractos, sino en buscar equilibrios entre los objetivos económicos indispensables para el bienestar de la población y alcanzar la equidad entre los diferentes sectores sociales.

Por otra parte, los estudios estuvieron destinados a ser un insumo importante en la definición de una agenda de investigación y en la formulación de políticas equitativas, mediante un proceso, cuyo objetivo es que, tanto los decisores como los técnicos, identifiquen y adopten la desigualdad de género en el empleo como un problema imprescindible de afrontar mediante la adopción de políticas dirigidas a este fin. Es decir, convencer sobre la legitimidad del problema, contribuyendo a los fines de cada institución. De esta manera, los diagnósticos constituyeron la piedra basal de los acuerdos y las estrategias consensuadas, donde se explicitan los compromisos de cambio en la gestión gubernamental. En esta dirección, es sumamente importante destacar que, el estudio sobre el empleo en el sector turismo ha ido acompañado de un ejercicio de concertación como el legado más importante de este proyecto: los procesos y aportes que ha significado el encuentro entre personas e instituciones que partieron buscando el respeto a los derechos y terminaron penetrando el núcleo duro del modelo económico, que no es otra cosa que el de las políticas económico-laborales.

Los estudios aportan datos, pero también aportan en la identificación de los vacíos de información. Además, los estudios aportan hallazgos y conclusiones de interés para debates más amplios que los tradicionalmente vinculados a la situación de las mujeres en el ámbito laboral. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, el estudio realizado indica dos hechos que ameritan mayor reflexión: 1) que los períodos de crecimiento económico y de mayor generación de empleo no implican disminución de las desigualdades sociales, 2) que las mayores brechas de género en el empleo estén acompañadas de mayores niveles de capacitación de las mujeres, respecto a los varones, lo que conduce a evaluar los retornos de la educación de las mujeres en cuanto a ingresos.

Lecciones aprendidas

Entre las lecciones aprendidas del proceso, que incluyen logros, obstáculos y desafíos, quisiera destacar brevemente las siguientes:

1) Las ventajas de una metodología que combina intersectorialidad, coordinación, participación y consenso.

La idea fuerza que nos queda en esta tarea es la de lograr consensos y no imponer u ordenar "desde arriba o desde afuera", ya que si el proceso no se realiza en el marco del diálogo y cooperación intersectorial se pone en juego la transversalidad, así como su sostenibilidad. En este sentido, ha quedado demostrado que el trabajo interinstitucional ofrece muchas oportunidades, ya que potencia los recursos humanos y económicos, las propuestas y las acciones adquieren una visión integral contrarrestando la tendencia a la fragmentación y sectorización que suele caracterizar el trabajo estatal. Además, la participación de distintas instituciones en la formulación de propuestas consensuadas dan legitimidad al proceso y garantizan una mayor gobernabilidad.

Se han fortalecido los vínculos ya existentes entre las instituciones, han surgido nuevos nexos institucionales y se han sumado nuevas instancias al proceso. En general el proyecto ha logrado poner en la agenda de estas instituciones, no sólo la necesidad de trabajar sobre políticas laborales con equidad de género, sino también la necesidad de trabajar intersectorialmente y coordinar acciones. Al respecto, también hay que indicar que se responde a una demanda real de coordinación entre los distintos organismos públicos y privados responsables de la implementación de políticas y programas destinados a mejorar de manera sinérgica el empleo y la equidad de género.

El intercambio entre distintos actores se puede considerar como una actividad de sensibilización en sí, que despierta el interés de los involucrados para capacitarse en formas de incorporar la perspectiva de género en su trabajo. La metodología participativa permitió aumentar el número de quienes se sienten afectados por la desigualdad de género, la apropiación del principio de equidad en su accionar y propició un incremento de la responsabilidad social. Además, el hecho de no seguir fórmulas estrictas ha entregado la posibilidad de ir ajustando el diseño a los ritmos propios, sin demorar el proceso.

2) El carácter técnico-político del proceso de institucionalización

El trabajo conjunto, coordinado e intersectorial hace posible que se combinen las instancias técnicas y las político-institucionales, de manera que el establecimiento de agendas y objetivos comunes, así como de estrategias compartidas y compromisos mutuos, permite fortalecer la trama institucional existente y ge-

En los tres países: Argentina, Ecuador y El Salvador, hay déficits importantes, no sólo en cuanto a información desagregada por sexo, sino también sobre los sectores económicos seleccionados, debido a la falta de desagregaciónpor rubros existentes. En esta dirección, es importane destacar la generación de demandas de información estadística, la que ha tenido un impacto en los productores y ha llamado la atención sobre la importancia de los indicadores y las estadísticas de género como instrumentos de política.

nerar nuevos enlaces. A su vez, la voluntad política de alto nivel debe estar acompañada del desarrollo de instrumentos técnicos que permitan sostener esa voluntad, al mismo tiempo que llevar a la práctica los acuerdos asumidos.

3) La importancia de contar con estudios sectoriales de calidad

Resulta vital destacar el papel movilizador que juegan los estudios en un contexto caracterizado por la falta de relación entre conocimiento y formulación de políticas públicas. Este rol de agente movilizador se verificó tanto en las Oficinas de la Mujer, como en los ministerios sectoriales y organizaciones de la sociedad civil, demostrando que los insumos técnicos de calidad aumentan la capacidad de convocatoria para proponer de manera participativa, informada y consensual las estrategias y programas que los sectores económicos requieren para contribuir al empleo de manera mas justa, equitativa y eficiente.

4) La falta de información estadística oficial de difusión de los datos existentes dificulta la labor de negociación y coordinación entre las instituciones

Los insumos de calidad aumentan la capacidad de convocatoria

En este sentido, mejorar la producción de información estadística desagregada por sexo, desarrollar indicadores de género y fortalecer los canales de difusión e intercambio de la información, siguen constituyendo desafíos para la adopción de decisiones y garantizar la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

5) La articulación de los acuerdos con los planes de desarrollo de los países y la agenda pública nacional e internacional

El proceso dejó patente la importancia que para definir los acuerdos intersectoriales para la equidad de género, se consideren, además de los resultados de los estudios, las obligaciones de los gobiernos emanadas de los acuerdos internacionales y nacionales, los procesos de descentralización y de participación ciudadana. También se vio la necesidad de vincularlos con los planes nacionales y locales de desarrollo, como un marco propicio para la institucionalización del enfoque de género.

La sostenibilidad de los acuerdos interconstitucionales, requiere de procedimientos eficaces para concretar acciones de impacto múltiple, aseguradas con financiamiento y sistemas transparentes de gestión.

El desafío es poner en acción medidas concretas y traducir compromisos políticos en recursos humanos y financieros.

6) Acompañar los acuerdos marco con el diseño de planes y programas con actores, compromisos y recursos identificados y comprometidos

Los convenios entre ministerios y otros organismos han resultado ser mecanismos eficientes para la continuidad de los procesos de institucionalización, que incluso han hecho frente a la inestabilidad política y económica. Pero la sostenibilidad de los acuerdos interconstitucionales requiere de procedimientos eficaces para concretar acciones de impacto múltiple aseguradas con financiamiento y sistemas transparentes de gestión.

Por esto, es necesario que los acuerdos determinen responsabilidades institucionales y establezcan medidas de política, especificando programas y proyectos. No es suficiente la voluntad política expresada en acuerdos. Los temas en la agenda pública no se mantienen solos; ésta se encuentra sometida a permanentes presiones ejercidas por distintos actores para incluir nuevos temas y otorgar nuevas prioridades. Sólo la presencia y actuación permanente de actores institucionales, lograrán dar legitimidad y estabilidad a los consensos alcanzados. Ahora el desafío es, precisamente, poner en acción medidas concretas y traducir los compromisos políticos en recursos humanos y financieros.

7) El proceso para institucionalizar el principio de equidad de género en las políticas económico-laborales debe contribuir al debate sobre el rol del Estado

El equilibrio entre los roles y recursos del Estado constituye un desafío pendiente. Muchas veces, la institucionalización del principio de equidad de género en la formulación de políticas públicas, se ve limitada por la contradicción suscitada por la redefinición del papel del Estado que restringe su tamaño y competencias y, por otro lado, amplía su rol de garante de pleno ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales de la ciudadanía. Se requiere así profundizar el debate respecto a las reformas institucionales en marcha, sobretodo en un momento donde los ministerios de trabajo tienen un reducido campo de acción para generar empleo y promover igualdad en el acceso y en la calidad.

8) Procesos de estas características conducen a que se desplieguen esfuerzos donde "todos ganan"

Como contribución del proyecto, se destaca que es un esfuerzo donde se benefician los gobiernos en sus distintas instancias, especialmente las Oficinas para la Mujer y los ministerios sectoriales involucrados, los diferentes órganos de la sociedad civil, así como la sociedad en su conjunto. Para la CEPAL también ha sido beneficioso; ha significado ampliar nuestra competencia en la cooperación al desarrollo, y generar demandas de los países sobre la organización, lo que redundará en el fortalecimiento del propio proceso de institucionalización del enfoque de género a su interior.

ACTIVIDADES DE OIT PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA "GÉNERO, POBREZA Y EMPLEO"

NAYA SANMIGUEL ABAD
Experta en Género del
Equipo Técnico Multidisciplinar (ETM) Países Andinos
Organización Internacional del Trabajo, Perú

1. Introducción

Aunque cada vez es más frecuente en la región organizar actividades y encuentros relacionados con los temas de derechos económicos y laborales de las mujeres; sin embargo, y lamentablemente, todavía sigue siendo excepcional encontrar convocatorias a seminarios o mesas de debate donde el tema de género sea incorporado como condición fundamental para la elaboración de políticas y propuestas de la generación de empleo en los países. Por lo que quiero felicitar esta iniciativa del Consejo Nacional de la Mujer y del Comité Técnico Asesor de Empleo de Ecuador por tan afortunada y todavía innovadora actividad en los Países Andinos, y por haber logrado convocar alrededor del tema, no sólo a varias instancias de gobierno encargadas de promover políticas de empleo en el país, presentes en la Inauguración y en el desarrollo de las jornadas (Ministerio de Turismo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Comisión Interministerial de Empleo), sino también a representantes del Programa PROFECE, del Ministerio de Trabajo de Perú, y del Servicio Nacional de la Mujer de Chile (SERNAM), y a varias organizaciones de la sociedad civil ecuatorianas involucradas en el tema; además de organismos internacionales como CEPAL, UNIFEM, y OIT a quien represento. Por otra parte, me parece relevante que el encuentro se haya dividido en dos sesiones de trabajo diferenciadas: por una parte un Seminario sobre "Políticas de Empleo y Género", cuyo objetivo fue intercambiar información sobre las distintas iniciativas de políticas de empleo puestas en marcha en Ecuador y en la región, para analizar los resultados y proponer acciones orientadas a incorporar el enfoque de género en los planes y programas del sector público; y un segundo día de Taller, en el que a partir de un debate sobre la realidad institucional, económica, social y política del país, se acuerden acciones concretas sobre la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas, así como el

establecimiento de una Mesa de "Empleo y Género" que elabore propuestas y realice un seguimiento a las acciones planificadas a futuro, en los temas que nos convocan.

Por todo ello, agradezco a las organizadoras la oportunidad que me brindan con esta invitación y, espero que como institución puedan hacerse aportaciones que enriquezcan este proceso en relación a la incorporación del enfoque de género en los programas públicos de empleo en Ecuador.

2. La OIT y el enfoque de género en la agenda del Trabajo decente. [4]

La OIT desde el año 1999 acuña el concepto de trabajo decente, como meta última que hace referencia a lo que se conoce por trabajo digno, o trabajo de calidad y productivo, realizado en condiciones de libertad, seguridad, dignidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Para lograr avances en la consecución del trabajo decente en todos los países del mundo, se definen cuatro Objetivos Estratégicos: El primero es la promoción de principios y derechos fundamentales, materializados a través de convenios y normas internacionales que los países ratifican en un compromiso de adecuación legislativa nacional a los contenidos de dichos convenios. Uno de los principios fundamentales del trabajo que promueve la OIT con carácter universal, es el principio de igualdad, que se plasma en dos convenios fundamentales: el Convenio 100 sobre igualdad en la remuneración (1951, y el 111, sobre no-discriminación en el empleo y la ocupación (1958); el segundo objetivo está relacionado con la creación y mejora del empleo para todas las personas, directamente relacionado con el tercer objetivo, para la ampliación y alcance de la Protección Social, y un cuarto para el fortalecimiento del tripartidismo y el diálogo social.

Para lograr la materialización de esos objetivos, la OIT está integrada por tres constituyentes fundamentales, que son: gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores y trabajadoras, en una búsqueda continua de diálogo y consenso para que la normativa internacional se cumpla en los países y, pueda alcanzarse un marco mínimo de derechos laborales para las personas.

La OIT, desde su creación en 1919, incorpora en su mandato la defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras para lograr una sociedad más justa. Ya desde 1944, se hace referencia a la Igualdad en la Declaración de Filadelfia, documento que establece la finalidad y objetivos de la organización, donde queda manifiesto que "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades".

4. Toda la información aquí presentada ha sido extraída de documentos, folletos informativos, publicaciones e informes técnicos elaborados por la OIT, y puede encontrarse su referencia en la bibliografía adjunta.

La Declaración de principios y derechos fundamentales de OIT, redactada en 1995, como aportación para el seguimiento de los compromisos establecidos por las agencias del sistema de Naciones Unidas en la Cumbre Social de Copenhague, refuerza la necesidad de ratificación y cumplimiento por parte de todos los países; de 7 convenios de carácter fundamental, como una agenda mínima en el mundo del trabajo y la economía mundial, entre los que se encuentran aquellos relativos a la Igualdad, para reforzar el desarrollo sostenible y la democracia en los países.

Para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia, es necesario que los países ratifiquen y cumplan los 7 convenios fundamentales, entre los que se encuentran aquellos relativos a la igualdad.

Otro de los hitos internacionales que marca pautas concretas para fortalecer la incorporación del enfoque de género en las actividades de las agencias de Naciones Unidas y de los organismos de cooperación al desarrollo, es la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Pekín: Igualdad, Desarrollo y Paz; en la que se redacta la Declaración y Plataforma de Acción, a 10 años, donde entre las 12 áreas prioritarias que plantea, al menos 3 de ellas están directamente relacionadas con las líneas de actuación de OIT y, que podríamos resumir en: erradicación del trabajo infantil, lucha contra de la pobreza y empleo productivo, mejora de las condiciones de trabajo y protección social y, cumplimiento de la normativa internacional referida a las mujeres trabajadoras. A partir de la Plataforma de Acción, las agencias de cooperación tienen el mandato expreso de establecer los mecanismos necesarios para la integración del enfoque de género, en todas sus acciones, de manera institucionalizada y, de promover la igualdad de género entre las contrapartes a las que apoyan técnicamente en todos los países, mediante acciones positivas.

Desde el nombramiento del Señor Somavia como Director General de la OIT en 1999, ese compromiso histórico se fortalece de manera expresa, al proponer la integración del enfoque de género en la política institucional de la organización y en la agenda del trabajo decente, como herramienta de carácter transversal en sus cuatro objetivos estratégicos, incuestionable para conseguir dicha igualdad entre los constituyentes. Este planteamiento queda de manifiesto en la sucesión de algunos hechos que dan muestra de ese interés y voluntad: En el discurso del Director General el 8 de marzo de 1999 declara su compromiso personal e institucional con la igualdad de género; en diciembre del mismo año se edita una Circular sobre igualdad de género y *gender mainstreaming* (la principal postura respecto al género) para la OIT, y la Oficina para la igualdad de Género es incorporada a Gabinete, sustituyendo a Femmes, con mayores competencias, de acuerdo a su carácter transversal y prioritario dentro de la organización. En octubre del 2001 se aprueba el Plan de Acción en materia de género, que será revisado y renovado sucesivamente cada año, en los Encuentros Interregionales de Consulta sobre *gender mainstreaming*, celebrados en el Centro de formación de Turín. En febrero del 2002 tuvo lugar el último de los encuentros, organizado por la Oficina para la Igualdad de Ginebra y el equipo de género del CIF, en el que se mostraron los avances en cada región y se estable-

cieron acuerdos concretos para una mayor coordinación, unificación de estrategias y mecanismos de planificación, gestión, indicadores de progreso, monitoreo y evaluación. De especial relevancia es la primera fase de auditorías de género, que han tenido lugar en 15 oficinas de OIT en todo el mundo y, la elaboración del Tercer Informe Global de Seguimiento de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo que será presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en el 2003, sobre No Discriminación en el Empleo y la Ocupación. Otro de los avances más significativo de los últimos años, ha sido la revisión y aprobación del Convenio sobre la Protección a la Maternidad, ahora Convenio 183, en junio del 2000.

La OIT integra el enfoque de género en su política institucional y en la agenda de trabajo decente.

Por otra parte y de forma directa, cada uno de los Sectores que componen la estructura de laOIT en la Sede Central, va estableciendo mecanismos propios para una mejor incorporación del enfoque de género en su gestión, tal y como sucede en el Sector de Empleo que constituye el Programa de Promoción de Género (GENPROM), para reforzar las actividades técnicas relativas a género en su ámbito de aplicación con los constituyentes, mediante la generación de un sistema de información básica actualizada sobre el tema, de carácter mundial, con instrumentos teóricos, analíticos y operativos que sean útiles a los países; una labor de concienciación sobre el tema de igualdad de género en el empleo y, una acción directa que se materializa a partir del Programa Internacional de cooperación técnica "Más y mejores empleos para las mujeres"; a través del cual, Genprom ayuda a diversos países a formular y aplicar planes nacionales de acción, que contienen asesoría para consolidar estructuras institucionales y legales, con capacitación específica para los agentes ejecutores, formación profesional y recopilación de lecciones aprendidas y materiales didácticos, con el objetivo de mejorar competencias técnicas, y mostrar formas de lograr un impacto sostenible en el tiempo. El programa que inició en países de otras regiones del mundo, como Estonia y llegó a América Latina para apoyar la política nacional de empleo en México, a través de la cooperación técnica con el Ministerio de trabajo, la anterior Comisión nacional de la Mujer, así como organizaciones de empleadores y trabajadores del país.

Se necesita concienciar sobre la igualdad de género en el empleo. La OIT proporciona asistencia técnica a través del Programa "Más y mejores empleos para las mujeres"

3. Avances para la igualdad de género en América Latina. Período 1999/2002[5].

Los cambios promovidos en materia de género en la Sede Central de OIT, revierten en cada una de las regiones y concretamente en América Latina, se pueden destacar algunos avances significativos relacionados con cada uno de los 4 objetivos estratégicos para la consecución del trabajo decente:

3.1 Fortalecimiento de capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género en la OIT en la región:

5. Información obtenida del documento interno de OIT Avances en el tema de género en América Latina, 1999/2002, elaborado por Laís Abramo y Nava San Miguel, para el Informe Regional, y de las Aportaciones del área de género para el Informe Bianual de los Países Andinos (en prensa).

I. En Diciembre del 2001, es adoptada la Estrategia para la transversalización de la dimensión de género en la agenda de Trabajo Decente de la OIT para América Latina y el Caribe, en la reunión del Equipo Regional Ampliado de Trabajo Decente, realizada en Lima y firmada por el Director Regional de las Américas. Se elabora en agosto de 2001 la Estrategia de género para los Países Andinos.

II. Realización de tres Encuentros Regionales de Consulta y Programación con diferentes sectores, las especialistas de género y los especialistas que trabajan en los distintos ETMs (Equipos Técnicos Multidisciplinarios), con el objetivo de sensibilizar a los equipos, desarrollar capacidades técnicas para el análisis de género, priorizar y planificar acciones de manera conjunta, para la incorporación del enfoque de género en las diferentes áreas de acción de OIT. Hay que destacar para el tema que nos ocupa que el Primer Taller de Consulta y Programación realizado fue sobre Empleo y Género (Santiago de Chile, 28-29 de abril de 1999); muy importante, y vinculado también a la mejora de las condiciones de empleo, fue el Segundo Taller sobre Promoción de la Protección Social para todos: Nuevos desafíos para la incorporación del enfoque de Género, (Lima, 28 al 30 de Noviembre del 2001) y por último, el Taller de Consulta, Evaluación y Planificación de Actrav/Género en América Latina (Ginebra 15 y 16 de abril del 2002).

III. Realización de un Taller de Capacitación en Género en el Equipo Técnico Multidisciplinar de San José, realizado en abril del 2000.

IV. Finaliza la primera fase de Auditorías de género en la Oficina de área de Brasilia, en abril del 2002.

3.2 Sistema de información y análisis laboral

Producción de información e investigación continua y actualizada de datos desagregados y comparados por sexo, definición de indicadores y análisis de género sobre diferentes aspectos de la Agenda del Trabajo Decente, con el objetivo de clarificar y aportar información básica para la elaboración de planes que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, reduzcan los déficits de equidad existentes en la región en esa materia.

Las principales líneas de investigación desarrolladas en el período 1999-2002 fueron:

- Tendencias generales de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y evolución de las brechas de equidad de género en los 90.
- Costos laborales desagregados por sexo.
- Brecha de ingresos entre hombres y mujeres en los 90.
- Negociación colectiva y equidad de género en América Latina.

- Calidad del empleo de las mujeres en los países del Mercosur y Chile.
- Trabajo a domicilio en América Latina.
- Condiciones de vida y trabajo de las mujeres en la maquila centroamericana.
- Participación laboral y sindical de las mujeres en el Perú durante la década de los 90.

Las acciones de más impacto en esa área han sido: a) la desagregación por sexo de los datos tradicionalmente publicados en el Panorama Laboral y la inclusión, desde 1999, de un aspecto de género entre los temas especiales publicados en cada número; b) la contribución a la desagregación por sexo de estadísticas oficiales en algunos países (tema de Costos Laborales en Chile y los indicadores de seguimiento de políticas de generación de empleo y combate a la pobreza en Santo André, Brasil).

Algunos de los materiales citados van a ser entregados al CONAMU, como aporte de información que puede ser utilizada para enriquecer el debate sobre Empleo y género, durante estas jornadas, y como fuente para las futuras acciones de la Mesa de "Empleo y Género" y todas las instancias que la constituyan (Se adjunta lista de materiales entregados en el punto 5 de este artículo).

3.2 En Promoción de los Derechos Fundamentales

Se ha apoyado a los constituyentes de la OIT en diversos países en la promoción y la implementación de los Convenios 100 y 111. Se destacan:

a) Programa Brasil Género y Raza;
b) Apoyo al Programa de Incorporación del Enfoque de Género en el Observatorio Social de la CUT-Brasil.
c) Difusión, sensibilización y promoción para su ratificación y cumplimiento de los convenios relativos a la Igualdad (también 156 sobre responsabilidades familiares y 183 de la Maternidad) en las organizaciones sindicales de los Países Andinos, en los encuentros subregionales y capítulos país de COMUANDE en Perú y Colombia (Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas), y en los talleres organizados por COMUT en la región (Consejo de la Mujer Trabajadora de la ORIT).

Se ha hecho una importante contribución regional al Informe Global sobre la No Discriminación, que será presentado a la CIT en 2003, principalmente por medio de las informaciones e indicadores sobre la forma de manifestación de algunos de los mecanismos de discriminación, y sobre la naturaleza y la magnitud de los déficits de equidad de género existentes en la región, que derivan de las informaciones y análisis publicados en el Panorama Laboral (en especial sobre los costos laborales y la brecha de ingresos). Los resultados de la investigación sobre costos laborales desagregados por sexo fueron públicamente re-

conocidos, tanto por los responsables de la elaboración del Informe Global, como por autoridades nacionales –Ministros de Trabajo y de la Mujer, representantes parlamentarios, responsables de sistemas nacionales de estadísticas- de varios países de la región (Argentina, Chile y Uruguay) tanto por su rigor y calidad técnica como por su importancia en la promoción del Convenio 100, al poner en evidencia cifras reveladoras que permiten afirmar que, la persistencia de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres no se debe a los supuestos costos laborales más elevados. También se reconoce la importancia de esa investigación en la promoción de los Convenios de la OIT de Protección a la Maternidad, ya que contribuye a cuantificar, en dimensiones reales, el bajo costo de esas medidas de protección para los empleadores.

3.4 Protección social[6]

Se ha apoyado a los constituyentes (Ministerios del Trabajo, Oficinas de la Mujer, representantes sindicales y de las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades) en forma activa y, a partir de su solicitud, en el proceso de revisión del Convenio 103, lo que ha favorecido: a) una presencia significativamente mayor de mujeres entre las delegadas a la 88ª CIT (junio 2000); b) una participación cualitativamente mejor y más preparada del conjunto de los delegados (hombres y mujeres) presentes en la CIT; c) una mayor conciencia, en diversos países, de la importancia de las legislaciones nacionales de protección a la maternidad y de la normativa internacional en esa materia, d) se ha difundido información en la región sobre el contenido del Convenio 183, y las ventajas que éste incorpora en comparación con el anterior convenio 103, incluso en algunos países se han apoyado, a solicitud de las centrales sindicales, actividades para dar inicio a la Campaña Nacional por la ratificación de dicho convenio, como la que tuvo lugar en Perú, dentro del marco del Día de la No-Violencia Contra la Mujer (Lima 25 de noviembre del 2001).

3.5 Diálogo social con enfoque de género

Se desarrollan fundamentalmente dos líneas de acción:

I. Fortalecimiento de los departamentos femeninos de los sindicatos y de la capacidad sindical para integrar las demandas de género a sus estrategias de acción, en particular a la negociación colectiva. América Latina se destaca, en la OIT, por la gran cantidad de actividades coordinadas entre la Oficina de actividades con los trabajadores (Actrav) y las especialistas de género. Se han llevan a cabo una serie de actividades para recopilar información sobre

6. Por cuestión de coherencia con el orden que siguen los objetivos estratégicos de OIT, (1. Promoción de los derechos fundamentales, 2. Crear oportunidades de empleo e ingreso para mujeres y hombres, 3. Aumentar el alcance y la eficacia de la protección social, 4. Fortalecer el diálogo social y tripartismo) en este punto correspondería hablar sobre empleo y género en la región, pero dado que es el tema de mayor interés para el Seminario de Empleo y género en Ecuador, será tratado a continuación en un epígrafe aparte.

los procesos de participación de las mujeres en los sindicatos, sus retos y prioridades: se han elaborado "Mapas de género" en 4 países de la región (Brasil, Venezuela, Perú y Colombia), a modo de diagnósticos de las mujeres sindicalistas en los países sobre los principales problemas que ellas identifican en el mundo laboral y sindical; se han realizado "Autodiagnósticos participativos ", como base para establecer un Plan Unitario de fortalecimiento de la participación de las mujeres en las Centrales Sindicales de Colombia y un Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Centrales Sindicales del Perú. Se han apoyado procesos de capacitación en género y diálogo social y han sido elaborados materiales de formación adecuados a esas realidades.

Como actividades de carácter regional se destacan:

a) El apoyo dado a la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la COMUANDE y la COMUT-ORIT (antes citadas).
b) El Proyecto Regional (Actrav/AECI) de formación sindical para el diálogo social, en el marco de cual se han realizado varias de las actividades anteriormente mencionadas. Ha comenzado un nuevo proyecto regional, sobre globalizacion y sindicalismo, se pretende profundizar esa línea de transversalización del enfoque de género y realizar seminarios nacionales sobre igualdad de oportunidades, derechos de las mujeres trabajadores y trabajo decente en los países.
c) El Proyecto Regional sobre "Negociación colectiva y equidad de género", realizado con fondos propios de la OIT. En 2002 se finaliza la 1ª fase de diagnóstico en 7 países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

II. Fortalecimiento de las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades (CTIOs) en los países del Mercosur y Chile. La OIT ha recibido solicitudes de forma permanente para apoyar el proceso de constitución y fortalecimiento de las CTIOs en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay[7]. Las Comisiones vienen siendo progresivamente reconocidas como un referente importante en materias de empleo y género, contribuyendo a relevar temas antes no incorporados en la agenda pública. Han establecido, en algunos casos, contacto con otros grupos de interés; ha participado en la discusión de propuestas legales; en la definición de Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades (Chile y Uruguay); en la elaboración de las memorias presentadas a la Comisión Sociolaboral del Mercosur, en noviembre de 2001 y, en la discusión de los informes presentados a la CIT, en temas que son de especial interés para la equidad de género en el mundo laboral. Durante el primer semestre de 2000, algunas de las CTs (Paraguay, Uruguay y Chile) participa-

7. En Chile, a partir de 2000, se crea la Mesa Mujer y Trabajo, como instancia del Consejo de Diálogo Social, que recoge y profundiza la experiencia de la CTIO existente en ese país desde 1995.

ron activamente en la discusión del proceso de revisión del Convenio 103 (Protección a la Maternidad), contribuyendo a aumentar, tanto la presencia de mujeres entre las delegaciones oficiales de las organizaciones sindicales y empresariales, como la visibilidad y coordinación de los y las representantes gubernamentales de América Latina en la 88ª CIT (junio del 2000). Las Comisiones constituyen el primer espacio tripartito dedicado al tema de la equidad de género en el empleo en el Cono Sur y son experiencias que ayudan a fortalecer los procesos más generales de diálogo social en los respectivos países.

4. Programas, proyectos y actividades sobre género y empleo en la región.

4.1 Proyectos regionales, subregionales y nacionales

En los últimos años han finalizado varios proyectos de carácter regional y subregional que consiguieron importantes avances en la mejora de las condiciones económicas, laborales y de participación en espacios de decisión de las trabajadoras en la región; aportaron soluciones concretas e innovadoras para la mejora de las condiciones de salud, protección y ambiente en las empresas, así como para la difusión y cumplimiento de los convenios fundamentales de OIT, así como el fortalecimiento del enfoque de género en políticas públicas nacionales y municipales en materia de empleo. Entre ellos podemos citar el **"Programa Regional para el fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos"**, puesto en marcha por el Centro de Formación Internacional de la OIT en Uruguay, con el apoyo del BID[8]. El Equipo Técnico Multidisciplinar (ETM) de San José de Costa Rica puso en marcha el proyecto **"Mejora de las condiciones de vida y trabajo de las trabajadoras de la maquila en Centroamérica"**, con el apoyo de los Países Bajos, que consiguió mejorar las condiciones de vida y posición sociolaboral de las trabajadoras de las maquilas y zonas francas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, a partir de cuatro ejes principales: 1) Desarrollo humano y de género de las trabajadoras de la maquila, 2) Incorporación y desarrollo de los intereses y necesidades de las mujeres al trabajo sindical, 3) Mejoramiento del ambiente laboral en las empresas, 4) Impulso a políticas públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las y los trabajadores en general y de la maquila en particular.

En el ETM de los Países Andinos concluye el proyecto **"Empleo e ingresos para mujeres pobres urbanas en tres países: Bolivia, Perú y Ecuador"** [9], con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, ejecutado desde abril de 2001 hasta marzo del 2002 en tres ciudades de la subregión andina: Lima, La Paz y Quito. El proyecto se formuló como experimental, con el objetivo de impulsar propuestas de mejoramiento de los ingresos y de la ca-

8 Para más información se puede visitar la página web www.camerlon.org.uy/mujer
9 Datos extraídos del informe final del proyecto. Para mayor información pueden visitar la web www.oiandina.org.pe

lidad del empleo de mujeres pobres urbanas, a través de programas de empleo costo-efectivos, en escala significativa, y sobre bases de sostenibilidad, a partir del apoyo a 7 iniciativas o subproyectos piloto: 4 en Perú (dos de ellos en el área de servicios: Iniciativas empresariales de producción y servicios alimentarios a partir de comedores populares, con la institución Casi y Las Mujeres Sí Podemos, programa de talleres e instalación de módulos de prestación de servicios en oficios no tradicionales para las mujeres, como son electricidad y electrotécnia, con la Asociación Aurora Vivar) y, las otras dos en el sector productivo (Talleres Eficientes y Equidad de Género, para mejorar las condiciones de salud y ambientales en talleres de confección y tejido, junto con la Institución Aconsur y Comercialización de Productos Artesanales de Junco, (Institución Ejecutora: ADC - Asociación de Desarrollo Comunal).

En Bolivia, se ha logrado articular a un conjunto de Instituciones (Comart, Alma de los Andes, Cáritas, CADEM, Estrategia Ingeniería y Desarrollo, Swisscontac) con especializaciones diversas, pero con el objetivo común de promover la capacidad de gestión, el aumento de la productividad y de la calidad de los talleres de tejido a mano en alpaca y algodón, manejados por clubes de madres y asociaciones de mujeres localizadas en las zonas urbanas y periurbanas de La Paz y El Alto. Las diversas especializaciones de las instituciones involucradas fortalecieron las capacidades técnicas y de gestión, de un conjunto de más de 100 talleres de tejedoras de tejido a mano, lo que permitió organizar una oferta, que tanto en calidad como en volumen, asegura un mejor acceso de las artesanas al mercado local e internacional.

En Ecuador se ha consolidado el CFEMO -Centro de Formación Empresarial para Mujeres en la zona Sur de la ciudad de Quito- (Institución Ejecutora: CEPAM -Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer-) zona que concentra a la mayor cantidad de población en situación de pobreza de la ciudad. El CFEMO ha desarrollado su línea de atención en capacitación y asistencia técnica en gestión de negocios, perfilando su especialización hacia la formación de empresas de prestación de servicios turísticos, al acordar al final del proyecto un convenio de cooperación con el Municipio de Quitumbe (Quito)[10]. En coordinación con CEPAM, para la incorporación del enfoque de género en sus actividades, y en el mismo universo de mujeres de la zona Sur de Quito, CEPESIU (Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano), ha desarrollado una alternativa de ahorro y crédito grupal (Sociedades Populares de Inversión), habiéndose conformado 13 SPI, integradas prioritariamente por mujeres (98% de las personas asociadas)[11].

La gestión del proyecto, se orientó especialmente a la coordinación entre las siete experiencias desarrolladas en los tres países, a la articulación de las acti-

10 Para más información sobre el proyecto: Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), en Quito, e-mail: mujer@andinanet.net

11 Para más información: Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano (CEPESIU), Quito, e-mail: domenach@cepesiu.org.ec

vidades de los subproyectos (experiencias demostrativas) así como el intercambio y coordinación interinstitucional con municipalidades y programas de empleo nacionales, que puedan garantizar la sostenibilidad a largo plazo de esas iniciativas y, al fortalecimiento de las instituciones participantes para el mejoramiento del enfoque de género en los programas de empleo e ingresos para mujeres. Paralelamente la coordinación y el intercambio entre éstas y otras experiencias emprendidas por instituciones públicas y privadas de los tres países, favorecieron el intercambio de metodologías y resultados prácticos que pueden ser rescatados como buenas prácticas por programas de empleo con enfoque de género y, para otras iniciativas que se puedan apoyar también en coordinación con otras instituciones o centro de gestión empresarial.

Vinculado al proyecto antes citado, el ETM de Países Andinos inició un proceso de revisión y adaptación de metodologías de OIT para capacitación sobre gestión de microempresas, que integraran el enfoque de género, etnia y sensibilización para la erradicación del trabajo infantil. Se está finalizando la revisión de la Metodología EGE, versión EGEMUA (Elementos de gestión empresarial para microempresas: Mujer Andina) dirigida a hombres y mujeres emprendedores con un nivel bajo de escolaridad y, se está trabajando en la adaptación del método MATYSE (Mejore su ambiente de trabajo y su empresa), para favorecer la integración y desarrollo de las mujeres en igualdad de condiciones, en los ámbitos económicos y productivos, que repercute también en cambios cualitativos en las relaciones de género en las familias y comunidades.

Otro de dos proyectos de cooperación técnica que se ha puesto en marcha en la subregión andina en este año, es el Proyecto de Cooperación técnica para el "Mejoramiento de las relaciones laborales y la Promoción de la Igualdad Económica de las mujeres en Colombia", que tendrá vigencia hasta diciembre del 2003, con el apoyo del Departamento Laboral de los Estados Unidos, USDOL. El proyecto favorecerá el diseño y/o fortalecimiento de políticas y programas de generación de ingreso y empleo con enfoque de género para la reducción de la pobreza, dirigidos a mujeres cabeza de familia, mediante la recopilación y análisis de buenas prácticas que han tenido lugar en Colombia, en el ámbito municipal y nacional. Para ello, en una primera fase, se llevará cabo un estudio sobre la participación femenina en el mercado laboral urbano y, la situación de los hogares con jefatura femenina; así como, levantamiento de información sobre organizaciones y proyectos que están trabajando en estos temas y el marco institucional para el desarrollo del programa. Por otra parte, se realiza una investigación sobre políticas de empleo y reducción de la pobreza y sus resultados con relación al impacto producido en la situación y condición de género de las personas beneficiarias. Existe una estrategia de sensibilización y capacitación de carácter tripartito para difundir conocimientos sobre los temas de género, pobreza y empleo, que favorezca una mejora en la situación económica, calidad de vida y condiciones de igualdad de las de las mujeres jefas de hogar en Colombia.

4.2 Presentación del Programa GPE de fortalecimiento institucional en "Género, Pobreza y Empleo" y del nuevo proyecto para América Latina.

Durante la década de los 90 el fenómeno denominado de feminización de la pobreza es reconocido por las Naciones Unidas, como una de las prioridades a superar a las puertas del nuevo milenio. Se constata que cada vez existen más hogares con jefaturas de hogar femeninas, quienes por lo general obtienen menores ingresos, al concentrarse en ocupaciones menos estructuradas, sin acceso a servicios de apoyo ni protección social, por falta de recursos o condiciones insuficientes de cobertura de los Estados.

En respuesta a esta situación, y a partir de los acuerdos establecidos en la Cumbre de Desarrollo Social y en la Conferencia de Mundial de las Mujeres de Pekín, la OIT, en colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín, diseña el Programa de fortalecimiento institucional para la igualdad de género, promoción del empleo y erradicación de la pobreza. El programa, desde sus inicios, trató de mantener un carácter interdisciplinar que combinará la especialización técnica de OIT, en los temas de empleo y derechos del trabajo, con la experiencia en diferentes campos de otras agencias del sistema de Naciones Unidas, instituciones de Bretton Woods y en colaboración con organizaciones, fundaciones y programas involucrados en las áreas de acción a nivel nacional, regional e internacional. Como herramienta fundamental del programa se diseñó un Manual de Capacitación e información sobre género, pobreza y empleo, basado en las realidades concretas de algunos países de Africa y Asia.

La vinculación de la pobreza a la condición femenina se relaciona, entre otros factores, con las dificultades que encuentran las mujeres para su inserción laboral, debido a la vigencia de estereotipos sexistas que perpetúan relaciones de desigualdad y discriminación contra ellas, abocadas a asumir el rol de cuidadoras y responsables de la familia en el ámbito privado, y un papel subalterno al hombre en los espacios públicos, laborales, políticos y económicos.

Durante el año 2000 el Programa GPE llega a América Latina, con una primera fase de difusión, en la que se realiza la traducción y adaptación del manual y las herramientas divulgativas[12] a la realidad de los países de la región, para iniciar diferentes actividades de presentación del programa, con el objetivo de difundir y sensibilizar sobre la interrelación entre género y condiciones de pobreza, y estimular a las instituciones locales, nacionales y regionales, para poner en marcha acciones que favorezcan el empleo en condiciones de igualdad y justicia social, para lograr una agenda de erradicación de la pobreza en los países de América Latina. A solicitud de diferentes instituciones, se realizaron algunas capacitaciones basadas en los distintos módulos temáticos del manual en algunos países del Cono Sur[13]; se utilizaron sus contenidos teóricos en capacitaciones sobre género y microempresas con grupos de mujeres y hombres

12 El folleto de presentación y material de información sobre la situación de Género, Pobreza y Empleo en el mundo son igualmente entregados al CONAMU e instituciones presentes en el seminario.

13 El Manual está compuesto por dos guías: Una para lectores y lectoras, y otra para facilitadores y facilitadoras, y contiene 8 módulos temáticos, que pueden ser utilizados en distintas combinaciones, según las necesidades de los grupos objetivo, adaptable a contextos y experiencias específicas, y con múltiples usos como: sensibilización, capacitación, diálogo social, o herramienta de soporte técnico para programas y proyectos. Además invita a la actualización continua de datos y a la incorporación de nuevos módulos de acuerdo a las necesidades que vayan surgiendo en su aplicación.

Los Módulos son los siguientes: 1. Tendencias, problemas y enfoques: un panorama general, 2. Capacidad de organización y negociación: poder para realizar cambios, 3. El acceso a recursos productivos, 4. Recursos financieros para los pobres: el crédito, 5. Invertir en las personas: educación y formación profesional, 6. Acceso al trabajo decente, 7. Extender la protección social, y 8. Los fondos sociales.

vinculados a otras actividades y proyectos de OIT en Bolivia y Perú, y para enriquecer metodologías de gestión económica microempresarial de acuerdo a diferentes demandas. También en Brasil, se ha realizado una versión adaptada del Manual, incorporando elementos de discriminación por raza, vinculadas a género y pobreza, y las dificultades añadidas de acceso al empleo en tan compleja realidad.

Una segunda fase para la puesta en marcha del programa en la región se inicia a fines del 2001 y primeros meses del 2002, con la formulación y aprobación del Proyecto Regional **"Fortalecimiento institucional para la incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina"**, con el apoyo del gobierno de los Países Bajos, vigencia hasta diciembre del 2003 y cobertura en 6 países: Honduras, Nicaragua, Argentina, Paraguay, Bolivia y Perú.

La OIT ha formulado y aprobado el proyecto regional "Fortalecimiento institucional para la incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina" a ser implementado en Honduras, Nicaragua, Argentina, Paraguay, Bolivia y Perú. El objetivo es fortalecer capacidades institucionales a nivel nacional y local en ministerios como los de Trabajo, Economía, oficinas de igualdad, desarrollo social, programas de desarrollo local en municipalidades y organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo fundamental es fortalecer capacidades institucionales para integrar el enfoque de género en políticas y programas de empleo y estrategias de pobreza a nivel nacional y local, a partir de la identificación de diferentes contrapartes estratégicas, como pueden ser programas gubernamentales de pobreza y empleo, en diferentes ministerios, como los de: Trabajo, Economía, Oficinas de Igualdad, Desarrollo Social, programas de desarrollo local en municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, que hayan acumulado buenas prácticas en sus ámbitos de actuación y el respaldo tripartito de estas iniciativas, mediante la sensibilización de las organizaciones de empleadores y trabajadores y trabajadoras.

Como mecanismo para alcanzar este objetivo, se pretende crear una red de formadoras y formadores en cada país, quienes recibirán un curso intensivo sobre Género, Pobreza y Empleo y herramientas de aplicación práctica, realizado por el Centro de Turín en coordinación con el equipo del proyecto. Dicha red, compuesta por personas de perfiles que combinen una amplia experiencia en capacitación, con conocimientos en los temas que desarrolla el proyecto, y puestos clave en las instancias de decisión de los programas de empleo, género o pobreza, serán las responsables de dar el soporte técnico a las instancias de gobierno locales y nacionales, así como de difundir y sensibilizar a los diferentes actores sociales que participen como operadores, generando capacidades instaladas en las organizacione, que favorezcan la sostenibilidad y efecto multiplicador del proyecto a más largo plazo.

Se elaborarán diagnósticos de situación que interrelacionen las condiciones de pobreza, género y empleo, en cada país; al mismo tiempo que, se revisan y se hacen propuestas de mejora en los planes y programas de empleo y pobreza a la luz de los resultados obtenidos en los estudios. Se favorecerá la transversalización del enfoque de género -imprescindible- para poner en marcha políticas, planes y programas que promuevan la igualdad a nivel nacional y local. Se identi-

ficarán proyectos de carácter piloto en temas de crucial importancia, que necesiten de acciones positivas para lograr avances en su desarrollo. Por otra parte, se realizarán también investigaciones concretas sobre algunos aspectos como discriminación por etnia, o situaciones que necesitan una especial atención para reducir la pobreza y discriminación de las mujeres, como es la situación de las trabajadoras del hogar en todos los países u otros aspectos de la sobre representación de las mujeres en el sector informal de la economía.

El proyecto se enfrenta a importantes desafíos, como es la reducción de la pobreza, propiciando a la vez, un mayor equilibrio entre los géneros en todos los espacios de la sociedad, aumentando el empleo en condiciones de mayor igualdad. Hasta el momento el programa ha generado mucha expectativa, y cada vez es mayor la demanda por parte de instituciones en otros países por lo que, otro de los retos que se plantean, a partir de los resultados de estas experiencias piloto iniciadas en seis países, es la ampliación de la cobertura en la región en el largo plazo [14].

14 Ejemplares de estos documentos se han entregado al CONAMU. Todos los materiales y publicaciones de OIT se pueden encontrar en el web de OIT, www.ilo.org o pueden solicitarse en las oficinas de OIT Lima o Quito.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN CHILE

FERNANDA VILLEGAS
Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile

1. Antecedentes y contexto

Para presentar la experiencia chilena en materia del desarrollo de políticas de empleo y género, es importante primero situar el espacio de desarrollo de esas políticas. Tres hechos significativos reflejan la situación que estamos viviendo en el país. Por primera vez, en el año 2001, al interior de la Corte Suprema, esto es en la instancia máxima del poder judicial, asumió una mujer como Ministra. En el ejecutivo contamos hoy con cinco ministras y una de ellas, la señora Michelle Bachelet, Ministra de Defensa, hecho único no sólo en América Latina; sino también en el mundo. Hace muy poco, el día 7, como "regalo" por el 8 de Marzo, por primera vez en la historia del país asumió una mujer como Presidenta de la Cámara de Diputados. Es importante partir señalando estos hechos concretos que expresan una voluntad política del gobierno por cambiar las relaciones, las formas y los espacios en los que estamos situadas las mujeres, al igual que una madurez social del país.

Chile cuenta hoy con cinco ministras, entre ellas la Ministra de Defensa y la Ministra de la Corte Suprema de Justicia.

Es necesario señalar, por otra parte, que el país ha experimentado en la última década un crecimiento económico sostenido, se ha doblado el PIB, y se exhiben avances en todos los indicadores convencionales. Junto a esto, se experimentó un importante aumento en la participación de la mujer en la fuerza laboral, aunque esta variación ha sido heterogénea de acuerdo al nivel educacional, edad y quintiles de ingreso. Chile es un país que tiene una baja tasa de participación laboral, lo que resulta extraño porque muestra indicadores exitosos en todos los planos macroeconómicos, pero en este aspecto, está por debajo de las cifras latinoamericanas y lejos de las cifras de cualquier país desarrollado. Por tanto, lo que hagamos o dejemos de hacer es significativo, en términos de que tenemos que hacerlo bien y en un tiempo bastante corto. Debemos acortar las distancias que nos separan del resto de los países latinoamericanos y de los países en desarrollo. Por esta razón, en los diez últimos años el crecimiento que se ha experimentado es casi de cuatro puntos, hemos pasado de un 31% a un 35%.

Lo que hagamos o dejemos de hacer es significativo en términos de que tenemos que hacerlo bien y en un tiempo bastante corto.

Algunas cifras indican las particularidades de esta participación laboral en el mercado chileno. Desde 1990, cuando estábamos en una tasa de 31,7%, hoy día podemos exhibir un 35%. En el año 99 estas cifras se alteran a causa de la crisis económica que afecta el empleo de la mujer, en tanto los factores económi-

cos condicionan las salidas o los ingresos en el mercado laboral. Otro fenómeno, es la tendencia a la incorporación de mujeres al mercado laboral en tramos de edad sobre los 25 años. Esto ha ido acompañado con la disminución de la tasa de fecundidad, situándose en un 2.2% promedio por mujer, con una edad promedio de 26 años para tener hijos. Un hecho interesante de los últimos años es la incorporación de mujeres sobre los 45 años a la fuerza de trabajo. También es interesante la participación según los años de estudio, que confirma la relación que existe entre educación, capacitación e incorporación de la mujer en el mercado laboral.

El tipo de mercado que tenemos en el país es altamente segmentado. Un 40% de las mujeres trabajan en el área de servicios, dentro de servicios, en los servicios comunitarios, sociales específicamente. Esto hace también que las bandas de salarios se mantengan bastante bajas. Al considerar la evolución en términos de quintiles de ingreso desde el año 60 hasta la década del 90, se observa que a los quintiles más altos ha ingresado fuerza laboral de manera más sostenida, más permanente, a diferencia de los sectores de menores ingresos, donde incluso la tendencia ha sido a decrecer.

El nivel de educación condiciona el ingreso de las mujeres al mercado laboral; evidentemente, al haber una enseñanza superior, la incorporación al trabajo aumenta. En términos de las condiciones de desarrollo y de equidad, hemos ido mejorando;, pero, aún exhibimos una brecha salarial importante, situándose el ingreso promedio femenino en un 77% respecto de los hombres. Hay una tendencia positiva en acortar la brecha pero sin duda, todavía estamos lejanos a lograr las condiciones de equidad.

Desde el año 98, se experimenta una fuerte contracción económica. En un país que venía creciendo a un promedio del 6%, no ha sido fácil adaptarse a esta nueva tendencia. Este abrupto cambio, tras un crecimiento sostenido en los diez o doce años previos, nos sitúa en un escenario bastante distinto y complejo, con grandes desafíos, especialmente frente a las tasas de desempleo. Hoy día la tasa de desempleo se ubica en alrededor del 9% y en los meses de invierno se acerca a los dos dígitos. Anteriormente, las cifras de empleo eran las mejores de la región y el desempleo se situaba por debajo del 5%. Así, hablar en el 2001 del tema de las políticas para las mujeres, es distinto a hacerlo en el año 1999. Entonces, pensábamos que esto iba a pasar, que era transitorio, pero ya llevamos 3 años con esta situación, con estos indicadores nuevos, que hacen que tengamos que tomar medidas de distinta naturaleza.

Más allá de estos aspectos coyunturales, la tendencia desde mediados de los 80 ha sido el incremento de la fuerza de trabajo femenina. Es destacable que en el período de fuerte liberalización del mercado, desde la década del 70 hasta el 84, el impacto en las mujeres fue negativo. Es decir, se dio una tendencia al de-

crecimiento de la incorporación de mujeres al mercado laboral. En 1985, la segunda oleada del liberalización del mercado se desarrolla en una forma más leve y las mujeres empiezan a retomar su participación.

2. Políticas de género: equidad y modernización del Estado

¿Cuál es para Chile, la importancia del aporte de las mujeres, del empleo y las políticas de género? La Ministra Del Piano lo expresa de manera muy simple al dirigirse a las mujeres, subrayando que una mujer que tiene ingresos económicos, que es autónoma económicamente, se para de manera distinta en el mundo. Una mujer que gana su plata, que desarrolla una actividad productiva, impacta sobre distintas otras áreas de la vida del desarrollo económico y social. Es una mujer a la que le pegan menos; por tanto, es un tema que está íntimamente relacionado con la violencia intrafamiliar, que es un flagelo de todos los países latinoamericanos. El que una mujer obtenga ingresos y desarrolle un empleo, eleva su autoestima, su posición y su participación en todos los espacios sociales de decisión. El que una mujer tenga ingresos actúa sobre la pobreza de una forma decisiva. Como lo han comprobado varios estudios, los ingresos de las mujeres van casi un 100% al hogar y, por tanto, impactan de mejor manera sobre la pobreza, a diferencia de los ingresos de los hombres. Entonces, se trata de un aporte de importancia estratégica para un país que quiera avanzar hacia el desarrollo.

El que una mujer tenga ingresos actúa sobre la pobreza de una forma decisiva.

Chile se ha propuesto ser un país desarrollado en el 2010. Tenemos el convencimiento de que esto no es posible sin la participación de la mujer, no sólo en el plano social sino en el plano económico. Para eso, un instrumento que guía la acción de gobierno es el Plan de Igualdad de Oportunidades- PIO. El PIO 2001-2010, es la carta de navegación que permite al SERNAM y al gobierno, generar y desarrollar políticas para dar cumplimiento a este anhelo de un país desarrollado y sin discriminación.

Factores de distinta naturaleza han ayudado a entender la necesidad de generar políticas económicas para incorporar a la mujer al mercado laboral. Por un lado, está la institucionalización de las políticas de género, lo que nos vincula con el tema de la modernización de los Estados. No es posible pensar en un Estado moderno sin que modifique también sus pautas de gestión, de elaboración y de ejecución de políticas públicas. Un mecanismo relevante para la institucionalización de políticas de género es la transversalización. Esta tiene entre sus desafíos, la búsqueda de un lenguaje común, de una apropiación y entendimiento del término género, que con frecuencia no ha sido comprendido (hemos tenido la experiencia de que cuando se habla de género la gente cree que hablamos de alguna tela). Es preciso, entonces, tener claro el espacio desde donde se habla, el espacio de quién genera las políticas, de quién ejecuta las políticas, si queremos efectivamente transversalizar el tema. Esto pasa por el lenguaje, por

hacer comprensible lo que queremos decir. Esto ha obligado en el SERNAM a adecuaciones institucionales importantes; una de las primeras cosas que se hizo en esta segunda fase es pasar de una lógica de programas a una lógica de generación de políticas. Nuestro Servicio tiene hoy grandes áreas: Calidad de Vida, Participación -que reivindica el derecho a la participación social y política de las mujeres- Autonomía Económica de la Mujer y Superación de la Pobreza. Esta última es el área estratégica del SERNAM.

No es posible pensar en un Estado moderno sin que modifiquen sus pautas de gestión, de elaboración y de ejecución de políticas públicas.

Otro elemento que ha ayudado a la transversalización de género es la constitución del Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades. Aquí están representados nueve ministerios de distintas carteras, incluyendo el área económica, y se intenta focalizar el discurso, el debate de las políticas y de lo que se va a hacer. La Ministra de la Mujer forma parte del Consejo. Su participación tiene que ver con intentar en ese espacio hacer que los otros hagan. Eso es la transversalización para nosotras. El SERNAM no tiene una misión en sí misma, sino hacer que los otros ministros y otros servicios del Estado, hagan las cosas teniendo una mirada de género. En este espacio, entonces, la Ministra pone estrellitas de mérito o demérito cuando los otros ministerios avanzan o retroceden en las políticas o programas que cuenten con perspectiva de género.

Factor destacado en la transversalización de género es nuestra vinculación con la sociedad civil, con las organizaciones de mujeres, con las organizaciones de empresarios. En Chile más del 80% del empleo lo genera el sector privado; por lo que, se hace necesario mantener una vinculación permanente con el sector empresarial. Tenemos una Mesa de Mujer y Trabajo, que es una mesa asesora del Servicio Nacional de la Mujer, en la que participan los principales exponentes y representantes del mundo empresarial, lo mismo que los principales exponentes de las y los trabajadores del país. Están la NEF (de los funcionarios públicos, la CUT (trabajadores del sector privado), la ASOFOFA (representante empresarial), están representantes de mujeres y de etnias. Allí confluyen un conjunto de expresiones de la realidad y de la riqueza de la diversidad social, lo que permite intercambiar. No es fácil, pero antes de que una ley entre al Parlamento, nosotros la ponemos en este espacio y la discutimos, intentamos que se generen los aportes desde el sector privado, desde el sector público. Evidentemente los avances son más lentos, esa es una especie de "pago" por la concertación, pero la calidad de los productos y el impacto social que generan son mayores.

Así también, el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública –PMG- cumple un rol en materia de transversalización. El PMG, desarrollado como parte del proceso de modernización del Estado, tiene indicadores y variables que permiten observar si un ministerio está mejorando su gestión; entre las siete variables contempladas, que se refieren a aspectos como atención al usuario, administración de recursos, etc., está incorporada la variable de género. Todos los

servicios y ministerios están obligados a cumplir el PMG, que es a la vez, un referente para la asignación de recursos que se distribuyen entre los trabajadores del sector público. El cumplimiento de las metas del PMG ha sido un instrumento de impulso a las políticas de género extraordinariamente importante. Estamos en el primer año de aplicación de este programa que dura cuatro años; al término de los cuales, todos los ministerios y servicios deberán haber cumplido ciertas fases elementales, entre ellas contar con bases de datos desagregadas por sexo. Al cabo de cuatro años ningún organismo público podrá no tener los datos que hagan posible elaborar políticas, tomar decisiones, formular programas, focalizar mejor, etc. Luego se prosigue con otros niveles para lograr que el PMG se cumpla. Esta iniciativa fue adelantada gracias a que hemos situado estratégicamente el tema de la mujer y el género en relación con el área económica del país. Es decir, nuestros aliados estratégicos hoy en día son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía y el Ministerio del Trabajo, esos son nuestros aliados preferentes. También han sido relevantes los apoyos externos, por ejemplo, somos parte del programa de la OIT sobre Género, Empleo y Pobreza, que nos permite generar capacitación interna, entre quienes toman decisiones y generan los programas y políticas, dentro del sector público de una manera descentralizada. Las herramientas del programa permiten desarrollar capacitación en distintas realidades: urbanas, rurales, descentralizadamente en distintas áreas del país.

Otro aspecto vinculado es el de la intersectorialidad. Si bien nuestro afán es generar políticas y hacer que los otros hagan, no es menos cierto que hoy día debemos actuar con lo que tenemos y utilizar lo mejor posible los recursos económicos que el sector público posee. Esto implica un esfuerzo por sistematizar y hacer un diseño permanente bajo la lógica de intersectorialidad, trabajando con otros en torno a objetivos y metas previamente acordados. Se trata de una concertación pública a la que tampoco el Estado ha estado acostumbrado. El Estado actuaba mucho en compartimentos, se veía la repetición en cuanto a focalización en los programas, duplicación de intervenciones en grupos de mujeres, descoordinación. Hoy se procura ordenar los esfuerzos de una manera racional, actuar sinérgicamente para producir algo mejor. No es sólo un tema de ahorro, sino también que el producto de las intervenciones públicas sean de mejor calidad.

Hemos puesto el tema de la discriminación en la agenda pública. Si hay un sello, si hay un elemento por el que el gobierno actual quiere ser conocido, tiene que ver con la superación de las discriminaciones, y eso hace tanto a la agenda valórica es el tema del cambio cultural que no podemos dejar de abordar, como a la incorporación de materiales de género en la vida económica del país.

Como ya se mencionó, uno de los mecanismos de la institucionalización tiene que ver con las estadísticas y estudios, aspectos técnicos que permiten favorecer la información y la decisión informada en la elaboración de las políticas públicas. Efectivamente, desde el año pasado, ha iniciado un proceso sistemático para contar con datos desagregados por sexo . Hemos logrado, por ejemplo, que el Instituto Nacional de Estadísticas –INE- haga un anuario sobre la realidad de la mujer en Chile. Así también, que la Superintendencia de Bancos desagregue el comportamiento de las mujeres en materia de crédito, y

hoy podemos decir, con el debido sustento, que las mujeres son mejores sujetas de crédito[15].

Todas las discriminaciones son graves pero, si hay una discriminación mayor que puede visualizarse -en tanto actúa sobre un grupo tan grande de personas- es la discriminación contra la mujer. Estamos hablando de una discriminación que afecta al 50% de la población del país, y cuyas manifestaciones en el mundo del trabajo son más evidentes para todos. Por eso hemos tomado esta bandera de lucha, como una plataforma central, sabiendo que hay otras problemáticas de las mujeres, pero si las abordamos articulando políticas desde este eje, impactaremos también en aquellas.

3. Políticas de empleo para las mujeres

Desde esta óptica, para la construcción de una política de mujer y empleo, hemos asumido algunos elementos. Primero, reconocer que tenemos dos focos de problemas: uno es el acceso de las mujeres al trabajo ¿cómo hacemos que más mujeres se incorporen?; el otro es ¿cómo hacer para que ese acceso sea en las condiciones más favorables posibles? o, a decir de la OIT, acceso a un trabajo mínimamente decente. Entonces, estamos hablando de dos niveles de problemáticas respecto de las que las políticas públicas deberán dar cuenta: el acceso, y las condiciones de trabajo y la calidad del mismo. Al respecto, y reconociendo el hecho no menor de que la mayoría de los puestos de trabajo los genera el sector privado, la intervención pública debe ser más selectiva y requiere como condición *sine quanon*, la voluntad política de los actores involucrados.

Hemos identificado aspectos claves que creemos ayudarán a mejorar el acceso y la calidad del empleo. Uno es el tema de cuidado infantil. Evidentemente, las mujeres siguen manteniendo los roles tradicionales y se incorporan al mercado laboral, multiplicando la cantidad de trabajo que tiene la mujer. El Estado, entonces, interviene aumentando la cobertura de cuidado infantil, favoreciendo nuevas modalidades. Este año hemos inaugurado un sistema que intenta subvencionar el *kinder*, que es la educación pre-escolar en Chile. Esto no sólo porque interesa que la mujer se incorpore al mercado laboral, sino también porque es un espacio en el que se ha generado discriminación hacia los niños, que se expresa en desigualdades entre quienes tienen acceso a la educación pre-escolar y quienes no la tienen; en consecuencia, los niños ingresan a la educación básica con distintas capacidades. Hablamos entonces, de una condición de igualdad para las mujeres pero también para los hijos.

Hemos mantenido centros de atención y cuidados para grupos prioritarios, como es el grupo de las "temporeras", que en Chile representan 200 mil puestos

15 Tema impulsado a raíz de una visita desde la India de Yunus, promoviendo el microcrédito en nuestro país

de trabajo. Estos centros operan en la época en que se desarrollan las faenas en los meses de verano, tiempo que coinciden con las vacaciones escolares. También hemos desarrollado algunos programas piloto de mecanismos nuevos de cuidado infantil y de mejoramiento de los aspectos legislativos que posibiliten el cumplimiento de la norma de sala-cuna. Esta norma establece que si en una empresa trabajan 20 mujeres, el empleador debe tener una sala-cuna disponible, pero esto no se cumplía y en las empresas trabajaban 19 mujeres, nunca 20. La nueva normativa laboral permite que distintos empresarios de distintos lugares se sumen para tener una sala-cuna.

Otro elemento clave es la nivelación de estudios básicos y medios, y la capacitación, que son percibidas por las mujeres como factor determinante para su incorporación al mercado laboral. De hecho, cuando se dio la liberalización del mercado, la razón principal por la que la que la mujer no pudo incorporarse es que no estuvo capacitada adecuadamente para las nuevas exigencias del mercado, lo que es una tendencia creciente en un mundo globalizado. Por tanto, los programas de nivelación de estudios básicos y medios para adultos resultan muy importantes.

A través de algunos programas pilotos de carácter integral, intentamos medir y evaluar metodologías de intervención. Ser parte de la consideración de que la problemática de la mujer es multidimensional; por lo que, al trabajar una sola dimensión, lamentablemente se va a perder recursos e invertir mucho más tiempo. Por tanto, los programas orientados a generar capacidades emprendedoras, o bien van a generar hábitos de trabajo, se complementan con capacitación técnica, con programas odontológicos -que mejoran la autoestima de la mujer al mejorar su salud bucal-, con nivelación de estudios básicos y medios, con cuidado infantil. Es decir, son intervenciones que inciden en la totalidad de la problemática de la mujer, incorporando la dimensión de desarrollo personal y autoestima.

De similar importancia son las iniciativas legales y las reformas al marco que regule. Vale mencionar y destacar puntualmente el hecho de que la actual reforma laboral, en un mercado que tiende a la flexibilización, intenta actuar sobre esta nueva realidad. Se han generado nuevos tipos de empresa, nuevos tipos de trabajo, nuevas formas productivas, que hacen nuevos empleos también, y tenemos que dar cuenta de ello.

Así, se ha incorporado a la reforma laboral el reconocimiento de empresas de nuevo tipo, donde eventualmente se emplea un número importante de mujeres pero no siempre en las mejores condiciones. Si el marco que regule no previene esto y no está atento, entonces la flexibilización puede convertirse en una forma de precarización del empleo para las mujeres. A eso estamos atentas de manera que podamos incidir sobre ese tema.

res ideas finales. El Estado puede ser un modelo de empleador para el sector privado. Aquí hemos firmado un acuerdo con la NEF (entidad que reúne a los funcionarios públicos) para realizar un estudio que sea capaz de caracterizar el empleo de las mujeres en el sector público y ver dónde se producen los nichos de discriminación, a fin de generar políticas internas de desarrollo de recursos humanos en las empresas del sector público, en los ministerios y servicios, que prevengan y corrijan tales desigualdades, de tal manera que se conviertan en un modelo respecto del sector privado.

De cara al sector privado, optamos por el estímulo y el reconocimiento a las buenas prácticas. No nos limitamos a decirle al sector privado que debe mejorar las condiciones, o a fiscalizarlo, según la imagen tradicional que tenemos de la relación público-privado. Procuramos rescatar, en aquellos sectores que se están iniciando incipientemente, algunas prácticas positivas que permiten igualar derechos de hombres y mujeres y eliminar las formas de discriminación. En ese sentido es necesario reconocer que nos ayudan los distintos mecanismos de certificación internacional que se están incorporando a los mercados de manera importante. En el caso del sector agro exportador, que es un sector de punta en Chile, hay mecanismos de certificación que están exigiendo que las normas laborales y sociales se cumplan, por tanto, usar esa herramienta en el diálogo es un elemento que, aún incipientemente utilizando, está dando buenos resultados.

Por último, el tema de estrategias comunicacionales sostenidas. A pesar de la cantidad de inversión y del despertar que se ha producido en torno al tema de la mujer, todavía estamos lejos de las metas al respecto. Por eso el gobierno chileno, y particularmente el SERNAM, se plantea el desafío de cómo hablar a los medios, cómo hacer entendible el discursos, cómo posicionar esta temática ante los empresarios, ante las propias mujeres, que muchas veces no tienen conciencia de género en materia laboral y terminan promoviendo o aceptando prácticas y tipos de empleo precarios, condicionadas a menudo por la jefatura de hogar que va en aumento en nuestros países.

El proceso hasta aquí expuesto no ha estado exento de dificultades. Es un trabajo que estamos haciendo lentamente, pero en el que hemos conseguido avances. Los logros en materia de representación señalados al principio, son expresivas del conjunto de las políticas orientadas hacia las mujeres. Nos quedan todavía dos desafíos que tenemos que atender y fortalecer: uno es la asociación de la mujer trabajadora, el segundo es la representación de las mujeres y de la problemática laboral de género. Las plataformas sindicales no toman las temáticas laborales de género, al invisibilizarse eso y no tener interlocutores desde la sociedad, se dificulta que el Estado pueda levantar estas banderas e incidir sobre ellas. Entonces, para coadyuvar a este proceso se requiere desde la sociedad civil y desde nosotros fomentar la asociación de las mujeres, tanto en el

Es tarea del SERNAM sensibilizar y transversalizar la idea de que las políticas públicas no pueden ser neutras. No da lo mismo trabajar para hombres que para mujeres; no da lo mismo que los instrumentos de fomento digan que son accesibles tanto para hombres como para mujeres. En esa tarea estamos. Desde que la nueva Ministra incorporó este cambio en el eje, el trabajo ha sido fructífero, pero, evidentemente, estamos en un ámbito que no era propio de las políticas de género, pues se trata de avanzar desde lo social e instalarnos en lo económico.

plano del trabajo dependiente como del independiente, toda vez que en Chile la posibilidad de generar trabajo por la vía tradicional (sector dependiente) se hace cada día más escasa. Teniendo cuenta y noción de ello, nuestra tarea hoy día se aboca a desarrollar la empresarización de la mujer de una manera sostenida e importante; esto tiene que ver no solamente con el crédito, sino con mecanismos integrales. Es preciso mejorar el acceso a los instrumentos de fomento del sector público, lo mismo que impulsar una banca más amigable con las mujeres, generando productos especiales, distintivos.

TRABAJO Y EQUIDAD DE GÉNERO: POLITICAS Y PROGRAMAS EN EL PERÚ

MARÍA ISABEL GONZÁLES MIMBELA
Coordinadora Nacional PROFECE
Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú

A ocho meses de instalado el nuevo gobierno del Perú la promoción del empleo ocupa un lugar central en la política. Y en ello, uno de los mayores retos a abordar es la equidad social y la equidad de género, que debe contribuir a su vez en una agenda para el desarrollo y promover una articulación efectiva entre política económica y la política social con equidad de género.

Para entender el contexto y la problemática peruana en este campo, así como los retos que se tiene para adelante es necesario abordar los siguientes temas:

El balance de la lucha contra la pobreza en la década pasada[16]

A principios de los noventa, el gobierno del Perú diseñó la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza -como elemento complementario a la política de estabilización de la economía-, identificó 419 distritos de pobreza extrema en los que debía priorizarce la inversión social, destinó un gasto público anual de 1.200 millones de dólares a la provisión de servicios sociales básicos, elevó la inversión social por capital de $57 a $177 entre 1990 y 1997. 46% de los hogares del país (9,3 millones de personas) llegaron a participar de algún programa de ayuda en alimentos.

De otro lado, el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), si bien su creación tuvo como antecedente la movilización y acciones de sensibilización del movimiento feminista peruano y el de las mujeres en general, en la perspectiva de hacer efectivas la suscripción de acuerdos de la IV Conferencia Internacional de Beijing. Sin embargo las expectativas iniciales que se pusieron entonces en el Ministerio fueron reducidas en cuanto a la atención de la problemática de la mujer y la atención de los grupos sociales considerados "en riesgo".

Los resultados de lucha contra la pobreza no fueron los esperados, el número de pobres no disminuyó, incluso, los no pobres se empobrecieron. Por el lado de las mujeres, si bien se dieron algunos esfuerzos para enfrentar problemas

16 Esta primera parte y la siguiente están basadas en : Vásquez, Aramburu. Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, 2000

que afectan directamente a las mujeres, los problemas persisten y en muchos casos se han agudizado. Entre las razones de este fracaso, destacan las siguientes:

- Un crecimiento económico concentrado en unos pocos sectores vinculados a la exportación, poco intensivo en mano de obra.
- El aliento prioritario a la inversión extranjera, en desmedro del fomento a la inversión y al ahorro interno.
- Una larga recesión posterior, de la mano con una política económica que acentuó los picos del ciclo económico.
- Problemas de eficacia e instrumentalización política de los programas sociales.
- Problemas de concepción en la lucha contra la pobreza.
- No bastaba crecimiento económico para erradicar la pobreza, si no se tenía como resultados la equidad social y de género.
- Se soslayó la importancia de la equidad de género, al enfatizar la importancia del rol de las mujeres en la vida social y en los esfuerzos por reducir la pobreza, pero sin poner suficiente atención a las inequidades de género presentes en dichos roles y que la vulnera especialmente a ellas.
- Del mismo modo se soslayó la perspectiva de género en las políticas socio económicas y sectoriales.

La pobreza fue entendida básicamente como falta de ingresos, y la solución fue transferir bienes para paliar las carencias derivadas de esa insuficiencia. Los pobres como beneficiarios carentes y la relación con ellos fue marcada por el asistencialismo y la incapacidad para escuchar sus demandas. No se reconoció que la pobreza tiene múltiples dimensiones y que las situaciones de pobreza son heterogéneas. Todo ello sin mencionar el fuerte clientelismo político que marcó el período.

Aprender de este fracaso implica asumir un enfoque distinto, que vaya de la lucha contra la pobreza a la lucha contra la exclusión de los bienes, de los mercados, de la participación social y política; que afecta al desarrollo de las capacidades de la gente, a partir que los derechos no se ejercen con igualdad, lo mismo que las oportunidades. Esto, es una tarea de toda la sociedad y obviamente del Estado, basado en la solidaridad como cuestión indispensable para la vigencia de la democracia.

La multidimensionalidad e la heterogeneidad de la pobreza expresada en las condiciones de género

La situación de pobreza, como también la situación laboral se desarrolla en esta última década en un contexto complejo y difícil, con cambios a nivel internacional, expresados en una acelerada incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, la flexibilización del mercado de trabajo y la globalización de la economía. Esta situación ha transformado radicalmente las condiciones del

mercado de trabajo en nuestros países. La demanda del trabajo femenino no sólo se da por las razones antes mencionadas, sino que responde también a las aspiraciones e intereses de las mismas mujeres.

La pobreza que afecta a nuestros países se manifiesta de manera compleja y diversa, con dimensiones de género diferentes, de acuerdo a las diversas realidades culturales y geográficas. Un estudio realizado en cuatro ciudades del Perú, tomando en cuenta las necesidades objetivas y la percepción subjetiva de la población de pobreza extrema, muestra con claridad que las situaciones de pobreza son significativamente diversas y están afectas por diferente variables.

El estudio muestra que en educación, tanto la rural como el género son factores de exclusión para el acceso. Las jefas de hogar de la capital tienen en promedio ocho años de escolaridad, mientras que las jefas de hogar en uno de los departamentos más pobres (Cajamarca) sólo tienen en promedio 1.7 años de escolaridad. Sin embargo, en términos relativos la brecha mayor se da entre mujeres urbanas y rurales jefas de hogar y, luego, entre varones y mujeres urbanos y rurales. En cuanto a asistencia escolar, el problema no es la ausencia de servicios educativos, sino la necesidad de que los hijos trabajen (varones en el medio urbano) y el bajo valor dado a la educación de las niñas y jóvenes en el medio rural.

En salud, también es la no posibilidad de acceso a los servicios. Existen grandes diferencias de acceso a servicios de planificación familiar entra las zonas rurales, urbanas y también aunque en menor medida – en el acceso a controles prenatales. Pero la barrera mayor es: de índole cultural, de falta de información y calidad de los servicios (incluyendo el mal trato). En cambio, la carencia de servicios básicos en la vivienda es el indicador que expresa más agudamente la exclusión social entre los hogares de la Selva.

En las diferentes ciudades estudiadas, el factor de exclusión que prima es la precariedad ocupacional. Hay exclusión del mercado de trabajo y niveles de exclusión al interior de éste. La tasa de actividad dentro de la población económicamente activa entre los pobres extremos es de 76% para los varones y de 29% para las mujeres. Las mujeres activas laboralmente están más presentes en el comercio y en los servicios personales, es decir, en el trabajo independiente. En estos años se ha producido una homogenización hacia los bajos ingresos, así como en las condiciones de trabajo entre dependientes, y los independientes, lo que incluye niveles crecientes de desprotección social.

El ingreso monetario es la variable que revela las mayores brechas, más que la educación e incluso que el tipo de ocupación.

Esta situación ha generado cambios en la vida y cotidianidad de las mujeres y de los más pobres, en cuanto a sus capacidades, oportunidades y ciudadanía. Se

ha producido un fuerte desplazamiento geográfico de las personas especialmente varones, entre ellos jóvenes varones, pero también mujeres, migran a zonas y regiones donde constatan mayores dinamismos económicos. Esto genera cambios y nuevas formas de relación a nivel familiar, y nuevas situaciones en los poblados y ciudades. Son nuevos escenarios que se presentan, y plantean nuevas lecturas para la formulación de políticas y planes de desarrollos local, así como la generación de los servicios.

Esta dinámica de los mercados, demandan nuevas calificaciones. Las mujeres requieren estar informadas de esta demanda de empleo local.

Existe mucha influencia y distorsión de parte de los medios de comunicación y el mercado de los servicios educativos privados respecto a las profesiones y oficios que se ofrecen, los cuales distan mucho de la realidad y demanda del mercado laboral.

Se ha incrementado las familias monoparentales, no sólo dirigidas por mujeres, parece que también es significativa la presencia de jefes de hogar jóvenes y pobres.

La mayoría de empleos nuevos que se crean, se dan en la economía no formal y es aquí donde están más presentes las mujeres.

Las mujeres que trabajan en sus domicilios y venden sus servicios a terceros, no cuentan con normativa oficiales que garanticen una adecuada y justa relación de intercambio, tampoco cuentan con protección laboral.

La valoración que se tiene del trabajo doméstico, comunal y voluntario de las mujeres es escasa. No se contabiliza y valora el manejo eficiente que hacen las mujeres con los ingresos precarios de la economía familiar y de la comunidad, al no ser visible esta realidad, tampoco se priorizan los programas de generación de ingresos con mujeres.

Los programas de empleo aún tienen una fuerte prioridad en infraestructura, donde se remunera la mano de obra de los hombres, más no el trabajo doméstico de las mujeres.

Una herramienta clave

El gobierno actual ha definido también un conjunto de estrategias para el logro de sus objetivos. Estos son:

- La promoción y respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones
- El empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil
- La asignación de recursos con criterio de equidad.

• La descentralización y la concertación entre los diversos actores involucrados.
• La transparencia en la gestión de los recursos públicos.

En este marco, vale la pena destacar que el período del régimen de transición presidido por el anterior presidente, Valentín Paniagua, nos dejó una herramienta valiosa: la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, que fue gestada por iniciativa del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. El acierto de su constitución se suma el de haber alentado a la mesa a caminar por cuenta propia, con autonomía del PROMUDEH, de modo que hoy es una instancia de concertación del sector público y de la sociedad civil, que se reproduce en los departamentos, provincias, distritos, a nivel nacional, que cuenta con el respaldo del gobierno, que es convocada para participar en la toma de decisiones sobre diversos programas sociales y que se constituye en un canal para aquello que será siempre primordial: escuchar a la gente y hacerla partícipe.

En sus cortos meses de existencia, la mesa de concertación ha impulsado cinco iniciativas centrales:

• La formulación de la carta social: compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza
• La elaboración de un informe sobre programas sociales en ejecución y una propuesta para poner en práctica un sistema de seguimiento y monitoreo de los mismos.
• La presentación de Planes Departamentales Concertados de Desarrollo y Lucha contra la Pobreza 2002-2006, elaborados con participación ciudadana.
• La elaboración del presupuesto departamentalizado del año 2003 con participación de las mesas.
• La definición de prioridades departamentales para el desarrollo y la lucha contra la pobreza 2002.

Los objetivos y estrategias del nuevo gobierno

Los objetivos planteados por el actual gobierno[17] como síntesis de su política apuntan en una dirección distinta:

• Crear trabajo digno y productivo para todos.
• Garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud , la educación y la cultura.
• Crear un Estado al servicio de las personas.

Al mismo tiempo, se plantean los siguientes lineamientos de las políticas sociales[18]:

17 Discurso del Premier Dañino en la presentación del gabinete ante el Congreso, 28 de julio del 2001.
18 Carta social, documento de trabajo elaborado con participación del Comité Interministerial de Asuntos Sociales, los Ministerios de sectores sociales así como el de Trabajo y Promoción Social , el Ministerio de Economía y Finanzas, con participación de una Misión del Banco Mundial. Lima, octubre del 2001

- Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza.
- Desarrollo de capacidades humanas que sustentan el desarrollo social sostenido (salud, saneamiento, educación básica asociada con afirmación de valores éticos y autoestima.)
- Establecimiento de una red de seguridad social , que opere ante crisis macrosociales (crisis macroeconómica, conflictos bélicos), regionales (desastres naturales), familiares y personales (muerte, invalidez).
- Establecimiento de derechos económicos y sociales para las personas (promoviendo una relación entre la sociedad civil y el Estado basados en una cultura de derechos, de responsabilidad, con canales de reclamo).

El primero de estos lineamientos es especialmente relevante en relación al trabajo e implica:

- Reactivación económica , mediante una política económica anticíclica de corto plazo, para poner en marcha la capacidad instalada. Un componente de esto es el programa de empleo temporal.
- Inversión que genere un elevado crecimiento económico y del empleo de manera sostenible, para lo cual el desarrollo de la sostenibilidad política, jurídica y social es clave. La promoción de la actividad privada y promoción de las exportaciones, y la propia reactivación del mercado interno, son las políticas fundamentales.
- Políticas sectoriales que promuevan la inversión y el crecimiento con mayor énfasis en los sectores intensivos en el uso de mano obra: turismo, agricultura, industria, construcción, así como la pequeño y micro empresa.
- Programas de promoción de capacidades económicas de las personas en situación de pobreza, fundamentalmente mejorando su acceso a los mercados de trabajo de crédito y de bienes, incrementando su acceso a infraestructura económica básica (caminos, comunicaciones, agua de riego) y en algunos casos contribuyendo a incrementar sus activos productivos (capacidades laborales, tierras, capital de trabajo).

Los programas

Los lineamientos antes expuestos son la base para una reorientación de la lucha contra la pobreza y para la promoción de un desarrollo sostenible. Esto, lleva a priorizar las siguientes estrategias: promoción de la micro y pequeñas empresas, fomento de puestos de trabajo será una alternativa -para enfrentar la emergencia– la puesta en marcha de un programa de empleo temporal.

La promoción de las micro y pequeñas empresas

En los últimos años –respondiendo a la expansión y empuje de este segmento empresarial– el Estado creó un amplio número de programas de apoyo, cuya

efectividad sin embargo, se vio afectada por su dispersión y por falta de coordinación entre ellos. En la actualidad, el gobierno se ha propuesto propiciar un liderazgo y asegurar la coordinación entre estos programas, encargando esta tarea al Ministerio de Trabajo, reconociendo que se requiere una política transversal de la promoción de la micro y pequeñas empresas, que se desarrolle en coordinación con todos y cada uno de los Ministerios productivos. Lo que implica que el Vice Ministerio de Promoción Social se ha de convertir en el Vice Ministerio del Empleo y de la Micro y Pequeña Empresa.

Este enfoque es favorable a una tranverzalización de política de equidad de género. Un 33% de los nuevos negocios personales creados entre 1995 y 1999 son de propiedad de mujeres, en los negocios unipersonales este porcentaje llega a 48%. En el caso de los negocios creados por personas menores de veintiséis años, la participación de las mujeres es incluso algo mayor[19].

Muchos de estos negocios apenas permiten un ingreso al nivel del subempleo. Contribuir a mejorar su productividad lleva a consolidar las iniciativas económicas de las mujeres.

Los instrumentos de promoción de las micro y pequeñas empresas se ubican en los siguientes campos: desarrollo de mercados y articulación comercial, servicios de desarrollo empresarial, servicios financieros, acceso a la innovación tecnológica, apoyo a la formalización. Son instrumentos que ya existen y que es necesario reforzar. El papel del Estado es diferente en cada una de ellas. Particularmente, en el campo del microcrédito, le toca al Estado promover un entorno que contribuya a la expansión y diversificación de los servicios que ya vienen prestando instituciones privadas especializadas, como las ONG's.

El fomento de la empleabilidad

Se trata de desarrollar capacidades para obtener un empleo, procurar un ingreso, lo que pasa por capacitación laboral, acceso a información y contactos. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo cuenta con dos Programas sumamente interesantes:

PROJOVEN: ofrece capacitación técnica gratuita a jóvenes de bajos ingresos y una práctica en empresas, en un programa que dura seis meses. Las jóvenes constituyen más del 50 % de los participantes, que llegará a 10,000 este año. Se ofrece un subsidio a las jóvenes madres de familia para garantizar el cuidado de sus hijos mientras dura la capacitación, el programa se complementa con capacitación en salud sexual y reproductiva para los y las jóvenes. Las evaluaciones de impacto realizadas muestran que los y las jóvenes egresadas logran

19 Dino Linares, Jóvenes empresarios y creación de empresa (avance de investigación).

ingresos significativamente mayores así como un efecto de disminución de la segregación ocupacional por género.

La Red CIL – ProEmpleo: está conformada por los Centros de Colocación e Información Laboral (Centros CIL), gestionados por diversas entidades –públicas y privadas- tales como municipalidades, entidades de capacitación, ONG's, iglesias y demás organizaciones sociales; y las oficinas ProEmpleo, gestionadas por el MTPS a nivel nacional.

Actualmente la Red está constituida por 16 Centros CIL y más de 20 oficinas de PROEmpleo, en todo el país.

La conformación, desarrollo y supervisión de la Red CIL-ProEmpleo es responsabilidad del Sistema de Información Laboral (SIL) del MTPS.

Programa Femenino de Consolidación de Empleo -PROFECE- Perú

Antecedentes

El Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE) nace en septiembre de 1996 como programa dentro del Viceministerio de Promoción Social, del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, como respuesta a la necesidad de apoyo que requiere la población en desventaja, en especial la femenina, que por su situación de pobreza le es muy difícil insertarse en el mercado laboral y obtener ingresos; constituyéndose así como la primera bolsa de empleo grupal en el Perú.

El objetivo general del programa era y sigue siendo, incrementar las oportunidades de empleo, ingreso y condiciones de bienestar económico de las poblaciones objetivo del programa. Su ámbito de acción son las mujeres de escasos recursos de las zonas urbanas de Lima Metropolitana y Callao y las familias artesanas.

La Estrategia del Programa utilizada para la inserción de las mujeres al mercado laboral, tiene los siguientes componentes:

- El proceso de intermediación de oferta-demanda de servicios laborales parte por identificar las necesidades demandadas por el mercado. Entre los sectores más dinámicos que permitía la articulación de las mujeres, ha sido el sector de confecciones, textiles y en algunos casos el sector de alimentos.
- Promoción a la conformación de Grupos Organizados de Oferta Laboral de las Mujeres (GOOL) como unidad básica de gestión y de prestación de servicios. Estos grupos están conformados por cuatro o cinco miembros mujeres, para quienes el programa ofrece un conjunto de servicios orientados a facili-

tar su acceso al mercado laboral, promoviendo la cultura de subcontratación en las empresas productivas y de servicios que pueden hallar en los sectores atendidos por el proyecto, la oferta de mano de obra, servicios y eventualmente productos que requieren para atender sus necesidades.

- Esta red de subcontratación se basa en la complementación y confianza mutua que se va generando entre las integrantes de los grupos organizados y las empresas e instituciones que las contratan.
- Capacitación de las mujeres en aspectos de gestión, control de calidad, aspectos técnico - productivos, procesos y otros.
- Provisión de un servicio de intermediación que facilite la información necesaria para la subcontratación de las mujeres.

Proceso de Intermediación

De acuerdo a la evaluación de mercado y previa a la conformación de los GOOLs, las mujeres son identificadas primeramente, luego se las evalúa para conocer su capacidad y/o habilidad para la actividad y, resultado de esta evaluación se determinaba la necesidad de capacitación por parte del programa.

- La capacitación brindada es mediante la contratación de los servicios de CEOS y/o instituciones especializadas, cuya duración depende de la actividad y el tiempo varía entre tres a seis meses.
- La vinculación laboral con las empresas es por espacio de 2 a 3 meses, período en el cual la empresa subcontrataba al grupo y dependiendo de la empresa estas podían quedar vinculadas por un tiempo mayor.

Metas Alcanzadas

El Programa en el tiempo en que viene funcionando ha logrado alcanzar las siguientes metas.

- Registro de más de 2,236 GOOLs con un total de 12,496 integrantes. Distribuidos en las siguientes actividades: 26% en confecciones, 20% en artesanías y manualidades, 18% en procesamiento de alimentos, 18% en servicios, y 18% en tejidos.
- Contratación de 685 GOOLs por parte de 200 empresas.
- Capacitación de 821 GOOLs con un total de 2,282 participantes a través de 91 cursos dictados.

PROFECE en la actualidad

En esta etapa el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, promueve la descentralización del PROFECE vía los municipios e instituciones locales, con la finalidad de promover el empleo y generación de ingresos de las mujeres de escasos recursos a nivel nacional y desde los ámbitos locales.

El programa mejora las habilidades y capacidades de las mujeres de acuerdo a la demanda y exigencia de los mercados locales y del exterior. Para ello, se promueven y desarrollan competencias institucionales locales (Municipios, ONGs, Instituciones públicas regionales y locales). Se transfiere a facilitadores de instituciones locales herramientas de análisis, de gestión, de sensibilización en género para la promoción del empleo y de los ingresos de las mujeres, además de información de mercados nacionales y regionales.

Posteriormente los facilitadores transfieren a funcionarios de municipios y a otras instituciones, capacidades de gestión, información, instrumentos metodológicos y de políticas locales, con la finalidad de que promuevan oportunidades de mercado y capacidades para las mujeres.

Se atienden además, las causas de carácter social y personal que afectan la calidad de vida y el desarrollo personal de las mujeres para su acceso al trabajo, como son: el bajo nivel educativo, precariedad de su salud, problemas con su autoestima y autoconfianza, problema de comunicación, negociación y planificación. Se mejorará el desarrollo personal y condición de género de las mujeres para su mejor inserción en el mercado laboral.

Se transfieren pequeños fondos a las instituciones locales que revierten en mejoras de sus competencias para la calificación, asesoría a las mujeres, así como para articularlas al mercado laboral.

Objetivos

- Promover de manera descentralizada programas locales de apoyo al empleo y generación de ingresos para las mujeres de escasos recursos a través de los Municipios e Instituciones locales.

- Mejorar las habilidades y capacidades de las mujeres de acuerdo a la demanda y exigencia de sus mercados locales y del exterior.

- Mejorar el nivel de información de las mujeres sobre los programas de educación, calificación técnica, salud y otros servicios sociales, que faciliten su inserción en el mercado en condiciones favorables.

- Mejorar el desarrollo personal y su condición de género de las mujeres para su inserción en el mercado laboral y manejo de la vida cotidiana.

Problemas

- Escasa promoción del Municipio e instituciones locales para vincular a las mujeres de escasos recursos al mercado; lo cual se debe, por un lado, al desconocimiento de la grave situación que afecta a las mujeres por su condición

de género, no se conocen estrategias, iniciativas o proyectos que se orienten hacia las mujeres. Es limitada la concertación que existe a nivel local para impulsar programas conjuntos de promoción del empleo e ingreso para las mujeres, y por otro lado, las iniciativas locales no se han logrado implementar por la falta de apoyo y soporte técnico de los sectores comprometidos en el tema. Algunas Municipalidades cuentan con oficinas de asesoramiento comercial para PYMES, cuyas acciones son muy limitadas, cuentan además con registros de instituciones y empresas de la localidad, adonde pueden vincularse las mujeres.

Existen barreras en las mujeres que impiden su desarrollo personal para el trabajo. De acuerdo al resultados de algunas encuestas, se aprecia que la mujer que trabaja tiene tensiones personales entre el trabajo que debe cumplir y las obligaciones familiares, principalmente entre las mujeres de escasos recursos que no tienen con quien dejar el cuidado de los niños menores.
Las estadísticas del INE, muestra que la permanencia de la mujer en un trabajo es menor frente a la del hombre y que el trabajo por horas o eventual es mayor que el de los varones

- Escaso manejo y conocimiento de los mercados por parte de las funcionarios municipales, la gestión se reduce a la administración de las obras públicas y cobranza de los tributos. Aún es débil la visión del desarrollo económico local empresarial, como eje dinamizador del empleo y los ingresos locales.
- Las habilidades de las mujeres no responden a las demandas y exigencias del mercado; las mujeres de escasos recursos han logrado desarrollar sus habilidades basándose en experiencias familiares o por curiosidad, no cuentan con la debida orientación y especialización que el mercado exige. De otro lado, las mujeres que han logrado capacitarse no se han insertado al mercado.
- La mujeres manifiestan poca autoestima personal, falta de confianza para desarrollar o enfrentarse a trabajos más calificados y/o para la comercialización. De otro lado, disponen de poco tiempo para dedicarse a la actividad laboral, el cual está catalogado en el caso de las mujeres como complementaria al ingreso de la pareja, es decir tiene poco valor económico para la familia.

- Tienen escasa motivación para concluir estudios primarios y técnicos, desconocen los programas locales de educación, salud y otros servicios sociales, que les permita mejora sus calidad de vida, y acceder y mantenerse adecuadamente en el mercado laboral. Un porcentaje importante del programa, son mujeres que no han logrado concluir estudios básicos y tienen bajo nivel de escolaridad. Esta limitación no les permite adecuarse a diferentes trabajos más calificados.

Componentes de la estrategia de intervención

Focalización y especialización

Se tiene en cuenta a diferentes grupos objetivos de mujeres de escasos recursos, de las zonas urbanas del país con sus diferentes capacidades y condiciones socio culturales, correspondiendo a cada grupo estrategias e iniciativas económicas adecuadas a su realidad.

Mujeres productores, desarrollan servicios de producción, y se vinculan a cadenas productivas. En varios casos sus productos llegan a mercados de exportación (tejidos, artesanía, confecciones, café, algodón, alimentos, plantas medi-

cinales, fruticultura, horticultura). A mayor calificación y organización de su oferta, las mujeres negocian mejores precios.

Mujeres emprendedoras, producen y venden directamente en los mercados locales y regionales, de ellas un 25% tienen cualidades para desarrollarse como micro y pequeñas empresarias, por las escasas oportunidades que tienen no pueden hacer este cambio. PROFECE promueve esta entrada de las mujeres al sector Pyme.

Mujeres de empresas asociativas y cooperativas, interesa identificar experiencias y modalidades exitosas y promoverlas de manera más amplia entre colectivos o grupos asociativos de mujeres.

Mujeres de organizaciones sociales o de sobrevivencia, desde el sector público principalmente se generaron experiencias de generación de ingresos que terminaron colapsando. Las iniciativas económicas no se ejecutan en las organizaciones de sobrevivencia, no se modifica la naturaleza social de estas organizaciones, sino que allí se identifican a las mujeres que tienen habilidades e inclinaciones comunes para llevar a cabo negocios acordes con sus experiencias de trabajo, capacidades, y oportunidades locales.

En todos estos grupos de mujeres, se pone especial atención en un 50% en **mujeres pobres, solas jefas de hogar**. De acuerdo a la información estadística de INEI, son 416 mil mujeres jefas de hogar pobres, quienes a su vez procrean niños pobres. El programa busca incidir en este circuito de reproducción de la pobreza. En estos mismos grupos de mujeres se considera también un porcentaje para **mujeres afectadas por violencia familiar y mujeres discapacitadas**.

Descentralización

Hasta el 2001 PROFECE operó directamente desde el Ministerio de Trabajo en los departamentos de Lima y Ayacucho. Desde este año, el programa se ha descentralizado a nivel nacional, buscando fortalecer capacidades y competencias de los municipios e instituciones locales como promotores de empleo e ingresos de las mujeres a nivel local, en el marco de los desarrollos económicos locales. Los municipios están más cerca de las demandas y necesidades de la población y especialmente de las mujeres, de otro lado a las mujeres les conviene trabajar más cerca a sus hogares.

Los municipios cuentan con registros de instituciones privadas y públicas, conocen sobre inversiones en la localidad. Esta estrategia, alimenta además el proceso de desconcentración y descentralización aperturado por el actual gobierno.

Fortalecimiento de las economías locales, mejores oportunidades para las mujeres

Si bien, el programa promueve la calificación de un número importante de mujeres para articularse a cadenas productivas, pudiendo llegar sus productos o servicios a otros mercados regionales o al exterior, también pone especial énfasis en mejorar las condiciones y oportunidades de los mercados locales y regionales, donde generalmente se insertan las mujeres pobres (mercados de abastos, ferias, tiendas, servicios). El programa se sostiene en el dinamismo de las economías locales y regionales, y en sus principales líneas estratégicas del desarrollo económico. En esta perspectiva el MTPS también viene promoviendo el PROMDE (Programa de Promoción Municipal Nacional para el Desarrollo Empresarial), que tiene por finalidad, promover desde los municipios, plataformas de servicios empresariales y financieros para las PYMES. El programa trabaja coordinadamente con este programa en los espacios locales.

Intersectorialidad

Mayoritariamente la población objetivo del proyecto, lo conforman mujeres de escasos recursos con bajo nivel educativo. En los departamento de la sierra central, donde mayoritariamente el programa interviene, más del 50% de la población femenina urbana no ha concluido escolaridad, condición que las lleva a situarse en los trabajos más precarios de sus localidades. Tampoco las mujeres están preparadas en su desarrollo personal para acceder al mercado laboral, tienen problemas de autoconfianza, baja autoestima; dificultades para comunicarse, negociar, resolver conflictos, planificar su futuro. Esta ausencia de herramientas en su desarrollo y desenvolvimiento personal, que tampoco la escuela les ofrece, son barreras que limitan a las mujeres para acceder y mantenerse en el mercado, o a resolver adecuadamente los conflictos familiares que se les presentan cuando salen a trabajar.

La calidad de vida de las mujeres es muy vulnerable en cuanto a su salud, así como también la de sus hijos. Muchas de ellas se ven obligadas a abandonar sus trabajos o negocios por esta causa, o también por violencia familiar. Esta problemática que afecta a las mujeres, especialmente a las más pobres, requiere intervenciones integrales por parte del Estado.

El programa coordinará con los Sectores Salud y Educación para acercar la información de los servicios. Se sensibilizarán a las mujeres para concluir estudios en programas especiales, usar los servicios de salud, y acceder a la información de otros servicios sociales, como seguros y guarderías. Igualmente se coordinará con el Ministerio de la Mujer, para abordar la promoción del desarrollo personal de las mujeres y la equidad de género del programa. Estas coordinaciones deberán alimentar para adelante el desarrollo de Políticas y Programas Integrales de Estado orientadas hacia las mujeres más pobres del país.

La temporalidad

El programa promueve a través del proyecto oportunidades de calificación, articulación comercial y promoción del desarrollo personal de manera temporal.

Es decir las mujeres tienen un momento de entrada y salida del programa. El programa se ubica en el umbral donde están mujeres de extrema pobreza y pobreza. El programa busca la salida de las mujeres de esta condición de pobreza, para ser sujeto de su propio desarrollo a través de su trabajo.

Participación institucional

El programa contempla la creación de espacios de participación, tanto a nivel nacional como local, de instituciones que vienen trabajando de manera sostenida en este campo con las mujeres (ONGs, cooperación, organizaciones de mujeres, otros sectores públicos). Participan en la elaboración y seguimientos de los lineamientos generales del programa, en la vigilancia de los resultados y el uso adecuado de los recursos.

El programa tanto a nivel central como local encargará su ejecución a terceros es decir a instituciones especializadas de la sociedad civil, que tienen experiencia, especialización y cuentan con recursos técnicos y profesionales para ello. De esta misma manera, se encargarán las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación. Esto contribuye a fortalecer la institucionalidad civil que orientan su trabajo hacia las mujeres, como darle continuidad y sostenibilidad al programa. De esta manera el equipo profesional de PROFECE es pequeño.

Servicios que oferta el programa

Los servicios que el programa promueve para las mujeres, son:

- Capacitación y Asistencia a través de instituciones especializadas.
- Certificación que será acreditada por una institución especializada.
- Servicios de información de requerimiento del mercado.
- Servicios de información sobre programas locales de atención a la salud, educación, y otros servicios sociales.
- Módulos de Desarrollo Personal Integral con enfoque de género a través de las instituciones locales.
- Sensibilización en equidad de género y capacitación a funcionarios como promotores de la generación de empleo para las mujeres.
- Soporte Técnico o Asistencia Técnica a Municipios e Instituciones Locales para la implementación de programas de inserción al mercado por parte de las mujeres.
- Actividades de Promoción y difusión del proyecto: concurso con las mejores iniciativas municipales.
- Encuentro Nacional de las mujeres líderes del programa para cambiar experiencias y presentación de sus productos y servicios.
- Pasantías entre experiencias locales y municipales, generadoras de empleo femenino.
- Publicación y difusión de las experiencias.

III

POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO

Desde las experiencias en Ecuador

EL PLAN NACIONAL DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL 2001-2002[20]

DÉSIRÉE CASTRO RUIZ
Consultora en Género, Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo, Ecuador

A partir del año 2001 en el Ecuador se concretó el anhelo de elaborar un Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local que sea capaz de convertirse en una política de Estado que beneficie a los sectores más excluidos. Aparentemente identificar a estos últimos sectores parecería una cosa fácil, dada la palpable realidad socioeconómica del Ecuador; no obstante las diferencias culturales, geográficas y de género se hacen patentes, por lo que dicho Plan vio la urgencia de incorporar criterios que manejen las variables de la profundidad investigativa con la realidad social. De ahí que el enfoque de género incorporado al Plan sea producto de un trabajo en el que han participado liderezas en su calidad de actoras sociales, dando como resultado la incorporación de los siguientes criterios generales:

El "Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006" propende a convertirse en una política de Estado que beneficie a los sectores más excluídos

- Enfocar a hombres y mujeres como actores que experimentan los aspectos de la vida social y la pobreza desde matrices diferentes debido a que también se les ha atribuido funciones diferentes.
- Incorporar las Necesidades Estratégicas de Género: que refieren a las lógicas y tácticas que se pueden emplear para superar el papel subordinado de la mujer con respecto al hombre, dentro del ámbito socio-cultural.
- Encausar las Necesidades Prácticas de Género: que se refieren a la implementación de las estrategias -arriba mencionadas- en la vida cotidiana de la mujer y en las áreas en que ésta interviene, tomando en cuenta su triple rol en el ámbito doméstico, productivo y como ciudadana.

Necesitamos incorporar a la mujer al mercado laboral a partir de una visón de equidad, tomando en cuenta las diferencias y semajanzas que hacen de hombres y mujeres actores sociales con vivencias y roles específicos dentro de la sociedad

Al plantearnos el objetivo de incorporar a las mujeres al mercado de trabajo con equidad, somos coherentes con la estrategia al tratar el tema de la mujer desde su construcción como sujeto social que se desenvuelve dentro de límites y territorios, espaciales y simbólicos marcados por la exclusión. Es por ello que la participación en espacios de discusión de temas como éste, es también un llamado a la solidaridad de quienes sienten comprometidos sus saberes con una real gestión a nivel social y humano.

20 Dado los avances realizados por el área de género al momento de la publicación del presente libro, se consideró pertinente la inclusión del capítulo V, en el que se presenta una síntesis de las aprehensiones alcanzadas a lo largo de los eventos co-organizados por el CTAE, así como los compromisos adquiridos a través de diversos convenios de cooperación. Ciertas consideraciones aquí planteadas se recogerán en dicho capítulo.

Es importante tomar en cuenta estas diferencias ya que revelan las relaciones de género existentes y los distintos problemas afrontados, esto llevará a proponer estrategias de ocupación acordes con cada realidad, con la finalidad de que los empleos ofrecidos sean beneficiosos y motiven a una toma de conciencia nueva con respecto a la posición de los dos géneros en el orden social.

No obstante afectar a la población en general, la pobreza tiene también sus incidencias a nivel de la composición familiar y de los nuevos roles que juegan los jefes y jefas de familia. Los cambios en las estructuras de las mismas revelan una tendencia ascendente de los hogares encabezados por mujeres, que si bien es cierto se manifiestan apenas en las cifras, mantienen subyacente otra realidad cualitativa.

Ante esta situación se ha producido un ingreso de las mujeres al mercado laboral, ofreciendo sus servicios a tiempo parcial, opción que ha de ser analizada desde sus condiciones específicas: puesto que las presiones económicas familiares, empujan a la mujer a aceptar condiciones injustas de trabajo. Por ello se hace necesaria una planificación que incluya desde un principio una visión trans-sectorial, que apoye a la mujer en el triple rol de sus necesidades prácticas y estratégicas, para lo cual, en toda propuesta de empleo, se han de tomar en cuenta las:

Es importante que hombres y mujeres conozcan tanto de leyes laborales como de derechos económicos y sociales.

- Necesidades reproductivas
- Necesidades productivas
- Gestión comercial (cuando el caso lo amerite)
- Capacitación adecuada
- Horarios negociables y que tomen en cuenta la labores extra-productivas de la mujer, sin que por ello sean discriminadas.
- Cubrir servicios básicos asociados con el trabajo doméstico no remunerado, entre éstos que se amplíe la cobertura de las guarderías infantiles.
- Análisis de la división de trabajo por sexo.
- Programas especiales de salud, que no se refieran solamente a la relación mujer-familia o a la salud reproductiva, sino que considere los grados diversos de deterioro físico y mental, en función de las especificidades de cada género.

Atendiendo a las características de los desempleados se observa: 1) el grueso de los desempleados son trabajadores cesantes (74%) que provienen principalmente del sector privado y son relativamente jóvenes (31 años promedio): 2) la mayoría de los desempleados tienen educación secundaria (60%) e incluso superior (18%) y no sólo afecta a los descalificados, 3) los jóvenes (15-24 años) y las mujeres son las que tienen las tasas más altas de desempleo (25% y 18% respectivamente); 4) la tercera parte de los desempleados son jefes de hogar, siendo la mayoría de ellos mujeres (52%); 5) relacionado a lo anterior, el desempleo ha afectado principalmente a los más pobres.

Consideramos que siendo la meta la reducción de los índices de pobreza mediante una generación de propuesta de empleo, ésta no podrá concretarse si antes no existe la voluntad política de aplicar las leyes ya existentes, mediante la creación de reglamentos prácticos que regulen la contribución de las mujeres, justipreciándola en relación con el aporte masculino.

Lineamientos fundamentales

La política de empleo considerada en el Plan contempla los siguientes lineamientos fundamentales:

1) Enmarcar las propuestas de empleo en el desarrollo dinámico de las distintas comunidades y regiones, en sus potencialidades y oportunidades, en las propias iniciativas de sus actores/actoras y no en simples indicadores estáticos.
2) La viabilidad de los proyectos debe considerar el largo plazo, atendiendo múltiples criterios: económicos, sociales y de seguridad alimentaria.
3) Todo proyecto o acción encaminado a fomentar el empleo debe considerar los criterios de sostenibilidad ambiental.
4) El Plan de Empleo debe considerar las especificidades de género y ser pluriclasista y pluriétnico, aprovechando la sinergia de la diversidad e interacción de los actores sociales y económicos.
5) Las propuestas de empleo deben apoyar y apoyarse en la competitividad de sistemas productivos integrados y no enfatizar en empresas aisladas, ser integral en la política pública.
6) La responsabilidad tiene que ser compartida entre el Estado y la sociedad civil.
7) El Plan de Empleo debe incorporar una plataforma integral de servicios que incluyan crédito, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la investigación en ciencia y tecnología, acceso a la información y estudios de organización, factibilidad y mercado. Esta plataforma de servicios debe tomar en cuenta la diferencia y dinámica inter e intra-género, así como las diferencias organizativas y culturales.
8) Dada la agudeza de la crisis, se requiere contar con programas flexibles a las emergencias, en lo posible, ligados al mediano plazo, para garantizar la sustentabilidad de la política.

Política pública y gestión local[21]

En el país en la última década, tanto las diversas instituciones del Estado, como organizaciones no gubernamentales de cobertura nacional y la cooperación internacional, han orientado su trabajo hacia el desarrollo local. En las parroquias rurales, cantones y provincias, las organizaciones sociales lugareñas han asumido el impulso de diversas experiencias valiosas en el mismo sentido.

21 Hernán Valencia, Area de Gestión Local, Comité Técnico Asesor de Empleo.

El criterio de que las políticas públicas no son de exclusiva potestad del Estado Nacional, que deben construirse políticas locales tanto con la participación del Estado como de la institucionalidad de la sociedad civil de cada lugar, es una consecuencia, por una parte, de estas dinámicas en las cuales es inherente la participación ciudadana y, por otra, de la tendencia hacia la descentralización del Estado y la desconcentración institucional que cada vez, con más fuerza, está permeando la gestión pública en aquellas instituciones en las que sus instancias ejecutivas y técnicas tienen la voluntad política y operativa para hacerlo. Este conjunto de tendencias están induciendo al cambio en el pensamiento de las instituciones y los especialistas en los temas del desarrollo.

Dada la voluntad política del Estado, de la cooperación internacional y la emergencia de movimientos cívicos en general, y del movimiento de mujeres en particular, altamente motivados en impulsar la descentralización del Estado y la construcción de ciudadanía local-regional, la gestión de la política pública se hace posible articulando los procesos y actores sociales e institucionales locales con las instancias nacionales pertinentes.

Cabe anotar que en el marco de la gestión local el Comité de Empleo ha trazado una doble estrategia. La primera sustentada en el interés de actores locales, sociales e institucionales protagonistas de procesos locales vigentes, formalizar alianzas para contribuir a institucionalizar la gestión de la economía local - emprendimiento socio económico – empleo, e iniciar la identificación de oportunidades externas como los programas y metodologías operativas del CTAE-DL (compras estatales, inversión pública para la generación de empleo, sistema financiero alternativo, apoyo a microempresas, agencias de desarrollo local, observatorios locales de empleo, enfoque de género, las jornadas de intercambio de experiencias de emprendimientos socio económicos y gestión de la política pública local nacional).

La segunda estrategia, son las propias Jornadas de Intercambio de experiencias, las cuales en esencia constituye una estrategia para:

a. Dar voz y protagonismo a los actores locales de las diversas experiencias de emprendimiento socioeconómico;
b. Construir una base empírica para la identificación de elementos de política pública;
c. Generar espacios de diálogo, sistematización colectiva y construcción de acuerdos para lograr una concertación interinstitucional de la política pública.
d. Lograr, junto con los otros eventos programados, que el Plan de Empleo y sus propuestas sean visibilizadas a nivel local-nacional.
e. Presentar una propuesta interinstitucional al país en el tema de economía local y empleo y que ésta sea una agenda nacional de economía local y empleo.

Con lo mencionado, consideramos que al igual que las principales áreas de investigación social requieren en la actualidad un enfoque multidisciplinario, de igual manera la construcción de políticas públicas a largo plazo requieren un esfuerzo conjunto de los distintos estamentos llamados a promover el poder que detentan a favor de los actores sociales a quienes deben beneficiar. Es por ello que el "Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local" está coordinado por una Comisión Interministerial de Empleo, integrada por los Ministerios de Trabajo, Bienestar Social, Obras Públicas, Industrias, Vivienda, Turismo y Ambiente, apoyados por un grupo de consultores especializados en cada área específica del plan que a continuación detallaremos, organizados como un Comité Técnico Asesor de Empleo, siendo este último el encargado de la investigación, estudio, diseño y monitoreo de las actividades específicas tendientes a la ejecución del Plan.

¿Hacia dónde vamos?

El propósito fundamental es hacer viable una política estatal de empleo, sobre la base del fortalecimiento y coordinación de las instituciones públicas y de la sociedad civil; la creación y adaptación de una normativa legal necesaria; y la ampliación del acceso a los recursos productivos por parte de las pequeñas y medianas unidades económicas con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en cuanto a condiciones y salarios justos, sin discriminación de sexo, etnia, estado civil y/o edad.

El objetivo general que persigue nuestro Plan es:

Ampliar las oportunidades de trabajo para la población desocupada y subocupada y mejorar las condiciones de trabajo e ingresos, atendiendo las especificidades y diversidad de los ecuatorianos y las ecuatorianas.

Los objetivos específicos son: Crear condiciones favorables para la formulación y gestión deliberada de la política pública de trabajo a nivel nacional-local, sobre la base de:

a. Apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales públicas y privadas.
b. Apoyar espacios de coordinación entre las instituciones públicas y la sociedad civil.
c. Impulsar la creación y adaptación de la normativa legal necesaria para viabilizar la política de trabajo.
d. Facilitar el acceso a los recursos productivos con equidad de género, en particular, por parte de las pequeñas unidades económicas.
e. Promover e impulsar programas generadores de trabajo.
f. Apoyar la creación de sistemas de información relativos al trabajo.

Estrategias

- Consensos - Coordinación: Entre el Estado, la sociedad civil organizada y la cooperación internacional con relación a la necesidad de insertar el objetivo del empleo en la política nacional y local.

- Descentralización: Promocionar y fortalecer las instancias locales y regionales para asegurar una gestión descentralizada del plan, en el marco de un nuevo modelo de gestión del Estado.

- Desarrollo local: Actuar desde la base misma de la sociedad, en cada localidad, articulándose a sus procesos de desarrollo, aprovechando sus potencialidades y fortaleciendo las instancias locales de planificación y gestión, para contribuir a dinamizar la economía local.

- Privilegiar el acceso de los sectores excluidos a los recursos productivos: Con énfasis en los micro y pequeños productores del campo y la ciudad, promoviendo las reformas necesarias para garantizar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

- Participación, género e interculturalidad: Institucionalizar la participación de los actores a todo nivel –nacional, regional y local– respetando las formas y mecanismos de participación y organización ya existentes, así como las diferencias étnicas, generacionales y de género.

Líneas de acción

I Reorientar la inversión pública para generar empleo
II Favorecer el desarrollo de los pequeños productores
III Impulsar y favorecer procesos de construcción y gestión de la política pública en economía local y empleo
IV Promover la inclusión de población vulnerable al trabajo remunerado
V Promover la consolidación de un sistema de información relacionadas al trabajo
VI Construir una política de empleo con equidad de género
VII Difusión y Comunicación

I. Reorientar la inversión pública para generar empleo

- Promoción de Política de Uso Intensivo de Mano de Obra
Lograr que los enfoques de política de uso intensivo de mano de obra de las distintas instancias públicas sean consensuados, cuya finalidad sea la de reorientar el uso de los recursos públicos para lograr el mayor impacto en el empleo con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

• Metodología para Medir el Impacto de la Obra Pública en el Empleo
Diseñar y proporcionar con carácter de general una metodología que permita medir dicho impacto en la obra pública de infraestructura vial, social, productiva y de vivienda social-productiva a nivel nacional.

II. Favorecer el desarrollo de los pequeños productores

En relación a mercados:

• Programa de Compras Estatales y Oportunidades para las MYPEs Actualmente las micro y pequeñas empresas que han sido impulsadas por iniciativas diversas se han encontrado con el escollo de la comercialización. Muchas veces las leyes del mercado practicadas en nuestro medio han tendido a ahogarlas antes que a impulsarlas. Es por ello que el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local pretende vincular al Estado como primer cliente de estas iniciativas, y aprovechar las experiencias a nivel internacional apoyadas por la Organización Internacional del Trabajo.

En relación a servicios y capacitación:

• Programa de Apoyo a Microempresas
Favorecer las dinámicas económicas locales y comunitarias, promoviendo y fortaleciendo alianzas estratégicas de todos los actores, como base para impulsar el desarrollo económico local, con énfasis en MYPEs, que promuevan la generación y mejoramiento de empleo.

Se facilitará el acceso de la mujer a oportunidades de empleo que contengan mejores niveles de tecnología, de tal manera que por esta vía se logren avances en la equidad de género. Por ejemplo, si se crea una microempresa de deshidratado de hierbas, favorecer la inclusión de las mujeres en su gestión, pues el hecho de asumir una responsabilidad importante en la comunidad, mejora su estima personal y su valoración social.

Se requiere por tanto que, los subprogramas de apoyo a microempresas como: sistemas de información, centros de servicios de apoyo, programas de capacitación y educación y otros, se diseñen considerando la realidad del déficit de educación y experiencia que afecta a la mujer; lo que implica, por ejemplo, uso adecuado del lenguaje, pedagogías que estimulen su comprensión, metodologías amigables con el enfoque de equidad, horarios que consideren la particular situación de la mujer.

• Programa de Promoción de Centros de Servicios de Desarrollo,para promover, impulsar y relacionar centros de servicios (redes) INFOCENTROS; para fortalecer las dinámicas económicas locales y nacionales con la finalidad de gestar procesos de desarrollo económico.

En relación al acceso a recursos financieros

Sistema financiero alternativo

Asegurar a la pequeña producción y categorías centrales como a las mujeres, el acceso a un flujo contínuo de servicios financieros, mediante la construcción y fortalecimiento de los sistemas financieros alternativos. En ese sentido, se ha constituido la Coordinadora de Microcrédito y Desarrollo Local, conformada por los programas públicos como: Crédito Productivo Solidario, FONLOCAL, PRODEIN, PRODEPINE, PROLOCAL, DRI Cotacachi, y programas de la micro y pequeña empresa industria del Ministerio de Industrias-MICIP. Su objetivo es intercambiar experiencias, hacer más eficaces los programas, minimizando riesgos y costos; evitar competencias negativas; consolidar espacios para fortalecer el sistema financiero alternativo, potenciando su papel en el desarrollo local y en la democratización del crédito, como parte de la equidad.

Para fomentar el funcionamiento del sistema financiero alternativo, especializado en microcrédito, hace falta promover nuevos criterios para el escogitamiento de los sujetos de crédito, por medio de la incorporación de hombres y mujeres jóvenes que son injustamente descartados y obligados, en muchas ocasiones, a subemplearse o deambular sin una opción fija de empleo por no poder acceder a fuentes de capital que les ayude a crecer en las actividades que desempeñan.

Los componentes del Sistema Financiero Alternativo en el corto plazo son: fortalecimiento institucional de las operadoras de crédito; manutención de un sistema de información de los principales programas públicos y privados de microcrédito; compilación, análisis y difusión de las metodologías de microcredito existentes en el país. En el mediano plazo: creación del Fondo Nacional de Microcrédito; construcción de redes de agentes financieros y de promoción social; actualización y diseño de marcos jurídicos y de supervisión acorde al sistema financiero alternativo.

En relación al acceso a recursos financieros: Sistema de Información (control de riesgos y cooperativas).

III. Impulsar y favorecer procesos de construcción y gestión de la política pública en economía local y empleo

- Facilitar la Constitución o Fortalecimiento de Instancias de Desarrollo Local Identificar, sistematizar y validar con los actores locales, institucionales y sociales, herramientas conceptuales, metodológicas e instrumentos técnicos que fortalezcan procesos de formación de capital humano, social, financiero, físico y ambiental para el desarrollo local-regional-nacional.

Fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales locales-nacionales para la gestión de la política publica favorable al impulso del emprendimiento socioeconómico local con impacto en la ocupación y el empleo, tanto para hombres como para mujeres.

- Programa de apoyo a la creación de agencias o corporaciones de desarrollo local

Favorecer las oportunidades de generación de negocios para las micro, pequeñas y medianas empresas que permitan dinamizar la economía local y crear fuentes de empleo. Las Agencias o Corporaciones de Desarrollo Local, serán los espacios locales de discusión y concertación de políticas y programas de empleo consensuados con todos los agentes y colectivos sociales de un territorio. Son el instrumento para apoyar la futura Agenda Nacional de Empleo que permita la constitución de Acuerdos o Pactos por el empleo a nivel local.

Las Agencias de Desarrollo Local (ADL) y la Planificación Socio-económica con equidad. Al ser las ADL espacios de convergencia y concertación de todos los actores locales, permiten una planificación con equidad con objetivos y acciones concretas.

Su objetivo es fortalecer los roles económico-productivos de las mujeres, garantizando su acceso y control de los recursos, al empleo y al mercado, en igualdad de oportunidades y de trato con los hombres, promoviendo sus diferentes potencialidades como protagonistas del desarrollo local sostenible.

Las líneas de acción de las ADLs son:

1. Mejorar las capacidades de inserción de la mujer en los mercados de trabajo locales y regionales, así como las condiciones laborales y los niveles salariales.
2. Promover al interior de las ADL programas de capacitación técnica a mujeres orientados a ocupaciones tradicionales y no-tradicionales.
3. Fortalecer la investigación y los sistemas de innovación sobre la situación económica y laboral de las mujeres trabajadoras urbanas y rurales dentro del territorio.
4. Promover las iniciativas productivas de las mujeres empresarias de las MIPYMES en el marco de convenios con entidades públicas y privadas.
5. Incidir en el apoyo y fomento a la competitividad de las mujeres empresarias de las PYMES.
6. Formular métodos de inserción del componente de género en las variables de la macroeconomía, especialmente respecto a la variable inserción laboral.

- Diseñar y Promover Observatorios Locales de Empleo -OLDE-
  Organizar Observatorios Locales de Empleo, con información analítica, confiable, oportuna, comparable sobre el mercado laboral y sus condiciones socioeconómicas, logrando la participación y bajo la responsabilidad de la comunidad local.

- Articular al Gobierno Central y Local, Instancias de la Sociedad Civil en la Construcción de la Política Pública en Economía Local y Empleo.

El objetivo es diseñar y elaborar una metodología sobre Jornadas en Gestión de Políticas Públicas de Empleo, siendo los coordinadores y logrando el apoyo y fortalecimiento de alianzas interinstitucionales.

Dentro de las Jornadas de Intercambio de Experiencias realizadas en Guayaquil, Esmeraldas, Chimborazo hemos incorporado de manera permanente la búsqueda de equidad. Hemos puesto énfasis en el tema de género al prever y promover las Jornadas de Cotopaxi en las zonas locales, exclusivamente con la participación de mujeres.

Hemos tomado contacto con instituciones y organizaciones en aras de identificar a las actoras mujeres e impulsar su participación.

IV. Promover la inclusión de población vulnerable al trabajo remunerado

- Programa de Apoyo al Trabajo de la Población Vulnerable en Asociación con el Sector Privado: Apoyo al trabajo de la población vulnerable a nivel nacional y local en función de un perfil ajustado a las necesidades de los organismos públicos del gobierno central y de los gobiernos locales; tomando en cuenta las realidades socioeconómicas de este estrato social.

V. Promover la consolidación de un sistema de información relacionadas al trabajo

- Impulsar un Sistema de Información del Mercado Laboral: Conformación de propuesta metodológica para el impulso de este sistema con el apoyo y cooperación de instancias públicas que tratan y mantienen el tema como el INEC, Banco Central, etc; integrando la perspectiva de género en la planificación, procesamiento y difusión de la información estadística.

- Sistematizar y Difundir la Información de Programas y Proyectos Públicos con Impacto Considerable en Empleo: Socializar la información existente en función de la base de datos ejecutada por el CTAE DL y el SIISE a los actores nacionales y locales, para lograr una adecuada coordinación entre las diferentes instancias involucradas, logrando realizar un solo pero exitoso esfuerzo.

VI. Construir una política de empleo con equidad de género. Eje transversal

En el Plan de Empleo existen dos ejes transversales: el enfoque de género y la comunicación.

El objetivo del presente eje es: Constuir una política de empleo con equidad de género eincorporar a la mujer al mercado laboral a partir de una visión de equidad a nivel local y nacional, en condiciones justas, sin discriminación de sexo,

etnia, estado civil y/o edad; tomando en cuenta la especificidades de mujeres y hombres como actores sociales con experiencias propias, en los ámbitos productivo y reproductivo.

VII. Difusión y Comunicación

Posicionar el tema de la importancia de la política pública de empleo y desarrollo local en los públicos interno, interinstitucional/ interorganizacional y externo, con el fin de sumar voluntades para afianzar la propuesta y el proceso; así como la asunción de la misma en cada uno de sus espacios de acción.

Informar de manera ágil y fácil a los diferentes usuarios, a través de diferentes medios, canales, tecnologías de la información y productos comunicacionales.

Es importante destacar que integrar el enfoque de género en la propuesta comunicacional, incluye que en la forma de comunicación verbal, escrita, visual o auditiva se asuma como parte del Plan de Empleo la equidad de género y que da apertura a nuevos desarrollos, para lo cual hay que incorporar el contexto, las necesidades, las formas altrnativas de lenguajes y expresiones.

Serie editorial: Construyendo Políticas de Empleo

Cuyo objetivo es aportar con las investigaciones sobre temas relacionados al empleo y desarrollo local, mediante publicaciones realizadas por los diferentes responsables de los programas. Dichos documentos están al servicio público, ONG`s, Gobiernos Locales y Seccionales, actores y actrices interesados en la temática del empleo y el desarrollo local.

Por lo hasta aquí expuesto concluimos en que el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local es una iniciativa en cuya marcha son inminentemente necesarios los consensos a nivel político y social, por lo que nuestro ideal inmediato es la conformación de mesas permanentes de trabajo que salvaguarden la consecución y viabilización de los distintos objetivos, responsabilidad que recae en gran parte en los posibles beneficiarios del Plan, es decir la población que cuenta ya con cierto nivel de organización y participación.

Cabe resaltar por último el papel de los organismos gubernamentales como los llamados a la ejecución de todo lo aquí expuesto con el fin de que se evite la tan criticada costumbre de la política ecuatoriana de escuchar y hablar sin llegar a la praxis real. El trabajo del Comité Técnico Asesor de Empleo es una realidad; los criterios de los actores sociales están a la vista y al parecer el compromiso de la Presidencia de la República, de los Ministerios involucrados es un compromiso serio. Nos resta ahora trabajar con mayor esfuerzo aún con el fin de lograr que el Plan Nacional de Empleo se convierta en el nuevo eje que

haga realidad las virtudes de la democracia en conjunción con la participación ciudadana.

Los que formamos y somos parte del Comité Técnico Asesor de Empleo estamos conscientes de que solos no hacemos nada.

Si no es con ustedes, ¿con quiénes?
Si no es ahora, ¿cuándo?

Por lo tanto, los invitamos a todas y todos a participar activamente en este Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006 y a exigir su cumplimiento. Así lograremos una sociedad realmente democrática y con mejores condiciones de trabajo con equidad de género, étnica y generacional.

EL ROL DEL CONAMU EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

MYRIAM ALCÍVAR MENDOZA
Directora Ejecutiva, Consejo Nacional de las Mujeres, Ecuador

De acuerdo a las Encuestas de Condiciones de Vida de 1998, las mujeres perciben 32,5% menos que los hombres como ingreso por su trabajo remunerado. En el Ecuador, los hogares dirigidos por mujeres tienen 22,7% menos de ingreso corriente que los dirigidos por hombres. Un alto porcentaje de la población económicamente activa femenina ocupada en el país, se ubica en el sector terciario de la economía, especialmente en las ramas de "comercio, hoteles y restaurantes" y en la de "servicios personales y sociales"

Antes de tratar el tema de formulación de políticas de empleo con enfoque de género y principalmente el rol del CONAMU en este proceso, me parece importante presentar algunos datos que nos permitan visibilizar la situación de discriminación y desventaja que viven las mujeres en el campo laboral.

Esta realidad obliga al Estado, y por lo tanto nos obliga a todos los sectores a dar respuestas efectivas y oportunas, a diseñar estrategias y a emprender acciones orientadas a promover la equidad entre hombres y mujeres como parte del proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

El proceso de institucionalización del enfoque de género requiere de un marco institucional, que en el caso del Ecuador se expresa en la creación del Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, en octubre de 1997, mediante Decreto Ejecutivo, como un modelo de gestión institucional con participación de delegadas del movimiento de mujeres y del Estado. La Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional y la Defensoría Adjunta de la Mujer en la Defensoría del Pueblo, instancias legislativa y de vigilancia hacen también parte del marco institucional y por lo tanto fortalecen el proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

En cuanto al marco normativo es importante referirnos a las distintas conferencias y a los instrumentos internacionales de promoción y protección de los derechos de las mujeres, entre los que cabe mencionar la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW y conferencias mundiales como la de México (1975), Copenhague (1980), Kenya (1985) y la Cuarta Conferencia de la Mujer celebrada en Beijing (1995) han sido fundamentales en la definición de planes y programas como la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y el Programa de Acción Regional para la Mujer de América Latina y el Caribe 1995-2001 de la CEPAL que han sido a su vez referencias indiscutibles en el establecimiento de objetivos nacionales a favor de la equidad de género así como para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos.

Posterior a la Cuarta Conferencia de la Mujer, celebrada en Beijing se diseña en el Ecuador, el Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000, como un instrumento técnico y político para la formulación de políticas con equidad de género, con carácter de obligatorio para las instituciones estatales y a la vez estableciendo compromisos para los diferentes actores sociales. En lo que se refiere a las políticas laborales y económicas tendientes a la igualdad de género, el PIO identifica -entre otros- los siguientes objetivos y acciones:

- Desarrollar el enfoque de género en las políticas macroeconómicas y sociales integrales tomando en cuenta las necesidades de las mujeres.
- Formular y aplicar políticas sociales de integración a favor de las mujeres de escasos recursos, para mejorar la calidad de vida de sus familias en condiciones de equidad, tomando en cuenta el impacto negativo de las políticas de estabilidad macroeconómica, de ajuste estructural, del peso de la deuda externa, de la recesión económica y desempleo en la vida de las mujeres y en la reproducción de las desigualdades de género.
- Tomar medidas para abordar el desempleo, así como acciones positivas para facilitar a las mujeres, especialmente las jefas de hogar y aquellas que pertenecen a grupos étnicos discriminados, el acceso a la vivienda, al crédito, a la seguridad social y a la propiedad de la tierra.

En cumplimiento de este objetivo, en abril del 2000, se inicia una etapa de cooperación entre el CONAMU y la CEPAL a través de la suscripción de un Convenio para la ejecución del Proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en ministerios sectoriales" cuyo objetivo es fortalecer la institucionalidad del país y crear mecanismos para incidir en la formulación y aplicación de alternativas para la generación de empleo en el sector focus seleccionado, que en el caso de nuestro país fue el turismo.

En este marco, el CONAMU asume como prioridad institucional la "Formulación de intervenciones y gestión para el financiamiento y ejecución de programas y proyectos para la generación de empleo, acceso y control de recursos financieros y no financieros a favor de las mujeres y la equidad de género.

En el marco de este proyecto y como parte del proceso de institucionalización del enfoque de género en la política laboral y económica del sector turismo se conformó la Mesa Intersectorial "Turismo y Equidad", con la participación de los Ministerios de Turismo, Trabajo y Recursos Humanos, Medio Ambiente, el Comité Técnico Asesor de Empleo, la Asociación de Consejos Provinciales del Ecuador –ACOPE-, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Municipio de Cotacachi, la Cámara de Turismo de Pichincha y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras– FENOCIN.

En marzo del 2001, la Mesa de Turismo y Equidad aprobó una Agenda Intersectorial en la que se prevé los siguientes lineamientos de políticas:

1. Institucionalización del enfoque de género en los ministerios, instituciones y organizaciones que formulan y ejecutan políticas, programas y proyectos laborales y económicos.

2. Apoyo a la microempresa en actividades económicas gestionadas por mujeres en el sector turismo, especialmente en hospedaje y restaurantes.
3. Impulso al turismo alternativo como generador de empleo e ingresos para mujeres y hombres en igualdad de oportunidades.

Se diseñó el PROGRAMA DE INSTITUCIONALIZACION DEL ENFOQUE DE GENERO EN MINISTERIOS SECTORIALES RELACIONADOS CON POLÍTICAS DE TURISMO. Si bien dicha propuesta fue elaborada para implementarse al interior de las instituciones que conforman la Mesa de Turismo y Equidad, contiene elementos aplicables en otros ámbitos como es el caso del empleo.

La institucionalización del enfoque de género, hace referencia a procesos que buscan incidir en las concepciones y prácticas sociales, en la estructura y funcionamiento de los espacios institucionales haciendo de éstos, hechos suficientemente regulares y contínuos, ámbitos comprometidos con la equidad social y de género.

Propuesta de institucionalización del enfoque de género

La integración del enfoque de género que procura el proceso de institucionalización tiene evidencia en la voluntad política de l@s decisor@s, en la capacitación del recurso humano, en las metodologías y procedimientos favorables a la equidad de género. Otras dimensiones de éste proceso se muestran en la disponibilidad de recursos financieros, en la creación de unidades de género que garanticen la transversalidad de este enfoque en la política sectorial, en la información desagregada por sexo, en la identificación y canalización de la demanda social.

Los objetivos específicos que nos planteamos en este programa de institucionalización son los siguientes:

1. Fortalecer la voluntad política de las autoridades de las instituciones involucradas.
2 Sensibilizar y capacitar a autoridades y técnicos de las instituciones encargadas de las políticas de empleo, en temas de género, políticas públicas y empleo.
3. Fortalecer la investigación sobre temas económicos y laborales que permitan la formulación de políticas, programas y proyectos relacionados con el empleo desde un enfoque de género.
4. Recopilar y analizar información económica y laboral que permita visibilizar la situación de la mujer en el empleo para sustentar la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos desde un enfoque de género.
5. Promover la conformación de unidades de género al interior de las instituciones.
6. Asignar recursos específicos para políticas y programas de género.

En cuanto al tema de fortalecimiento de la voluntad política de las autoridades de las instituciones involucradas, creemos que es fundamental formular una propuesta de sensibilización dirigida a los decisores de políticas, es decir autoridades de alto nivel, en temas relacionados con la institucionalización del enfoque de género en las políticas laborales y económicas.

En cuanto al objetivo 2, relativo a la capacitación, nos referimos a una capacitación dirigida específicamente a operadores de políticas, es decir al personal técnico que está involucrado en todo el proceso de formulación de políticas, desde su diseño, implementación, evaluación y seguimiento. Los temas de la capacitación se refieren igualmente a la institucionalización del enfoque de género en las políticas de empleo pero poniendo especial énfasis en el uso de herramientas y metodologías que permitan incorporar el enfoque de género en las políticas, programas y proyectos.

En el caso de la Mesa de Turismo y Equidad, esta propuesta de capacitación se está concretando a través del Programa de Capacitación en Desarrollo Económico y Género que llevaremos adelante con FLACSO Ecuador.

En ambos casos, nos parece importante diseñar una metodología de sensibilización para decisor@s de políticas laborales y económicas, sistematizar los procesos de sensibilización y capacitación y elaborar documentos técnico-políticos que constituyan insumos para la formulación de políticas de empleo con equidad de género.

Esta propuesta de institucionalización hace énfasis en el tema de fortalecimiento de la investigación sobre temas económicos y laborales que permitan la formulación de políticas, programas y proyectos de empleo desde un enfoque de género.

Es importante que hagamos un ejercicio de identificación de las necesidades de investigación para la formulación de políticas, programas y proyectos de empleo desde un enfoque de género.

El objetivo 4 plantea recopilar, analizar y difundir información sobre el acceso y permanencia de las mujeres en el empleo; indicadores de género laborales y económicos del sector turismo; publicaciones.

Finalmente el objetivo 5 se refiere a la conformación de unidades de género al interior de las instituciones estatales involucradas en la formulación de políticas públicas.

Las actividades planteadas son:

- Elaboración de propuesta para la creación de unidades de género, que defina roles y competencias de estas instancias, ubicación en la estructura administrativa, personal y recursos financieros asignados.
- Negociación con autoridades competentes la creación de unidades de género en los Ministerios sectoriales.
- Elaboración de Planes de Igualdad de Oportunidades sectoriales.

El producto que obtendremos será la definición de mecanismos de género conformados en instituciones y ministerios sectoriales.

¿Cuáles son los temas de empleo que nos interesa tratar?

En cuanto a la segregación ocupacional y las diferencias salariales y de ingresos entre hombres y mujeres, creemos que se debe plantear acciones orientadas a:

- mejorar la participación de las mujeres en ocupaciones de mayor jerarquía, en el sector moderno y en condiciones adecuadas.
- disminuir el número de trabajadoras no remuneradas.
- mejorar el nivel de ingreso de las mujeres.

El CONAMU apuesta a la coordinación interinstitucional e intersectorial como una estrategia para institucioalizar el enfoque de género en el Estado. Consideramos fundamental la participación de todos los actores, instituciones estatales y organizaciones sociales en el proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Este hecho compromete en alguna medida la voluntad política de quienes deciden las políticas públicas en nuestro país.

En lo relativo a las altas tasas de desempleo de las mujeres, es importante apuntar a la creación del autoempleo y trabajo por cuenta propia, en actividades económicas gestionadas por mujeres favoreciendo los encadenamientos productivos.

Sabemos que el trabajo global de las mujeres (trabajo reproductivo + reproductivo) limita su disponibilidad de tiempo para el trabajo productivo afectando su nivel de ingreso.

Existen limitaciones de información y de investigación que de cuenta de la contribución de las mujeres a la economía nacional, así como de las oportunidades y dificultades que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral.

Es importante fortalecer la investigación y los sistemas de información desde una perspectiva de género.

Existen limitaciones en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos integrales con enfoque de equidad.

Fortalecer espacios y generar mecanismos para la formulación de políticas, programas y proyectos integrales de carácter intersectorial.

Las políticas pro equidad de género no se han concretado plenamente en el nivel local.

Es por esto que hemos convocado el día de hoy a todos los actores involucrados en la formulación de políticas de empleo de manera que podamos identificar a los actores claves en este proceso, decisores y operadores de políticas, de manera que podamos construir una agenda común y coordinar acciones tanto a nivel nacional como a nivel local.

IV

PROPUESTA TÉCNICA DE LA MESA "POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO"

PROPUESTA TÉCNICA DE LA MESA "POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO"

CREACIÓN COLECTIVA

Instituciones Participantes:

- COMITE TÉCNICO ASESOR DE LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO
- CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES – CONAMU
- MINISTERIO DE TRABAJO
- MINISTERIO DE TURISMO
- CENTRO ECUATORIANO DE PROMOCIÓN Y ACCIÓN DE LA MUJER – CEPAM
- FUNDACIÓN YERBABUENA
- OXFAM – GRAN BRETAÑA

1. DIAGNÓSTICO Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS

1.1. Situación de la mujer en relación al trabajo [22]

El modelo económico en el cual se desenvuelven los países en vías de desarrollo y por tanto el Ecuador se caracteriza por se excluyente de significativos contingentes poblacionales, entre ellos las mujeres, los niños, la población vulnerable, entre los más importantes.

La exclusión poblacional se rigidiza mucho más en contextos de necesidad de recurrir permanentemente al endeudamiento público, escasa disciplina fiscal, falta de transparencia de las finanzas públicas, ya que a través de estos mecanismos, que potencialmente se redistribuye la riqueza, al no ser utilizados de manera eficiente, reproducen el modelo concentrador y excluyente.

A esto se puede añadir, la escasa por decir lo menos, capacidad de disponer de espacios de debate democrático, donde se discutan temas relevantes como las implicaciones y responsabilidades que tiene para el país los compromisos internacionales tales como: ALCA, MERCOSUR, instrumentos de la normativa internacional que son mandatorios si el país adquiere responsabilidades a través de los mismos.

En este contexto, el tema de las oportunidades de tener una vida digna, que incluya empleo, salud, educación, seguridad social, acceso a medios de trabajo,

22 Plan Nacional de Empleo con enfoque de género, Comité Técnico Asesor de Empleo, Quito, agosto 2001.

es decir la falta del ejercicio de los derechos, incrementa las diferencias sociales, profundiza la brecha económica, y limita las posibilidades de desarrollo.

El empleo es sin duda, un factor fundamental para poder acceder a servicios sociales básicos, superar las diferencias sociales, acortar la brecha económica y por tanto, en el mediano plazo, lograr el desarrollo humano sostenible.

Las posibilidades de acceso de la población, mujeres y hombres, a un puesto de empleo formal, con protección social, que permita el sustento individual y del grupo familiar al cual se pertenece, en el Ecuador al concluir la última década del milenio pasado fue absolutamente restringida.

Esta afirmación tiene sustento especialmente para las mujeres en la medida en que el sector formal de la economía la discrimina por su estado civil, por sus condiciones biológicas (cuando está en su período de maternidad) o por su edad, a pesar de que las estadísticas nacionales demuestran que en las últimas décadas la mujer logró un mayor nivel de educación formal.

El sector informal de la economía es el que más logra absorberla más mano de obra femenina al trabajo, de allí que su vinculación como fuerza de trabajo se inserta en este sector de la economía, en condiciones de subempleada.

Las inequidades entonces se sintetizan en que a pesar de un mejoramiento de la calificación como mano de obra, su inserción productiva esté vinculada a un sector que presenta fuerte desprotección social.

Si a esto se añade, el hecho de que el rol histórico asignado a la mujer sea asumir la responsabilidad completa del trabajo doméstico, considerado cultural y económicamente como "improductivo", a pesar de que como lo demuestra Moser, este es un trabajo que crea valor y genera plusvalor[23], las jornadas de trabajo femeninas terminan siendo más arduas y largas.

Esta situación se complejiza más, considerando que en períodos de crisis, es ella la que afronta o complementa el ingreso familiar, para procurar la subsistencia básica de la misma.

Efectivamente, la crisis que atraviesa el país a partir del 1996 aún no logra sacar adelante a la población ecuatoriana. El establecimiento de un nuevo modelo monetario no ha desacelerado la inflación y por tanto el costo de la vida es alto, con la consecuente repercusión al ingreso monetario familiar.

23 Múltiples estudios han demostrado hasta la saciedad que el trabajo doméstico crea plusvalor a nivel económico, en tanto la mujer dona su energía de trabajo a favor de la reproducción social al tener sobre sus hombros el mayor porcentaje de responsabilidad en la enculturación de los hijos-as. Al ser desconocido por la sociedad no se reconoce que este trabajo no remunerado facilita y mantiene a quienes realizan el trabajo remunerado.

Las inequidades se reproducen, tanto en el sector urbano como en el rural. No obstante afectar a la población en general. En los grupos bajo la línea de pobreza la situación se profundiza agudiza, lo cual tiene también sus incidencias a nivel de la composición familiar y de los nuevos roles que juegan los jefes de familia.

Los cambios en las estructuras de las mismas revelan una tendencia ascendente de los hogares encabezados por mujeres, y esto se manifiesta que si bien es cierto se expresa apenas en las cifras, mantienen subyacente otra realidad cualitativa, donde las mujeres jefes de hogar cada día aumentan.

Las cada vez más apremiantes necesidades de incrementar el ingreso familiar, hacen que hombres y mujeres desarrollen una serie de combinaciones materiales y humanas que se plasman en las estrategias de sobrevivencia para lograr la subsistencia familiar.

Los cambios tienen implicaciones serias, tales como alteración de roles, duplicación de esfuerzos, disminución de auto-valoración individual y social, por ejemplo:A este estado de la cuestión habría que añadirle los cambios provocados en las estrategias familiares de supervivencia, que afectan a hombres y mujeres de modo distinto. En el caso de los primeros a los hombres, al ser socialmente designados como los responsables de sostener el hogar -proveedores- se provoca un decrecimiento de su prestigio autoestima en caso de acceder a que cuando la mujer participa, lo hga en el proceso económico del hogar para contribuir a la superación de la pobreza. Este tipo de concepciones provoca tensiones intra-familiares que en más de una ocasión desembocan en actos violentos[24], produciéndose un círculo vicioso que contribuye además a la transmisión intergeneracional de la violencia, de la desintegración familiar, la cual tiene mayor incidencia en los estratos económicos pobres.

Se sabe que los hogares encabezados por mujeres son más susceptibles a tal posibilidad, debido a que la presión en el caso de la mujer se debe a la falta de ingresos[25], factor decisivo para que sean incorporadas al mercado laboral en condiciones precarias, debido a sus menores probabilidades del acceso a un salario justo y a los beneficios sociales de ley, como la seguridad social, la salud y otros estipulados por la Ley[26].

Este análisis quedaría inconcluso, si a este tema no se vincula a las profundas inequidades que experimentan los grupos étnicos discriminación étnica que afecta también a los hombres y que precariza aún más su situación, convirtiéndolas-lo, no en parte de un ejército laboral de reserva, sino en una masa pobla-

24 "Las mujeres experimentan altos niveles de violencia, más a menudo como víctimas que como perpetradoras. Considerando que a los varones se les socializa para ser agresivos y a las niñas se les alienta a ser pasivas, a aceptar y no preguntar, resulta por lo tanto una conducta aceptable victimizar a las mujeres" (Análisis de Género en el Ecuador, p.23)
25 Esta falta de ingresos está asociada muchas veces al abandono del cónyuge o pareja y a la falta de capacitación del estrato femenino pobre.
26 Art. 153 y 154 del Código de trabajo.

cional incapaz de ser absorbida por el sistema sin esquilmarles el acceso a las mínimas condiciones de vida digna, a las que tiene derecho un@ ciudadan@, lo cual se da con mayor intensidad en el mercado laboral.

Es importante tomar en cuenta estas diferencias ya que dan cuenta de las relaciones de género existentes entre mujeres y hombres y los distintos problemas afrontados por ellos, lo cual conlleva a proponer una política de empleo tendiente a lograr mayor equidad, donde se tome en cuenta al sector que absorbe significativamente a la mujer, el denominado sector micro-empresarial, de microemprendimiento autogestionados, etc.

Obviamente definir una política de empleo, donde se priorice la atención al sector que más incorpora a la Población Económicamente Activa (PEA)[27], el fortalecimiento del mismo, la calificación de los recursos humanos involucrados en esta gestión, el acceso a servicios financieros viables, es un tema de especial reflexión y acción proactiva para el CTAE.

Igualmente, para el CONAMU, plantear una política de transversalización del enfoque de género, donde se transparente el aporte de la mujer en la economía es un tema de singular importancia.

Por ello, el CTAE y el CONAMU, reconociendo la necesidad de establecer alianzas estratégicas y la identificación de desarrollar un trabajo conjunto, consensuado, abierto, democrático plantean, de la mano de otras instituciones tales como el CEPAM, OXFAM-GB, Hierba Buena, propiciar un espacio de reflexión y trabajo político-técnico que apunte a desarrollar programas y proyectos tendientes a fortalecer y mejorar las condiciones de empleo de mujeres y hombres, transversalizando el enfoque de género, con miras a generar una sociedad más justa, equitativa, que considere los planos étnico y etáreo.

Por otro lado, las políticas irremediablemente requieren la adopción de una estrategia que atienda a las necesidades diferenciadas por género evidente, en tal sentido el establecimiento de la Mesa de Trabajo sobre Empleo y Género constituye un mecanismo adecuado de diálogo para enriquecer la forma de hacer política consensuada y democrática.

No es excluyente a la aplicación de la estrategia, el hecho de tomar en cuenta la identificación de la realidad familiar, es decir, que no por darse en el ámbito público, dejen a un lado la conciencia de que también tienen ingerencia en el campo privado[28]. Tal estrategia podría ser aplicada a mediano y corto plazo, mediante la concientización de los patronos que aprovechan las coyunturas de crisis para acceder a una fuerza de trabajo de mínimo costo. Este mínimo costo, que afecta principalmente a las mujeres, y conduce a una subvaloración de

27 El sector donde se generan los eufemisticamente llamados "micro-emprendimientos" incorpora al 70% de la población económicamente activad del Ecuador, en este participa con mayor intensidad las mujeres sin diferenciación de edad, y sobre todo bajo condiciones de inseguridad social y de trabajo.
28 "La familia sería el principal lugar de opresión de la mujer". (Moser, Caroline, p.74)

su trabajo, afecta a la larga en forma negativa a todo el sistema, al contribuir a la pauperización de la población económicamente activa.

Por su parte, las políticas y su estrategia propuesta deben aplicarse a distintos niveles, en el caso del sector formal una propuesta así, podría llevarse por ejemplo a cabo por medio de la capacitación de las personas en los deberes contraídos por el empleado, pero tambiénsobre todo en cuanto a en los derechos laborales adquiridos a que se hacen acreedores frente a su empleador y la manera cómo exigir su cumplimiento; y en el caso del sector informal, en la necesidad de que las mujeres y hombres, al menos logren una mínima consideración de seguridad social.

El objetivo de una propuesta de este tipo, sería la adecuada socialización de las leyes laborales. Puesto que los beneficiarios de tal tipo de información –y a los que más afecta las desigualdades– corresponderían a estratos sin acceso a la educación, se podría intentar la elaboración de manuales sencillos y pedagógicos o la aplicación de una campaña vía medios de comunicación –radial, por ejemplo– que de a conocer estos reglamentos, haciendo énfasis en los derechos de las mujeres, por tratarse del grupo humano mayormente afectado por políticas de discriminación y aprovechamiento injusto de su capacidad laboral.

Igualmente, es necesario que la política que promueva la equidad de género contemple la planificación trans-sectorial, es decir que se elabore propuestas con enfoque integral que reconozcan y apoyen a la mujer considerando el triple rol, de sus necesidades prácticas y estratégicas, para lo cual, en toda propuesta de la política de empleo, se debe tomar en cuenta:

- Necesidades reproductivas
- Necesidades productivas
- Gestión comercial (cuando el caso lo amerite)
- Capacitación adecuada
- Cubrir servicios básicos asociados con el trabajo doméstico.
- Co-responsabilidad de mujeres y hombres frente al trabajo doméstico.
- Análisis de la división sexual del trabajo por género.
- Programas especiales de salud, que no se refieran solamente a la relación mujer–familia o a la salud reproductiva, sino que considere los grados diversos de deterioro físico y emocional, en función de las especificidades de cada género [29].
- Horarios negociables y que tomen en cuenta la labores extra-productivas de la mujer, sin que por ello sean discriminadas[30].
- Valoración del trabajo doméstico y su contribución a la economía familiar y local.

29 Por ejemplo, no es justo que ciertas enfermedades asociadas con el stress o la depresión, sean consideradas "normales" en las mujeres, mientras que si se presentan en los hombres, se los remita inmediatamente al especialista.
30 Moser, carolina, Planificación con visión de género, p.81, 82

1.2. Institucionalización y transversalidad del enfoque de género

El concepto de "institucionalización" del enfoque de género se lo debe entender como "el proceso a través del cual las prácticas sociales se hacen suficientemente regulares y continuas para ser institucionales". Es decir, "prácticas sociales que se repiten de manera regular y continua, que son sancionadas y mantenidas por normas sociales y que tienen una importancia significativa en la estructura social".

En este sentido, las instituciones dan cuenta de las prácticas regulares de las organizaciones de todos los sectores (público, privado y social/comunitario) y a todos los niveles de la sociedad. El término institucionalización incluye dos conceptos importantes: el que se refiere a "espacios de acción" que los individuos y sus organizaciones tienen para generar cambios, y el referido a una noción de "cambio sostenido". Cabe anotar que ambos conceptos desafían las posibles rigideces y falta de sensibilidad que pudiese asociarse al término "institucionalización", el que puede interpretarse como reflejo de una práctica fija y predeterminada.

El concepto de "cambio sostenido" agrega una dimensión útil a la definición de institucionalización, en la medida que reconoce que el conflicto central en las prácticas regulares de las organizaciones refleja inevitablemente, un conjunto determinado de intereses y que su sensibilidad al cambio, expresa relaciones de poder y configuración de intereses. Así como en otras relaciones sociales, la institucionalización de una perspectiva de género, involucra la integración de una dinámica social que tiene en su base la cuestión del poder.

2. UBICACIÓN TEMPORAL DE PRODUCTOS

La propuesta para la transversalidad e institucionalización del enfoque de género en la gestión de la política de empleo aunque está en la fase de análisis entre el CTAE y el CONAMU, considera que establecer formalmente la Mesa de Trabajo sobre Empleo y Género[31] es un factor importante para permitir acciones proactivas a favor de la sociedad ecuatoriana de cara a analizar temas como: el ALCA y los compromisos del país frente a la misma, las propuestas políticas de los próximos meses, el endeudamiento público, los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras.

Por otro lado, es importante que en los meses antes de concluir el año 2002, tanto desde el punto de vista proactivo como desde la provisión de recursos para el año subsiguiente y los venideros, desarrollar una serie de acciones que sienten

31 Durante las deliberaciones sostenidas desde marzo del 2002 a la fecha, agosto del 2002, se ha identificado condiciones favorables para desarrollar un trabajo conjunto, además del CTAE y el CONAMU con:
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Turismo
- Centro de Promoción y Acción de la Mujer-Quito (CEPAM)
- Fundación Yerbabuena -Guayaquil

los hitos del trabajo consensuado de los miembros de la Mesa de Trabajo sobre Empleo y Género.

3. MARCO INSTITUCIONAL

3.1 Convenio de cooperación CONAMU-CTAE

El CONAMU y el CTAE están de acuerdo en firmar un convenio de cooperación interinstitucional por dos años a partir del mes de junio 2002, renovable por voluntad expresa de las partes.

El CONAMU en el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO), instrumento técnico que orienta las acciones del CONAMU basado en la Plataforma de Acción de Beijing[32], menciona en el capítulo sobre Economía la importancia de "Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al acceso y control a recursos". Más adelante establece lo siguiente: "Facilitar el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los recursos, al empleo, los mercados y el comercio".

El Area de Desarrollo del CONAMU plantea en el Plan Operativo Anual, para el año 2.002, en la actividad 5.2 lo siguiente: "Formulación de intervenciones y gestión para el financiamiento y ejecución de programas y proyectos para la generación de empleo, acceso y control de recursos financieros y no financieros a favor de las mujeres y la equidad de género".
Por su parte, la Comisión Interministerial de Empleo cuenta con el apoyo del Comité Técnico Asesor, cuyo rol es:

- Articular procesos de desarrollo local que favorezcan niveles y condiciones de trabajo.
- Gestionar espacios de coordinación interinstitucional y social.
- Promover programas y acciones que mejoren las oportunidades de trabajo con inclusión de los sectores populares e incidencia en el desarrollo económico local.

El Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006 tiene como fin la construcción de una política de Estado para la generación y mejoramiento del empleo en el largo plazo, así como mejorar la calidad de vida de todos los ecuatorianos y ecuatorianas de una manera sustentable, disminuyendo los niveles de desocupación y optimizando las condiciones de trabajo e ingresos de la población ocupada y subocupada. Igualmente plantea que el ingreso de la mujer al mercado laboral sea en condiciones justas y con equidad con respecto a los hombres; que los salarios sean justos, sin discriminación de sexo, raza, estado civil y/o edad.

32 La Plataforma de Acción de Beijing se propuso en la IV Conferencia de la Mujer, celebrada en Beijing, China en Septiembre de 1995.

El presente Convenio permitirá proponer acciones orientadas a la incorporación del enfoque de género en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos de empleo, principalmente aquellos enmarcados en el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006.

4. PROPUESTAS INSTITUCIONALES

4.1 Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades - CONAMU

El Gobierno Ecuatoriano suscribió en el año 1996 el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 1996-2000 (PIO)[33], cuyo compromiso es superar la discriminación de la mujer como un tema de interés nacional, a través de la igualdad de oportunidades en la educación, la capacitación y la eliminación de tratos discriminatorios. En este sentido, el PIO[34] es el marco de la política de igualdad de oportunidades y contempla acciones en los distintos sectores para movilizar esfuerzos y recursos para superar las limitaciones y obstáculos que impide la participación plena de las mujeres –en igualdad de condiciones que los hombres- en la vida económica, política, social y cultural, incluida la participación en la toma de decisiones y el poder.

La igualdad de oportunidades y derechos, implica el acceso a los recursos y la distribución equitativa, entre mujeres y hombres, de las responsabilidades respecto a la familia, lo que constituye una base sólida en la construcción de relaciones sociales más equitativas y democráticas.

En el tema de la pobreza el PIO señala que "la falta de oportunidades, autonomía económica, acceso a la educación, a los servicios básicos y de apoyo y a los recursos económicos como el crédito, propiedad de la tierra, tecnología e información, están directamente relacionados con la pobreza".

Continúa expresando que "puesto que las mujeres contribuyen a la economía y a la lucha contra la pobreza mediante su trabajo remunerado y no remunerado en el hogar, en la comunidad y en el lugar de trabajo; el acceso y control de la mujer a los recursos necesarios para la realización de su potencial, es un factor decisivo para erradicar la pobreza y lograr un desarrollo sustentable".
De igual manera, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera pertinente la incorporación del enfoque de género y su relación con el empleo, al sostener que "la pobreza está directamente relacionada con los niveles y patrones de empleo y las desigualdades que existen en la sociedad. El género es

33 Dirección Nacional de la Mujer perteneciente al Ministerio de Bienestar Social, luego denominado CONAMU. El PIO es el resultado de un proceso concertado llevado a cabo entre 1994-1995 por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la promoción de la mujer Actualmente el CONAMU está elaborando el PIO para el presente periodo.

34 Las áreas de intervención del PIO son 11 y están referidas a los problemas más acuciantes en los temas de: pobreza, economía, educación y capacitación, salud, violencia, participación en el poder y la toma de decisiones, derechos humanos, medios de comunicación, medio ambiente, la niña y mecanismos institucionales para el seguimiento y evaluación del plan; concordando algunos temas de interés con el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local.

un factor determinante para acceder a un empleo y también incide en las retribuciones, las condiciones de trabajo, los beneficios y la seguridad laboral. De este modo, el género condiciona la forma en que los individuos y los hogares experimentan la pobreza y logran superarla. Una condición para que el crecimiento económico se traduzca en menor pobreza así como en mayor bienestar y justicia social, es que éste genere más y mejores empleos. Uno de los supuestos del trabajo decente es la eliminación de las desigualdades de género y la discriminación dentro del hogar, la comunidad, la economía y la política"[35].

El PIO plantea que "la elaboración de instrumentos e indicadores cuantitativos y cualitativos para analizar y evaluar las políticas públicas y sus impactos diferenciales a mujeres y hombres, constituyen un medio esencial de la incorporación del enfoque de género. Reconocer y hacer visible en toda su extensión el trabajo de la mujer y sus contribuciones a la economía familiar y nacional constituyen un factor clave en este proceso".

Por otro lado, "el éxito de las políticas y medidas destinadas a promover y hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre mujeres hombres y la mejora de su condición se basa en la inserción del enfoque de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad, en la aplicación de medidas de acción positiva, con apoyo institucional y financiero en todos los niveles".

Se constata que la falta de garantías laborales, la falta de un entorno de trabajo propicio para la familia, incluida la falta de servicios de guardería infantil apropiados y asequibles y los horarios de trabajo poco flexibles, la sobrecarga del trabajo doméstico, limitan seriamente la inserción de la mujer en el mercado de trabajo e impiden el desarrollo de su pleno potencial. Estos problemas reflejan la discriminación de género que se perciben en todas las actividades de la economía, incluyendo, el nivel directivo de gestión, administración y formulación de políticas.

4.2 Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006 - CTAE

Considerando que la problemática del empleo, ocupados y subocupados, es esencialmente social, y que esta se revela en los últimos años, aparte de los problemas cíclicos y coyunturales, con un fuerte y sostenido peso de los problemas estructurales perspectivas no muy favorables de empleo así como las severas dificultades en la construcción y gestión de la política pública en relación al trabajo, el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local presenta una serie de propuestas expresadas en forma de estrategias, políticas, acciones y programas tendientes a viabilizar una política estatal de empleo, que cree y recree las con-

35 OIT, Programa "Igualdad de género, promoción de empleo y erradicación de la pobreza". Este programa se centra en el empleo, como un mecanismo fundamental para la erradicación de la pobreza, y examina temas y estrategias integrales en las áreas de igualdad de género, promoción de empleo y erradicación de la pobreza.

diciones indispensables para fomentar de manera sostenida el trabajo en el país y la equidad de género.

Así se plantea incorporar a la mujer al mercado laboral a partir de una visión de equidad a nivel local, tomando en cuenta las diferencias y semejanzas que hacen especificidades de hombres y mujeres como actores sociales con experiencias propias en los ámbitos productivo y reproductivo vivencias y asumiendo a partir de ello roles específicos dentro de la sociedad.

El Plan tiene como objetivo general: ampliar las oportunidades de trabajo para la población desocupada y mejorar las condiciones de trabajo e ingresos (subempleo visible e invisible) en atención a las especificidades y diversidad de los ecuatorianos y las ecuatorianas.

Su objetivo específico es: Crear condiciones favorables para la formulación y gestión deliberada de la política pública de trabajo a nivel nacional-local, sobre la base de:

a) Apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales públicas y privadas.
b) Apoyar espacios de coordinación entre las instituciones públicas y la sociedad civil.
c) Impulsar la creación y adaptación de la normativa legal necesaria para viabilizar la política de trabajo.
d) Facilitar el acceso a los recursos productivos con equidad de género, en particular, por parte de las pequeñas unidades económicas.
e) Promover e impulsar programas generadores de trabajo.
f) Apoyar la creación de sistemas de información relativos al trabajo.

5. ROL DE LA MESA POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO

Como se señalaba anteriormente, la Mesa Políticas de Empleo y Género constituye un espacio de trabajo interinstitucional con carácter técnico-político, cuyo rol se centra en cuatro ámbitos.

- El primer ámbito se refiere a la capacidad de formular –en forma participativa y a través de consensos- propuestas técnico-políticas orientadas a incorporar el enfoque de género en las políticas de empleo.

- El segundo ámbito constituye la negociación con los decisores de políticas, de las propuestas técnico-políticas planteadas en el marco de este proceso de construcción colectiva.
- Esta Mesa de Trabajo interinstitucional debe tener la capacidad de incidir en el nivel político para contribuir al posicionamiento del tema de las inequida-

des en las agendas políticas y a la transversalización del enfoque de género en el sector económico y social.

- El último ámbito se refiere al cumplimiento de los derechos económicos y laborales de las mujeres, frente al cual la Mesa debe asumir un rol de vigilancia de su cumplimiento por parte de las instituciones del Estado y de los mecanismos de exigibilidad institucionalizados.

El carácter técnico-político de esta Mesa implica también construir mecanismos que permitan crear condiciones favorables al interior de las instituciones públicas encargadas de las políticas laborales y económicas así como de las organizaciones de desarrollo vinculadas al sector.

Estas condiciones se refieren principalmente a la voluntad política expresada mediante compromisos interinstitucionales; la sensibilización y capacitación de decisores y operadores de políticas; la realización de estudios e investigaciones y la desagregación de la información por sexo de manera que se visibilice la situación de las mujeres así como la asignación de recursos para la implementación de políticas para la equidad de género.

6. OBJETIVOS DE LA MESA DE TRABAJO

6.1. Objetivo General

Promover la equidad de género a través de la constitución de un espacio técnico-político que incida en políticas públicas de empleo, en el que participen instituciones del Estado involucradas en el sector y organizaciones de la sociedad civil.

6.2. Objetivos Específicos

6.2.1. Incidir y negociar a nivel político, local, regional y nacional, para incorporar en las agendas el enfoque de género, para mejorar las condiciones de empleo.

6.2.2. Formular propuestas técnico-políticas que posibiliten la transversalización del enfoque de género.

6.2.3. Sensibilizar a decisores y operadores de políticas públicas sobre la importancia de lograr la equidad de género.

6.2.4. Visibilizar el impacto diferenciado de las políticas económicas y de empleo, nacionales e internacionales, en la vida de mujeres y hombres.

6.2.5. Promover la difusión de los derechos económicos y laborales de las mujeres y exigir su cumplimiento.

6.2.6. Dar seguimiento a la aplicación de las propuestass y cumplimiento de los compromisos.

7. ESTRATEGIAS

7.1. Desarrollar cabildeo político a nivel nacional y local a partir de los insumos que nos brinda tanto el marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos de las mujeres, el Plan de Igualdad de Oportunidades y el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006.

7.2. Brindar asistencia técnica a decisores y operadores de las políticas de empleo.

7.3. Fortalecer la participación ciudadana en el proceso de construcción de políticas para la equidad de género desde la esfera de lo local, a través de espacios de discusión y propuesta.

7.4. Realizar investigaciones, diagnósticos y desarrollar indicadores de género que permitan visibilizar la situación de las mujeres en el mercado laboral: acceso y condiciones.

8. ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERINSTITUCIONALES.

Primeros acuerdos consensuados de instituciones públicas y privadas con el CTAE y el CONAMU

8.1. Gestionar la institucionalización de la mesa de trabajo "Políticas de empleo y género", liderada por el CTAE y el CONAMU.

8.2. Elaboración y firma de convenio de largo plazo de duración entre CTAE y CONAMU.

8.3. Elaboración de propuesta de funcionamiento de la Mesa en la que se incluya una agenda de trabajo, señalando las responsabilidades de cada una de las instituciones.

8.4. Asignación de recursos financieros y no financieros por parte de las instituciones convocantes y participantes en la Mesa Políticas de Empleo y Género, en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional CONAMU-Comité Técnico Asesor de Empleo y la Carta de Compromiso Interinstitucional.

9. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Podrán participar en esta mesa profesionales o representantes de instituciones públicas o privadas, Gobiernos locales, universidades, organizaciones de segundo grado u otras. Mediante oficio manifestar su deseo de participación a las

representantes del CONAMU o del Comité Técnico Asesor de Empleo. La institución interesada nombrará su delegada-o.

Para el funcionamiento de esta mesa será necesario asumir voluntariamente responsabilidades, cuyo cumplimiento garantizará el alcance de las metas propuestas.

10. MECANISMOS DE SOSTENIBILIDAD DE LA MESA

10.1 Oficialización de la Mesa Políticas de Empleo y Género, mediante la firma de una carta compromiso interinstitucional.

10.2 Delegación oficial de miembros de la Mesa Políticas de Empleo y Género y permanencia de los mismos a lo largo del proceso.

10.3 Intercambio de documentos técnicos y experiencias sobre políticas públicas, equidad de género y empleo mediante vías de comunicación rápidas y de bajo costo (correo electrónico, foros electrónicos).

10.4 Suscripción de Convenio de Cooperación Interinstitucional CONAMU-Comité Técnico Asesor de Empleo.

10.5 Redacción de memorias de cada una de las reuniones.

Asistentes al Seminario Internacional de
Políticas de Empleo y Género

V

LA EQUIDAD DE GÉNERO: UNA POLÍTICA ALTERNATIVA POSIBLE

Lineamientos y estrategias propuestas por el CTAE-DL Género

LA EQUIDAD DE GÉNERO: UNA POLÍTICA ALTERNATIVA POSIBLE
Lineamientos y estrategias propuestas por el CTAE-DL Género

DÉSIRÉE CASTRO RUIZ
Consultora en Género
Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo, Ecuador

Me duelen tus pies
en contacto
con lo húmedo y frío
que resulta
el bregar
por la vida
sin pan ni aliento.

Me duelen tus pies
y tu mirada ausente.

Désirée

INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país de contrastes. Su dinámica socioeconómica siempre ha estado atravesada por la diversidad y por ende sus necesidades requieren ser enfocadas con dinamismo y con un espíritu que permita plasmar en la realidad las prioridades detectadas.

La superación del desempleo debe ser tratada como una política transversal antes que como un problema de difícil solución.

Tras un minucioso análisis de estas perspectivas se llegó a la conclusión de que la superación del desempleo debe ser tratada como una política transversal antes que como un problema de difícil solución. Es en este sentido que el Comité Técnico Asesor de Empleo (CTAE) decidió dejar a un lado la vieja práctica de la invisibilización de las y los actores sociales, incorporando en el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local el necesario enfoque de género.

Es así como de un objetivo general de corte netamente economicista se pasa a otro más amplio y ambicioso que contempla el incorporar a la mujer al mercado de trabajo a partir de una visión de equidad a nivel local y nacional, en con-

diciones justas, sin discriminación de sexo, etnia, estado civil y/o edad; tomando en cuenta las especificidades de mujeres y hombres como actores sociales con experiencias propias, en los ámbitos productivos y reproductivos.

A partir de esta propuesta, el CTAE ha apoyado la construcción de una sólida política con equidad de género, que contempla tanto la participación ciudadana cuanto el asesoramiento e impulso de iniciativas, socialización de programas de emprendimiento, talleres, diagnósticos, abstracción de indicadores estadísticos, mesas de trabajo y firmas de convenios. Todas estas actividades han sido realizadas con miras a fortalecer una participación a largo plazo de todas las entidades y organizaciones involucradas en este tema.

Y es que, como se verá en acápites posteriores, reunir a estas agrupaciones y lograr compromisos serios como los que se han conseguido, es el fruto de un año y medio de intensas labores y militancia constante. Del trabajo desplegado en este contexto a lo largo de todo este tiempo, es de lo que trataremos a continuación, iniciando por las consideraciones teóricas de base que sumadas al marco jurídico existente dieron como resultado la realización de talleres y convenios, cuyos insumos también serán expuestos en los acápites correspondientes.

Por último, creemos que el fruto principal del trabajo desplegado en este período, tiene que ver con dejar trazados lineamientos básicos para la construcción de políticas públicas de empleo con equidad de género, recalcando que este logro no es producto de una ejecución vertical sino que proviene de las visiones y enfoques aportados por los/las miembros de la sociedad civil, en base a cuyos criterios se ha trabajado por contar con el enriquecimiento de aportes de experiencias nacionales e internacionales, como veremos a continuación.

I. DIRECTRICES CONCEPTUALES[36]

El modelo económico en el cual se desenvuelven los países en vías de desarrollo y por tanto el Ecuador se caracteriza por ser excluyente de significativos contingentes poblacionales, entre ellos las mujeres, los niños, la población vulnerable, entre los más importantes.

La exclusión poblacional se vuelve mucho más rígida en contextos de la necesidad de recurrir permanentemente al endeudamiento público, escasa disciplina fiscal, falta de transparencia de las finanzas públicas, ya que a través del mal uso de estos mecanismos que potencialmente redistribuyen la riqueza, se reproduce el modelo concentrador y excluyente.

La exclusión poblacional se vuelve mucho más rígida en contextos de la necesidad de recurrir permanentemente al endeudamiento público, escasa disciplina fiscal, falta de transparencia de las finanzas públicas, ya que a través del mal uso de estos mecanismos que potencialmente redistribuyen la riqueza, se reproduce el modelo concentrador y excluyente.

A esto se puede añadir, la escasa por decir lo menos, capacidad de disponer de espacios de debate democrático, donde se discutan temas relevantes como las

36 Insumos tomados de los documentos: "Capacitación en enfoque de género para aplicación en políticas públicas de empleo y Plan Nacional de Empleo con enfoque de género 2001-2006".

implicaciones y responsabilidades que tiene para el país los compromisos internacionales tales como: ALCA (Asociación de Libre Comercio para las Américas), MERCOSUR, instrumentos de la normativa internacional que son mandatorios en tanto el país adquiere responsabilidades a través de los mismos.

En este contexto, el tema de las oportunidades de tener una vida digna, que incluya empleo, salud, educación, seguridad social, acceso a recursos productivos, es decir la falta del ejercicio de los derechos, incrementa las diferencias sociales, profundiza la brecha económica y limita las posibilidades de desarrollo.

El trabajo y el empleo es sin duda, un factor fundamental para poder acceder a servicios sociales básicos, superar las diferencias sociales, acortar la brecha económica y por tanto, en el mediano plazo, lograr un desarrollo humano sostenible.

Las posibilidades de acceso de la población, mujeres y hombres, a un puesto de empleo formal, con protección social, que permita el sustento individual y del grupo familiar al cual se pertenece, en el Ecuador al concluir la última década del milenio pasado, fueron absolutamente restringidas.

Esta afirmación tiene sustento especialmente para las mujeres en la medida en que el sector formal de la economía la discrimina por su estado civil, por sus condiciones biológicas (cuando está en su período de maternidad) o por su edad, a pesar de que las estadísticas nacionales demuestran que en las últimas décadas la mujer logró un mayor nivel de educación formal.

El sector informal de la economía es el que más logra absorber mano de obra femenina, de allí que su vinculación como fuerza de trabajo se inserta en este sector de la economía, en condiciones de subempleada.

La inequidades entonces se sintetizan en que a pesar de un mejoramiento de la calificación como mano de obra, su inserción productiva esté vinculada a un sector que presenta fuerte desprotección social.

Si a esto se añade, el hecho de que el rol tradicional asignado a la mujer sea asumir la responsabilidad completa del trabajo doméstico, considerado cultural y económicamente como "improductivo", a pesar de que como lo demuestra Moser, este es un trabajo que crea valor y genera plusvalor[37], las jornadas de trabajo femeninas terminan siendo más arduas y largas.

De esta manera vemos cómo la problemática del empleo, ocupados y subocupados, es esencialmente social. Este problema se presenta en los últimos años como resultado de un conjunto de erróneas prácticas estructurales, ante las cuales

37 Múltiples estudios han demostrado hasta la saciedad que el trabajo doméstico crea plusvalor a nivel económico, en tanto la mujer dona su energía de trabajo a favor de la reproducción social al tener sobre sus hombros el mayor porcentaje de responsabilidad en la enculturación de los hijos-as. Al ser desconocido por la sociedad no se reconoce que este trabajo no remunerado facilita y mantiene a quienes realizan el trabajo remunerado.

el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, presenta una serie de propuestas para volver viable una política estatal de empleo, que fomente de manera sostenida en el país, el trabajo con igualdad de oportunidades y en condiciones justas para hombres y mujeres.

El eje conceptual en el que nos basamos al referirnos a esta equidad, es aquel que concibe al "género como un conjunto de relaciones sociales entre hombres y mujeres, en donde las diferencias que se han construido entre ellos a través de la historia pueden ser modificables, en vista de que los roles[38] de mujeres y hombres cambian a través del tiempo y entre culturas" [39].

De esta manera, los grupos humanos a partir de las diferencias biológicas construyen los conceptos de masculinidad y feminidad y atribuyen simbólicamente características, posibilidades de actuación y valoración diferentes a las mujeres y a los hombres, produciendo en la mayoría de las sociedades sistemas sociales no equitativos[40].

Puesto que esta inequidad se revela de forma precisa en el campo del empleo, se plantea incorporar a la mujer al mercado de trabajo a partir de una visión a nivel local primeramente, tomando en cuenta las especificidades de hombres y mujeres como actores sociales con experiencias propias en los ámbitos productivo y reproductivo asumiendo a partir de ello roles dentro de la sociedad.

A sabiendas de que el tema del trabajo dentro de la economía capitalista mundial ha sido y continúa siendo una de las grandes preocupaciones de los enfoques de la construcción social del género[41], y tomando en cuenta que las políticas irremediablemente requieren de la adopción de una estrategia que atienda a las necesidades diferenciadas por este enfoque, se procura crear condiciones favorables para la formulación y gestión deliberada de la política pública de trabajo a nivel nacional-local, sobre la base de:

a) Apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales públicas y privadas.
b) Apoyar espacios de coordinación entre las instituciones públicas y la sociedad civil.
c) Impulsar la creación y adaptación de la normativa legal necesaria para viabilizar la política de trabajo.
d) Facilitar el acceso a los recursos productivos con equidad de género, en particular, por parte de las pequeñas unidades económicas.
e) Promover e impulsar programas generadores de trabajo.
f) Apoyar la creación de sistemas de información relativos al trabajo.

La problemática del empleo, ocupados y subocupados, es esencialmente social. Este problema se presenta en los últimos años como resultado de un conjunto de erróneas prácticas estructurales, ante las cuales el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, presenta una serie de propuestas para volver viable una política estatal de empleo, que fomente de manera sostenida en el país, el trabajo con igualdad de oportunidades y en condiciones justas para hombres y mujeres.

Concebimos al "género como un conjunto de relaciones sociales entre hombres y mujeres, en donde las diferencias que se han construido entre ellos a través de la historia pueden ser modificables, en vista de que los roles de mujeres y hombres cambian a través del tiempo y entre culturas".

38 "Un rol es un conjunto de asignaciones relacionadas con la forma de ser, de actuar, que un grupo social señala a las personas que lo componen y, a la vez, es una forma como esas personas asumen y expresan en la vida cotidiana esas asignaciones" CD, sistematización de taller en Sensibilización de Género, Fundación Yarbabuena, 2002.
39 Ibid.
40 Ibid.
41 Ibid. p.154

En cada uno de estos puntos ha trabajado el CTAE, amparándose además en los marcos jurídicos ya existentes y promoviendo la creación de otros dirigidos a acelerar el proceso para la práctica de una auténtica transversalización de la equidad de género en el empleo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Desde su inicio, el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local se constituye con el espíritu de acoger una serie de vías alternativas que permitan la superación de los graves índices de desempleo y pobreza que aquejan al Ecuador. Conscientes de que se trata de un problema con raíces estructurales y complejas, el Plan se propone actuar desde un inicio con bases políticas sólidas, es decir, desde la transformación, búsqueda y fortalecimiento de los marcos jurídicos que protegen las áreas vulnerables de la población desempleada.

Es por ello que desde el punto de vista institucional, el proceso planteado, inscrito en una perspectiva de desarrollo integral, requirió de la conformación de una instancia de coordinación pública de alto nivel a cargo de la dirección estratégica del Plan de Empleo: la Comisión Interministerial de Empleo, que junto al CTAE-DL (Comité Técnico Asesor de Empleo y Desarrollo Local), han trabajado por llevar a la práctica la construcción de políticas que permitan una mejor redistribución de la riqueza económica y la práctica de la equidad de género, en coherencia con el rol de este Comité que es:

- Articular procesos de desarrollo local que favorezcan niveles y condiciones de trabajo.
- Gestionar espacios de coordinación interinstitucional y social.
- Promover programas y acciones que mejoren las oportunidades de trabajo con inclusión de los sectores populares e incidencia en el desarrollo económico local.

Es en este contexto que se promueve el trabajo por la inclusión de los Derechos Económicos y Sociales de las mujeres ecuatorianas, asumiendo ante el CTAE y la sociedad civil principalmente, la responsabilidad de agrupar y trabajar junto a los organismos nacionales e internacionales que intervienen en la lucha por:

El CTAE promueve la exigibilidad de los derechos económicos y sociales de las mujeres.

- Reposicionar a las mujeres como portadoras de derechos y no como objetos pasivos de políticas fragmentadas y parciales.
- Universalizar los beneficios alcanzados a través de la lucha de las mujeres que han merecido reconocimiento internacional.
- Impulsar la puesta en práctica por los Estados, las agencias internacionales y las asociaciones civiles, de todos los derechos conquistados.
- Profundizar la democratización política y económica, a través de la organización de las mujeres.

• Promover la igualdad de derechos y oportunidades en el tratamiento de hombres y mujeres en el mundo laboral.[42]

Es por ello que la coordinación constante con el CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres), máximo organismo rector de las políticas públicas con enfoque de género en el Ecuador, ha permitido la socialización de los principales compromisos jurídicos en los que pueden basarse acciones estratégicas, con el fin de que el Estado Ecuatoriano asuma su responsabilidad ejecutiva en el cumplimiento de los mismos.

A continuación presentamos un extracto de algunos de los compromisos asumidos por el Ecuador, con el fin de contextualizar las bases sobre las que se han desarrollado los convenios, talleres y mesas de trabajo, de cuya labor y constitución hablaremos en el inciso III número[43]. Principiando por las normas jurídicas internacionales, hasta desembocar en aquellas de alcance local, damos a conocer las siguientes:

A) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer–CEDAW.[44]

Esta convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y suscrita por el Ecuador el 17 de julio de 1980, que la ratificó el 9 de noviembre de 1981. En este cuerpo jurídico se amparan en forma concreta los derechos laborales de la mujer y se precisa el alcance interpretativo del término discriminación en contextos legales, como consta a continuación:

A partir de 1980 el Estado ecuatoriano se comprometió a amparar los derechos laborales y la no discriminación de la mujer

Artículo 1.
A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer -independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer- de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2.
B) Tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.
C) Adoptar todas las medidas adecuadas incluso de carácter legislativo para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyen discriminación contra la mujer.

42 Informativo "Tú haces la diferencia" del Programa de Derechos Económicos y Sociales de la mujer andina, UNIFEM.
43 El propósito de este resumen es dar a conocer los lineamientos de mayor pertinencia para el tema que nos ocupa, pues realizar un resumen ejecutivo exhaustivo de todas las leyes existentes sería de por sí un trabajo interesante pero que demandaría esfuerzos fuera del propósito de esta ponencia.
44 Texto difundido por el CONAMU, Quito, 2002.

Parte II, Artículo 11.

1) Los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos en particular:

a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo.
c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad de empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.
d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como la igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.
e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.
f) El derecho a la protección, a la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso en la salvaguarda de la función de reproducción.[45]

2) A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil.
b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo, la antigüedad o beneficios sociales.
c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesario para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.
d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajo en los que se haya probado pueda resultar perjudicial para ella.

45 "Es importante hablar de los derechos sexuales y reproductivos en el marco de las relaciones productivas porque el trabajo y la salud están intimamemnte ligados. Los dos constituyen derechos fundamentales. Además el ámbito legal y el reproductivo constituyen espacios para el ejercicio de derechos".

3) La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Artículo 13.
Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho de prestaciones familiares.
b) El derecho de obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero.
c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Todos estos artículos más los restantes del CEDAW fueron ratificados una vez más por el Ecuador el 31 de enero del 2002 al apoyar el Protocolo Facultativo CEDAW[46] que lo erige como instancia internacional a la que las mujeres o grupos de mujeres podrán acudir cuando se hayan agotado los recursos nacionales de protección de sus derechos.

B) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer, Belém do Pará.[47]

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, reunida en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, aprobó este cuerpo de resoluciones que fue ratificado por el Ecuador el 30 de Junio de 1995, mediante Registro Oficial 506 del 31 de Enero del 2002. Entre otros artículos de vital importancia, resaltamos los siguientes:

Artículo 4.
f) El derecho a la igualdad de protección ante la ley y de la ley.
g) El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra los actos que violenten sus derechos.
h) El derecho a la libertad de asociación.
i) El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 6.
El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

46 Texto difundido por el CONAMU, Quito, 2002
47 Publicación difundida por CONAMU, Quito, 2002

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia que incluye, entre otros:
a) El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y,
b) El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

a) El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y,
b) El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados[48] de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

C) Declaración y Programa de Acción de Viena.[49]

La Declaración y Programa de Acción de Viena reconoce la importancia de introducir avances a favor de las mujeres en el Sistema Internacional de Derechos Humanos –una de cuyas características principales es su exigibilidad- y pide que les conceda el pleno disfrute de todos sus derechos, en condiciones de igualdad. Para este fin, este cuerpo jurídico, en el inciso B. Igualdad, dignidad y tolerancia, dedica todo el artículo 3, literales 36 al 44, al rescate de la igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer, de los que se releva los siguientes:

36) La conferencia subraya también la importancia de la integración y la plena participación de la mujer, como agente y beneficiaria, en el proceso de desarrollo y reitera los objetivos fijados sobre la adopción de medidas globales a favor de la mujer con miras a lograr el desarrollo sostenible y equitativo previsto en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

39) La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer encubiertas o palmarias.

40) Deben también adoptarse nuevos procedimientos para reforzar el cumplimiento de los compromisos a favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer.

Los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por el sexo.

41) La Conferencia reafirma, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar, así como la igualdad de acceso a la educación a todos los niveles.

42) Los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por el sexo.

48 Recalcamos la importancia de la superación de los estereotipos, pues estos "suponen una visión simplificada del mundo. Pueden apoyarse o no en hechos reales, pero la interpretación de estos hechos obedece a prejuicios. Son difíciles de modificar y se transmiten de generación en generación. Se vinculan a acciones discriminatorias. No respetan las diferencias entre las personas promoviendo la intolerancia. Tomado del Texto del Diplomado en Género y Desarrollo, Universidad de Chile, p. 146

49 Texto difundido por el CONAMU, Quito, 2002

D) La Constitución Política del Ecuador, vigente desde el 10 de agosto de 1998[50]

Trabajo, acceso a recursos y seguridad social

- El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y la propiedad (Art.34).
- El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se prohibe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer (Art.36.inc.1).
- El trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar será tomado en consideración para compensarle equitativamente, en situaciones especiales en que aquel se encuentre en desventaja económica. Se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado (Art.36.inc.3).
- La protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural en relación de dependencia laboral o sin ella (Art.57.-2).

El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y la propiedad.

E) La Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia

Incluimos esta ley porque resulta de competencia importante para el Plan de Empleo, toda vez que se ha detectado que la violencia contra la mujer es uno de los principales factores que ha evitado una saludable incorporación del contingente femenino al aparato productivo nacional.

Esta ley ampara la construcción de una ciudadanía plena de las mujeres, la misma que sólo será posible en una sociedad libre de violencia, que proteja su integridad física, psicológica y la libertad sexual de las mujeres en todos los ámbitos de su vida.[51] Corresponde a la Ley 103, Registro Oficial 839, del 11 de diciembre de 1995, y del cual hacemos el siguiente extracto:

TITULO II
De la Dirección Nacional de la Mujer y de las políticas rehabilitadoras y organismos auxiliares.

Art. 24.- La Dirección Nacional de la Mujer.- Le corresponde al Ministerio de Bienestar Social por intermedio de la Dirección Nacional de la Mujer:

50 "Para las mujeres ecuatorianas, la Constitución Política que entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, es el más importante logro en legislación, pues incorporó en su texto normas acordes con los Convenios Internacionales ratificados por el Estado Ecuatoriano que reconocen y garantizan los derechos de las mujeres" (Tríptico informativo del CONAMU).

51 Ley contra la violencia a la mujer y a la familia, publicación CONAMU, 2002

1) Dictar las políticas, coordinar las acciones y elaborar planes y programas tendientes a prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y la familia.
2) Establecer albergues temporales, casas refugios, centros de reeducación o rehabilitación del agresor y de los miembros de familia afectados.
3) Programar, organizar y ejecutar actividades educativas para padres y hogares, con la finalidad de erradicar la violencia.
4) Impulsar y coordinar programas de capacitación con perspectiva de género para el personal involucrado de la Función Judicial y Ministerio de Gobierno.
5) Llevar un banco de datos a nivel nacional sobre la violencia contra la mujer y la familia y mantener información cualitativa sobre la problemática: y,
6) Para que las políticas rehabilitadoras tengan asidero, deberá haber el financiamiento específico ya sea del Presupuesto del Gobierno Central o de cualquier otra fuente.

F) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades – CONAMU[52]

El Gobierno Ecuatoriano suscribió en el año de 1996 el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 1996-2000 (PIO), cuyo compromiso es superar la discriminación de la mujer como un tema de interés nacional, a través de la igualdad de oportunidades en la educación, la capacitación y la eliminación de tratos discriminatorios.

El PIO es el resultado de un proceso concertado llevado a cabo entre 1994-1995 por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la promoción de la mujer. Actualmente el CONAMU está elaborando el PIO para el presente período.

Las áreas de intervención del PIO son 11 y se refieren a los problemas más acuciantes en los temas de: pobreza, economía, educación y capacitación, salud, violencia, participación en el poder y la toma de decisiones, derechos humanos, medios de comunicación, medio ambiente, la niña y mecanismos institucionales para el seguimiento y evaluación del plan, concordando algunos temas de interés con el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local del CTAE.

Como vemos, la igualdad de oportunidades y derechos, implica el acceso a los recursos y la distribución equitativa, entre mujeres y hombres, de las responsabilidades respecto a la familia, lo que constituye una base sólida en la construcción de relaciones sociales más equitativas y democráticas.

En este sentido, el PIO es el marco de la política de igualdad de oportunidades y contempla acciones en los distintos sectores para movilizar esfuerzos y recur-

52 CTAE-DL, Capacitación en enfoque de género para aplicación de políticas públicas de empleo, p. 9 - 11

sos con la finalidad de superar las limitaciones y obstáculos que impide la participación plena de las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, en la vida económica, política, social y cultural, incluida la participación en la toma de decisiones y el poder.

el PIO es el marco de la política de igualdad de oportunidades y contempla acciones en los distintos sectores para movilizar esfuerzos y recursos con la finalidad de superar las limitaciones y obstáculos que impide la participación plena de las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, en la vida económica, política, social y cultural, incluida la participación en la toma de decisiones y el poder.

G) Líneas estratégicas de acción del (Comité de Desarrollo de Mujeres Fronterizas del Sureste del Ecuador –CODEMUF[53]

Los lineamientos del CODEMUF apuntan a incidir en las políticas públicas locales y regionales con miras a incorporar la equidad de género, la justicia social y el desarrollo sustentable, por medio de:

- Acceso con equidad a los recursos económicos, potenciando alternativas de ahorro interno y generando condiciones para que las mujeres accedan a créditos productivos.
- Fomentar la creación de sistemas de información actualizada sobre programas y líneas de acceso a recursos económicos para las mujeres.
- Cambio de actitudes socioculturales frente a las relaciones de género.
- Mitigación de los impactos socioculturales y económicos de la migración.
- Educación formadora de valores y de identidad cultural.
- Propiciar que los planes de desarrollo locales incluyan líneas de acción relacionadas con la investigación y/o ejecución de propuestas sobre el tema de género y medio ambiente.
- Exigir en el ámbito local y regional el cumplimiento de políticas públicas y programas existentes de salud sexual y reproductiva vigentes en el país.
- Promover procesos de formación y promoción de nuevas liderezas en el campo organizativo y político.
- Promover alianzas estratégicas entre organizaciones de mujeres con otros sectores.

H) Convenio de Cooperación entre el Comité Técnico Asesor de la Comición Inteministerial de Empleo y el Consejo Nacional de las Mujeres.

"El presente convenio tiene por objeto establecer el marco de cooperación para la integración del enfoque de género en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de empleo, principalmente aquellos que integran el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001-2006".

Ambas partes se comprometen a elaborar conjuntamente Agendas de Trabajo Interinstitucionales y a que las autoridades de ambas instituciones se reúnan en

53 "El CODEMUF aglutina a más de cien organizaciones de mujeres de las Provincias de El Oro, Loja, Morona Santiago, Pastaza y Zamora Chinchipe, representantes de diversos sectores étnicos y sociales. Se constituyó en Vilcabamba, Provincia de Loja, el 25 de abril de 1999, en el marco del Encuentro de Organizaciones de Mujeres de la Frontera Sur – Este del Ecuador", publicación CODEMUF, p.2

forma periódica para realizar el seguimiento de las acciones planteadas en el marco de este Convenio[54].

I) Carta de Compromiso Interinstitucional entre el CONAMU, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS-INEC, CTAE-DL, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL y FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER-UNIFEM

Como consecuencia de la apertura de nuevos espacios de discusión y socialización de conocimientos[55] se llegó a establecer la necesidad de contar con información estadística adecuada y desagregada por sexo. De este interés nace este documento de trascendental importancia, que por primera vez institucionaliza la equidad de género en los sondeos estadísticos en el Ecuador. Para ello, el CONAMU, INEC, CTAE-DL, CEPAL y UNIFEM, teniendo como antecedentes el trabajo previo desarrollado por el CONAMU en coordinación con el CTAE-DL, acuerdan:

1) "El CONAMU, en cumplimiento de sus objetivos y fines como entidad rectora de políticas públicas con enfoque de género, efectuará esfuerzos para promover que las acciones públicas, de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones privadas de todo el territorio nacional, relacionadas con políticas de empleo y con la información sobre mercado laboral, mantengan el enfoque de género existente en la respectiva producción del INEC y del Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo.
2) El INEC, institución que tiene la responsabilidad de producir y coordinar la elaboración estadística oficial del Ecuador, asumirá como parte de sus actividades regulares, la producción de información y el análisis de las estadísticas, incorporando el enfoque de género.
3) El Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial del Empleo se compromete a utilizar en la formulación e implementación del Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local los indicadores de género sobre empleo producidos por el INEC como base para la definición de sus políticas públicas en los diferentes sectores de la economía. El CTAE que tiene previsto promover los observatorios locales de empleo, definirá sus lineamientos de políticas y dispondrá que los servicios de dichos observatorios, incorporen la equidad de género.
4) Los profesionales de las instituciones nacionales involucradas (CONAMU, INEC, CTAE) se comprometen a realizar un trabajo coordinado para identificar un conjunto básico de indicadores con enfoque de género, de manera que las acciones previstas en el diseño de planes y programas

54 Extractado del texto del Convenio mencionado.
55 Ver capítulo III.

de empleo se orienten hacia la equidad de género y de poblaciones específicas" [56].

J) Acuerdo Interministerial para la creación legal de la Mesa de Trabajo "Políticas de Empleo y Género"

Como corolario de la constitución de la Mesa de Trabajo "Políticas de Empleo y Género" [57] y dando cumplimiento al gran objetivo de institucionalizar la transversalización del enfoque de la equidad de género, en el mes de Octubre del año 2002, se logra la Firma del Acuerdo Interministerial para la creación legal de esta Mesa, avalado por el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, Ab. Martín Insua Chang y la Ministra de Turismo, Sra. Rocío Vásquez y que resuelve:

"Considerando:
Que la pobreza afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, situación que se evidencia en el incremento de las tasas de desempleo femenino, el aumento de la brecha salarial entre mujeres y hombres, el limitado acceso de las mujeres a programas de capacitación en ramas no tradicionales y las condiciones precarias de trabajo de las mujeres en diferentes sectores de la economía;

La pobreza afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres

Que la construcción de políticas públicas orientadas a lograr la igualdad de oportunidades es un proceso en el que deben confluir los esfuerzos de diferentes actores, del ámbito público y del ámbito privado, de manera que dichas propuestas de política constituyan alternativas basadas en el consenso;

Acuerda
Crear oficialmente la Mesa "Políticas de Empleo y Género", conformada por instituciones del sector público, organizaciones del sector privado y agencias de cooperación internacional, liderada por el Consejo Nacional de las Mujeres y el Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo. [...]

El presente acuerdo entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial" [58].

Por todo lo expuesto, observaremos cómo el trabajo del CTAE en su área de género ha desplegado una labor seriamente comprometida con la sociedad civil, en su afán de sentar las bases para un ejercicio político capaz de transversalizar el enfoque de equidad de género en todas las áreas que le competen. Es por ello que para el paso de un ejercicio político tradicional a otro con mayor amplitud y alternativas, se ha hecho necesaria la generación y apertura de espacios de discusión, en donde las mujeres puedan protagonizar la puesta en

56 Extraído textualmente de la Carta de Compromiso firmada en Julio del 2002 entre todas las instituciones mencionadas.
57 Ver numeral III.
58 Extracto textual del Convenio Interministerial para la constitución legal de la Mesa de Políticas de Empleo y Género

marcha de diversos convenios, propuestas, análisis y diagnósticos con la finalidad de solidificar una militancia comprometida a corto, mediano y largo plazo para llevar a cabo en la realidad los mecanismos y estrategias dinamizados por el CTAE y de cuya marcha damos cuenta en el siguiente acápite.

III HACIA UNA POLÍTICA DE TRANSVERSALIZACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO PARTE DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL 2001-2006

Desde que se constituye el área de apoyo al tema de género dentro del CTAE, se asume el compromiso de comprender en toda su dimensión las negativas consecuencias que ha traído el manejo del tema desde políticas tradicionales. Por otro lado, el género es, desde su concepción misma una manera no tradicional y alternativa para el manejo de la cuestión pública.

El género es, desde su concepción misma una manera no tradicional y alternativa para el manejo de la cuestión pública.

La equidad de género es una cuestión social y por lo tanto merece ser tratada en absolutamente todos los niveles. Negar la urgencia de la transversalización de este importante eje social sería como negar la existencia misma de hombres y mujeres como actores sociales diferenciados.

En más de una ocasión la falta de conocimiento y profundización acerca del tema, ha llevado a pensar que el género es una simple polarización de criterios o que trata únicamente de temas que bien pudieran resolverse en el ámbito de la vida privada, sin que lleguen a afectar a las instituciones establecidas. Nada más lejos de la verdad. La equidad de género es una cuestión social y por lo tanto merece ser tratada en absolutamente todos los niveles. Negar la urgencia de la transversalización de este importante eje social sería como negar la existencia misma de hombres y mujeres como actores sociales diferenciados.

Lamentablemente la realidad actual sigue sustentando el error histórico de deslegitimar la existencia pública del otro femenino, a sabiendas de que esta deslegitimación está amparada en una estructura de poder que ha demostrado ser obsoleta y perjudicial inclusive para los mismos intereses económicos que la política tradicional pretende salvaguardar.

De aquí que iniciativas como las que el CTAE ha promovido, resulten importantes a la medida en que han empezado el ejercicio político guardando coherencia con la ética, es decir: socializando conocimientos, incluyendo voces, aportando con modelos prácticos para ser llevados a cabo en la realidad, basados en el trabajo conjunto con los y las actoras sociales y, por supuesto, reconociendo y fortaleciendo la entidades ya organizadas que trabajan por hacer visibles los aportes del sector femenino. En otras palabras, inmiscuyendo el enfoque de la equidad de género, en todas las áreas en donde hasta ahora le ha sido posible.

De aquí que el principal aporte del área de género del CTAE para el presente período, sea el haber salido del formato vertical para colocar el Plan Nacional de Empleo a disposición de sus beneficiarias directas, con el fin de hacerlas partícipes de su modelización y futura puesta en marcha.

Puesto que se trata de una forma incluyente de hacer política, se coincidió con los y las actoras sociales en tomar las Necesidades Estratégicas de Género (NEG) y Necesidades Prácticas de Género (NPG)[59], como ejes transversales en todas las aplicaciones metodológicas. Para lograrlo, los talleres contaron con metodologías minuciosamente planificadas[60], en las que se tomaron en cuenta las diversidades socioculturales y el alcance local y nacional, incorporando además las variables de lo urbano y lo rural[61].

Todas estas aplicaciones fueron puestas en marcha, en coherencia con la propuesta inicial del enfoque de equidad de género del Plan Nacional de Empleo, que planteaba que a menudo las actividades del sector agrícola, formal e informal, se extienden hacia los ámbitos del hogar, parentesco, etnicidad y diversidad geográfica. Al ubicar cada una de estas variables en la problemática general, hemos procurado direccionar de mejor manera las iniciativas existentes, con la finalidad de que los empleos ofrecidos sean beneficiosos para el sector económico sin que por ello se descuide la toma de conciencia con respecto a la posición de los dos géneros en el orden social.

Es así como ponemos a consideración lo que en materia de ejercicio político y apertura de espacios se ha logrado durante la gestión del CTAE–DL en el área de género para el período 2001-2002.

3.1 Taller para socialización de la propuesta del Plan Nacional de Empleo con enfoque de género 2001–2006[62]

Metodología de trabajo

Propuesta de taller de alimentación y flexibilización de los lineamientos iniciales del Plan. Se aplicó un formato de facilitación del tipo de un grupo focal, combinándola con una estrategia de corte conceptual estructuralista, con la finalidad de armar un árbol sistemático que nos informe acerca del orden en que los/las actoras sociales consideren prioritario tomar acciones[63].

Logros del taller

Esta metodología fue aplicada tanto en la Sierra (en la ciudad de Quito) cuanto en la Costa (ciudad de Guayaquil) y logró contar con la presencia de parti-

59 Las NPG están relacionadas con situaciones de insatisfacción por carencias materiales, son fácilmente observables y cuantificables y se pueden satisfacer con recursos específicos como equipo, crédito, entrenamiento, etc. La NEG, llamadas también intereses estratégicos están relacionadas con el logro de la equidad, son invisibles debido a factores culturales como la falta de conciencia de género y son relativas a condiciones estructurales, que definen el acceso y el control de recursos, beneficios y oportunidades de desarrollo personal. (CD, Sistematización Taller de Sensibilización de Género, Fundación Yerbabuena).

60 El detalle de cada una de estas metodologías se lo podrá encontrar en los diversos informes presentados en cada taller realizado

61 Lo urbano y lo rural, más allá de variables, son dos conexios socioculturales compartidos e inclusive yuxtapuestos, en la mayoría de divisiones geopolíticas del país, concretándose a estas últimas, desde una concepción semiótica que abarca los rasgos de la geografía y la cultura.

62 Si bien este taller fue parte de las actividades del año 2001, lo incluimos en este informe por haber sido la matriz inicial que dio sustento al proceso ordenado de aperturas de política alternativa que se han venido dando a lo largo del año 2002.

63 Ver anexo # 1 en este documento. Para profundizar en la metodología, consultar documento de sistematización e interpretación de la misma.

cipantes de entidades organizadas y miembros de la sociedad civil. A partir de las conversaciones mantenidas se logró delinear un plan sistemático posible de ser seguido en la realidad, enfocándose como una prioridad las gestiones a nivel político y jurídico que se pudieran dar para fortalecer las áreas de Oferta de Empleo, Capacitación y Bienestar Social.

Lo novedoso de esta aplicación, fue el poder horizontalizar las propuestas técnicas del Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, volviéndolo flexible a cambios y sugerencias provenientes de los y las actoras sociales. Se destaca también la doble posibilidad que ofrece este sistema, al hacer visibles no solamente sugerencias muy claras para la aplicación de los programas propuestos, sino que también evidencia cómo estos planes a nivel micro y meso, influyen en el cambio de la estructura social a largo plazo, como lo vemos en la página siguiente[64]:

3.2 Seminario Internacional sobre "Políticas de empleo y género", organizado por el CONAMU, CTAE-DL y Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL.

Metodología

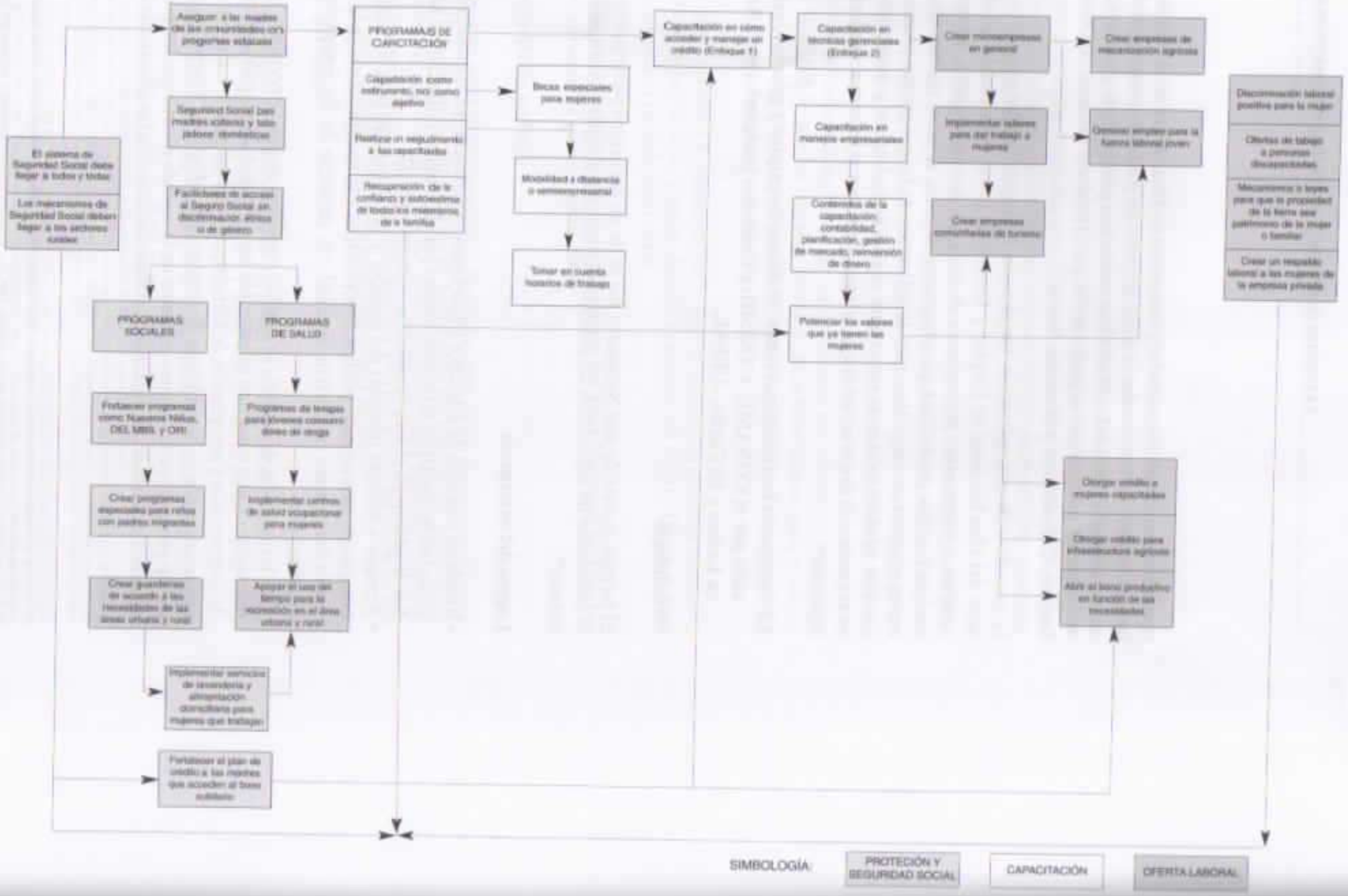
El formato matriz de este Seminario fue el de un encuentro participativo bajo la modalidad de exposición de ponencias y debates abiertos posteriores a las mismas[65].

Logros del Seminario

- Reunir un conjunto de selectas e importantes experiencias en el manejo de políticas institucionales y no institucionales para la transversalización de la equidad de género en el área económica, cultural y social.
- Agrupar a mujeres liderezas del Ecuador y del extranjero para socializar estrategias de intervención política direccionadas a la incorporación de la mujer dentro del aparato productivo nacional, sin perjuicio de discriminaciones o marginaciones.
- Tras las jornadas de trabajo, se llegó al consenso de que es necesaria la conformación de una mesa que salvaguarde los esfuerzos desplegados en materia de comprensión y apropiación de herramientas nuevas para la lucha por la institucionalización de las políticas de empleo con enfoque de género. Es así como se plantean ya los puntos iniciales de la agenda de trabajo, los primeros acuerdos y el listado de organismos comprometidos con las causas discutidas:

64 Para una ampliación exhaustiva de la propuesta metodológica utilizada se puede recurrir al documento de sistematización de la misma.
65 Para profundizar in extenso sobre los temas tratados, consultar el documento de memorias y debates del Seminario.

SISTEMA DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL



Puntos iniciales de la agenda

- Sensibilización a quienes toman decisiones políticas, fusionando las iniciativas ya existentes en la mesa "turismo y equidad" conformada entre otros por el CONAMU y el Ministerio de Turismo, con el Comité Técnico Asesor de Empleo.
- Recabar la información necesaria para la aplicación de experiencias de discriminación positiva a la mujer y socializar las experiencias ya existentes.
- Difundir el material que se produce, tanto a nivel nacional como internacional, sobre los temas que se consideren de interés.
- Expandir la modalidad de las mesas de trabajo como fuentes creadoras de espacios para intercambio de opiniones y debate.

Primeros acuerdos consensuados

- Se procederá a gestionar la institucionalización de la Mesa de Trabajo aquí conformada.
- Profundizar en las diversidades de etnicidad y geopolíticas para incorporarlas en las discusiones venideras.
- Hacer operativas las mesas mediante una previa capacitación en el tema de género.
- Incluir actores y actoras sociales de los sectores microempresariales y de los campos económicos considerados fuertes.

Integrantes de la Mesa de Trabajo de "Políticas de empleo y género"

En función de una representatividad equitativa de los diversos sectores participantes, se decidió que esta mesa preliminar estuviera conformada –en forma voluntaria– por representantes de las siguientes entidades:

- Consejo Nacional de las Mujeres
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Trabajo
- Comité Técnico Asesor de la Comisi[on Interministerial de Empleo
- Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer-CEPAM
- Comité de Desarrollo de Mujeres Fronterizas del Sureste del Ecuador -CODEMUF-
- Fundación Yerbabuena
- OXFAM –GRAN BRETAÑA

Además, las representantes de entidades internacionales como la Organización Internacional del Trabajo-OIT, Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM de Chile; Programa Femenino de Consolidación del Empleo-PROFECE del Perú y demás invitadas del extranjero, se comprometieron a ser avales y supervisoras de los avances de iniciativas como esta.

El compromiso de la modalidad de conformación de Mesas de Trabajo es iniciar una militancia que trascienda en el tiempo, con el fin de salvaguardar los procesos y actividades que tengan que ver con la implementación oficial de las políticas de género, en un inicio a nivel del área de empleo, con posibilidades de extender esta modalidad de participación política a las demás áreas pertinentes.

3.2.1 Instalación de la Mesa de Trabajo "Políticas de Empleo y Género"

Metodología

Dando respuesta y continuidad a las expectativas de la mesa preliminar expuestas anteriormente, este espacio se inscribe bajo la modalidad de discusiones abiertas con moderación y se ancla en el concepto de "cambio sostenido" que agrega una dimensión útil a la definición de institucionalización, en la medida que reconoce que el conflicto central en las prácticas regulares de las organizaciones refleja inevitablemente, un conjunto determinado de intereses y que su sensibilidad al cambio, expresa relaciones de poder y configuración de intereses.

La Mesa de Trabajo sobre Empleo y Género, se ubica además como un espacio generador de estrategias políticas que asumen la institucionalización de una perspectiva de género como una modalidad alternativa que involucra la integración de una dinámica social que tiene en su base la cuestión del poder[66].

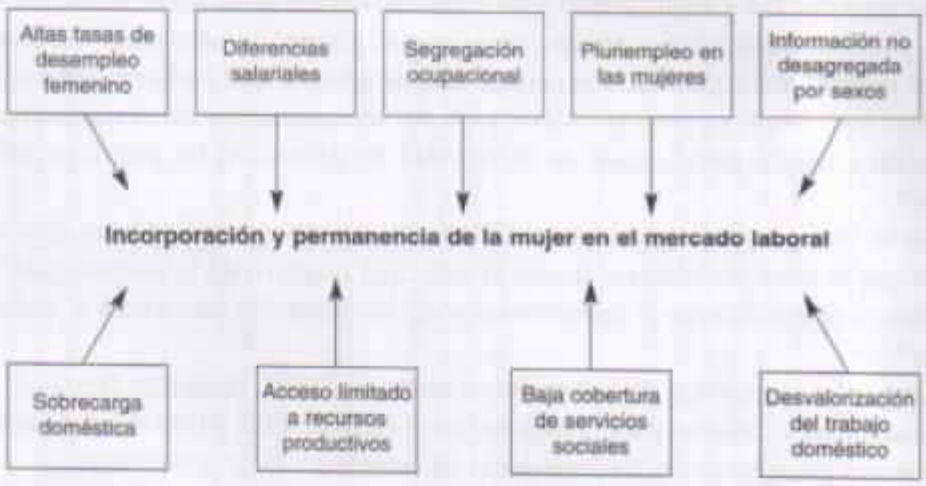
Por último, la mesa se legitima como un foro abierto a nivel nacional e internacional para la discusión y preparación de documentos alternativos, con los que se pueda negociar a futuro aspectos como los de la Asociación de Libre Comercio de las Américas-ALCA y los compromisos del país frente a la misma, las propuestas políticas de meses venideros, el endeudamiento público y los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras[67].

Logros de la Mesa

- La mesa de trabajo sobre Políticas de Empleo y Género se conforma con representantes del CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres, CTAE-DL (Comité Técnico Asesor de Empleo y Desarrollo Local), Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Turismo, CEPAM (Centro de Promoción y Acción de la Mujer), Fundación Yerbabuena y OXFAM Gran Bretaña.
- Se constituye esta Mesa como un espacio de trabajo interinstitucional con carácter técnico-político, cuyo rol se centra en cuatro ámbitos:
- Capacidad de formular –en forma participativa y a través de consensos– propuestas técnico políticas orientadas a incorporar el enfoque de género en las políticas de empleo.

66 Informe del documento Capacitación en enfoque de género para aplicación en políticas públicas de empleo, p.8
67 Ibíd.

- Negociar con los decisores de políticas para la puesta en marcha de un proceso político basado en construcciones colectivas.
- Al ser interinstitucional, la Mesa debe tener la capacidad de incidir en el nivel político para contribuir al posicionamiento del tema de las inequidades en las agendas políticas y a la transversalización del enfoque de género en el sector económico y social.
- Asumir la vigilancia del cumplimiento de los derechos económicos y[68] laborales de las mujeres por parte de las instituciones del Estado y de los mecanismos de exigibilidad institucionalizados.
- Hacer visibles las áreas prioritarias de intervención para la incorporación y permanencia de la mujer en el mercado laboral, como lo vemos expuesto en el siguiente diagrama, fruto del trabajo realizado[69]:



3.3 Seminario Internacional sobre "Indicadores sociales y de Género con énfasis en Indicadores Económicos y de Empleo" [70]

Metodología

El método llevado a cabo durante este seminario se mantuvo dentro de los parámetros de la didáctica a través de conferencias magistrales y socialización de textos, materiales escritos y opiniones a cerca del tema anunciado en el título del Seminario. La consideración guía fue entender que "un indicador procura expresar una parte importante del fenómeno, [social que le ocupa] pero siem-

68 Ibid, p.12

69 Al momento de esta publicación, ya se encuentra en marcha la preparación de nuevos productos y documentos que dan respuesta a las inquietudes aquí expuestas. Gráfico elaborado por Cecilia Valdivieso, CONAMU.

70 Evento organizado por el CONAMU, CTAE-DL y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC; con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM.

pre es un concepto que sintetiza situaciones generalmente mucho más complejas. No pretende describir un fenómeno, sino indicar y alertar el sentido en el que evoluciona"[71].

En este contexto se asume que "la conciencia creciente, tanto en el mundo de las ciencias sociales como en el área de las políticas públicas, de la importancia de desarrollar sistemas estadísticos de género con el objeto de monitorear la evolución de la situación de las mujeres comparada con la de los hombres, ha puesto en evidencia el papel crucial que juega la selección de indicadores apropiados para este fin" [72].

Logros del taller

- Dar continuidad y seguimiento a las expectativas del taller sobre construcción de políticas de empleo y género, en el que se planteó la necesidad de contar con indicadores significativos para el área de género, que pudieran ser usados como base objetiva para la exigibilidad del cumplimiento de la transversalización e institucionalización de la equidad de género en las políticas públicas[73].
- Iniciar una propuesta para que el CTAE-DL cuente con indicadores directrices que le sean pertinentes, siendo el principal objetivo de la adopción de los mismos el monitorear el cumplimiento de los acuerdos existentes y venideros[74].
- Acoger las iniciativas de instituciones como el INEC, (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) para comprometerse formalmente a introducir desagregaciones por género en diversas áreas de interés social y económico.
- Comprometer a instituciones internacionales como CEPAL y UNIFEM con el fin de brindar constante asistencia técnica y capacitación, en materia de construcción y alimentación de indicadores estadísticos desagregados por sexo, a entidades como el CONAMU y el INEC.
- Realizar una propuesta de indicadores a ser estudiados, aprobados y utilizados específicamente por el CTAE-DL y que incluyen la equidad de género como eje transversal, como lo vemos a continuación:

71 CEPAL, Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, Santiago de chile, 1999, p.9
72 Ibid, p.7
73 Ver, Debates del taller de marzo del 2002.
74 Ver Anexo #2

PROPUESTA DE INDICADORES

AREA DE OFERTA LABORAL		
INDICADOR	**DESCRIPCIÓN**	**FUENTE**
Acciones legales	Enumeración de leyes enviadas al parlamento y de leyes promulgadas según año de promulgación sobre igualdad de remuneraciones y antidiscriminación laboral por razones de sexo.	Ministerios del trabajo o similares y oficinas de asuntos de la mujer.
Diferencias salariales de género.	Remuneración media por mujer asalariada, dividida por remuneración media por hombre asalariado, por 100.	Censos de población o encuestas de hogares.
Acceso a ocupaciones dominadas por el sexo contrario.	Porcentaje de mujeres en ocupaciones ¡masculinas! sobre el total de ocupados en ellas. Porcentaje de hombres en ocupaciones ¡femeninas! sobre el total de ocupados en ellas.	Censos de población y encuestas de hogares.
Asignaciones presupuestarias del Estado para favorecer a mujeres del sector no estructurado.	Asignaciones presupuestarias para favorecer a mujeres del sector, divididas por número de mujeres en el sector como porcentaje de las asignaciones presupuestarias para favorecer al sector no estructurado en general, divididas por el empleo total en dicho sector.	Presupuesto nacional y encuestas de hogares. Ministerios u oficinas responsables de asuntos de la mujer, ministerios de hacienda.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Diferenciación de género al interior del sector no estructurado.	Diferencia en puntos porcentuales entre el porcentaje de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad sobre el total de mujeres ocupadas obre el total de mujeres ocupadas y el porcentaje de hombres ocupados en sectores de baja productividad sobre el total de hombres ocupados.	Encuestas de hogares
Desigualdad de género en los ingresos percibidos como trabajador por cuenta propia	Diferencia entre el porcentaje de hombres que recibe ingresos iguales o inferiores al 50% de la remuneración promedio y el porcentaje de mujeres en igual condición, y Diferencia entre el porcentaje de mujeres que recibe ingresos iguales o superiores al doble de la remuneración promedio y el porcentaje de hombres en igual condición.	Encuestas de hogares.
Cobertura de riesgos de trabajadores por cuenta propia.	Proporción de trabajadoras por cuenta propia con cobertura social de previsión, de salud, o ambas, sobre el total de trabajadoras por cuenta propia.	Encuesta de hogares
Cambio en patrones genéricos de empleo a través de servicios de colocación.	Proporción del total de mujeres que encontraron empleo, que se ocuparon en ¡ocupaciones masculinas!. Proporción del total de hombres que encontraron empleo, que se ocuparon en ¡ocupaciones femeninas!.	Servicios oficiales de colocación, estadísticas de los gremios empresariales.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Participación de las mujeres en trabajos especializados y en puestos de dirección.	Proporción de mujeres en las ocupaciones consideradas como de liderazgo.	Censos de población y encuestas de hogares.
Diferencial de carga de trabajo total.	Horas semanales (o diarias, o mensuales) empleadas por los hombres en ambos trabajos, menos horas semanales (o diarias, o mensuales) empleadas por las mujeres en ambos trabajos, en hogares con ambos cónyuges presentes.	Encuestas de uso del tiempo.
División sexual del trabajo.	Porcentaje del tiempo de trabajo total de los hombres empleado en trabajo doméstico y del hogar, menos porcentaje del tiempo de trabajo total de las mujeres empleado en trabajo doméstico y del hogar.	Encuestas de uso del tiempo.
Práctica no discriminatoria por género en el sector público como empleador.	Proporción de mujeres en los grados o cargos más altos del sector público respecto de la dotación de ambos sexos en esos cargos, menos la proporción total de mujeres respecto de la dotación de ambos sexos en el sector público.	Contraloría, ministerios públicos o secretarías de gobierno.

AREA DE CAPACITACIÓN		
INDICADOR	**DESCRIPCIÓN**	**FUENTE**
Tasa de asistencia escolar por sexo y grupo de edad.	Número de niñas de 6 a 13 años que asisten a algún establecimiento educacional, dividido por el total de niñas de 6 a 13 años. Número de niñas de 14 a 17 años que asisten a algún establecimiento educacional, dividido por el total de niñas de 14 a 17 años.	Censos de población y encuestas de hogares
Tasa de alfabetismo de jóvenes, por sexo	Tasa de alfabetismo mujeres de 15 a 24 años = mujeres alfabetas de 15 a 24 años de edad sobre el total de mujeres del mismo grupo de edad por 100.	Censos de población y encuestas de hogares. Anuario estadístico de la UNESCO.
Diferencial de género en tasa de alfabetismo de jóvenes.	Tasa alfabetismo mujeres de 15 a 24 años menos tasa alfabetismo hombres de 15 a 24 años = puntos porcentuales de diferencia.	Censos de población y encuestas de hogares. Anuario Estadístico de la UNESCO.
Diferencial de género en la matrícula de tercer nivel	Matrícula de mujeres dividida por la matrícula de hombres en todo el tercer nivel, por 100.	Estadísticas educacionales de registro. También pueden encontrarse en algunos censos de población.
Acceso al tercer nivel educativo por área de estudios y sexo	Porcentaje de mujeres matriculadas en carreras ¡masculinas! sobre la matrícula total en esas carreras. Porcentaje de hombres matriculados en carreras ¡femeninas! sobre la matrícula total en esas carreras.	Estadísticas de registro de la educación superior.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Acceso a becas	Número de becas otorgadas a mujeres, dividido por matrícula total de mujeres en tercer nivel, por 1000. Número de becas otorgadas a hombres, dividido por matrícula total de hombres en tercer nivel, por 1000.	Estadísticas educacionales de registro y Presupuesto de la Nación.
Medidas implementadas para eliminar estereotipos sexuales en el proceso educativo.	Lista de las medidas concretas, puestas en pr·ctica, sobre modificaciones en los planes de estudio, en los textos escolares, en el material did·ctico, en la capacitación y en la formación de profesores.	Ministerios de educación, en respuesta a la pregunta sobre qué medidas se han puesto en pr·ctica par eliminar los estereotipos de género en los componentes mencionados del proceso educativo.
Inclusión de la educación sexual en el proceso educativo.	Mención sobre la existencia de educación sexual en los currículos oficiales, en qué nivel del sistema educacional y cu·ntas jornadas escolares.	Ministerios de educación, en respuesta a la pregunta sobre la incorporación de la educación sexual en los currículos oficiales.
Acceso diferencial a capacitación.	Proporción de mujeres capacitadas al interior de las empresas sobre total de mujeres asalariadas, menos proporción de hombres capacitados al interior de las empresas sobre total de hombres asalariados.	Encuestas de hogares, encuestas de capacitación, encuestas a empresas.

AREA DE BIENESTAR SOCIAL		
INDICADOR	**DESCRIPCIÓN**	**FUENTE**
Existencia de programas para la salud reproductiva que incluyan planificación familiar y salud sexual	El indicador es positivo si hay normas, estándares y procedimientos en documentos escritos.	Informes y manuales de procedimiento o normas estándares.
Accidentabilidad laboral por sexo	Número de hombres y número de mujeres que han sufrido y reportado accidentes de trabajo, dividido por el total de Hombres o mujeres (según el caso) cubiertos/as contra ese riesgo.	Estadísticas de los seguros de accidentes en el trabajo.
Derechos a cuidado infantil	Enunciar la normativa nacional sobre derechos de las mujeres que trabajan a disponer de cuidado infantil sin costo adicional para ellas específicamente.	Informe legal, ministerios de trabajo.
Cobertura de servicios de cuidado infantil	Número de niños y niñas menores de 2 años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil sobre el total de niños y niñas del mismo grupo de edad.	Informe legal, ministerios del trabajo.
Cobertura de exámenes preventivos de cáncer cervical.	Número de exámenes practicados anualmente por los sistemas de salud, dividido por las mujeres de 15 y más años, por 100.	Estadísticas de registro e salud.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Prevalencia de cáncer de mamas entre mujeres	Número de mujeres de 35 años y más con diagnóstico de cáncer de mamas por cada 1000 mujeres de 35 y más años.	Estadísticas de registro de salud, encuestas de hogares sobre salud.
Atención especial a la salud de las mujeres de edad avanzada.	Existencia de programas de salud dirigidos especialmente a atender a mujeres de edad avanzada.	Ministerios de salud.
Violencia sexual ejercida contra las personas	Número de mujeres y niñas víctimas de violencia sexual que hicieron denuncias durante el año calendario, divido por el total de mujeres de todas las edades, por 100000.	Oficinas centrales de estadísticas u organismos que producen estadísticas policiales, judiciales y de medicina legal.
Grado en que existen estadísticas sobre violencia intrafamiliar	Informar si en las estadísticas de agresiones (policiales y judiciales) y en las de lesiones (servicios oficiales de medicina legal) se registran y publican por separado y por sexo las víctimas de violencia intrafamiliar.	Oficinas centrales de estadísticas u organismos que producen estadísticas policiales, judiciales y de medicina legal.
Sanciones legales a la violencia contra las mujeres.	Lista de leyes con acciones penales específicas contra la violencia intrafamiliar, el asedio sexual, las violaciones, el comercio sexual.	Consultas a las oficinas encargadas de asuntos de género.
Gasto por mujer en prevención de violencia.	Fondos nacionales empleados en actividades para prevenir, sancionar y atender a las víctimas de violencia contra la mujer, dividido por el número de mujeres de todas las edades y expresado en dólares.	Recopilación de respuestas de las oficinas de la mujer y otros organismos.

MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER		
INDICADOR	**DESCRIPCIÓN**	**FUENTE**
Grado de institucionalidad de las relaciones interministeriales sobre políticas con perspectiva de género.	Número de ministerios (incluidos sus servicios dependientes) que tienen convenios o instrumentos equivalentes vigentes con el organismo encargado de asuntos de género, dividido por el total de ministerios y sus servicios dependientes.	Respuesta de los organismos encargados de asuntos de género a la demanda de hacer una lista de los convenios e instrumentos equivalentes firmados y vigentes con los ministerios y sus servicios, por ministerio y con una breve relación de la temática del instrumento.
Gasto público para el avance le la mujer, por la mujer.	Presupuesto anual global de gastos corrientes y de capital de la oficina de asuntos de género o similar, dividido por el número total de mujeres de todas las edades, en dólares.	Presupuesto de la Nación.
Institucionalidad.	Lista de los organismos encargados del adelanto de la mujer y de sus niveles de decisión.	Organismos nacionales de asuntos de género.

Fuente de todos los cuadros presentados: **Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing**. CEPAL, 1999, Santiago de Chile.

El presente resumen de indicadores no pretende ser una compilación exhaustiva del material existente al respecto, sino más bien se trata de una apreciación inicial de elementos que se consideran pertinentes para apoyar las investigaciones y propuestas del CTAE-DL en su área de género.

Puntualizaciones finales

En el área de fuentes, se tomarán en cuenta a las instituciones como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE para el apoyo estadístico.

Los indicadores aquí presentados pueden ser parte de una base de datos inicial promovida por el CTAE-DL y pueden ser sometidos a discusión en cuanto a su pertinencia y grado de significación para apoyar científicamente las investigaciones a realizarse y sustentar objetivamente las políticas a implantarse.

En caso de que uno o varios de estos indicadores no cuenten con fuentes existentes en el Ecuador, su mención en este y otros documentos será importante para tratar de promover la ampliación de instrumentos estadísticos pertinentes, que al estar desagregados por sexo, brindarán un importante apoyo para la incorporación de la equidad de género en las políticas de empleo.

3.4 Taller de sensibilización en la equidad de género, dirigido al equipo técnico del CTAE

Metodología

El diseño corresponde a la fundación Yerbabuena y se basó en aplicaciones de tipo psicosocial que se trabajaron por grupos. La matriz principal correspondió a una serie de casos específicos direccionados a sensibilizar a los participantes a cerca de la inequidad de género como un problema que atraviesa la vida pública y privada de una sociedad. A partir de la discusión de estas problemáticas, se propusieron preguntas generadoras y charlas para la profundización en cada uno de los temas abordados[75].

Logros del Taller

- La evaluación realizada por los participantes arrojó como resultado la aceptación de los temas tratados, considerándolos pertinentes e interesantes.
- Asumir que la equidad de género es necesaria y que es posible incorporarla de lleno como eje transversal de los programas llevados a cabo por el CTAE.
- Comprender que la equidad de género no es un tema para ser considerado a pie de página sino para incorporarlo en forma seria dentro de la labor que se viene realizando.
- Ampliar y relacionarse con los principales ejes conceptuales acerca de la equidad género que se manejan en la actualidad.

3.5 Encuentro Intercantonal de las Mujeres del Chimborazo por sus Derechos Económicos

Metodología

El planteamiento metodológico incorporó las variables de la diversidad étnica y sociocultural, para trazar una matriz formal de Diagnóstico Sentido, técnica aplicada en un taller conjunto, con la finalidad de socializar las diferencias y semejanzas de la problemática de cada uno de los cinco cantones de la provincia del Chimborazo que participaron en el evento: Penipe, Chunchi, Alausí, Guamote y Colta.

Logros del Taller

- Acoger seriamente el pedido de descentralización de las actividades del Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local.
- Dar continuidad y seguimiento a las voces de las actoras sociales que en varios talleres anteriores solicitaron que se tome en cuenta la realidad de las mujeres en las zonas rurales del país.

75 Se puede acceder al CD con la sistematización del taller.

- Ampliar la red de contactos para trabajar estrategias políticas, incluyendo la experiencia y opiniones de liderezas del sector rural de la sierra ecuatoriana.
- Discutir los problemas y limitaciones que encuentran las mujeres para el desarrollo de las actividades económicas.
- Analizar las iniciativas económicas de las mujeres.
- Definir propuestas a las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios.
- Fortalecer las relaciones entre las organizaciones de mujeres de los cinco cantones participantes[76].

Una vez expuestos los lineamientos metodológicos y logros puntuales del trabajo desarrollado por el CTAE-DL en su área de género y basándonos en los mismos, resumiremos en el siguiente acápite lo que consideramos los principales insumos para delinear una política pública de empleo que transversalice la equidad de género.

IV. LINEAMIENTOS BÁSICOS SUGERIDOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO CON EQUIDAD DE GÉNERO

La mayoría de políticas sustantivas[77] existentes en nuestro país no consideran una adecuada regulación de la realidad social que tienda a disminuir la brecha de desigualdades laborales, sociales y educacionales entre hombres y mujeres, relegando el área de género al campo de las políticas simbólicas, es decir, convirtiendo estos debates en pronunciamientos retóricos de índole discursivo y no ejecutivo.

En el Ecuador, a pesar de los múltiples e importantes esfuerzos por tratar de incorporar la equidad de género en el ámbito de las discusiones políticas, se evidencia una falta de coordinación entre los organismos que velan por los intereses femeninos y las instituciones con poder de decisión política dentro del Estado. De las experiencias vividas y evaluaciones realizadas, se desprende que la gran mayoría de decisores políticos resultan impermeables a la apropiación de los problemas de los hombres y mujeres desde sus diferencias y más bien se procura a toda costa homogeneizar a estos dos sectores de la sociedad, a favor de pautas tradicionales de conducta que propician la discriminación negativa de la población femenina y la convierten en política pública en ejecución.

De esta manera, la mayoría de políticas sustantivas[77] existentes en nuestro país no consideran una adecuada regulación de la realidad social que tienda a disminuir la brecha de desigualdades laborales, sociales y educacionales entre hombres y mujeres, relegando el área de género al campo de las políticas simbólicas, es decir, convirtiendo estos debates en pronunciamientos retóricos de índole discursivo y no ejecutivo.

76 Consultar Memorias del Encuentro Intercantonal de las Mujeres del Chimborazo por sus derechos económicos, evento organizado por CONAMU; Centro de Desarrollo, Difusión e Investigación Social-CEDIS; Corporación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Alausí-COMCIA; Municipio de Alausí, Comité Técnico Asesor de Empleo; con apoyo de Desarrollo y Paz de Canadá, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y Africa-IEPALA de España, Agencia Española de Cooperación Internacional.

77 Políticas sustantivas, son aquellas políticas públicas que implican un proceso decisional y la aplicación de recursos a actividades concretas. (Valenzuela, María Elena, Desafíos para la incorporación de una dimensión de género en políticas de empleo y combate a la pobreza, OIT, 1999, p. 18).

Esta práctica tiene profundas raíces estructurales, sobre todo, porque toda política de equidad de género que pretenda pasar del campo simbólico al sustantivo, se inscribirá como política regulativa y redistributiva, es decir implicará la creación de nuevas leyes o nuevas situaciones jurídicas y comprometerá un cambio de rumbo en las transferencias o beneficios económicos y presupuestarios de un grupo a otro[78].

Dado este contexto, mencionaremos las seis etapas-barreras que Uriarte y Elizondo (1997) sugieren como ejes de análisis para dar cumplimiento a una política pública para la igualdad de género:

- Etapa prepolítica, que implica la inexistencia de un problema o la falta de intervención de los poderes públicos en una determinada área. La barrera es romper el silencio, transformando los problemas y deseos del sector en demandas políticas[79].
- Agenda política, que es el conjunto de temas sobre los que los decisores políticos deciden. Constituye una etapa de filtro, un mecanismo selectivo, que condiciona la actividad de los poderes públicos. El principal obstáculo que deben superar las políticas de género, es lograr convertir el tema de la equidad de género en uno de relevancia política, lo suficientemente importante como para ser debatido[80].
- Gestión y puesta en práctica de la agenda.
- Decisión, proceso que es deliberativo y que puede tomar tiempo.
- Implementación.
- Evaluación de los resultados y el impacto[81].

Dentro de estos campos analíticos y una vez repasada la realidad ecuatoriana y los marcos jurídicos comprometidos, se asume que el CTAE-DL ha concentrado todos sus esfuerzos en apoyar la organización de los sectores sociales comprometidos en el área de empleo con equidad de género y ha sustentado el fortalecimiento y planteamiento de diversas agendas de trabajo.

Como se sabe, muchas de estas agendas tienen acceso a políticas de nivel micro y meso, por lo que se debe procurar ampliarlas al largo plazo, conforme a un marco de discusiones que sea flexible y que incorpore los cambios que se puedan ir dando a lo largo de este proceso. Para ello, el CTAE-DL planteó desde un inicio un sistema de fácil alimentación que recogiera estas propuestas de inmediato y mediano plazo, sin perjuicio de lograr un debate a mayor profundidad sobre una política pública general que transparente los beneficios de la equidad de género a nivel social y económico.

Muchas de estas agendas de sectores sociales tienen acceso a políticas de nivel micro y meso, por lo que se debe procurar ampliarlas al largo plazo, conforme a un marco de discusiones que sea flexible y que incorpore los cambios que se puedan ir dando a lo largo de este proceso.

78 Ibid.
79 Ibid.
80 Ibid, p. 19
81 Ibid.

A partir de aquí, se saca en concreto que para lograr la equidad de género en la política pública de empleo, se requiere trabajar en tres campos, en el siguiente orden de prioridad y tomando en cuenta los siguientes lineamientos de trabajo:

A) Oferta Laboral

- Apoyar decididamente el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, de tal manera que éste sirva como un sustento real de planes similares a nivel local.
- Evaluar si los proyectos en marcha que ofrecen empleo a las mujeres, han logrado mejorar su calidad de vida y el nivel de autoestima.
- Evaluar si ha habido un incremento en la seguridad personal y perfeccionamiento de las habilidades de las mujeres.
- Fortalecer la continuidad y expansión de proyectos de empleo con equidad de género exitosos.
- Promocionar constantemente el liderazgo femenino dentro y fuera del marco laboral.
- Constatar y vigilar que la equidad de género se materialice en hechos y que esté siendo tratada no únicamente con grupos de mujeres sino también con grupos mixtos o con grupos sólo de hombres.
- Monitorear periódicamente cuáles son las preferencias laborales de las mujeres, compararlas con la oferta actual de empleo y promocionar al sector productivo femenino en ambas áreas de oferta laboral.

B) Capacitación

- Apoyar programas de sensibilización en la equidad de género dirigida a decisores políticos, sobre todo si se trata de varones.
- Promover programas de capacitación que tomen en cuenta la división sexual del trabajo, para que desde el momento de la educación se valoren las tareas y atributos de las mujeres.
- Tomar en cuenta diferencias étnicas, geográficas y etáreas con el fin de direccionar de mejor manera los temas que se deseen tratar.
- Fortalecer la discriminación positiva a favor de las mujeres, en vista de que existe una brecha histórica amplia que por mucho tiempo privilegió la preparación de los varones en desmedro de las mujeres.
- Asumir que si bien es cierto, los proyectos y programas de capacitación se inician a niveles micro y meso, la tendencia debe ser un mejoramiento generacional que evite el estancamiento de las mujeres.
- Promover la igualdad de oportunidades también en el ámbito educativo.

C) Area de Bienestar Social

- Asociar las repercusiones económicas del traslado de ciertos costos sociales al sector femenino, que la afecten en el área reproductiva.

- Siendo la reproducción y cuidado de la familia un área que demanda un gran esfuerzo y uso del tiempo por parte de las mujeres, se deberá replantear la política de seguridad social-laboral, incorporando este criterio, sin perjuicio de sacrificar la igualdad de oportunidades con respecto a los varones.
- La creación de condiciones de igualdad para compartir responsabilidades reproductivas y la toma de decisiones en el hogar.
- Evaluar si la mujer ha tenido una liberación de tiempo, energía y oportunidades para dedicar a otras actividades recreativas, y a cuáles.
- Fortalecer redes solidarias de apoyo para la creación, rescate o manutención de guarderías, servicios de alimentación y alivio de las tareas domésticas.
- Sensibilizar a los decisores políticos para el rescate del trabajo doméstico no remunerado con el fin de crear un patrón adecuado para la remuneración de las amas de casa.
- Erradicar la discriminación de género y/o étnica en el acceso a los beneficios del Seguro Social.

Por último, se sugiere que para llevar a cabo todos estos lineamientos, se cuente con una metodología adecuada y se fortalezcan las ya emprendidas. Un buen principio sería retomar el SISTEMA DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO CON EQUIDAD DE GÉNERO planteado en el inciso 3.1 del presente Capítulo, que ofrece un marco de trabajo sólido y coherente con todo lo hasta aquí señalado.

VI

ECUADOR: MUJERES, DERECHOS LABORALES Y EMPLEO PRECARIO

Análisis del empleo precario en el país y sus implicaciones de género

ECUADOR: MUJERES, DERECHOS LABORALES Y EMPLEO PRECARIO. ANÁLISIS DEL EMPLEO PRECARIO EN EL PAÍS Y SUS IMPLICACIONES DE GÉNERO

ALISON VÁSCONEZ R. *

Preparado para Oxfam GB en Sur América, SCO 1.2
Derechos Laborales y Empleo Digno

Modelos de desarrollo, globalización y precarización

La relación entre las visiones, modelos de desarrollo y l a precarización del trabajo es directa; el caitalismo en su fase actual, la globalización neoliberal, tienen su expresión más importante en la flexibilización del trabajo, en la explotación de las ventajas comparativas sobre los recursos de producción y en la competencia agresiva, basada en la minimización de los costos del recurso variable: el trabajo

Desde sus inicios la teoría económica clásica planteaba la necesidad de mantener los salarios bajos como un requisito para asegurar la supervivencia del sistema de producción capitalista y las rentas o beneficios, que eran generados por el mismo trabajo. Más adelante, en su intento de cubrir los vacíos teóricos de los clásicos en la explicación de las crisis económicas y la contradicciones del sistema, los teóricos neoclásicos limitan la consideración del trabajo a la de un factor de producción con un valor igual al de la contribución de la última unidad contratada, en cuyo caso el salario es el reflejo de este valor, y de elevarse distorsiona la lógica del equilibrio de mercado, y genera desempleo.

Desde cualquiera de estos dos puntos de vista, que no son nuevos así como no lo es la globalización, el modelo de crecimiento rentista requiere un nivel de salarios bajos, y de que no existan presiones "extra-económicas" para que se eleve, porque esto incide en los costos y la ganancia. Más aún cuando los procesos económicos han dejado de ser nacionales, la necesidad de competir obliga a desmantelar los sistemas de protección nacional y a mantener los costos de los recursos nacionales en un nivel "atractivo" para la inversión globalizada.

Y es desde estas vertientes ideológicas que se plantean y se manejan las políticas y modelos económicos que han regido América Latina desde la segunda mitad del siglo pasado, reforzados hacia el final de la década de los 90 por el Consenso de Washington en lo que se ha denominado "la nueva ortodoxia", soporte del sistema capitalista en su nueva y ulterior fase de expansión.

La institucionalidad y regulación laboral fue funcional y básica al modelo de desarrollo posterior a la segunda guerra mundial, de tipo fordista, industrializador y modernizador. Con la crisis de este modelo y el advenimiento del neoli-

* Con la colaboración de Bladimir Chicaiza y Ana Estevez, y la orientación general de Magdalena León

beralismo, la regulación estatal de la producción y distribución, el naciente Estado de Bienestar y la institucionalización de la fuerza laboral a través de los sindicatos, pasaron a ser, desde el punto de vista de los nuevos núcleos de poder político, obstáculos para el crecimiento económico, trabas para el funcionamiento del mercado, y cargas financieras importantes sobre los equilibrios. Las regulaciones previamente existentes no le son funcionales al nuevo contexto de la economía global, en especial aquellas que le imponen costos a los recursos productivos: capital, trabajo, recursos naturales, tecnología.

Por otro lado, al ser un proceso de internacionalización y "desnacionalización", tanto del desarrollo económico como del ingreso y salida de inversiones en distintos países, la llamada "factoría global" requiere de facilidades legales para su establecimiento. Estas facilidades pasan por un proceso internacional de desregulación; los estados nacionales ya no son más representativos en términos de normativa frente a la inversión global; la falta de homogeneización de condiciones mínimas para quienes se incorporan a este tipo de trabajo provoca un desequilibrio de fuerzas entre una demanda laboral cohesionada, estructurada y con intereses muy específicos, y una oferta flexible, móvil y vulnerable, sujeta además a salarios locales en un contexto global. Por otro lado, la urgencia de la apertura económica y de la colocación de productos en el mercado internacional provoca un desincentivo para invertir en educación, innovación y desarrollo tecnológico en países tradicionalmente exportadores de productos intensivos en trabajo (y por tanto en el uso de gran cantidad de mano de obra poco calificada) dadas las diferencias en la distribución del conocimiento y la tecnología entre países.

El fenómeno globalizador ha ingresado al Ecuador de manera menos abrumadora que en otros países de la región. Si bien desde hace más de dos décadas el modelo de desarrollo adoptado ha sido orientado hacia fuera, y la economía nacional ha estado menos protegida (en general) en relación a los patrones de protección de otros países, la inserción de capitales, empresas y negocios transnacionales, así como la utilización de mano de obra nacional en la factoría global se han venido dando de manera retardada. Esto no quiere decir, sin embargo, que el modelo económico de desarrollo y las políticas económicas no hayan estado orientadas desde hace varios años hacia el acomodo de la economía nacional a esta lógica global.

Es en este contexto general que se enmarcan los procesos de flexibilización laboral y debilitamiento de los sistemas de protección a los trabajadores, con mayor fuerza a partir de finales de la década de los 80. En el caso del trabajo de las mujeres - quienes parten de una situación de desventaja (inserción tardía, trabajo considerado "secundario", descalificación social) – el entorno de precarización y desprotección tiende a incidir con mayor fuerza. No obstante, para entender su lógica es necesario intentar explicar en el ámbito macro, las conse-

cuencias sociales de las crisis económicas recurrentes y los subsiguientes ajustes en el marco de este modelo de desarrollo; la carencia e inconsistencia de políticas estructurales de generación de empleo y sostenibilidad social así como de políticas sociales que cumplan con su papel procíclico de reproducir capital humano como el móvil principal del desarrollo, y contracíclico de asegurar un nivel mínimo de protección de las personas en situaciones de crisis; en el nivel meso, las distintas maneras de involucramiento e interrelación entre agentes que laboran y emplean, la normativa a la que responden y aquella a la que deberían responder, las transferencias de valor de la esfera reproductiva hacia la productiva, la capacidad y medios con que las mujeres ingresan a un mercado poco transparente e inequitativo. Y, desde lo micro, aproximarse a descifrar y entender las estrategias de sobrevivencia que llevan adelante las personas y las familias en su día a día, que no sólo responden a lógicas económicas coyunturales sino además al entorno social y a las condiciones y opciones de desarrollo/estancamiento, participación/exclusión que se les ofrecen en el espacio familiar, comunitario y público; las correlaciones de poder que llevan a tomas de decisiones cooperativas o conflictivas sobre el uso del tiempo y la inserción en los mercados, y los determinantes de estas correlaciones[62].

Dentro de esta complejidad de factores de incidencia, políticas estatales encaminadas hacia la liberación de los mercados laborales exacerban situaciones de inequidad e injusticia y tienden a excluir a quienes consideran menos funcionales a las lógicas de los modelos económicos vigentes. Analizar la situación y proceso de precarización de las condiciones laborales de las mujeres es, desde este punto de vista, una tarea básica para entender los costos sociales e individuales de estas lógicas y plantear propuestas que reviertan sus tendencias.

La situación de las mujeres al mundo laboral ve añadido al problema de la inserción en el modelo flexibilizado de trabajo, el propio de su género. Entenderla implica comprender las carencias de los modelos y políticas sociales, el marco de normas sociales y formales que ordenan la sociedad y el mercado laboral; las estrategias de sobrevivencia de las familias frente a las crisis; y los procesos cooperativos y conflictivos de decisión en los espacios privados.

Definiciones de sectores y trabajo precario

Para hablar de trabajadores/as del sector formal e informal nos referiremos a las definiciones del PREALC-OIT, y del Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE:

El sector formal, en este contexto se refiere a los ocupados/as que trabajan en establecimientos económicos: (i) con más de 5 trabajadores/as; (ii) de hasta 5 personas, pero como patronos, cuentapropistas y asalariados profesionales o técnicos; y (iii) de hasta 5 personas en cuya rama de actividad no haya establecimientos que puedan ser clasificados como informales por ejemplo, casas de cambio, agencias de viajes, centros de cómputo, empresas de transporte y otros de similares características y los desocupados/as, tanto cesantes como trabajadores nuevos (o que buscan trabajo por primera vez)

El sector informal está integrado por los ocupados/as por cuenta propia, trabajadores/as familiares no remunerados, patronos y asalariados/as de estableci-

62 Tomado de Vásconez A., (2001)

mientos de hasta 5 trabajadores, con excepción de quienes desarrollan actividades de nivel profesional o técnico.

Si adicionalmente se considera al sector informal como aquellas actividades que no son reguladas por el Estado, en contextos en donde actividades similares sí son reguladas, y surge de manera funcional al sector moderno, se pueden considerar además, como informales, a las actividades en las que los trabajadores/as no gozan de protecciones legales contra el despido intempestivo y beneficios de seguridad laboral y personal (seguro médico, seguro de desempleo o seguro social).

Ligada a esta, la definición que usaremos de trabajo precario es la opuesta a la de "trabajo decente", es decir, aquella que no asegura estabilidad, seguridad, salud y bienestar a los y las trabajadores. Adicionalmente, nos adscribimos a la definición proporcionada en los términos de referencia de este estudio: la no existencia o visibilización de empleadores, la disminución de condiciones de salario fijo; las contrataciones limitadas y la reducción de derechos colectivos y beneficios individuales (OXFAM, 2002).

Marco legal relevante y precarización del trabajo en Ecuador

La normativa laboral del estado ecuatoriano ha estado orientadada, a partir de la década de los 90, a acomodar la incorporación del país a procesos de apertura económica. Esto se ha reflejado en el desarrollo en la legislación ecuatoriana de procesos de flexibilización en las formas de contratación laboral, dando lugar al nacimiento de nuevas figuras de contratación precaria, así como a la instauración de normas que "facilitarían" el desenvolvimiento de las relaciones de trabajo y contribuirían a generar empleo en razón de la inversión extranjera que teóricamente debería acompañar a este esfuerzo.

Además de la razón ya citada otras de las razones para la adopción de estas políticas son la creación de condiciones necesarias para que se desarrolle el esquema económico de dolarización, la factibilidad de que los empleadores optimicen sus procesos de producción al contratar personal estrictamente necesario para determinados períodos, el incremento del nivel técnico y competitivo de la mano de obra, el supuesto de que el trabajador eleve sus ingresos al tener facilidad de prestar sus servicios ante dos o más empleadores, entre otras.

Las reformas introducidas por la "Ley para la Transformación Económica del Ecuador" (Ley 2000-4, R.O. 34-S, 13-III-2000), y la "Ley para la Promoción y de la Inversión y Participación Ciudadana" (Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000), establecieron profundos cambios en las materias tributaria, financiera, de producción, administrativa y laboral. Algunas de estas normativas ya no se encuentran vigentes, como lo indicaremos más adelante, y otras han sido reformadas en respuesta a la movilización social que provocaron.

Todas las reformas en materia laboral se han complementado con otras introducidas en el Régimen de Seguridad Social mediante la promulgación de la nueva "Ley de Seguridad Social" (Ley No. 2001-55, R. O. 465-S, 30-XI-2001), que complementada con las resoluciones de la Comisión Interventora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), aparte de establecer una nueva forma de administración de los recursos de los y las aportantes, ha permitido de alguna manera implementar las prestaciones sociales para los nuevos contratos precarios.

La lucha por el reconocimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de diferentes grupos de la sociedad con necesidades específicas, entre ellos las mujeres, se ha plasmado en una serie de normas fijadas en varios convenios adoptados por diversos organismos y países y que forman parte de la normatividad jurídica internacional. Uno de los primeros y más importantes instrumentos jurídicos de alcance global es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (R. O. 101, 24-I-1969).

Dentro del desarrollo de las distintas relaciones laborales, si bien hombres y mujeres se encuentran amparados por un marco legal mínimo de condiciones, derechos y obligaciones laborales de carácter nacional e internacional, las mujeres han debido impulsar procesos de legitimación de sus derechos y garantías específicas, para combatir la desigualdad en que se desenvuelven las relaciones laborales en muchas áreas. Las convenciones de la Organización Mundial del Trabajo, si bien están dirigidas a nivel general para ambos sexos, han incorporado en sus distintos textos ciertas condiciones que buscan garantizar los derechos laborales de las mujeres.

La defensa de estos derechos sin embargo, en más de un caso puede dar lugar a instrumentos claramente discriminatorios como el Convenio sobre el Trabajo Subterráneo (1935, Convenio 45 de la OIT, R. O. 675, 25-XI-54) según el cual ninguna persona de sexo femenino, puede desempeñar trabajos subterráneos en las minas, sea cual fuere su edad. En el mismo instrumento se desarrollaban ciertas excepciones a esta prohibición relativas a la realización de labores complementarias a esta rama de trabajo, exclusivamente para desempeñar algún tipo de profesión afín.

El desarrollo de la protección a los derechos humanos, determinó la ampliación de la cobertura del principio de no discriminación en el campo de los derechos económicos, con la expedición del Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en el Empleo (1958, R. O. 219, 30-VII-62) la cual combatía la distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

Inspirado en el principio de no discriminación (principio ya consagrado en aquel entonces en la Carta de las Naciones Unidas) y en vista de las múltiples desigualdades entre hombres y mujeres en el desarrollo de las relaciones laborales, específicamente en lo que tiene que ver con las formas de remuneración laboral, se expidió el Convenio 100 de la OIT sobre la "Igualdad de Remuneración" (1951, R. O. 177, 3-IV-57), en cuya virtud era obligatorio para los países firmantes del convenio, el adoptar todas las medidas para lograr una equiparación de la remuneración por un trabajo de igual valor, designando tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo.

A medida que evolucionaban las políticas laborales en todos los países, éstas debían observar algunas metas básicas como el combate a la pobreza a través de programas de empleo, el obtener una remuneración acorde a las necesidades del trabajador y su familia, etc.. Estas necesidades fueron plasmadas en el Convenio sobre el Desempleo, (Convenio 2 de la OIT, R. O. 159,17-V-62) según el cual los Estados miembros se obligan a crear agencias públicas y privadas de colocaciones, como un medio que permitiría a los trabajadores en general, el poder acceder con mayores facilidades a un empleo.

Aunque el Ecuador ha recogido en los distintos cuerpos legales, los compromisos mínimos a los que se había comprometido al ratificar la vigencia de los tratados internacionales, en la práctica los hechos siempre han rebasado al derecho. Las prácticas discriminatorias no han desaparecido, los procesos selectivos para acceder a una fuente de empleo siguen vigentes, así como algunas políticas y prácticas empresariales que ponen condiciones a los trabajadores (especialmente del sexo femenino) para mantener su "estabilidad" laboral.

Si bien la legislación ecuatoriana recogía los "mínimos regularizadores de una relación laboral" propuesta por los distintos instrumentos internacionales, con los procesos de flexibilización laboral y con las figuras jurídicas precaristas impulsadas e instauradas por el propio estado, se han empezado a plantear dudas respecto de la observación de algunos mandatos de esta legislación internacional.

Otro de los convenios que tienen relación con la defensa de los derechos laborales de las mujeres es el convenio sobre la Política del Empleo (1964, Convenio 122 de la OIT , R. O. 632, 19-VII-78), cuyo objeto es estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida de la población, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del subempleo. Para estos objetivos los países firmantes deben garantizar la creación de fuentes de empleo, la libertad para poder escogerlos y las posibilidad de todos los trabajadores y trabajadoras de adquirir la formación necesaria para ocupar un determinado empleo sin que medie ningún tipo de discriminación en cuanto al acceso.

En igual sentido se pronunció el convenio de la OIT sobre Política Social (1962, Convenio 117, R. O. 59, 11-V-72), que buscaba el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familias a través de investigaciones oficiales en las que participen organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, para la fijación de remuneraciones mínimas que se plasmen en disposiciones legales o en contratos colectivos. Complementariamente este tratado buscaba reafirmar la no discriminación en el acceso a fuentes de empleo, a la par que ratificaba las facilidades para la formación profesional.

Las aportaciones que realizan los empleadores para que sus trabajadores/as obtengan la oportunidad de acceder a financiamiento de créditos para la educación y formación profesional va de la mano con los propósitos establecidos por la anotada convención.

Las normas y leyes en Ecuador se han orientado a partir de la década de los 90 a apoyar los procesos de liberalización e inserción del país a la globalización. Paralelamente a las leyes y programas de reforma del Estador (de primera generación) y justamente con este "pretexto", se han modificado y minimizado los esquemas de protección y estabilidad laboral tanto a nivel público como privado.

Este derecho está reconocido en nuestra legislación para la mayoría de ramas de la actividad económica, hecho que se ha dado atendiendo a las distintas necesidades de una determinada labor de producción, pero con la instauración de la modalidad de contratación por horas, en la que se exime al empleador del aporte a las instituciones de desarrollo profesional, se atenta contra los fines consagrados en los instrumentos internacionales mencionados, ya que el modelo por horas, no se dirige a ningún tipo de labor específica, como en los casos anteriores.

El Convenio 142 de la OIT, sobre Desarrollo de los Recursos Humanos (1975, R. O. No. 635, 25-VII-78) complementa lo anterior, al establecer que todo país miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados, en el campo de la orientación y formación profesionales, en particular con la utilización los "servicios públicos" del empleo. Efectivamente este instrumento plantea que en materia laboral, necesariamente deben desarrollarse, servicios públicos complementarios a los demás derechos económicos de los trabajadores, relacionados con la familia, la educación, la formación profesional y la salud, para mejorar sustancialmente la calidad de vida de los trabajadores.

Como se ve existe un marco legal para el perfeccionamiento económico y social de la calidad de vida de los trabajadores, pero los medios y mecanismos de aplicación instaurados en el Ecuador dificultan la concreción de los mismos.

En materia de Seguridad Social, a nivel general la OIT ha establecido normas mínimas que los países miembros deben observar en la expedición de sus respectivos regímenes, para ello se ha emitido el Convenio sobre el Seguro de Enfermedad (1927, Convenio 24 de la OIT, R. O. 159, 17-V-62) aplicable a los trabajadores de las empresas industriales y comerciales, a los trabajadores a domicilio y a los de servicio doméstico. De manera más desarrollada, en este te-

ma se ha promulgado el Convenio sobre la Seguridad Social (1952, Convenio 102 de la OIT) que contiene las normas mínimas en que deben desenvolverse las prestaciones de salud, riesgos del trabajo, cesantía y jubilación; adicionalmente para la protección de los derechos económicos y sociales de las mujeres se expidió el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (1952, Convenio 103 de la OIT, R. O. 159, 17-V-62).

En el caso ecuatoriano, tanto en la derogada Ley del Seguro Social Obligatorio, como en la actual Ley de Seguridad Social se recogieron los mínimos establecidos en los instrumentos mencionados, pero lastimosamente la crisis institucional del sistema de seguridad social, la errónea administración de los recursos, así como las prácticas empresariales de evasión de obligaciones legales, han vuelto inaccesibles las prestaciones sociales para algunos sectores de los trabajadores y trabajadoras.

El cambio en la situación laboral por efectos del proceso de flexibilización laboral, crea obstáculos para acceder al sistema de seguridad social, a pesar de la existencia protecciones legales reconocidas en los convenios internacionales. El convenio para la protección de la maternidad establece que las mujeres que no reúnan "de pleno derecho" las condiciones necesarias para recibir las prestaciones sociales, tendrán derecho a recibir prestaciones "adecuadas" con cargo a los "fondos de la asistencia pública". El actual sistema de seguridad social, no prevé la existencia de ningún tipo de fondo común, que permita atender los requerimientos de las usuarias que no lleguen a cumplir las condiciones legales, ni siquiera para satisfacer la atención médica para los casos de embarazo, estableciéndose una gran omisión jurídica en este aspecto.

Los contratos precarios

Dentro de este proceso de flexibilización laboral, las reformas introducidas por la "Ley para la Transformación Económica del Ecuador", establecieron dos nuevas modalidades de contratación, los contratos por horas y los contratos de polifuncionalidad.

Se debe señalar que los Arts. 15 y 17 del Código del Trabajo ya establecían las modalidades de contratación a prueba, eventual, ocasional y de temporada, que se constituían en las típicas formas de contratación precaria debido a que su duración no llegaba al mínimo de estabilidad de un año, reconocido para los contratos a plazo fijo y de tiempo indefinido. En consecuencia en estos contratos, por el hecho de verificarse el plazo de su vida jurídica, culminaban definitivamente las relaciones laborales para las partes, sin que exista ningún mecanismo que permita al trabajador obtener algún tipo de compensación extra remunerativa.

La salvedad que da el Código de Trabajo para la celebración de estos contratos, es que deben observar ciertas formalidades establecidas en la Ley como la obligación de ser escritos e inscritos en la Inspectoría del Trabajo, o de lo contrario los empleadores no podrán hacer uso de los derechos que le reconoce la Ley en vista de la correcta aplicación del contrato, a la vez que pueden ser objeto de multa por esta omisión formal.

Adicionalmente a estas formalidades, se establecen ciertos requisitos adicionales para el perfeccionamiento de estas formas contractuales, que deben obedecer a razones de necesidades momentáneas de una empresa, ya sea por un incremento de la producción, para reemplazo de personal, o para atender una necesidad extrema de urgente atención en la empresa. Es por esta razón que para la aprobación de estos contratos se exige la imposición de antecedentes dentro de sus cláusulas, que expresen los motivos que llevan al empleador a contratar personal bajo estas formas precarias.

Precisamente con estos límites lo que se busca es que los empleadores no abusen de este tipo de contratación, aunque las exposiciones de motivos pueden ser extremadamente arbitrarias y no justificadas. Es necesario recalcar que la regularización de este tipo de relaciones se dirigen solamente a un reducido segmento de la población económicamente activa, lo que no ocurre con la contratación a prueba, de la que se puede afirmar con toda seguridad que es la forma "in estrictu sensu" más precaria de relación laboral.

Precisamente dentro de esta etapa obligatoria de "adaptación en donde se pone prueba de rendimiento el trabajador para una determinada labor", la persona no goza de ningún tipo de estabilidad, ya que la relación laboral puede terminar en cualquier momento (únicamente dentro de los noventa días que ordena el Art. 15 del Código del Trabajo) de manera unilateral y libre, por iniciativa de cualquiera de las partes.

Las principales reformas legales en torno a la flexibilización laboral se realcionan a la contratación por horas, la movilidad y tercerización laboral, la contratación en períodos flexibles, la pérdida de beneficios por parte de los trabajadores y trabajadoras por hora, la polifuncionalidd, que implica en ocasiones cambios no consentidos de actividad. Los beneficios específicos hacia las mujeres que estaban contemplados en los contratos anteriores de trabajo quedan, bajo estos esquemas, mayoritariamente invalidados.

A partir de estos antecedentes se dio paso a esa nueva forma precaria de trabajo denominada "contratación laboral por horas" como parte fundamental de la política de flexibilización laboral.

Efectivamente las reformas introducidas al Art. 17 del Código Laboral definen lo que conocemos como contrato laboral por horas y que en su parte medular define estas formas contractuales como: "(..) aquellas en que las partes convienen el valor de la remuneración total por cada hora de trabajo... cualesquiera de las partes podrá libremente en cualquier momento, dar por terminado el contrato". Como podemos apreciar la precariedad, hasta ahora entendida como aquella en la cual los contratos no gozan de la estabilidad mínima de un año, se rompe en esta forma contractual (ya que cualquiera de las partes pueden darlo por terminado en cualquier momento aunque la relación sea mayor a un año).

Sin estabilidad y sin que la ley establezca un tiempo máximo para la duración de este tipo de contratos, éstos se constituyen en el mecanismo más idóneo para que los empleadores contraten personal de manera indefinida sin ninguna obligación patronal más allá del pago establecido y puedan terminar la relación laboral sin necesidad de pagar bonificación alguna por desahucio, por despido intempestivo o por cualquier otra causa.

Dentro de las características de este contrato, se encuentra su peculiar forma de remuneración, como contrapartida al trabajo realizado, en ella se entienden incorporadas todas las bonificaciones a que tiene derecho un trabajador en general, con la excepción de que al empleador se le exime expresamente de la obligación de pagar al seguro social los Fondos de Reserva, aportes al Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) y al Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) (ahora CNCFP por disposición de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana).

Como veremos más adelante dentro de las reformas introducidas por la actual Ley de Seguridad Social, el Fondo de Reserva se convierte en un rubro importantísimo para la capitalización del trabajo y por consiguiente es el medio para obtener una mejor jubilación, derecho al que este tipo de trabajadores no tiene acceso.

Es necesario destacar como en los casos anteriores, que para reducir el número de trabajadores que se verían sometidos a esta forma de contratación, y para evitar arbitrariedades por parte del empleador, el mismo Código del Trabajo y el Reglamento para la Contratación Laboral por Horas (Decreto 1406, R. O. 305-S, 12-IV-2001), han establecido ciertas condiciones y requisitos para la validez de estos contratos.

En un primer lugar se establece la condición de que el contrato debe celebrarse por escrito ante el Inspector de Trabajo, o de lo contrario la misma norma canciona que el hecho de pasar por alto esta disposición, convierte automáticamente las relaciones especiales por horas en relaciones estables por tiempo indefinido. Además la ley establece dos supuestos mínimos para acceder a esta forma de contratación, en primer lugar que con la contratación por horas no se exceda el 40% del total de los trabajadores contratados por tiempo indefinido o a plazo fijo y en segundo lugar que se puede contratar a "todos" los trabajadores de un centro productivo bajo esta modalidad sin que su número exceda de quince trabajadores. Todas estas particularidades deben estar, según el caso, formuladas como una especie de declaración en el respectivo contrato para su aprobación.

Como podemos observar los requisitos de forma para la celebración de este tipo de contratos son claros y queda en manos de las instancias administrativas

correspondientes, la verificación de los mismos. Lamentablemente la limitada capacidad de infraestructura administrativa, y en algunos casos de corrupción, dan lugar a que estas exigencias no se cumplan.

Es necesario señalar que el Código del Trabajo consagra la afiliación de los y las trabajadoras bajo este régimen, al sistema de Seguridad Social, en las mismas condiciones que todo trabajador en general. Los porcentajes mínimos de aportación y las prestaciones a que están normados por el Reglamento de Afiliación del Trabajador Contratado por Horas (R.O. 529, 7-III-2002). En este cuerpo legal se confirma el hecho de que el empleador para poder afiliarlos necesariamente debe presentar los contratos de trabajo inscritos en el Ministerio de Trabajo. Cabe destacar que la reglamentación establece la obligación del empleador de asumir la totalidad del porcentaje de aportación al seguro social (20.5%).

Con la expedición de este reglamento se solucionaría en gran medida, la manera en que los afiliados sujetos al régimen por horas puedan recibir sus prestaciones sociales, ya que se consagran "bases mínimas de aportación" según las cuales, los empleadores deben aportar mensualmente determinadas cantidades, sin que por ninguna razón puedan violar esos mínimos, es decir que si una persona trabaja seis o diez horas al mes su aportación no podrá ser menor en ningún caso a las cuarenta horas mensuales de labor (para labores discontinuas) multiplicadas por el valor mínimo de cada hora de labor (en la actualidad USD 0.85), según los Arts. 4 y 6 del Reglamento para la Afiliación del Trabajador Contratado por horas, dependiendo si la prestación del servicio es para uno o más empleadores. No obstante, si la evidencia muestra la bajísima cobertura del seguro social en regímenes más estables de trabajo, se puede intuir la aún menor probabilidad de que quienes se encuentren bajo contratos por horas accedan a este beneficio.

Muchos de los sistemas de flexibilización laboral restringen el uso de sus figuras jurídicas a la "verificación" real de determinadas condiciones que de algún modo evitaría la potencial violación de los derechos a la cual estarían sujetos los trabajadores. En otros casos simplemente la misma sociedad se ha visto en la necesidad de demandar garantías que eviten un daño inminente tal como sucedió con la modalidad de trabajo polifuncional.

Una de las nuevas figuras jurídicas introducidas por La Ley para la Transformación Económica del Ecuador fue la modalidad contractual de polifuncionalidad. El trabajador polifuncional era definido según el Art. 79 de nuestro Código Laboral como "...aquel que realiza dos o más actividades de diversa índole bajo las órdenes del mismo empleador...". La polifuncionalidad podía pactarse específicamente al inicio de la relación laboral en el respectivo contrato, o con posterioridad, siempre que conste por escrito.

Como contrapartida o supuesto beneficio para el trabajador dentro de estas reformas se estipuló que el trabajador polifuncional debería recibir una remuneración superior a la que corresponde a la de mayor valor de las diversas tareas que desempeñe en el centro de trabajo.

En la práctica, el empleador abusa de su condición para poder quebrantar ciertos derechos de los y las trabajadoras, tales como el cambio de ocupación sin consentimiento del/a trabajador/a. Una de las razones por la cual el Código del Trabajo consagra el derecho a la estabilidad, es justamente evitar el cambio arbitrario de labores, ya que si el mismo no es aceptado por el trabajador/a se configura el despido intempestivo con el consecuente pago de indemnizaciones. Esta fue una de las razones por la cual la polifuncionalidad ha sido declarada inconstitucional por medio de Resolución del Tribunal Constitucional (Res. 193-2000-TP, R.O. 234-S, 29-XII-2000).

Por otro lado, queda claro que el derecho específico de maternidad, como supuesto mínimo de atención por parte del seguro social se ve afectado por la inestabilidad que representa una relación laboral de esta naturaleza, aquí entran en conflicto dos artículos del Código Laboral: la estabilidad general que establece el Código del Trabajo respecto de las mujeres embarazadas, y la libre terminación consagrada en el contrato laboral por horas.

Si bien este problema debería resolverse mediante la aplicación del principio "indubio pro operario" consagrado en el Art. 7 del Código del Trabajo, no cabe duda que la protección del embarazo debe reconocerse "expresamente" en este tipo de modalidad contractual, puesto que el no hacerlo atenta contra el principio de no discriminación reconocido en instrumentos internacionales y en la propia Constitución, por lo que es imprescindible establecer una excepción a la libre terminación de la relación contractual al menos en este ámbito.

Esta excepción debería extenderse también a la etapa de lactancia, ya que la prohibición de despedir o desahuciar a una trabajadora en estado de embarazo, únicamente rige desde la etapa de gestación hasta las doce semanas posteriores al parto. Es por ello que en la práctica son comunes los despidos de madres trabajadoras una vez que terminan su periodo de descanso maternal.

Por otro lado, el hecho de que en el contrato por horas se restrinja la aportación al IECE y el SECAP, necesariamente conlleva a que la trabajadora no tenga acceso a ningún tipo de crédito educativo, contrariando el principio del desarrollo personal garantizado en la Constitución.

Reformas introducidas por la actual ley de seguridad social

A partir del proceso de unificación salarial y de la introducción del concepto de

"materia gravada" en el ámbito de la seguridad social, se ha buscado mejorar e incrementar las distintas prestaciones que ofrece el Seguro Social Obligatorio.

Teóricamente el nuevo sistema mixto de pensiones busca administrar eficientemente los distintos seguros de salud, vejez, invalidez, muerte y riesgos del trabajo, con la participación del sector privado, para de esta forma ofrecer mejores respuestas a las distintas expectativas que tienen sus afiliados. Sin embargo en la práctica este modelo se ve afectado por la fragilidad del sistema financiero nacional donde en más de una ocasión se han producido quiebras que han afectado a los usuarios del sistema.

En síntesis la actual Ley de Seguridad Social busca ampliar la obtención de recursos económicos para financiar y reducir el déficit del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a la vez que ha establecido mecanismos para mejorar el nivel y la calidad de las prestaciones. Para este propósito ha ampliado la base de sectores de aportación extendiendo la obligatoriedad de afiliación no solamente a los trabajadores en relación de dependencia, sino que ahora abarca también a los trabajadores autónomos, profesionales en libre ejercicio, administradores y dueños de negocios, etc.

Siguiendo este lineamiento, para poder obtener un mayor rendimiento de las prestaciones sociales, se reforma nuevamente el concepto de lo que se conoce como "Fondo de Reserva" para que éste no sea devuelto cada cuatro años como lo establecía las anteriores normas sociales, si no que el mismo sea capitalizado y obligatoriamente invertido, de manera tal que el fondo de pensiones del trabajador o trabajadora se incremente.

A pesar de las intensas discusiones y diversidad de documentos que se han desarrollado en torno al sistema de Seguridad Social, los cambios que se plantean no apuntan a la protección y seguridad. No implican cambios profundos en el tipo y calidad de los beneficios ni plantean medidas para incrementar su cobertura. Más bien intentan traspasar al sector privado el manejo de un conjunto de riesgos sociales como la pérdida de empleo o la cesantía, cuyos costos no pueden ser asumidos por una empresa privada, lo cual redunda en costos elevados por riesgo, selección adversa y elitización de los servicios.

Agencias de intermediación

A partir de los cambios introducidos en la normativa laboral se han establecido en el Ecuador con mayor fuerza las agencias colocadoras de empleos y las agencias de "tercerización" o intermediación laboral, instaurándose en la práctica legal, la figura jurídica de la tercerización, según la cual las intermediarias asumen toda la responsabilidad respecto a las relaciones laborales con los trabajadores, éstos estarían en relación de dependencia directa con los contratistas y el

beneficiario del servicio aparentemente estaría exento de todo tipo de obligación laboral para con los trabajadores.

Esto tendría su sustento legal, al menos en lo que tiene que ver con el reparto de utilidades, según lo estipulado en el Art. 100 del Código del Trabajo, mediante el cual la empresa beneficiaria del servicio se encuentra exenta del reparto de utilidades a menos que la tercerizadora o intermediaria esté vinculada con la empresa beneficiaria del servicio.

Este planteamiento no solo se ha establecido respecto al reparto de utilidades, sino que también se ha extendido respecto a los otros derechos consagrados para los trabajadores en general, ya que se ha instaurado en el mundo laboral, el punto de vista de que el trabajador no tiene ningún vínculo laboral con el beneficiario y por lo tanto no podría hacer reclamación alguna en contra del mismo.

Prácticas como esta han hecho que cientos de trabajadores, hombres y mujeres se vean obligados a terminar una relación laboral estable con cierto empleador para pasar a formalizar una "nueva" relación de dependencia con la intermediaria, vulnerando nuevamente sus derechos.

Sin embargo, es importante tener presente que el propio Código del Trabajo trae consigo en su Art. 41 el principio de "solidaridad acumulativa y electiva" según el cual tanto beneficiarios como intermediarios, tienen responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones para con los trabajadores. En otras palabras la relación de dependencia del trabajador para con el beneficiario se mantiene intacta, ya que en ningún momento ha sido alterada por disposición legal alguna, y en dicha virtud el trabajador legítimamente puede hacer valer sus derechos frente al beneficiario. Esto resulta una contradicción con lo anterior, y desdibuja de alguna manera el real beneficio económico de la tercerización.

La falta de información y asesoramiento adecuado tanto para trabajadores y empleadores, permiten que las relaciones laborales no se desarrollen conforme a la ley, desobedeciendo normas Constitucionales e Internacionales.

Ocultamiento de las relaciones laborales

Una práctica institucionalizada tanto en el ámbito público como en el privado es la celebración formal de un contrato civil de prestación de servicios personales para ocultar una clara relación laboral. Aunque esta contratación no obedece a procesos de flexibilización laboral, se da en gran medida como una forma de "evasión" de los empleadores de sus obligaciones laborales.

La naturaleza de la contratación civil es diametralmente distinta a la relación laboral; es por ello que una prestación de servicios personales es de libre ter-

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

Datos sobre la flexibilización laboral en Ecuador

La legalidad de la flexibilización y la precarización del trabajo encuentra sustento durante la década de los 90 en que se inician agresivamente procesos de reducción estatal, liberalización de los mercados y aplicación de recetas neoliberales de manera rigurosa. Los principales cambios legales respecto a la legislación anterior, y que atañen directamente a los derechos de los y las trabajadoras son los siguientes, resumiendo de la sección anterior:

- Número mínimo de trabajadores para una empresa: pasa de 15 a 30 (1991)
- Limitaciones de los contratos colectivos; división entre trabajadores que se cubren bajo el Código de Trabajo de aquellos regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1991)
- Introducción de nuevas modalidades de contratación: eventuales, ocasionales, de temporada.
- Limitación de contratos indefinidos.
- Limitación y prohibiciones respecto al derecho a huelgas. En el sector público se limita la participación a una sola organización.
- Contratación por horas
- Unificación salarial
- Incremento del período de prueba de 90 a 360 días
- Introducción de la polifuncionalidad laboral
- Supresión de la obligatoriedad a celebrar el contrato colectivo con los trabajadores
- Eliminación de la indemnización adicional por despido intempestivo y prohibición de la formación de comités de empresa en agencias y sucursales.
- Legalización de la terciarización laboral (que ya funcionaba en algunas empresas antes de las reformas)[83]

El modelo liberalizador obsesivo, junto al nuevo esquema monetario vigente desde 1999, la dolarización, que presiona la economía hacia la apertura, sumado a la crisis financiera que estalló en esta época, provocaron el quiebre sucesivo de empresas medianas que expulsó mano de obra hasta llegar a niveles de desempleo sin precedentes en la historia del país. Por otro lado, el Estado "mínimo", reducido sin criterio técnico alguno, se constituyó también una fuente de expulsión de mano de obra. Estos procesos no han sido acompañados por procesos de reconversión laboral, sino que más bien han dado paso a una serie

83 Este resumen ha sido tomado de: PUCE-CELA, "Impactos del Ajuste Estructural: impactos de la flexibilización laboral sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos", SAPRI-Banco Mundial, 2000

de medidas familiares de supervivencia, reflejadas en un incremento acelerado de pequeños negocios e informalidad en general. Mientras la participación de los trabajadores del sector moderno cae de aproximadamente el 65% al 57%, la participación de los trabajadores del sector informal pasa del 29% al 33% entre enero del 98 y julio del 2000.

De acuerdo al estudio de la PUCE-CELA (2000), las condiciones de precarización se han generalizado hacia las personas que trabajan en el sector moderno. "En este sector, el porcentaje de trabajadores con contrato permanente y acceso a la protección social disminuye en los dos últimos años; al paso que aumenta el porcentaje de empleados que tiene contrato temporal y no es afiliado al seguro social. Así, la información proveniente de las encuestas del proyecto de Mercado Laboral Urbano, permite constatar que entre marzo de 1998 y febrero del 2000, el porcentaje de trabajadores con afiliación al IESS y con contrato permanente cae desde el 52% del total, al 42%; mientras que los trabajadores sin afiliación al IESS y con contrato ocasional suben del 16% al 21% en los últimos dos años".

El desmantelamiento de los sistemas movilizadores y de la capacidad de organización de los y las trabajadoras ha sido uno de los principales efectos de los procesos de flexibilización laboral en Ecuador.
A esto ha contribuido no sólo el derrumbe del marco legal que soporta la organización laboral, sino la decreciente disposición de los y las trabajadoras hacia la organización.

Por otro lado, uno de los factores más importantes para la efectividad de las políticas de flexibilización es su capacidad desmovilizadora. De acuerdo a la teoría del "salario eficiente", en asimetría de información, el contrato es el mecanismo a través del cual el trabajador asegura unos rendimientos mínimos, y el salario el mecanismo a través del cual el empleador se encarga de que los cumpla. En un ambiente de desempleo y carencia de seguridad, el salario de eficiencia es aquel que refleja necesidades mínimas (el costo de oportunidad de mercado, en un mercado oligopólico) y no muestra las capacidades, dado que su papel como incentivo para el trabajo ha sido sustituido por i) la "fila" de desempleados, dispuestos a recibir salarios más bajos, y ii) la incertidumbre de conseguir un pago adecuado a sus necesidades y capacidades. De esta manera, el mecanismo más idóneo para conseguir "eficiencia y productividad" es la flexibilización laboral y el mantenimiento del desempleo[84].

Estos postulados se cumplen en la práctica. De acuerdo al estudio del CELA (2000), la precarización del trabajo contribuyó a modificar los comportamientos y actitudes de los trabajadores al interior de sus respectivas empresas. Esto es más palpable en algunos sectores que en otros (como se verá más adelante), en que incluso está expresamente prohibida la reunión y congregación de trabajadores o trabajadoras. De hecho, a nivel nacional, la movilización laboral social ha disminuido su impacto e incidencia a partir de los últimos años de la década de los 80.

84 Para profundizar más sobre teorías de salario de eficiencia y de creación-destrucción de empleo, se pueden estudiar textos de economía laboral, como Borjas, G., "Labour Economics", 2 edición, Mc. Graw Hill, 2000; "Ehrenberg, R., "Modern Labour Economics: theory and public policy", 7ma edición, Addison Wesslry, 2000; Shapiro, Stiglitz, J., "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", American Economic Review, 74, 1986.

El mismo estudio presenta datos significativos en este sentido: "un 45% de los trabajadores expresa su disposición a prescindir de algún derecho laboral, si el sacrificio les garantiza mantener su empleo. Dentro del total de asalariados dispuesto a prescindir de algún derecho, el 38% muestra su disposición a ser contratado por horas; el 23% a laborar más horas de las habituales, sin remuneración complementaria; el 22% a cumplir funciones complementarias distintas a aquellas establecidas en el contrato; el 13% a prescindir de la afiliación al IESS u otro tipo de seguridad, y el 2% a renunciar a la organización y/o asociación laboral" [85].

Evidentemente, la reducción de costos para el enfrentamiento a las crisis también parece ser un problema a ser solucionado vía flexibilización laboral, dado que implica reducción de beneficios no solo durante sino al final de los servicios del trabajador. Prescindir de trabajadores, contratar ocasionalmente, no afiliarlos al seguro social, representan acciones ahorradoras de costos.

Tendencias laborales de la flexibilización y la precariedad

El trabajo de las mujeres en Ecuador desde la perspectiva macroeconómica hace referencia a dos dimensiones de análisis. La primera tiene que ver con la sobreparticipación laboral en períodos de crisis y de riesgo de pérdida de ingresos. La teoría del "trabajador añadido" plantea que la fuerza de trabajo de mujeres y jóvenes (aproximada a una fuerza laboral menos calificada y de menor remuneración) tiene un comportamiento contracíclico; de acuerdo a Basu y Stiglitz[86], las familias enfrentan situaciones de riesgo potencial, y los trabajadores añadidos representan una base de aseguramiento de ingresos, que el limitado acceso a otro tipo de aseguramiento (ahorro y créditos, por ejemplo) induce a realizar.

Los años 90 representaron para el país una nueva década perdida. Perdida por la reducción física de su producto y de sus capitales productivos; perdida por haberse ahondado la pobreza y la inequidad, y haber expulsado de su seno a miles de personas ante la incapacidad del Estado para cumplir con su función primordial de asegurar su derecho a la vida con dignidad. Por el lado de los indicadores macro, el quinquenio 95-99 representó una tasa promedio de crecimiento del PIB cercana al estancamiento, que al final del período llegó a decrecer en cerca del 7%. Desde los indicadores sociales, la pobreza se incrementó en 20 puntos mientras que la pobreza extrema se duplicó.

En este marco, la participación global de la fuerza laboral ha mantenido tendencias crecientes, en especial durante el último quinquenio, y fundamentalmente debido a la participación femenina, de 38% en 1990 a 50% en 1999, aun-

85 Op.cit. 2
86 Basu. K., Stiglitz, (1999)

que sigue manteniéndose a más o menos 30 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres.

Para 1999, el 60% de las mujeres y 85% de los hombres en edad de trabajar constituían la población económicamente activa en Ecuador. Dentro de estos grupos, 89% de hombres y 82% de las mujeres estaban trabajando en 1999. Sin embargo, las crisis recurrentes mencionadas anteriormente y los problemas sociales que alcanzaron su cúspide en la segunda mitad de 1999 provocaron una crisis reflejada en desempleo de alrededor del 17%.

Las tasas de desempleo de las mujeres, mayor a la de los hombres en especial durante períodos de crisis (que han correspondido a procesos de ajuste), demuestra el carácter de "prescindible" de la mano de obra femenina ante cambios en el entorno económico. El desempleo de las mujeres creció de 9.1% en 1990 a 19.6% en 1999, frente a la de los hombres, de 4.3% en 1990 a 10.8% en 1999. Esta brecha se intensificó durante los años de mayor severidad de la crisis.

Por otro lado, aunque no existe evidencia cuantitativa complexiva sobre la sustitución de gastos públicos sociales por actividades similares en los hogares, sí la hay en relación a la repriorización de gastos: por ejemplo, de acuerdo a Vos, León (2001), los hogares beneficiarios del bono solidario, frente a la crisis de inicios del 2000, presentaron una tendencia hacia retirar a sus hijos de la escuela y dejar de asistir a servicios de salud; este hecho, además de deteriorar la calidad de vida del hogar provoca mayor carga de trabajo a quien se dedica al cuidado de sus miembros.

La PEA se concentra principalmente en las actividades agrícolas, las cuales abarcan al 33% de la población trabajadora de 10 años y más. Otras ramas importantes de actividad son el comercio (21%), la manufactura (13%) y los servicios públicos (11%). Existe un mayor porcentaje relativo de hombres en las actividades agrícolas que de mujeres (36% frente a 30%), mientras que la proporción relativa de mujeres en el comercio y servicios públicos supera la de los hombres: 23,4% frente a 19,8% para el comercio y 13% y 9%, respectivamente en el caso de los servicios. En el servicio doméstico, el cuál abarca al 5% de la PEA, predominan las mujeres, representando el 90% de las personas incorporadas en esta rama de actividad (INEC, ECV 99).

En lo relativo a la categoría de ocupación, más de un tercio de la PEA mayor de 10 años trabaja en actividades no calificadas (36%). En esta categoría la proporción de mujeres es más importante (38,7% frente a 34% para los hombres), revelando que su inserción en el mercado de trabajo es menos ventajosa que la de los hombres. Al considerar la PEA de 15 años y más por grupo de edad, se observa que dentro de los trabajadores no calificados predominan los adolescentes de entre 15 y 17 años de ambos sexos, los cuales representan más del

53% de esta categoría de ocupación. El hecho de que estos jóvenes deban trabajar tempranamente impide su acceso a una mayor calificación para una inserción más ventajosa en el mercado de trabajo. La mano de obra no calificada disminuye conformemente aumenta la edad (INEC, ECV 99).

Otras importantes categorías de ocupación son los trabajadores de servicios y comercios (18%), donde el porcentaje de mujeres duplica la de los hombres: 25% y 12.8%, respectivamente. La proporción relativa de adolescentes entre 15 y 17 años en esta categoría supera la proporción de hombres con similar edad: 25% frente a 19% para los varones. El porcentaje de mujeres en los servicios y comercio se mantiene en los grupos de mayor edad, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje disminuye con el incremento de la edad (INEC, ECV 99).

La mitad de la PEA trabaja en establecimientos de 2 personas, la proporción de hombres en este tipo de establecimiento es similar al de mujeres; mientras que el porcentaje de mujeres que trabajan solas duplica el de los hombres: 23% frente a 11% (INEC, ECV, 99).

Empleo Precario
Niveles de ingresos

En la situación de las mujeres en el mercado laboral ecuatoriano se pueden verificar al menos dos tipos de inequidades: la segregación, que hace referencia a la categorización de trabajos como femeninos o masculinos (a los cuales muchas veces las mujeres no tienen acceso), y la discriminación, que se demuestra en los diferenciales salariales frente a trabajos y capacidades similares.

La otra dimensión en la cual se enmarca la problemática desde el punto de vista macro es la referente al modelo de desarrollo vigente; en una economía cuya principal forma de extracción de beneficios privados y de competencia radica en mantener bajos los costos de la mano de obra con poca inversión en innovación tecnológica y productividad, la oferta laboral poco elástica al salario, resulta conveniente. El mantenimiento de salarios bajos y de un nivel constante de desempleo, conocido como "creación-destrucción" de empleo, es una práctica de presión usual por parte de empleadores, en situación de oligopolio. No obstante, este es un modelo productivo poco sostenible, porque se basa en la extracción antes que en la innovación o en la productividad.

Por otro lado, desde el análisis de género, se pueden identificar en el mercado laboral al menos dos tipos de inequidades: segregación, que se relaciona con la asignación de roles, la categorización de trabajos como femeninos o masculinos, las barreras a la entrada a los mercados de trabajo debidas a esta categorización, y las caracterizaciones de los tipos de trabajo asignados de preferencia a mujeres (monótonos, simples, manuales.). Esto responde a una lógica de relaciones de producción: la división de trabajo es una manifestación de las relaciones de género, no basadas en supuestas desventajas "naturales" de las mujeres, sino en construcciones de conceptos normativos en torno a oposiciones binarias, que llevan a prácticas de diferenciación: fuerza, complejidad, dificultad frente a debilidad, simplicidad, facilidad. La segunda forma es la discriminación, manifiesta en los niveles salariales diferenciados.

En este marco, la precarización del trabajo reflejada en los niveles bajos de salario, responde y le es funcional al sistema económico actual. Si se considera la posición ocupacional de los trabajadores, se observa que aquellos que no reciben ningún pago por su trabajo tienen alta proporción. En efecto, el 24% de la PEA de 10 años y más está constituida por trabajadores no remunerados. La mayoría de estos son ayudantes agropecuarios del hogar(13,4%), un 8,7% adicional son trabajadores no agropecuarios del hogar y el 2% restante trabajan fuera del hogar, tanto en actividad agropecuarias como no agropecuarias.

En lo relativo a los niveles de ingresos, el ingreso promedio laboral mensual de los trabajadores de 10 años y más se situaba, en 1999, 103 USD. Existe una gran brecha entre áreas puesto que el ingreso del área urbana casi duplica su correspondiente rural: 124 USD mensuales frente a 65 USD. Las diferencias por sexo también son significativas en este aspecto. Así, el ingreso promedio de las mujeres equivale al 66% del ingreso percibido por los hombres: 77 USD y 117,6 USD, respectivamente; esta diferencia entre sexos se da tanto en el área urbana como rural (INEC, ECV, 99). La brecha se amplía hacia el 2001 en dos puntos.

La brecha entre áreas también se da en cuanto al ingreso del hogar: el ingreso de las familias rurales solo equivale al 53% del ingreso promedio de los hogares urbanos, el cual alcanza 260,5 USD mensuales.

Los hombres de la categoría de edad de entre 41-65 años son los que perciben los más altos ingresos mientras que el mayor nivel de ingreso femenino se da en la categoría de 24-40 años de edad. La mayor brecha de ingresos entre hombres y mujer, excluyendo las personas de 65 años y más, se da en la categoría de edad de entre 41-65 años, mientras que la menor brecha ocurre entre los adolescentes de entre 15-17 años.

Más aún, los hogares con jefas de hogar tienen un ingreso que es 30% menor, en promedio, a aquellos dirigidos por hombres, y casi la mitad de hogares dirigidos por mujeres no cuenta con vivienda propia. En los hogares rurales, el 41% de hogares con jefas no tiene tierras, frente al 27% de los hombres, y entre las propietarias, el 83% poseen tierras de menos de 5 hectáreas.

Por otro lado, el porcentaje de la PEA femenina no remunerada duplica la PEA masculina en esta situación: 34% frente a 17%, revelando la mayor precariedad del trabajo de las mujeres. Las brechas entre el área urbana y rural también son considerables, ya que en el área rural el porcentaje de trabajadores no remunerados más que duplica sus correspondientes urbanos (37,4% frente a 14,7%), revelando las peores condiciones de trabajo del área rural. En esta área las trabajadoras agropecuarias no remuneradas del hogar alcanzan el 43% de la PEA femenina rural. Este grupo de mujeres es probablemente uno de los que se en-

La calidad de trabajo precario de las mujeres está relacionada no solamente con las condiciones laborales formales, sino con su carga de trabajo no remunerado. La PEA femenina no remunerada duplica a la de los hombres. Estas condiciones se dan en mayor medida en el sector rural.

cuentran en peores condiciones de trabajo (INEC, ECV, 99). La proporción relativa de mujeres de 10 años y más que trabajan sin remuneración también supera la de los hombres: 20,5% y 16,6%, respectivamente (INEC, ECV, 99). Si a esta categoría de mujeres se incluye aquellas que se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo, se puede decir que el 38% de las mujeres trabajadoras no son remuneradas. La mayoría de las trabajadoras no remuneradas (51%) se concentran entre los 25 y 65 años de edad, mientras que en el caso de los hombres este tipo de trabajadores prevalece (75%) entre los jóvenes de entre 10 y 24 años.

Informalidad y Subempleo

Al explorar otras variables de directa relación con el trabajo de las mujeres, y a pesar de la dificultad conceptual de definir ésta en particular, es necesaria su consideración como ámbito de ingerencia en las relaciones laborales de las mujeres: el trabajo informal. Profundas críticas se han realizado en cuanto a su definición, dadas las similitudes que guarda con el sector formal, la aparente movilidad de los trabajadores entre ambos sectores, la complejidad de la lógica de los retornos, la poca visibilidad de la dualidad del mercado, e incluso las condiciones de flexibilidad "de facto" en las que la mayoría de los trabajadores/as ecuatorianos viven, por lo que resulta difícil establecer y detectar algunas condiciones indicativas de informalidad en las fuentes tradicionales de información. Otras críticas han tenido que ver con la participación de las mujeres, en tanto se ha pretendido ignorar las relaciones genéricas al interior del sector, llamándolo "femenino", pero sin analizar sus particularidades.

Algunas aproximaciones de datos al respecto nos dicen primero, que más de la mitad de la fuerza laboral de mujeres ecuatorianas, que trabaja por un pago, se ubica en ocupaciones de baja remuneración, irregularidad en la contratación, trabajo por cuenta propia o como trabajadoras de la producción no asalariadas (casi la mitad de la fuerza laboral); y la brecha de ingresos en estos sectores es mayor que en la de los empleos formales, llegando a casi el 60%.

De acuerdo a un estudio reciente realizado por Larrea, C., et al (2001), si bien el desempleo experimenta reducciones a mediados del año 2000, el subempleo ha mantenido una tendencia creciente, llegando a tasas de alrededor del 70% en el 2000. Es decir, las reducciones en el desempleo no se reflejan en crecimiento del empleo "adecuado", y quizás se deban entre otras razones, al fenómeno migratorio de los últimos años. Por otro lado, el paso del desempleo al subempleo o a un tipo de trabajo informal, es relativamente más fácil que obtener un empleo adecuado. De acuerdo con la encuesta urbana de empleo del INEC /OIT, en el curso de la última década el subempleo[67] se ha incrementado,

67 Corresponde a la agregación de aquellas personas que forman parte del sector informal Urbano, más aquella población que trabaja menos de la jornada laboral (subempleo visible) y aquella que percibe ingresos provenientes del trabajo menores al ingreso mínimo legal vigente para cada tipo de trabajador (subempleo invisible).

pasando del 50% de la PEA en 1990 al 57,3% en el año 2001, alcanzando su mayor nivel en el año 2000 (60,8% de subempleados).

El 26% de la PEA de 10 años y más está subempleada ya que solo trabaja hasta 4 días por semana en el empleo principal. El porcentaje relativo de mujeres en situación de subempleo es ligeramente superior al de los hombres: 29% frente a 25% (INEC, ECV, 99).

Un 15% trabaja 5 días semanales. Es importante destacar que un cuarto de la PEA trabaja 6 días por semana mientras que otro cuarto adicional lo hace todos los días, sin derecho a descanso. Existe un mayor porcentaje de mujeres que trabajan los 7 días de la semana que de hombres: 30,4% y 21,6% respectivamente (INEC, ECV, 99).

Otro indicador que refleja la precariedad del trabajo es el número de horas diarias de trabajo: sólo el 28% de la PEA cumple un horario completo de trabajo (8 horas). El porcentaje de hombres en esta situación supera en 10 puntos porcentuales el de mujeres: 32% frente a 22,7%. El porcentaje de mujeres que trabaja hasta cinco horas diarias en la actividad principal más que duplica el de hombres (41% frente a 18,6%), revelando el mayor subempleo de las mujeres (INEC, ECV, 99).

Adicionalmente se pueden visibilizar situaciones de informalidad cuando se aprecia que el subempleo visible es mayoritariamente femenino y "joven", que las mujeres se mueven con mayor frecuencia entre el empleo y el desempleo, y que el empleo de tipo informal ofrece cierta flexibilidad en cuanto al uso del tiempo y la atención a los hijos, lo cual facilita el ingreso de las madres a este tipo de trabajos. Por otro lado, es sólo en la categoría de "trabajo por cuenta propia" y la de "trabajo familiar no remunerado" que la presencia de las mujeres es numéricamente mayor que la de los hombres. A pesar de sus condiciones, no obstante, el sector informal no representa para las mujeres un sector de transición hacia el formal, sino un mecanismo de sobrevivencia detrás del cual está una aceptación social de la informalidad por sobre el trabajo en el mercado formal.

Entre 1999 y 2001 el empleo pleno se incrementó del 29% al 31,8%, no obstante este incremento no se debe a una mejora en la calidad del empleo. En efecto el cálculo del pleno empleo se realiza sumando las horas y los ingresos de todos los trabajos que ejerce una persona. Así, el incremento se explica por el hecho de que un mayor número de personas recurre a varios trabajos debido a la mala calidad el empleo principal. El porcentaje de empleados plenos del área urbana que tienen dos trabajos o más se incrementó del 13,7% en el 2000 al 35,2% en el 2001. Las mujeres son las que más han tenido que acudir al multiempleo para acceder al empleo pleno por horas y por ingresos, ya que entre

éstas el porcentaje de ocupados plenos con dos o más trabajos pasó de 12,1% al 42,6% (INEC, OIT, Encuesta de empleo urbano, agosto 2001); mientras que la proporción de hombres en esta situación se duplicó, pasando del 14,5% al 30,7%.

En el área rural, el multiempleo es mucho más común ya que en el año 2001 el 76% de los empleados plenos tenían dos o más trabajos. Al igual que en el área urbana, el porcentaje de multiempleo femenino supera el masculino: 80% y 67%, respectivamente. Debido al mayor multiempleo rural el porcentaje de ocupados plenos en la PEA rural es superior al prevaleciente en el área urbana: 42,1% frente a 31,8%.

Desempleo

La tasa de desempleo abierto en las ciudades sube de alrededor del 6% a finales de los ochenta, al 9% en 1992, al 10% en 1996 y al 16,4% en 1999. Las mujeres son las más afectadas por este fenómeno, pues el desempleo femenino pasa del 9 por ciento a fines de los ochenta, al 13,2% en 1992 y al 14% en 1996. Termina la década con una tasa del 19,6% en 1999; destacando un proceso que va acompañado por un incremento en las tasas de participación de las mujeres, que pasa del 38% a finales de los ochenta, al 48,6% en 1992 y al 50,1% en 1999.

En el 2001 el desempleo afectó al 10,9% de la PEA, incrementándose en 2 puntos porcentuales respecto al año 2000. Las mujeres son las más afectadas por el desempleo ya que el porcentaje de desocupación entre las mujeres supera en más del doble el presentado por los hombres. Siguiendo la lógica del trabajador añadido y del modelo económico vigente, también los y las jóvenes trabajadores están dentro de los primeros grupos en ser expulsados de la fuerza laboral con las crisis: a 1999, el desempleo de los jóvenes fue cercano al 20% y el de las jóvenes se aproximó al 30% (Vásconez, A., 2002).

Los grupos etáreos más afectados son los jóvenes de 10 a 17 años donde las tasas de desempleo alcanzan el 18,6% para los hombres y el 24,5% para las adolescentes. De acuerdo a CELA-PUCE (2000), el desempleo afecta de manera más tangible al quintil de ingresos más bajos de la población. Entre 1980 y 1992, este índice se elevó de 10 a 15% y 24% a fines de los 90. Por el contrario, la situación de los y las trabajadoras que pertenecen al quintil más rico, el índice no cambia, manteniéndose alrededor del 5%. Al 2001, los desocupados en el primer quintil (los más pobres) alcanza el 20,8% frente al 4,7% en el quintil 5.

En relación a la formación y el capital humano, las estadísticas educativas y de empleo muestran que una mujer desempleada en el sector urbano tiene en promedio 10 años de escolaridad y una mujer subempleada 9 años; estos promedios son mayores que los indicadores nacionales de escolaridad (Coraggio, et.

al., 2001), lo cual confirma el planteamiento de la poca relación entre el mercado laboral y la formación, en el caso de las mujeres, y las condiciones precarias de entrada que enfrentan las mujeres ante el mercado laboral.

Condiciones de trabajo

En lo relativo al lugar de trabajo la mayoría de los ocupados/as desempeñan su actividad principal en el local de una empresa o del patrón; el porcentaje de hombres en esta situación es ligeramente superior al de las mujeres (28,6% y 25,6, respectivamente). El porcentaje de hombres que se desplaza para realizar su trabajo más que duplica el de las mujeres: 16,7% frente a 6,1%, por lo que se puede considerar que en este aspecto la situación de las mujeres es menos precaria. La proporción de mujeres que trabajan en su propio hogar más que triplica el porcentaje de hombres en esta condición.

En relación con estas actividades informales o irregulares, y a la base más profunda de la problemática de inequidad, se ubica el trabajo no remunerado, productivo y reproductivo. Cabe señalar que solo el trabajo de tipo productivo está considerado como trabajo "activo" de acuerdo a las estadísticas laborales y sociales; el trabajo reproductivo se encuentra usualmente en secciones diferentes de las boletas, y quienes lo realizan no forman parte de la PEA. Por esta razón las estadísticas relacionadas con trabajo reproductivo tienden a ser subvaloradas.

El trabajo no remunerado productivo es mayoritariamente femenino e infantil. El 61,7% de mujeres en las zonas urbanas y el 55,4% en las zonas rurales de los totales de trabajadores no pagados eran mujeres en 1995; estos valores, al final de la década son superiores (65% y 56%) para 1999.

El fenómeno de la segregación de géneros se aprecia desde varios indicadores; uno de ellos, el de las categorías de ocupación demuestra que, al año 2000 habían, por cada hombre en las mismas actividades: 1.4 mujeres en el comercio y servicios, casi del doble de empleadas de oficina, 16 empleadas domésticas, la tercera parte de artesanas, la décima parte de operarias de maquinaria, el 70% de directivas, la mitad de profesionales técnicas y menos de la mitad de trabajadoras agropecuarias pagadas. La situación ha cambiado con respecto a 1005 únicamente en dos categorías: la de profesionales y técnicas, cuya participación ha bajado, y la de directivas públicas, que se ha incrementado de manera importante. Esto indica que persisten ciertas barreras y prejuicios a la entrada de mujeres a determinados tipos de trabajos.

Descripción de la precariedad en el trabajo de las mujeres desde 4 sectores de la economía ecuatoriana.

Sector Textil
Breve historia del sector

A partir del período republicano la industria textil se ha mantenido como uno de los actores económicos más importantes del país y por su estructura y organización es posiblemente uno de los sectores que con mayor fidelidad reflejan los cambios y procesos socio económicos que se han producido y se producen en el Ecuador.

En el sector textil se manifiesta el proceso de precarización laboral en varias formas: la primera, tiene que ver con la pérdida de beneficios sociales. La segunda, las limitaciones e incluso prohibiciones relativas a la organización, la tercerización. La mayoría de personas afectadas con estos procesos en el sector han sido mujeres.

Los procesos de producción del sector textil se han desarrollado bajo la forma de plantas de producción fabril, caracterizadas por la utilización intensiva de mano de obra en la que la presencia de las mujeres siempre fue importante, fue justamente esta intensiva utilización de mano de obra, junto a un paulatino proceso de urbanización ligado al crecimiento de la industria, la que posibilitó el aparecimiento de un fuerte movimiento sindical que contribuyó a la consolidación del movimiento de trabajadores a nivel nacional del que aún hoy es uno de los actores más importantes.

El desarrollo del sector textil hasta antes de la década de 1990 estuvo marcado por la política de incentivos y protección estatal a la industria nacional en el marco de un modelo económico inspirado en los principios cepalinos de industrialización nacional y sustitución de importaciones. Durante este período la industria textil nacional basó su crecimiento principalmente en el mercado interno aunque a inicios de los 80 empezó a diversificar su producción y a mirar cada vez más al mercado externo, especialmente al de los de los países del Pacto Andino.

A partir de 1992, el estado ecuatoriano como parte de su nueva política aperturista decide abrir el mercado a la libre importación de algunos insumos básicos como las fibras de algodón, del que actualmente los EE.UU son el principal proveedor, y baja los aranceles a la importación inclusive de artículos terminados con lo que la industria nacional empieza a sufrir algunos problemas de competitividad.

Paralelamente a este proceso se concretan los primeros cambios en la legislación laboral tendientes a lograr la flexibilización laboral largamente pedida por los importadores, industriales y demás sectores de empleadores como condición para integrar al Ecuador en los procesos de modernización y globalización impulsados por estos mismos sectores.

A pesar de ello el sector textil se ha mantenido como el segundo en importancia dentro de las manufacturas luego del de alimentos y bebidas, en términos de expansión para finales de los 90 los textiles junto con material de transporte fueron los únicos que superaron el 5%. (Cámara de Comercio de Quito, 2002 a)

Según datos del "Centro de Información Empresarial y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica" CIDEIBER el sector de textiles, prendas de vestir e industria del cuero estaba representado por 311 empresas de las cuales el 90% se ubican en la sierra, especialmente en las provincias de Pichincha (50.4%), Tungurahua (18.8%) y Azuay 16.5%) (Ibid.)

Actualmente el sector textil mantiene su aporte histórico del 3% del PIB aunque en comparación con el total de la economía y con el resto de la manufactura tuvo un crecimiento menor, lo cual demuestra que aún no ha logrado superar las dos grandes caídas de su productividad, la primera en 1998 luego del Fenómeno del Niño cuando la producción algodonera nacional (ubicada en la costa) sufrió fuertes pérdidas y la segunda en el 2001, inmediatamente después del proceso de dolarización.

Coincidentemente con el inicio de la dolarización -y a pesar de que una de las supuestas ventajas de este proceso era que el sector industrial en general y el textil en particular "gozarían" de estabilidad cambiaria- las condiciones de competitividad de los productos ecuatorianos empieza a verse mermada de manera acelerada, producto justamente esta "estabilidad cambiaria" que deja a la industria nacional desprotegida frente a las devaluaciones de los demás productores que no han renunciado a tener una política económica basada en una moneda propia. La crisis que afecta al sector desde la década anterior se ha agudizado justamente a partir del año 2000 cuando el Ecuador decidió dolarizar su economía, como efecto de ello la balanza comercial del sector textil en ese año registra un saldo negativo de más de 116,000 USD., y para el 2001 alcanza la cifra record de cerca de 153,000 USD.

El empleo en el sector textil y su proceso de precarización

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para finales de la década del 90 la industria textil, de confección y cuero empleaba a cerca 19,000 personas. Previamente a las reformas legales al Código del Trabajo, en virtud de las cuales se podía contratar personal vía tercerizadoras, o por horas recién se promulga en el año 2000 (Ley de Transformación Económica del Ecuador y Ley para la Promoción de la Inversión Participación Ciudadana) la mayoría de estas personas estaba amparada bajo un régimen de contratación que les garantizaba un acceso a los beneficios mínimos previstos en la ley como derecho a la sindicalización, participación en las utilidades de la empresa, seguridad social, remuneraciones basadas en una escala definida por el propio estado, entre otros.

En el caso específico de las trabajadoras, éstas además gozaban de beneficios adicionales como un mínimo de 12 semanas de permiso con sueldo por maternidad, un horario especial por el período de lactancia, acceso a guarderías pa-

ra el cuidado de sus hijos, etc. lo cual evidentemente contribuía a mejorar las condiciones de trabajo de las obreras textiles.

La consecución de estos beneficios sociales solamente puede ser entendida en el marco de una permanente lucha de los sindicatos y organizaciones de trabajadores y trabajadoras, de ahí que este tipo de organizaciones se convirtieron en el blanco de una campaña sostenida de ataques por parte de aquellos sectores que se consideraban afectados por los "costos económicos" que este tipo de conquistas demandaban especialmente aquellos costos generados por los beneficios a los que accedían las trabajadoras.

De esta manera, el primer efecto del proceso flexibilizador fue el debilitamiento de la organización sindical: por una parte se incrementaba de 15 a 30 el número de personas necesarias para formar un sindicato y por otra se permitía la entrada de trabajadores "tercerizados", es decir sin relación de dependencia directa con la planta.

Concomitantemente se inició un proceso sostenido de "compra de renuncias", despidos y migración sobre todo de aquellas trabajadoras sindicalizadas, quienes en ciertos casos volvieron a trabajar en las propias plantas textiles bajo la figura de trabajadoras tercerizadas; es decir, contratadas por una empresa proveedora de personal, con un contrato de trabajo por un período determinado, y sin ninguna relación de dependencia laboral, impidiendo cualquier posibilidad de organización.

Esto representa un claro incumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, promovidos por la Organización Internacional del Trabajo y aceptados por todos los países miembros, entre ellos el Ecuador, recogidos en los "Principios Fundamentales del Trabajo" que obligan a los estados respetar y promover la libre sindicalización, eliminar el trabajo forzoso y toda forma de discrimen en el trabajo. Bajo la nueva modalidad de contratación impulsada por el gobierno ecuatoriano, en la medida en que se impide el acceso de los y las trabajadoras a la organización sindical, no se ejerce la potestad legal del estado para inspeccionar las condiciones y horarios de trabajo y se impide el acceso igualitario a servicios y conquistas logrados por las trabajadoras, se atenta contra todos estos principios.

A todo esto y sin desconocer el efecto que esta precarización del empleo ha tenido en todos los trabajadores, han sido las trabajadoras quienes en mayor medida han sufrido sus consecuencias en la medida en que al no poder acceder servicios derivados de su calidad de trabajadoras y ver precarizadas sus condiciones de trabajo, sufren también las consecuencias dentro del ámbito familiar en la medida en que son ellas las que llevan la mayor parte de la carga de trabajo en sus hogares, y un empleo digno cubre en parte el costo de oportunidad

del tiempo dedicado a trabajo reproductivo, y provee de elementos internos de negociación y poder dentro del hogar.

Al respecto un análisis de caso de la fábrica "La Internacional" indica que a partir de 1997 se produce una compra de renuncias por parte de la empresa facilitada por un proceso migratorio que afectó especialmente a las trabajadoras. Es así que de 230 trabajadoras sindicalizadas (sobre un total de 630 empleados) hoy apenas se encuentran 50, de un total de 250 sindicalizados; la reducción y precarización no solo se da en términos absolutos, sino además relativos.

Durante este proceso se han sumado a la planta de trabajadores alrededor de 230 nuevos empleados vía tercerización, de los cuales 80 son mujeres a quienes, de acuerdo a testimonios recogidos, no se les entrega una copia de su contrato, se les asigna más de una actividad y se les obliga a firmar por anticipado una carta de renuncia con lo que el patrono rehuye su responsabilidad en caso de que la empleada incumpla la disposición de no embarazarse mientras dura su contrato de trabajo; además se ha llegado prohibir actividades tan elementales como e conversar con personas otro sexo y/o con empleados vinculados a la organización sindical.

Sector Floricola
Breve historia del sector

El sector floricola en el Ecuador es uno de los nuevos sectores agroindustriales en expansión. Aunque a principios de la década de los años 80 ya se habían generado algunas iniciativas orientadas básicamente al cultivo de algunas variedades de rosas importadas desde Colombia, no es sino hasta inicios de los años 90 que esta agroindustria empieza a consolidarse al punto que actualmente alcanza alrededor de 3,000 hectáreas cultivadas de las cuales 1,600 están destinadas al cultivo de rosas. (Cámara de Comercio de Quito, 2002 b).

Aunque ha logrado posicionarse relativamente bien en el mercado europeo hacia donde se destina cerca del 20% del total de las exportaciones, es el mercado norteamericano el que absorbe la mayor parte de la producción nacional de flores (71.4%).

En cuanto a las exportaciones este sector fue uno de los pocos que ha crecido sostenidamente en los últimos años; así en el 2001 el total de las exportaciones por este concepto ascendió a 211 millones de dólares, reflejando un incremento del 8% respecto del año 2000[88]. Este crecimiento se explica por una serie de factores ligados a la inversión realizada por los floricultores en tecnología e investigación de nuevas variedades, sobre todo de rosas, pero también por las ventajas climáticas de las que goza el Ecuador y que redundan directamente en

88 Ibid.

la calidad de las flores y en la capacidad productiva de las plantaciones. Por otro lado, no se deben olvidar los bajos costos de la mano de obra utilizada, bajos costos que se explican no solamente vía pago de salarios sino sobre todo por la falta absoluta de beneficios sociales para la mayor parte de los trabajadores florícolas.

Actualmente el sector florícola contribuye con el 1.2% del PIB, representa el 4.6% del total de las exportaciones y el 15% del total de las exportaciones no tradicionales, y aunque al parecer ha sido poco afectado por el proceso de dolarización y crisis de los mercados internacionales atraviesa serios problemas relacionados básicamente al precio del transporte (en promedio se paga alrededor de 1.7 USD/kg. Frente al 0.7 USD/kg. que en promedio pagan otros competidores como Colombia o Costa Rica), el creciente costo de los insumos, la excesiva dependencia del mercado externo, la estacionalidad de sus ventas, pero sobre todo la pérdida de competitividad del país por efectos del modelo monetario que pone al sector floricultor ecuatoriano en desventaja frente a sus competidores, de ahí que se empiecen a evidenciar algunos signos que hacen pensar que la curva ascendente del sector ha empezado a declinar.

El sector florícola en Ecuador no ha sufrido un proceso de precarización laboral debido a las leyes y desregulaciones; ha sido precario a pesar de la existencia (anterior) de leyes de protección laboral. Los principales impactos de este trabajo se han dado en la salud y el carácer eventual de los trabajos. No obstante, dado que el sector emplea y prefiere mano de obra femenina, en ocasiones ésta ha sido una opción de acceso a recursos de poder de las mujeres en la familia a falta de otras en estas zonas, más allá de las condiciones reales que el sector florícola ofrece.

El empleo en el sector florícola y su proceso de precarización

En la medida en que la palabra proceso supone un cambio progresivo que nos lleva de una situación a otra diferente, en el sector florícola no se puede hablar de un proceso de precarización puesto que las condiciones de trabajo a las que se han visto expuestos la mayoría de sus trabajadores siempre han sido precarias.

En efecto según datos obtenidos del estudio "Impacto de la floricultura en los campesinos de Cayambe", realizado por una organización no gubernamental (IEDECA, 1999) el 42% de la mano de obra ocupada en las empresas de florícolas corresponde a mujeres menores de 19 años, y si consideramos además los bajos salarios que reciben y la falta de seguridad e higiene en una actividad que las expone a químicos peligrosos, estamos no solamente a un problema de precariedad en el trabajo sino posiblemente a una alta proporción de trabajadores infantiles lo cual supone una clara violación a normas y principios internacionales suscritos por el Ecuador[89].

Si consideramos que este 42% corresponde únicamente a mujeres trabajadoras menores de 19 años, podemos inferir que el total de las mujeres ocupadas en esta actividad supera fácilmente el 50% de un total estimado de 30,000 trabajadores directos que según la Cámara de Comercio de Quito (2002 b)[90] existen en el sector. De hecho un estudio llevado a cabo por Thrupp (1994) señala que

89 El Ecuador fue el primer país sudamericano en suscribir y ratificar el Convenio OIT No. 182 "Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil" en virtud del cual se compromete a erradicar toda forma de trabajo considerada riesgosa para el desarrollo de los niños y niñas. La OIT considera niño o niña a todo menor de 18 años de edad, por lo tanto la utilización de menores de edad en una actividad que los expone a riesgos químicos contraviene flagrantemente este principio.

90 La misma fuente señala un estimado de 60,000 empleos indirectos

en Ecuador en 1991 el 69% de quienes trabajaban en cultivos no tradicionales de exportación eran mujeres.

De acuerdo a un estudio relacionado con el uso del tiempo y el trabajo en florícolas realizado para el Banco Mundial en el 2000, al haberse asentado en las zonas rurales y al haber incorporado masivamente mano de obra femenina, debido a la relativa "eficiencia" de las mujeres en trabajos de cuidado y detalle y la disposición a recibir menores pagos que los hombres, además de la tradicional relación de las mujeres con los trabajos de post cosecha (Banco Mundial 2000), la industria florícola ha impactado directamente en las relaciones de género en estas zonas, no en las condiciones de trabajo, pero sí en sus relaciones internas en el hogar, de manera que los impactos del desarrollo de este sector serían contradictorios: "Aparentemente, aparte de las condiciones laborales per se, las condiciones personales de las mujeres en relación a los hombres dentro del hogar presentan una mejoría respecto a sus pares en zonas donde no se ha dado la incorporación florícola, en términos de uso del tiempo en actividades no pagadas, aunque el trabajo reproductivo sigue siendo mayoritariamente femenino. Esto induciría a soportar la tesis de que el trabajo, más allá de sus condiciones, representa un elemento importante de negociación en el hogar... y que es necesario evaluar el retorno real, más allá del valor monetario, de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado...".

Como se desprende de la cita anterior en torno al trabajo de las mujeres en el sector florícola existen una serie de aspectos que se deben considerar al momento de analizar el impacto de la industria florícola en un contexto rural serrano (campesino y/o indígena) en el que las categorías culturales y sus correspondientes relaciones de género deben ser analizadas más a profundidad; sin embargo más allá de esas categorías no se puede soslayar la presencia de evidentes inequidades en temas clave como las diferencias de salario entre hombres y mujeres que en el 100% de los casos perjudica a las mujeres, la mayor presencia de mujeres en trabajos eventuales sin ningún tipo de protección laboral o social y por lo general al cuidado de sus quienes también participan en las actividades de trabajo a pesar de que como ya se dijo esta es una práctica no permitida[91].

Otro impacto directo de esta actividad en las y los trabajadores está relacionado con el contacto con agentes químicos altamente nocivos para su salud y con la falta de una política de seguridad e higiene industrial por parte de las empresas, especialmente con aquellos trabajadores considerados eventuales (en su mayoría mujeres), a quienes no solamente no se les entrega equipo de protección adecuado, sino sobre todo capacitación e información sobre los peligros a los que se ven expuestas. Al respecto cabe señalar que aunque las mujeres en

91 En esa medida el trabajo de las mujeres es doblemente precario, por una parte recibe menores beneficios salariales y sociales por su trabajo y por otra incorpora a sus hijos en una actividad laboral por la que no reciben absolutamente ningún beneficio.

el sector rural se han familiarizado con el uso de algunos agroquímicos un estudio demuestra que las dosis de plaguicidas por unidad de tierra exceden a las que se aplican en cultivos de subsistencia y en los destinados a consumo local, especialmente en los casos de frutas frescas perecederas, vegetales y flores (Thrupp: 1994)

Como se ve la precarización del trabajo de las mujeres en el sector floricultor más que inscribirse en un "proceso" ha sido una constante determinada por la falta de acceso a condiciones de trabajo mínimamente decentes y con repercusiones que rebasan el ámbito laboral y que llegan a poner en riesgo ya no solamente su salud y su bienestar, sino hasta su propia vida.

Comercio Informal

El sector comercial informal es uno de los que más mujeres acoge. En ese sector, las condiciones de no calificación llevan en especial hacia una mínima valoración y reconocimiento del trabajo. Las mujeres entran a trabajar usualmente como trabajadoras por cuenta propia o empleadas. Los hombres lo hacen en su mayoría como patronos. Por otro lado, es en este sector en el que mayores inequidades de salario se aprecian ente hombre y mujer. Cabe señalar que este sector no corresponde necesariamente a mujeres de escasos recursos económicos.

Dentro del grupo definido como sector informal, de acuerdo a las encuestas de Empleo en el área urbana del país, el comercio se presenta como una actividad mayoritaria. En dos de las provincias más importantes del país en términos de población, Azuay y Guayas, estas actividades corresponden a casi el 70% del sector. De acuerdo a las encuestas urbanas de empleo, se trata de un sector mayoritariamente femenino: 60% de la fuerza laboral está constituido por mujeres. Esta es una situación que ha cambiado frente al pasado (inicios de la década), en que la participación femenina era importante y creciente, pero se mantenía en menor proporción que la masculina.

Al interior de estas actividades se aprecian condiciones de precariedad que se manifiestan en una participación de cerca del 64% de subempleo, en su mayoría invisible; hacia el final de los 90 esta situación se agrava, aunque las estadísticas muestran también cambios en la conceptualización de subempleo e incorporan a más personas en esta categoría en 1999. No obstante, ya con estos nuevos criterios, es importante anotar un cambio en la tendencia hacia finales del 2001, en que la incidencia de los trabajadores subempleados en el comercio baja a 50% en promedio, en especial el subempleo invisible, lo que implica un progreso en el nivel salarial general (reflejo de una desaceleración de la crisis económica del 99). Del grupo de trabajadores subempleados no visibles, el 70% son mujeres.

Las mujeres participan mayoritariamente entre los 29 y 59 años en el sector. No obstante, cerca de un 15% de la población femenina ocupada en las ciudades de la sierra ecuatoriana es mayor a 60 años; la cantidad de mujeres de esta edad en el sector es casi el doble que la de hombres. Por otro lado, los hombres participan desde edades más tempranas, lo cual tiene lógica con el hecho de que los niños se inician en el trabajo pagado de manera más fluida y fácil, aunque esto no quiere decir que lo hagan en buenas condiciones. Hacia fines de 2001, se han retirado de la fuerza laboral en el sector una proporción importante de

mujeres jóvenes, excepto en la provincia de Pichincha, con mujeres mayores (entre 29 y 44 años). En general el total de la población involucrada en estas actividades se ha incrementado en los últimos 5 años en casi 20%, debido principalmente a los procesos de expulsión de trabajadores desde el sector formal, la tercerización laboral y la flexiblización de los salarios, que tiende reestructurar las fuerzas laborales a favor de los empleadores.

Si se quiere analizar la situación de precariedad como aquella en la cual la remuneración y las condiciones no responden a la calificación, es decir, son injustas, se puede afirmar que el comercio informal es un sector precario. Casi el 50% de las mujeres que trabajan en este sector tienen educación secundaria completa o incluso post-secundaria. No obstante esta situación es más aguda en el caso de los hombres: en las ciudades de la sierra ecuatoriana, casi el 20% de trabajadores informales del comercio tienen título universitario o de postgrado.

Ligado a esto, se aprecia que el trabajo informal en el comercio no se asocia a sectores de bajos ingresos, como en el pasado, en el caso de las mujeres, en especial en períodos de crisis económica en la que quienes son preceptores primarios de ingreso en clases medias ven reducido el poder adquisitivo de su salario, salen al desempleo y los hogares pueden perder ingresos además por el retiro del gasto estatal. En estos momentos, la oferta laboral de las mujeres entra a participar fuertemente, y lo hace en los nichos más accesibles, en este caso, el comercio, en situaciones de informalidad relacionadas con las condiciones, el tiempo y el salario (el caso de la venta de cosméticos, ropa o productos de cocina, por ejemplo). Por esto, los últimos años de1999 se aprecia una concentración de las trabajadoras del comercio informal en los 4 deciles más altos de ingreso. Hacia fines del 2001, en cambio, se aprecia una entrada masiva de personas de los quintiles más bajos y medios, y vuelve a darse una correspondencia entre este tipo de trabajos y sectores con las familias de bajos recursos. En el caso de los hombres, la distribución no cambia en gran manera por efectos de la crisis, lo cual permite inferir la mayor estabilidad y permanencia de estos trabajadores en la fuerza laboral pagada.

Es importante destacar la participación de recursos humanos no calificados en estas actividades comerciales. Esta categoría de no calificación se refiere más al tipo de trabajo que a la formación y el capital humano: es decir, se trata de una categoría en donde se encuentran tipos de actividades de poca valoración o especialización. En general, excepto para Cuenca, la incidencia de este tipo de trabajo en el caso de las mujeres se acerca al 30% del total de trabajadoras del comercio informal. No obstante se debe notar un grupo importante de mujeres calificadas bajo la categoría de "trabadores de servicios y vendedores", frente a una proporción menor de hombres, lo que quiere decir que los empleadores requieren de una cierta preparación en el caso de las mujeres, lo que representa una barrera a la entrada. Vale mencionar también que a pesar de esta

especialización, la remuneración promedio de los hombres es entre un 30 y 60% más elevado que el de las mujeres.

Las mujeres se incorporan por lo general ya sea en la modalidad de trabajadoras por cuenta propia, es decir, con un capital mínimo pero sin llegar a la categoría de empresarias, como trabajadoras sin pago o en ocasiones como empleadas privadas. Los hombres, por su parte, lo hacen mayoritariamente como patronos y trabajadores por cuenta propia. En el trabajo sin remuneración, el promedio de participación femenina es de 20% de las trabajadoras, frente al 1% en el caso de los hombres.

Si bien una de las principales características del modelo de desarrollo productivo actual y del desmantelamiento de los beneficios de lo que pretendió ser el Estado de Bienestar en el país es la carencia de acceso y la bajísima calidad de los servicios del Seguro Social en general, más aún en los denominados sectores informales, este servicio ha estado casi denegado a las mujeres en todas las regiones del país. Apenas un promedio de 6% de las trabajadoras del sector estaban afiliadas en el 2000, frente a 15% en el caso de los hombres, en las regiones de la sierra ecuatoriana. En la costa, el nivel de aseguramiento social es igual de bajo para hombres y mujeres. Es interesante que dentro de los y las trabajadores afiliados de manera voluntaria, es mucho mayor el número de mujeres. Hacia fines de la década del 90 e inicios del 2002, la proporción de mujeres sin seguro social se reduce un poco frente a los años anteriores, aunque se sigue manteniendo la brecha frente a los hombres.

La mayor parte de los y las trabajadoras del sector se incorporan de manera indefinida, aunque sin un contrato escrito; los acuerdos sobre trabajo eventual, por hora o a destajo son menos frecuentes, tanto en hombres como en mujeres, considerando que estos acuerdos consideran algún tipo de fijación de salario. Igualmente, la mayoría de personas en el sector se definen como trabajadores permanentes, aunque no tengan horarios de trabajo ni otras regulaciones en cuanto al tiempo.

De lo anterior se pueden extraer dos reflexiones importantes: la primera, que las condiciones de precariedad en el sector informal en gran parte del territorio nacional no han cambiado demasiado en cuanto a sus relaciones de género durante los últimos 5 años de crisis, excepto por algunas regiones (Pichincha y Quito, por ejemplo); segunda, que la incorporación masiva de mujeres a este sector (de por sí precario), en los últimos años permite inferir una precarización general del trabajo de las mujeres, en especial las de clases medias y las más jóvenes; tercero, que si bien las mujeres participan mayoritariamente en el sector e incluso se especializan, se mantienen grandes diferencias de género en términos de discriminación (igual calificación y menor sueldo) y segregación (asignación de tareas típicamente "femeninas").

Las trabajadoras migrantes

Si bien el trabajo de los y las migrantes no se define como un "sector económico", consideramos al fenómeno migratorio como una consecuencia directa de la incapacidad del Estado ecuatoriano de proveer de empleo y vida digna a su población, y un factor de desestabilización de los esquemas nacionales de producción, así como una de las instancias de mayor incidencia del trabajo precario, desprotegido e incierto que puedan enfrentar los y las trabajadoras ecuatorianas.

De acuerdo a las estadísticas oficiales, alrededor de 400,000 personas han salido anualmente de Ecuador desde el año 2000. Por otro lado, el segundo rubro de ingreso de divisas al país proviene de las remesas que envían los y las migrantes a sus familias. Adicionalmente Ecuador a nivel internacional es considerado entre los 5 países de mayor emigración ilegal, de tal manera que las estadísticas oficiales no reflejan la magnitud real de este problema. De acuerdo a la Asociación Hispano-Ecuatoriana de Migrantes Rumiñahui, únicamente a España han emigrado cerca de 300,000 personas que actualmente residen en ese país.

Un estudio reciente realizado en tres provincias del austro ecuatoriano (la zona con mayor incidencia e historia de migraciones extranjeras en el país) muestra en primer lugar la feminización de la fuerza laboral migrante: de 15% de participación en 1995 a 30% en el 2000: de ellas, un 31% representa a jóvenes menores a 25 años, frente a 24% en el caso de los hombres.

De acuerdo al mismo estudio, la migración femenina es mayoritariamente orientada hacia trabajo doméstico (45% de la población encuestada por el estudio), y cerca del 14% sin definición alguna de tipo de trabajo. Los hombres emigran en su mayoría para realizar tareas agrícolas, en la construcción y en el turismo. En cuanto a la situación de partida, la gran mayoría de las mujeres migrantes son estudiantes y personas que se dedican a tareas domésticas.

Es importante indicar que la mayor parte de las migrantes no son madres o esposas, sino hijas o hermanas en las familias estudiadas. El caso de la emigración de esposas o madres es más difícil porque la decisión de emigrar, si bien corresponde a criterios de tipo económico (necesidad, crisis) o social (mecanismos de salida a sus propios problemas), es una decisión que depende de muchas personas no sólo en la familia sino en las comunidades; no obstante, la percepción social de las madres o esposas que emigran es generalizadamente negativa[92].

Por lo general las migraciones femeninas son menos permanentes que las masculinas, en parte por presiones sociales familiares, pero en mayor proporción

92 Herrera G., Martínez A., "Estudio de Migración en 3 provincias del austro ecuatoriano", FLACSO, 2001

por un historial laboral de mala calidad, condiciones muy difíciles y poca facilidad de diversificación o movilización dentro de la fuerza laboral en el extranjero. Por lo general, haber emigrado a trabajar representa para los hombres, en el imaginario social-familiar, progreso y experiencia, mientras que para las mujeres, es una etapa difícil y vergonzosa de su vida laboral.

En España, y de manera más generalmente en Europa la mano de obra femenina es la más apetecida. Con el capitalismo postindustrial se deslocaliza y disminuye el peso de la industria como sector económico y el sector servicio conoce una expansión sin precedentes. Esta tendencia a la terciarización del capitalismo se caracteriza por la flexibilidad e informalidad del empleo. Así, surge un sector de empleo secundario, caracterizado por la precariedad, la temporalidad, la irregularidad y los bajos salarios. La mano de obra migrante femenina es la que engrosa las filas de trabajadoras precarias (servicio doméstico, servicios sexuales y de entretenimiento, servicios de limpieza en la industria turística). En efecto una de las características del sector servicios español es justamente la alta presencia de trabajadoras migrantes.

En ciertos campos la mano de obra migrante femenina ha permitido reducir los costos de las políticas públicas, tal es el caso de la atención gerontológica a domicilio que ha permitido reducir los costos de las camas hospitalarias. Existe una gran demanda para este tipo de trabajos y las mujeres tienen mayor posibilidades de acceder a tales puestos.

De acuerdo con un estudio de campo realizado en Galicia y Pamplona con mujeres ecuatorianas y colombianas, el principal motivo migratorio[90], tanto de las mujeres que se emplean en el servicio doméstico como de las que emigran con fines de trabajar en la prostitución, es la búsqueda de una estabilidad económica para la migrante y su familia a través del ahorro para la compra de una casa o la instalación de un pequeño negocio. Entre las migrantes que trabajan en la prostitución existe una mayor presencia de madres solteras, separadas o divorciadas que entre las que son empleadas del hogar.

Las estrategias utilizadas por estas mujeres para llegar a España consisten en reunir el dinero suficiente para el viaje y la bolsa exigida en la frontera para poder ingresar a España como turistas. Si bien los ciudadanos ecuatorianos no necesitan visa para permanecer como turistas por un período de 3 meses, algunos inmigrantes son devueltos en la frontera. Por tal razón los migrantes deben adoptar mecanismos para esquivar las devoluciones en la frontera, tales como el uso de vuelos no directos, la compra de billetes más caros en compañías que facilitan la entrada, etc. Una última estrategia consiste en disponer de un contacto para la inserción inicial en la sociedad receptora.

90 Las reflexiones aquí expuestas fueron tomadas de Laura Oso Casas, Estrategias migratorias de las mujeres ecuatorianas y colombianas en situación irregular: servicio doméstico y prostitución en Galicia y Pamplona; Facultad de Sociología; Universidad de Coruña, octubre 2000.

Estas estrategias adoptan varias vías: los migrantes que recurren a los préstamos bancarios y de las agencias de viaje para la compra del billete así como para la cantidad de la "bolsa de viaje", se encuentran a su llegada a España en una situación muy vulnerable ya que para reducir el cobro de los intereses estas personas deben reenviar cuanto antes el dinero correspondiente a la bolsa, no obstante este envío está condicionado al logro de un empleo. Esta modalidad de pago es muy común entra las ecuatorianas. Peor aún es la situación de las mujeres que financian su migración recurriendo a individuos, que bajo un contrato, no fundamentado en relaciones amistosas o familiares, sino básicamente mercantiles, organizan todas las fases del éxodo, en este caso la deuda a pagar es mucho más alta. Esta estrategia es principalmente usada por las migrantes que se emplean en la prostitución. En algunos casos son los mismos propietarios de los club los que financian y organizan el viaje de mujeres para trabajar en sus negocios, en este caso la situación de dependencia y explotación puede llegar a ser mucho más fuerte que entre aquellas mujeres que migraron de manera autónoma o apoyadas por la red familiar o comunitaria.

Este tipo de dependencia no afecta únicamente a las mujeres empleadas en negocios de prostitución sino también a aquellas que migran para trabajar en el servicio doméstico ya que algunos empleados reclutan directamente, financian y participan en la organización del viaje de estas mujeres .

Tampoco la migración que se apoya en las redes comunitarias y migratorias esta siempre exenta de fines lucrativos, contribuyendo también a la explotación y al negocio que supone, en el contexto del capitalismo postfordista, la inmigración irregular de las "servidoras".

En lo relativo a las condiciones de empleo, las más precarias son las de las trabajadoras de la prostitución. De acuerdo al mismo estudio, la prostitución de calle no interesa a las migrantes por las escasas posibilidades de acumulación monetaria. En Galicia, a diferencia de Madrid y Barcelona, donde buena cantidad de mujeres emigrantes desfilan por las grandes avenidas, la prostitución de calle está siendo remplazada por la proliferación de clubes de alterne. En Galicia a diferencia de otras regiones de España hay una menor presencia de redes u organizaciones de prostitución ("mafia rusa"), en su mayoría los negocios están constituidos por empresas independientes que pueden reunir de 3 a 50 mujeres. Los clubes suelen cobrar alrededor de 20% por servicios. El principal inconveniente de estos clubes para las inmigrantes ilegales son las redadas policiales, ya que se arriesgan a ser deportadas y ver limitadas sus posibilidades de regularizar sus situación jurídica en otro tipo de empleo en el futuro. No obstante, es en los club donde se encuentra la mayor presencia de migrantes.

Los pisos de contacto constituyen la modalidad de empleo más invisible, se trata de pisos alquilados regentados por una "dueña" que se encarga de pagar los

Si hay un grupo de trabajadoras cuyo trabajo se puede considerar precario y desprotegido, es el de las emigrantes. En su mayoría estas ecuatorianas trabajan en servicios domésticos, servicios "sexuales", de entretenimiento o de servicios en el turismo, sin estabilidad, reconocimiento ni protección.
El financiamiento del viaje que se da en ocasiones por parte de los mismos empleadores o de redes de intermediarios vuelven la situación de las mujeres aún más vulnerable y dependiente.
Finalmente, desde las percepciones de sus familias y comunidades, haber migrado es para las mujeres un estigma y un motivo de juicio, mientras que para los hombres es considerado un mecanismo de acumulación de experiencia.

gastos, localizados en zonas muy discretas. Las chicas acuden a trabajar unas cuantas horas al día. Algunas combinan estas modalidad de empleo con otro trabajo de restaurante, limpieza, etc. Acuden al piso a horarios fijos para no despertar sospechas en su entorno social. En los pisos la presencia de mujeres españolas que suelen llevar a cabo este sistema de "doble vida", es mucho más elevada que en los club. El piso de contacto tienen la ventaja de la discreción y la ausencia de redadas policiales, no obstante las ganancias son mucho más bajas que en los club.

"Todas estas mujeres forman parte de un nuevo proletariado de servicios (domésticos y sexuales). Múltiplos actores sociales se implican y contribuyen a reproducir el círculo de la irregularidad, determinando, gracias a una serie de estrategias (deuda, controles fronterizos, devoluciones, expulsiones, inserción laboral y social...) la consolidación de una infraclase de trabajadoras precarias. Los beneficiarios son muchos: migrantes ya asentados, empleadores, pequeños empresarios, individuos y organizaciones criminales y, en última instancia, el sistema postfordista basado en la flexibilidad y precariedad laboral"[94]

En cuanto a la situación de regularización o legalidad de los y las migrantes, los países receptores presentan un doble discurso: por un lado, quieren ser vistos como promotores de una migración regular, con derechos reconocidos y, por otro, promueven leyes muy duras a fin de evitar la regularización de los migrantes, generando una precarización del trabajo en los países de acogida, una invisibilización de la mano de obra migrante. En España existen alrededor de 150.000 migrantes irregulares, correspondientes a alrededor del 50% del total de migrantes, cuyos derechos a la seguridad social, al ingreso mínimo, a un horario de trabajo justo, a tener un trabajo estable. Así, las personas irregulares están expuestas a ser explotadas, se ven obligadas a aceptar condiciones indignas de trabajo, se exponen a los riesgos laborales (sobre todo en el sector de la construcción)[95].

Recomendaciones

Para continuar con la lógica de mirar la problemática laboral desde la equidad (inequidad) y considerar al trabajo no únicamente como factor de crecimiento económico sino como generador de oportunidades y libertades para las personas, es necesario enfocar las políticas en todos sus niveles de incidencia, intersectorial e interinstitucionalmente.

Por ello, se reconoce que esfuerzos aislados, que se mantengan alejados de políticas públicas o que no se incorporen en un proceso de construcción de las mismas, no tendrían impacto de largo plazo.

94 Laura Oso Casas, Estrategias migratorias de las mujeres ecuatorianas y colombianas en situación irregular: servicio doméstico y prostitución en Galicia y Pamplona; Facultad de Sociología. Universidad da Coruña, octubre 200, p. 20.
95 Fuente: entrevista a Juan Carlos Monzanillas, 2002

En una época de transformaciones productivas agresivas y de globalización de capitales y políticas, surge una necesidad básica de rearmaje de la institucionalidad nacional. Una institucionalidad que supere las estructuras anteriores, pesadas e ineficientes para la sociedad, recupere aquellas que fortalecen la cohesión social y el enfrentamiento a procesos globales desnacionalizados, involucre nuevas formas de actoría social internacional, promueva el desarrollo autocentrado, fortalezca y sostenga los capitales nacionales (social, humano, natural, cultural) y detenga el paso acelerado de los procesos y agendas transnacionales hacia lo local.

En este sentido, se requieren dos tipos (niveles) de políticas: unas emergentes, de inclusión y equidad, de protección de la calidad de vida; otras, de generación de oportunidades, de recomposición del papel rector y regulador del Estado, de creación y planteamiento de modelos productivos sustentadores.

La generación de empleo decente puede darse desde dos fuentes:

La productiva:

- A través de políticas educativas y de capacitación estables, que tomen en cuenta la demanda laboral interna.
- Vinculación de los salarios con la productividad y aporte de los y las trabajadoras, de acuerdo a tablas salariales discutidas en varios ámbitos sociales y con la participación de los y las beneficiarias.
- Apoyar el equipamiento y acceso a activos productivos, crédito y capacitación en las economías locales, cuidando que no sean dirigidos exclusivamente hacia mujeres, es decir incorporando indicadores de resultados que valoren el tiempo y dedicación de las mujeres y la familia al trabajo.
- Generar redes de trabajo, comercialización e integración vertical (comercio solidario).
- Promover, a través de incentivos, la incorporación de mujeres y jóvenes (en edad de trabajar) a empresas, su estabilidad y capacitación.

Las de empleo

- Normar las condiciones de acceso por género.
- Promover y proveer el acceso de toda la población a información adecuada y transparente sobre demanda de empleo.
- Subsidiar e incentivar el empleo de mujeres.
- Propender hacia evaluaciones estandar según tipo de trabajo.
- Provocar espacios de encuentro y discusión.
- Tecnificar y transparentar la determinación de los salarios.
- Promover políticas de Estado de capacitación y formación para hombres y mujeres, flexibles y adaptables.

- Proteger contra el desempleo (seguro de desempleo compartido con empleadores).
- Darle un marco jurídico conceptual al trabajo informal.
- Incrementar la cantidad y calidad de los servicios de cuidado infantil.
- Apoyar e incentivar el acceso a la educación, y particularmente la educación superior de las mujeres.
- Desarrollar, consolidar, normar una política de Igualdad de Oportunidades, que integre derechos sociales, políticos y económicos.
- Fortalecer o crear unidades de género en las instancias de decisión (Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos).

En definitiva, se trata de construir una política pública que integre lo económico, social y laboral, que fortalezca el papel regulador del Estado en la protección de su fuerza de trabajo frente a la factoría global y a la vez aproveche de las oportunidades de aprendizaje e intercambio de conocimientos y tecnologías en provecho del desarrollo del capital humano de su población, y propenda a la constitución de nuevas modalidades de trabajo y producción basadas en el aporte de los trabajadores y su productividad por sobre un modelo rentista inequitativo e insostenible.

ANEXO

LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE EMPLEO Y GÉNERO

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO	DIRECCION	CIUDAD	TELEFONO	FAX	E-MAIL
Andrade P. Maria Eugenia	Ministerio de Trabajo	Consultor	Clemente Ponce 255 y Piedrahita	Quito	2549-710	2542-146	
Arboleda Vaca Mari	PROGENIAL	Coordinadora	CarriónE9 -17 y Plaza	Quito	2567-139		quetzal@hoy.net
Arcos Mora Alexandra	Fundación Alternativa	Oficial de Proyectos	Amazonas 3887 y Corea	Quito	2238-809	226-2536	aarcos@enlace.fin.ec
Bermudez Diaz Patricl	Fundación Yerbabuena	Presidenta	Valparíso 301-Barrio del Seguro	Guayaquil	2584-155	443-567	fyerba@impsat.net.ec
Burneo A. Maria del Carmen	Ministerio de Turismo	Subsecretaria	Eloy Alfaro y Carlos Tobar	Quito	2228-983		seproyco@impsat.net.ec
Cabrera Beatriz	Coordinadora Política		Lérida y Toledo	Quito	2556-433		
Cabrera González Beatriz	Aso. Coop. Solidaridad	Gerente	Maldonado 406 y Alonso/Angulo	Quito	2649-688		
Cabrera Yolanda	ODEPLAN	Consultor	Benálcazar y Chile Ed. LA UNION	Quito	2950-399	2950-850	cabreray@presidencia-ec.gov.net
Castro Desirée	CTAE DL	Consultora	Amazonas y Santa Maria	Quito	2567-797	2230-20	ctae@uio.telconet.net
Castro Paredes Elsa Maria	Coord. Política de Mujeres	Dirigente Nacional	Lerida y Toledo	Quito	2556-431/2/3	2556-431	emcastro@pi.pro.ec
Coello Cremades Raquel	UNIFEM	Consultora	Amazonas 2889	Quito	2460-329	2460-328	unifem.ecuador@undp.org
Costales Gioconda	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		
Durán Aguilar Liliana	Foro Nacional de la Mujer	Miembro Directorio Conamu	Tamayo 957 y Foch	Quito	2527-786	2527-786	formujer@andinanet.net
Durán Gladys	CPME		General Torres No. 745	Quito	2827-954		
Ernst Miriam	CEPAM		Los Ríos 2238	Quito	2540-293	2231-844	mujer@andinanet.net
Fernández Gladys Magdalena	MNMSPP	Delegada de Pichincha	Toledo y Coruña	Quito	2506-235		
Fiallos Blanca	ODEPLAN		Benalcázar y Chile	Quito		2580-737	fiallosb@presi-
dencia.ec-gov.net							
Flores Teresita	Ministerio de Trabajo	Asesora	Clemente Ponce 255 y Piedrahita	Quito	2566-310	2555-996	Fundemi@yahoo.com
Garcés Dávila María Fernanda	Municipio de Quito	Coord. Fondo de oportunidad	Venezuela y Chile	Quito	2289-214		socioeconomico@quito.gov.ec
González María Isabel	Ministerio de Trabajo Perú		Perú	Peru	4310-418		
Gruezo Betancourt Noralma	Ministerio de Ambiente	Consultora	Amazonas y Eloy Alfaro	Quito	2920-720	2563-487	ngruezo@ambiente.gov.ec
Grunauer Brachetti Kai	CTAE	Consultor	Clemente Ponce 255 y Piedrahita	Quito	2909-156	2503122	kgrunauer@hotmail.com
Guerrero Zurita Grace	CONAMU	Esp. en Area de Administración	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876	2509-877	Guerrero_Grace@conamu.gov.ec
Herrera Lorena	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876	2509-877	Herrera_Lorena@conamu.gov.ec
Hidalgo Martha	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		Hidalgo-Martha@conamu.gov.ec
León T. Magdalena	REMTE	Enlace Nacional	Baquerizo y Tamayo 166	Quito	2223-298	2556-964	mleon@interactive.net.ec
Loaiza Martinez Beatriz	Municipio de Quito	Asesor Técnico	Venezuela y Chile	Quito	2583-825		kadimabi@hotmail.com
Lopéz Machuca Rosa Luz	Comité Des. Mujeres Fronterizas	Responsable Provincia	Ayacucho 1607 y Sucre	El Oro	07961-090	07961-090	nosotras@ecua.net.ec
Lozano Alfredo	CTAE		Amazonas y Santa Maria	Quito	2567-797		
Lucio Romero Martha	Ministerio de Turismo	Responsable Microempresa	Eloy Alfaro y Carlos Tobar	Quito	2507-555	2229-330	sihyria@pi.pro.ec
Males Guallasamin Margarita	Mov. Nonal. Mujeres Populares	Coordinadora	Toledo No.641 y Coruña	Quito	2506-235		
Martinez Iglesias Maria E.	Municipio de Cuenca	Responable de Vivienda	Sucre y Benigno Malo	Cuenca	07833-497	7823-690	quatam@etapa.ec
Miño López Elizabeth	CORFEC/FTEM	Directora Ejecutiva	Supermanzana F	Quito	2471-164	2471-164	
Molina Eduardo	Vice-Ministro de Trabajo		Clemente Ponce 255 y Piedrahita	Quito	2566-148		
Mora Cañizares Elena	CONAMU	Asistente Técnico	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876	2509-879	
Mosquera Ruth	Ministerio de trabajo	Jefe de Promoción del Empleo	Clemente Ponce 255 y Piedrahita	Quito	2527-384	2527-384	
Oliva Garzón Liliana Mercedes	Gobierno Provincial Pichincha	Consejera Provincial	Manuel Larrea y Arenas	Quito	2520-946	2229-041	lilianoliva@hotmail.com

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO	DIRECCION	CIUDAD	TELEFONO	FAX	E-MAIL
Ordeñanza Tatiana	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		
Ordoñez Martha	FIG		Eugenio de Santillán	Quito			
Páez Francisco	CTAE		Amazonas y Santa María	Quito	2567-797		
Pallares Monsi	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		
Patiño Ricardo	CTAE		Amazonas y Santa María	Quito	2567-797		
Parmiño Granizo Ernesto	Ministerio de Bienestar Social	Viceministro	Robles y Páez	Quito	2564-374	2544-530	ernestop@uio.satnet.net
Perez Avellaneda Alba	CONAMU	Especialista Información	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		Alba_Perez@conamu.gov.ec
Pezantes Samaniego Alicia	Banco Central	Técnico	10 de Agosto y Briceño	Quito	2582-577		apesantes@uio.bce.fin.ec
Proaño Sánchez Veronica	CONAMU	Asistente Dirección Técnico	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2556-991	2509-877	Proano-Veronica@conamu.gov.ec
Puente Hernández Soledad	CONAMU	Especialista de Planificación	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876	2509-877	Puente_Soledad@conamu.gov.ec
Recalde G. Gladys	CONAMU	Miembro Directorio	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2464-393	2464-096	
Reinoso Carmen	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		
Rico Nieves	CEPAL ONU	Experta-Género		Santiago-Chile	562/2441031		nrico@eclac.cl
Rodríguez Cadena Nidia	CONAMU	Especialista en Salud	Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876	2509-877	Rodriguez_Nidia@conamu.gov.ec
Sabay Mónica	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		
Salamea Palacios Lucia	UNIFEM	Oficial a Cargo	Amazonas 2889 y la Granja	Quito	2460334	2460-328	unifem.ecuador@undp.org
Salas Gladys	DIRECTORIO CONAMU			Quito	2464-363		
Sánchez Janeth	CTAE-DL		Amazonas y Santa María	Quito	2567-797		
Sanchez V. Marcia Eloisa	MBS Imbabura	Directora	Jaime Rivadeneira 6-45-Mariano A.	Ibarra	06641-246	06920-523	
Segarra Guerrero Edith	CECIM	Asesora	Amazonas	Quito	2402-791		segadvd@hotmail.com
Solis Susmara	CONAMU		Juan Severino 133 y Navarro	Quito	2509-876		
Tamayo Tello Ana Helen	CEPAM	Coordinadora	Rios 2238 y Gándara	Quito	2546-155	2230-844	mujer@andinanet.net
Troya F. María del Pilar	SISE	Consultora	Amazonas y Sta. María Ed. Tarqui	Quito	2231-676	2521-864	sise@sise.gov.ec
Troya Rivadeneira Holger Nilo	Red Organizaciones Sociales	Resp. Mesa de Economía	Juan E Verdezoto y Avda.Clemente	Quito	2733-643	05733-643	
Unda Proaño Tatiana	CEPAM	Responsable Generación	Mercado Mayorista BC1ra.Transv.	Quito	2670-227	2670-227	cepamsur@andinanet.net
Utreras Miranda	Defensora del Pueblo	Directora	12 de Octubre 16114	Quito	2227141		charitoutreras@hotmail.com
Vallejo M. Marcia Dolores	Administración Zona Centro	Oficial de Proyectos	Guayaquil y Chile	Quito	2956-299 E.138	2952-914	
Vásquez Rocio	Ministra de Turismo	Eloy Alfaro y República		Quito	2462-599	2861-232	
Viera Diaz Elsa Margarita	INEC	Analista de Investigación	Juan Larrea 1536 y Riofrio	Quito	2231-600	2509-836	inec@ecnet.ec
Villagómez Gayne	CPME	Lérida y Toledo		Quito	2556-432	2556-433	
Villegas A. María Fernanda	Serv. Ncnal de la Mujer- Chile	Jefe-Area	Teatinas 950 6to. Piso	Quito	6/2/5496159-60		fvillegas@sernam.gov.cl
Viteri Jorge	OIT	Coordinador	Robles 653 y Amazonas	Quito	2224720		prooit@uio.satnet.net
Zapata Natalia	Teleoma	Reportera	Diego de Almagro y Orellana	Quito	2507-718/22	2507-723	

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO

Presidente:	Martín Insua Chang Ministro de Trabajo y Recursos Humanos
Vicepresidente:	Luis Maldonado Ruiz Ministro de Bienestar Social
Coordinador Ejecutivo:	Eduardo Molina Marchán Viceministro de Trabajo
Coordinador Rural:	Mariano Curicama Subsecretario de Desarrollo Rural

COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Coordinador General:	Alfredo Lozano Castro
Coordinador Técnico:	Ricardo Patiño Aroca
Consultores:	Jeannette Sánchez Milton Maya Díaz Miguel Yturralde Hernán Valencia Villamar Désirée Castro Ruiz Victoria Solís Kai Grunauer Bachetti Carlos Moreno Francisco Páez Patricio Peñafiel
Facilitadores:	Fernando Garzón Maritza Jijón Antonio Preciado Jorge Chiriboga Carlos Díaz César Leonidas Ruiz Patricia Herrera Miguel Rizzo
Asistentes:	Elías Villarroel Mariana Giler Hernández Diana Villao
Secretarias:	Karina Arroyave García Cecilia Mejía
Contador:	William Pacheco
Mensajero:	Galo Lahuate Coronel

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO
COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Av. Amazonas y Santa María • Edif. Banco del Austro 8vo piso - Quito
Telefax: 2567797 2904519 2230220 • E-mail: ctae@uio.telconet.net
Web: www.comiteempleo.gov.ec