

Defensoría del Pueblo de Ecuador

Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

**Cuestionario sobre la situación de las políticas de reforma económica
en el marco de los derechos humanos de las mujeres**

Organismo solicitante: Consejo de Derechos Humanos.

Elaborado por: David Rivadeneira Revelo

Revisado por:

Rocío Nasimba, Directora Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública
Cristhian Bahamonde, Director General de Política Pública

Aprobado por: Patricio Benalcázar, Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Fecha de envío: Marzo, 2018.

Revisión editorial:

María Alejandra Almeida, Ruth Llumipanta y María Dolores Vasco, Dirección Nacional
Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia.

Oficina Matriz: Av. de La Prensa N 54-97 y Jorge Piedra
Quito, Ecuador
www.dpe.gob.ec

Cuestionario sobre la situación de las políticas de reforma económica en el marco de los derechos humanos de las mujeres

En respuesta a la solicitud de Información del Consejo de Derechos Humanos, acerca de la situación de las políticas de reforma económica en el marco de los derechos humanos de las mujeres, solicitada por el experto independiente, Sr. Juan Pablo Bohoslavsky, la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública ha realizado el siguiente informe.

En el caso de necesitar más información, por favor tomar contacto con la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública al correo dniipp@dpe.gob.ec o al teléfono 3301112 a la ext. 2511, 2519, 2518.

Introducción

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) tiene entre sus funciones la protección y tutela de los derechos de las y los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.

Las funciones de la DPE están amparadas constitucionalmente y sobre la base de los Principios de París de 1991, que determinan expresamente la lucha de las INDH en contra de todas las formas de discriminación, lucha que constituye un eje de trabajo estratégico institucional. Con esa óptica la DPE respeta, protege y garantiza el principio de igualdad y no discriminación garantizado en la Constitución de la República.

Aun cuando no existe una mención específica con respecto a los derechos humanos de las mujeres en el mandato de la DPE, la institución, bajo el mandato general de la lucha contra la discriminación y violencia y conforme las directrices institucionales se realizó el Diagnóstico Institucional de Igualdad de Género 2015 y la Política Institucional de Igualdad de Género 2016-2019. En dichos documentos se encuentran el análisis y estudio sobre las brechas y los sesgos de género en la DPE, la importancia de las políticas para la igualdad de género, los servicios que presta la institución en materia de la igualdad de género, entre otros.

1) Marco normativo de garantía a la igualdad de género

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979), prohíbe toda forma de distinción, exclusión o restricción basada en el sexo cuyo resultado menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos para la mujer y así comprometer a los países la creación de políticas públicas encaminadas a la eliminación de toda forma de discriminación.

Por su parte, la Constitución de la República (CRE) garantiza tanto los derechos de las mujeres como los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. En este sentido, la Constitución determina que “el Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres” (CRE, 2008, art. 57).

Así mismo, menciona que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, prohibiendo todo tipo de discriminación, entre otras, por razones de sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, orientación sexual, ser portador de VIH, discapacidad o diferencia física (CRE, 2008, art. 11, num. 2).

Adicionalmente, establece que el Estado generará las condiciones necesarias para la protección integral de todas las personas habitantes de su territorio a lo largo de sus vidas, asegurando los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación (CRE, 2008, art. 341). Así se priorizará su accionar para los grupos que requieran políticas especiales por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia.

2) Servicios de cuidado

En Ecuador se han desarrollado varias políticas para la atención de las personas con discapacidad, entre las cuales es importante destacar la creación del Bono Joaquín Gallegos Lara, que tiene la finalidad de asignar una remuneración (240 dólares americanos) a familiares o personas cercanas de la persona con discapacidad severa¹ y así garantizar la atención permanente. Es importante señalar que en el Ecuador son 20 905

¹ Discapacidad mayor al 75% según el *Instructivo para la calificación y certificación de sustituto de persona con discapacidad y sustituto por solidaridad humana* publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 681, de fecha 1 de febrero de 2016, emitida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

personas las que reciben el Bono Joaquín Gallegos Lara, de las cuales el 92 % son mujeres (INEC, 2016).

Cabe mencionar que, en el Ecuador, actualmente se registran 416 607 personas con discapacidad, de las cuales 184 043 (44,17 %) son mujeres y 232 564 (55,82 %) son hombres, evidenciando la doble desigualdad (por condiciones de género y discapacidad), por lo que su atención es prioritaria por parte del Estado.

Estas son algunas de las medidas de acción afirmativa establecidas por la Constitución que buscan promover la igualdad real en favor de las personas titulares de los derechos que se encuentren en situación de desigualdad (CRE, 2008, art. 11).

3) Seguridad social y jubilaciones

En el Registro Oficial N° 483 de 2015 se publicó la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo No Remunerado del Hogar, a través de la cual se reforma el Código Laboral, la Ley de Seguridad Social y la Ley del Servicio Público con cambios mediante los que se incorpora a las amas de casa en el sistema de seguridad social, se busca la estabilidad laboral, y se dan garantías para mujeres embarazadas, entre otros.

Con esta Ley se beneficia potencialmente a 500 mil amas de casa para que puedan contar con pensiones de jubilación, invalidez y muerte. Es importante mencionar que las nuevas afiliadas, y quienes integren su hogar, están excluidos de multas por mora e intereses, así como responsabilidad patronal (IESS, 2015).

De igual forma, a través de la reforma realizada a la Ley de Seguridad Social, en el artículo 66 de este cuerpo normativo se prevé como nuevas personas sujetas de protección del Seguro General Obligatorio a las personas que realizan trabajo del hogar no remunerado, es decir a las personas que se dedican exclusivamente a las tareas del cuidado del hogar.

En este sentido, establece que la persona que realiza este trabajo “estará protegida contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez que produzca incapacidad permanente total y absoluta. La persona que realiza trabajo no remunerado del hogar podrá aportar de forma voluntaria para la cobertura de la contingencia de cesantía” (Ley de Justicia Laboral, 2015, art. 66). Esta disposición es significativa toda vez que un importante grupo de personas que se dedican a las tareas del hogar son mujeres, tareas que actualmente no son remuneradas en virtud de que no se consideran productivas. A

esto se suma la existencia de una serie de estereotipos sexistas con cargas patriarcales respecto al “deber ser” asignado socialmente a las mujeres (DPE, 2016).

Esta iniciativa en materia pone de manifiesto un sector económico invisibilizado por la economía clásica, dejando de lado el aporte al desarrollo nacional de las mujeres que realizan labores domésticas.

4) Salud

El Ecuador cuenta con el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2017-2021. En el mismo se incorpora el enfoque de género en la salud pública, el cual implica un abordaje en la influencia de los factores sociales, culturales y biológicos en todas las acciones de salud para mejorar la eficiencia, cobertura y equidad de los programas de salud sexual y salud reproductiva (SENPLADES, 2017).

Este Plan articula a los miembros del Sistema Nacional de Salud (SNS) para planificar y ejecutar acciones de calidad en el marco de los derechos humanos. Este documento constituye la guía de política pública para la garantía de necesidades específicas de la población ecuatoriana, del marco legal y de los acuerdos internacionales, donde además se garantice la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres diversos por su edad, su sexo, su género, su orientación sexual, su situación socioeconómica, su procedencia geográfica (SENPLADES, 2017).

En Ecuador el aborto es permitido cuando el embarazo pone en riesgo la vida o la salud de la mujer, o cuando el embarazo fue producto de la violación de una mujer con discapacidad mental, de conformidad con el Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014, art. 150). Es importante señalar que, entre 2009 y 2014, la Defensoría Pública recibió 58 casos de mujeres judicializadas por aborto (anterior a la aprobación del COIP), siendo acusadas por profesionales de la salud y violando el secreto profesional. Es importante mencionar que la totalidad de las denuncias realizadas fueron acusaciones a mujeres pobres que, frente a una complicación posterior al aborto, se acercaron a un hospital público (Defensoría Pública del Ecuador, 2014).

Es importante traer a colación que desde el Ministerio de Salud Pública se emitió el Memorando 0790, de 4 de agosto de 2017, mediante el cual se insta a las autoridades de los centros de salud a cumplir su obligación de brindar atención oportuna a las mujeres que acudan a la entidad durante el proceso de aborto en curso, o con consecuencias de

aborto ya realizado, precautelando su derecho a la vida, sin que esto implique de manera alguna la legalización de los casos de aborto que se sancionan en el COIP.

5) Mercado laboral

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en 2011 presentó cifras respecto al uso del tiempo en Ecuador, recabadas en la primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. En este estudio se presentan cifras sobre la carga global del trabajo, así como la distribución del trabajo tanto remunerado como no remunerado. Para dar cuenta de la participación en el campo laboral, se considera relevante el cruce de variables de autoidentificación étnica, área, estado civil y nivel de instrucción, con el objetivo de identificar otros elementos conexos a la división sexual del trabajo. A continuación, se citan los principales hallazgos de este estudio:

Tabla 1: Distribución del trabajo remunerado y no remunerado (horas por semana)

Área, etnia, estado civil, nivel de instrucción, grupos de edad y relación de parentesco		Tiempo total de trabajo remunerado		Tiempo total de trabajo no remunerado (tareas domésticas)	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
		Tiempo	Tiempo	Tiempo	Tiempo
Área	Nacional	51:36	46:15	9:09	31:49
	Urbana	52:30	45:39	9:15	30:32
	Rural	50:06	47:32	9:00	34:33
	Total	51:36	46:15	9:09	31:49
Autoidentificación étnica	<i>Indígena</i>	52:15	50:50	10:51	36:24
	Afrodescendiente	51:47	46:16	8:30	29:02
	Montubia/o	47:38	41:51	9:21	34:23
	Mestiza/o	51:55	45:59	9:01	31:28
	Blanca/o	49:19	44:28	10:23	30:02
	Total	51:36	46:15	9:09	31:49
Estado civil	Casado(a)	53:13	47:42	9:35	37:27
	Separado(a)	52:18	44:18	13:51	31:39
	Divorciado(a)	50:40	48:05	14:23	31:46
	Viudo(a)	46:18	43:17	19:25	31:00
	Unión libre	53:19	44:04	7:50	36:47
	Soltero(a)	47:26	46:37	7:56	21:13
	Total	51:36	46:15	9:09	31:49
	Nivel de instrucción	Educación Básica	51:42	46:15	8:50
Educación media		53:08	46:29	8:52	31:02
Superior		50:03	46:07	10:19	26:47

Nota: Adaptado de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2012, por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Con base en esta información se pueden comprender las diferencias estructurales en la división del trabajo en Ecuador. Se evidencia la diferencia alarmante con relación al trabajo no remunerado (TNR). Las actividades más comunes del TNR son: culinarias (52,58 %), mantenimiento del hogar (23,32 %), el cuidado de la ropa (16,95 %). Además, el TNR está compuesto por la industria de Servicios Sociales y Salud (13,89 %) compuesta por el cuidado de niños y niñas (76 %), actividades de solidaridad (10,19 %), cuidado de la salud (6,88 %) y el cuidado de personas con discapacidad (6,32 %) (INEC, 2015).

Además, en la reforma realizada al Código de Trabajo se establece la prohibición de despido y declaratoria de ineficaz del mismo en los casos de personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, debido al principio de inamovilidad que les ampara. Esta disposición constituye un aporte relevante en virtud de que se han reportado casos en los cuales la principal razón de despido ha sido precisamente la condición de gestación y maternidad (DPE, 2016).

6) Erradicación de la violencia contra las mujeres basada en el género

En materia de normativa secundaria, la Asamblea Nacional del Ecuador, aprobó la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) cuyo contenido hace referencia a las garantías necesarias para la igualdad de género, tanto en el espacio público como privado. Entre dichas garantías, menciona la participación de la mujer en la economía, por lo que es relevante tener en cuenta que esta norma establece lo siguiente:

- En el art. 7, literal f, sobre el enfoque de interseccionalidad, se debe identificar y valorar las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, físicas y otras que son parte simultánea de la identidad individual y comunitaria de las mujeres, y adecuar a estas realidades las acciones, servicios y políticas públicas destinadas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la atención, protección y restitución de derechos de la víctima.
- En el art. 9, numeral 14 (sobre los derechos de las mujeres) se señala la necesidad de reconocer sus derechos laborales, la garantía de la igualdad salarial entre

hombres y mujeres sin ninguna discriminación, y a evitar que tengan que abandonar su espacio laboral por causas de violencia.

Así también, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), considera como violencia económica y patrimonial a:

1. La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes muebles o inmuebles;
2. La pérdida, sustracción, destrucción, retención o apropiación indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales;
3. La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o la privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias;
4. La limitación o control de sus ingresos; y,
5. Percibir un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo (art. 10, literal d).

Además, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), señala la creación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres cuyos instrumentos de política pública son:

1. Plan Nacional de Desarrollo;
2. Agendas Nacionales para la Igualdad;
3. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes, formulado de manera participativa por el ente rector del Sistema;
4. Estrategias para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que serán formuladas de manera participativa y formarán parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (art. 19).

7) Participación política de las mujeres

Sobre la participación de las mujeres, el artículo 61 de la Constitución incorpora los derechos de participación en general, de conformidad con los estándares del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido reconoce, por ejemplo, el derecho a elegir y ser elegidos; participar en asuntos de interés público; desempeñar empleos y funciones públicas mediante un sistema que garantice la participación con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de condiciones para las personas con discapacidad y participación intergeneracional, entre otros.

Además, la Constitución prevé en su artículo 156 la creación de los consejos nacionales para la igualdad, entre los que se encuentran, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Este Consejo es el órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos

internacionales de derechos humanos, así como la creación de agendas que contengan directrices para la generación de política pública con enfoque de género.

Así también, la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017 señala entre sus políticas el objetivo de garantizar a las mujeres y personas LGBTI una vida libre de violencia. Y para tal efecto, en materia de violencia, establece entre algunos de sus lineamientos:

- d. Precautelar que los casos de delitos sexuales y contra la vida, sean protegidos por la justicia ordinaria y se excluyan del tratamiento de justicia indígena.
- f. Fortalecer la generación de registros administrativos, estadísticas e investigaciones sobre violencia de género que alimentan el Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014, p. 76).

En esta misma línea, el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” (2017-2021) señala como Objetivo 1: “Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas” (SENPLADES, 2017, p. 53), cuyas metas, en materia de igualdad de género, son:

- Reducir la brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres del 33,5 % al 28,7 % a 2021.
- Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 21,9 % al 18,4 % a 2021.

En este marco, el Estado ecuatoriano se encuentra en la obligación de formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres (CRE, 2008, art. 70) y bajo este contexto, el Gobierno, durante el ejercicio fiscal de 2018, designó 1 086 003,00 dólares al Consejo Nacional para la Igualdad de Género, lo que se justifica en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Finalmente, cabe resaltar que es fundamental que las políticas públicas se enmarquen en lo establecido en los instrumentos internacionales y la normativa nacional para la protección, promoción y tutela de los derechos, con el objetivo de que contribuyan a revertir la desigual participación de mujeres y hombres en la economía nacional. En otras palabras, se requiere del reconocimiento de la economía no remunerada del trabajo doméstico, la participación equitativa en espacios laborales y la generación de prácticas que enfrenten la violencia patrimonial.

Bibliografía

- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, No. 449.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2016). *Aportes de la Defensoría del Pueblo de Ecuador a las Observaciones realizadas al Sexto Informe Periódico de Ecuador al Comité de Derechos Humanos*. Quito: DPE.
- Defensoría Pública (2014). Oficio DP-DPG-2014-0135. Quito: DP
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2018). Desde hoy, trabajadoras no remuneradas del hogar se pueden afiliar en el portal web del IESS - Noticias - IESS. Recuperado de <https://www.iess.gob.ec>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2007). *Encuesta del Uso del Tiempo*, Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). *Encuesta del Uso del Tiempo*, Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2011). *Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*, Quito: INEC
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2017). Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva. Decreto Ministerial N° 033-2017. Quito, Ecuador.
- Organización de las Naciones Unidas. (2005). Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. *Resolución A/54/4* de 6 de octubre de 1999.
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981. Ratificada: 25 de noviembre de 2005.
- Secretaría Nacional de Planificación. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT_FINAL_0K.compressed1.pdf