

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGA CON  
MENCION EN DESARROLLO

LAS CONSTRUCCIONES SOCIALES DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA  
PÚBLICA ECUATORIANA. UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE PRODUCCIÓN  
Y EMPLEO 2013-2018

MARÍA SIVISAKA PROTSENKO

DIRECTORA: Mtr. MICHELLE BÁEZ ARISTIZÁBAL

QUITO, 2019

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mis padres por haberme apoyado desde el primer día en absolutamente todo. Por ser guías y además amigos.

A Bati por el aguante. Por los escapes, por haberme acompañado en el proceso y ayudarme a tomarlo con calma.

A las amigas y los amigos que le pusieron sabor y alegría a la carrera.

A mi directora de tesis Michelle por su orientación e interés en el transcurso de esta investigación.

## **Resumen o Abstract**

La búsqueda de la equidad de género es una compleja lucha emprendida décadas atrás y que tiene aún mucho camino por recorrer. Las exigencias sociales que en su nombre se hacen demandan transformaciones dentro de la estructura social de dominación patriarcal. Las políticas públicas se han ido consolidando como una de las herramientas que actualmente se orientan a tal objetivo. Sin embargo, para que su gestión sea efectiva, es preciso que desde su formulación, no perpetúen estereotipos sexo-genéricos.

De ahí, que el objetivo de esta investigación sea el dilucidar las representaciones sociales sobre las mujeres que se manejan desde la política pública ecuatoriana, con énfasis en el área económica y laboral. A partir del análisis de la construcción social de la población objetivo, de Schneider e Ingram, se realizará un recorrido por las políticas formuladas desde las principales instituciones encargadas de la inclusión laboral y económica a nivel nacional. Con ello buscamos comprender qué nociones sobre la mujer predominan en la formulación de políticas públicas ecuatorianas y analizar si ellas continúan separando las esferas productiva-reproductiva, relegando a la mujer a la segunda o cargándola con la responsabilidad de ambas, en detrimento del libre desarrollo de su potencial laboral y con condiciones menos favorables dentro del mercado laboral ecuatoriano, a comparación de sus pares del sexo masculino.

## **Tabla de contenido**

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Aproximaciones teóricas a las construcciones sociales y la formulación de políticas públicas .....</b>	<b>12</b>
1.1 La construcción social de la realidad .....	12
1.1.1 La asignación de roles sociales. ....	15
1.2 La construcción social en políticas públicas .....	19
1.2.1 La construcción social de grupos objetivo de una política pública.....	24
<b>El Género y el Patriarcado .....</b>	<b>31</b>
2.1 La construcción social del género y el patriarcado.....	31
2.1.1 El patriarcado y la dominación masculina. ....	31
2.1.3 Los roles. ....	38
2.1.4 Las Instituciones.....	41
2.1.5 Dependencia económica.....	42
2.1.6 El trabajo reproductivo.....	47
2.1.7 Rupturas. ....	50
<b>El contexto laboral ecuatoriano: La normativa y el estado de la situación .....</b>	<b>54</b>
3.1 El Ecuador y la normativa de género.....	55
3.2 La situación laboral.....	59
3.2.3 Las brechas de género en el contexto laboral ecuatoriano. ....	60
<b>Las construcciones sociales de las mujeres como población objetivo ¿Mujer económicamente autónoma o mujer vulnerable? .....</b>	<b>71</b>
4.1 Inclusión laboral: reglamentación, normativa y políticas.....	71
4.1.1 Derechos laborales para mujeres: sujeto-madre como protagonista. ....	73
4.1.1.1 <i>Sobre el trabajo no remunerado.</i> ....	75
4.1.2 La conciliación trabajo-familia encargada a la mujer. ....	76
4.2 Inclusión Económica y Social.....	77
4.2.1 Mujeres pobres y madres: ....	78
4.2.2 La Economía Popular y Solidaria como estrategia hegemónica: el microcrédito y el emprendimiento como política de inclusión económica femenina. ....	80
4.2.3 La mujer y el sistema financiero. ....	82
4.2.3.1 <i>Discriminación por género en el monto y acceso a crédito.</i> .....	83

4.2.4 Mujeres como grupo de atención prioritaria y extensión de labores domésticas.....	87
4.3 Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Ministerio de Finanzas .....	91
4.3.1 Las propuestas del CNIG. ....	91
4.3.2 El género en el Presupuesto General del Estado. ....	93
4.4 La posición del sujeto mujer en la política pública ecuatoriana: perpetuación del orden social establecido y la división sexual del trabajo .....	94
4.5 Las mujeres de la política pública ecuatoriana a la luz de la teoría de Schneider e Ingram .....	99
<b>Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>104</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>110</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>114</b>
Anexo 1: Figuras.....	114
<i>Figura 1:</i> Construcción social y diseño de políticas públicas.....	114
<i>Figura 2:</i> Clasificación de poblaciones objetivo de acuerdo a categorías poder y construcción social. ....	115
<i>Figura 3:</i> Oportunidades y riesgos de la distribución de cargas y beneficios. ....	115
Figura 4: Nivel Educativo de la población, por sexo. Fuente: INEC-Enemdu, diciembre 2017.....	116
<i>Figura 5:</i> Razones de no asistencia a un establecimiento educativo, por sexo: 2017 (población entre 5 y 24 años). ....	116
<i>Figura 6:</i> Distribución del tiempo del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo..	117
<i>Figura 7:</i> Tiempo total de trabajo por sexo, según área (horas y minutos). Fuente: INEC-Encuesta de Uso del Tiempo, 2012. ....	117
<i>Figura 8:</i> Condición de pobreza y uso del tiempo, por sexo. Fuente: INEC-Encuesta de Uso del Tiempo, 2012 .....	118
<i>Figura 9:</i> Aportación al PIB de las principales industrias de la economía y del trabajo no remunerado: 2013.....	118
<i>Figura 10:</i> Tasa de empleo global por sexo (incluye a personas ocupadas, asalariadas, independientes y no remuneradas). ....	119
<i>Figura 11:</i> Tasa de empleo adecuado/pleno. ....	119
<i>Figura 12:</i> Tasa de desempleo por sexo. ....	120
<i>Figura 13:</i> Tasa de subempleo por sexo. ....	120
<i>Figura 14:</i> Ingresos Laborales por sexo. ....	121

<i>Figura 15: Ingresos Laborales por sexo.</i> .....	121
<i>Figura 16: Edad de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017.</i> .....	122
<i>Figura 17: Sexo de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017</i> .....	122
<i>Figura 18: Sector de residencia de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017</i> .....	122
<i>Figura 19: Estado civil de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017</i> .....	123
<i>Figura 20: Ocupación de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017</i> .....	123
<i>Figura 21: Colocación de crédito a segmentos prioritarios a diciembre 2017. Número de operaciones y montos.</i> .....	123
<i>Figura 22: Colocación de crédito a segmentos prioritarios a diciembre 2017</i> .....	124
.....	124
<i>Figura 23: Usuarios del Bono de Desarrollo Humano y del Bono Variable, por sexo.</i> ..	124
<i>Figura 24: Beneficiarios del Crédito de Desarrollo Humano, por sexo.</i> .....	124
<i>Figura 25: Vulnerabilidad de usuarias de bonos y pensiones del MIES.</i> .....	125
Anexo 2: Tablas .....	126
Tabla 1 .....	126
<i>“Mensajes implícitos” del gobierno a cada tipo de grupo objetivo.</i> .....	126
Tabla 2.....	127
<i>Indicadores de mercado laboral, población de 15 años y más, según sexo.</i> .....	127
Tabla 3.....	127
<i>Estudiantes beneficiarios por sexo del Proyecto Mi Primer Empleo</i> .....	127
Tabla 4.....	128
<i>Beneficiarios de Banco del Pueblo a nivel nacional, desgregado por sexo Número de operaciones y monto otorgado</i> .....	128
Tabla 5.....	128
<i>Beneficiarios de Banco del Pueblo a nivel provincial, desgregado por sexo Número de operaciones y monto otorgado</i> .....	128
Tabla 6.....	129

<i>Colocación de créditos por provincias, desagregado por sexo, a septiembre 2018.</i>	
<i>Número de clientes, número de operaciones y monto entregado .....</i>	129
Tabla 7.....	129
<i>Sujetos de crédito de la Economía Popular y Solidaria, por sexo y segmento .....</i>	129
Tabla 8.....	130
<i>Propiedad de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, por sexo: 2010.....</i>	130
Tabla 9.....	130
<i>Presupuesto General del Estado: Recursos devengados destinados a reducir brechas de equidad .....</i>	130
Tabla 10.....	131
<i>Grupos objetivos de mujeres en la clasificación de Schneider e Ingram de acuerdo a poder y construcción social .....</i>	131
Tabla 11.....	132
<i>“Mensajes implícitos” del gobierno a cada tipo de grupo objetivo de mujeres.....</i>	132
Tabla 12.....	133
<i>Cuadro comparativo de las Agendas Nacionales para la Igualdad de Género 2014-2017 y 2018-2021.....</i>	133
Anexo 3: Imágenes de mujeres en las rendiciones de cuentas y páginas oficiales de las instituciones .....	141
Imágenes Ministerio del Trabajo: Informe de Gestión 2014 .....	141
Imágenes Instituto de Economía Popular y Solidaria: Rendición de cuentas 2014.....	142
Imágenes Instituto de Economía Popular y Solidaria: Rendición de cuentas 2015 .....	142
Imágenes Instituto de Economía Popular y Solidaria: Rendición de cuentas 2017 .....	142
Imágenes BanEcuador B.P.: Informe de gestión 2017.....	143

## **Introducción**

En las últimas dos décadas, las políticas públicas, específicamente de género, y con enfoque de género se han levantado como una gran ola en toda América Latina. Tratados y conferencias internacionales, Objetivos de Desarrollo Sostenible, apartados en las Constituciones nacionales, planes y programas estatales, son los medios e instrumentos que buscan exigir y garantizar los progresos en materia de equidad de género. La formulación de políticas públicas en materia de género emerge como respuesta a una necesidad y exigencia social y política planteada en el escenario público por colectivos feministas y respaldada por organismos internacionales (ONU Mujeres, 2011, GUCHIN 2010, Benavente y Valdés 2014, Atlas de Género 2017).

En el caso ecuatoriano, existe un marco legal, y unas políticas públicas que buscan empujar al Estado a implementar medidas urgentes para cambiar la imperante estructura de dominación de género; por mencionar algunos están la ratificación del Ecuador en 1995 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convención de Belém do Pará, su suscripción a La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); en 2013 la Resolución sobre los Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género de la OEA, la creación de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBTI de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la creación del Consejo Nacional de Igualdad de Género. En temas como salud, educación, toma de decisiones y participación política, trabajo, entre otras, se enfatiza cada vez más en la urgencia de orientar recursos e instrumentos de política para superar las brechas históricas de desigualdad. Todo ello pondría en evidencia la creciente institucionalización y transversalización del enfoque de género dentro de la política pública.

Sin embargo, sucede que muchas de las políticas públicas formuladas con el objetivo de reducir brechas de inequidad de género, están atravesadas por construcciones sociales propias de una visión de mundo patriarcal, en donde se contempla y se retrata a las mujeres en un rol que las victimiza y/o las ubica como personas dependientes o grupos de atención prioritaria. La población objetivo de las políticas públicas asimila mujer con madre y perpetúa los roles



tradicionales de responsabilización de la mujer respecto a las tareas de cuidado, reproducción social, trabajo no remunerado, entre otros. Se mantiene entonces una división sexual sexista del trabajo productivo-reproductivo, encomendando a la mujer las funciones no remuneradas, en detrimento de su desarrollo y autonomía económica-profesional.

De acuerdo a Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone “las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (2008, pág. 125). Esta capacidad de influir sobre la realidad y cambiar, o dar solución a situaciones problemáticas, se ve moldeada por diversos elementos que forman parte del diseño de la política pública; uno de ellos, la elección de la población objetivo, donde incursionan una serie de “construcciones sociales” que influyen en el direccionamiento de las acciones de la intervención pública, afectan la efectividad de sus resultados e incluso en el financiamiento que se le pueda otorgar.

En el Ecuador, las políticas públicas destinadas a las mujeres en la última década se mostrarían elaboradas a partir de construcciones sociales fruto de una perspectiva asistencialista y paternalista.

De acuerdo a Mónica Guchin (2010), a partir del análisis de Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, del proceso constituyente y su Constitución 2008, concluye que la población objetivo de mujeres a la que generalmente se encuentra orientada la política pública ecuatoriana, ya sea en materia de empleo, salud o educación; es seleccionada en base a categorías de vulnerabilidad, extrema pobreza, discapacidad, maternidad, entre otras. Esto quiere decir que del universo de mujeres ecuatorianas, solo se selecciona como destinatarias de intervención pública a las que se construye socialmente bajo la condición de pobres y víctimas; además sucede que se las hace responsables de la vida y derechos de otros, es decir, la protección de sus derechos o provisión de servicios se da en búsqueda de cubrir el bienestar de las personas a cargo de la mujer (Guchin, 2010).

Las construcciones sociales, de acuerdo a Schneider e Ingram (2010), tienen que ver con la creación de narrativas que dan forma al mundo. Para las autoras, los formuladores de políticas públicas, generalmente, construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, y distribuyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar tales construcciones.

Entre las distintas construcciones sociales que puedan tener diversos formuladores de políticas, existe una pugna, dado que, la que logre predominar o sea elegida, influirá tanto en la entrada de la problemática en la agenda, como en el diseño de la política; así como en la elección de herramientas y los patrones de participación social.

En el caso ecuatoriano, las mujeres ecuatorianas en la política pública aparecen muchas veces como población objetivo no diferenciada, en tanto que las políticas se formulan como “neutrales”; en otros casos, en que son la población objetivo, se tiende a construirlas como sujetos vulnerables y dependientes. (Respecto a esto tratará el Capítulo III.)

La acogida de la política por parte de la sociedad y la población objetivo es también relevante. Una determinada política puede ser recibida de manera positiva, puede provocar resistencias o también indiferencia; pueden afectar la imagen y reputación política de la institución encargada y puede provocar cambios, simbólicos o materiales, en la población-objetivo como en la ciudadanía en general.

Un ejemplo de la política pública ecuatoriana podría ser la reglamentación del trabajo doméstico remunerado, donde se establece que deben ganar el salario básico unificado, ser afiliadas obligatoriamente al IESS y la garantía de otros tantos derechos laborales con los que antes no contaban. Esta política tuvo resistencia, por un lado, por quienes menospreciaban el trabajo, que realizaban y consideraban que no debían ganar “tanto”, además de los empleadores que solían aprovecharse de ese trabajo; no obstante, y ventajosamente, esa regulación mejoró las condiciones de muchas trabajadoras y obligó a que la gente se replanteara la magnitud del trabajo que realizan y bajo qué condiciones de desigualdad se las obligaba a hacerlo.

De ello se deriva que el análisis de la construcción social de poblaciones objetivo en el diseño de políticas públicas, ayude a explicar por qué ciertas políticas, que son elaboradas para resolver situaciones problemáticas, pueden tener resultados contrarios en su aplicación, fracasar en sus propósitos nominales e incluso perpetuar injusticias y una ciudadanía desigual. De ahí la importancia de analizar en esta investigación, qué construcciones sociales han influido en la específica problematización de la cuestión de género en el país, cuáles están en pugna y de qué actores provienen.

### ***Preguntas de investigación***

Se propone aquí responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las construcciones sociales acerca de las mujeres como población objetivo de la política pública ecuatoriana de producción y empleo desde 2013? Para complementar esta pregunta principal, añadiremos dos preguntas secundarias: ¿A qué grupo de mujeres se dirigen de manera específica las políticas públicas ecuatorianas de empleo y producción desde el año 2013?; y ¿A qué contexto y proceso responden las construcciones sociales de esta población objetivo?

### ***Enfoque teórico***

El abordaje que se propone aquí dista de las investigaciones ya realizadas en la materia, refresca el análisis del diseño de política pública y expande el área de aplicación del marco de construcciones sociales de población objetivo de las autoras norteamericanas Anne L. Schneider y Hellen Ingram (2010). Formulada como una lectura crítica al proceso de elección y concepción de poblaciones objetivo, este trabajo busca examinar cómo la construcción social de una población objetivo que eligen, manipulan o elaboran los decisores políticos, afecta al diseño y efectividad de una política pública.

También se busca analizar si esta misma construcción social, con su cadena de consecuencias sobre el diseño y efectividad de la política, responde a viejos o nuevos imaginarios sobre el género; y, si estos últimos son legitimados por la sociedad en general y responden a las necesidades y demandas de la población objetivo; o si simplemente, son impuestos desde arriba, ya sea por la permanencia y predominancia de concepciones patriarcales, en la sociedad y/o en los formuladores de políticas, o por simple ignorancia y desconocimiento de los cambios y transformaciones inminentes, en materia de género.

### ***Estructura de la investigación***

Para tales propósitos la investigación será presentada con la siguiente estructura. Un primer capítulo de tipo teórico y metodológico donde se expondrá en primer lugar la teoría sobre La Construcción Social de la Realidad de Peter Berger y Thomas Luckman (1968) y posteriormente la Construcción Social de la Población Objetivo en las Políticas Públicas de las autoras Anne Schneider y Helen Ingram (2010). Aquí se presentará a detalle su método de

aplicación de la teoría a estudios de políticas públicas específicas. En este capítulo también se expondrá la aplicación de la teoría de Schneider a Ingram al caso específico de las políticas públicas de género en México, realizado por Revilla Solís en 2015, la cual será clave en tanto servirá de modelo para el análisis a realizarse en este trabajo de investigación.

El segundo capítulo explorará ampliamente la estructura social del patriarcado, el cómo la instauración de un sistema de dominación masculina deriva en una jerarquización entre los géneros y la división sexual de tareas, actividades, espacios, atributos, entre otros, que subordina a la mujer.

En el capítulo tercero se presentará un contexto de la situación laboral en el país, tanto de la normativa existente al respecto como de las cifras y estadísticas de empleo, desempleo, tiempo destinado a trabajo remunerado y no remunerado, entre otras, desagregadas por sexo para evidenciar las brechas existentes en el mercado laboral y la inequitativa y patriarcal distribución del tiempo y de las tareas, de acuerdo al sexo.

Finalmente en el capítulo cuarto se realizará el análisis de las políticas públicas de producción y empleo enfocadas en mujeres desde el 2013, desde la teoría de la construcción social, con la finalidad de comprender de qué manera algunas instancias del Estado contemplan a las mujeres ecuatorianas en materia económica; y si tal manera de considerarlas favorece o no su independencia y progreso económico y ayuda a reducir las brechas de desigualdad.

En la parte final de la tesis se expondrán las conclusiones y recomendaciones del estudio realizado.

### ***Metodología***

Este trabajo de investigación ha sido llevado a cabo mediante una metodología de tipo cualitativa. En la primera etapa del mismo, hubo un proceso exploratorio guiado por una amplia lectura de autoras feministas, indagación sobre la creciente entrada de la temática de género en la política pública, y revisión de análisis realizados por diversas instituciones a nivel latinoamericano sobre cuáles continúan siendo las áreas más críticas respecto a la inequidad de género. A partir de ello se decidió poner el foco en el ámbito laboral, productivo y económico pues se encontró que es el área donde se encuentran aún grandes desafíos para la inclusión

plena de la mujer; la posición que ella ocupe en este sector refleja de manera bastante clara la manera en que se concibe la división sexual del trabajo (si se continúa separando lo productivo de lo reproductivo en detrimento de lo segundo asignado al género femenino) y por ello está concatenada directamente con la autonomía y empoderamiento femenino.

Se realizaron tres entrevistas a distintas funcionarias del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, por ser este el mecanismo especializado del Estado y órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres, mediante la transversalización del enfoque de género en las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público; la formulación de políticas públicas para disminuir las brechas de inequidad; y el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Se buscó mediante los diálogos entablados esclarecer el panorama respecto a la situación concreta de la mujer ecuatoriana; conocer qué avances se han producido en los distintos ejes que la Institución toma en cuenta, qué políticas se están llevando a cabo en cada uno de ellos y qué falta por hacer. Al conversar sobre cuáles son los puntos más críticos o con mayores desafíos, hubo un acuerdo respecto a la violencia de género y al tema de la distribución del cuidado del hogar y de la familia. Sobre este último se mencionó que en el país prevalece a nivel micro y macro una estructura sexista de división del trabajo que continúa delegando el trabajo no remunerado, de manera casi exclusiva a la mujer; esto, complica la inserción femenina en el mercado laboral y acarrea varias desventajas para su desenvolvimiento productivo y calidad de vida.

Así, surgió el interés por descubrir la situación de la mujer en el ámbito laboral y económico ecuatoriano; dilucidar cómo es concebida por el Estado, si se favorece su inserción laboral, si existen medidas para paliar la inequidad y las brechas de género existentes, si se hace frente al problema de la distribución de tareas no remuneradas y de cuidado y cómo todo ello influye en la posición social de la mujer y en sus posibilidades de desenvolvimiento.

A partir de la revisión documental como técnica de análisis predominante se buscó desentrañar las construcciones sociales de las mujeres inmersas en la política pública, ya sea en la manera en que se las ubica como población objetivo, el tipo de política en las que se las

toma en cuenta o prioriza, el uso retórico de su imagen y en la manera en que se las presenta, exacerbando ciertos atributos o roles.

Para evidenciar si aún se mantiene la matriz patriarcal de división de trabajo que responsabiliza a las mujeres del hogar y les dificulta la plena inserción laboral, se decidió indagar las acciones concretas que desde el Estado se llevan a cabo para paliar la situación de inequidad existente. Así se seleccionaron las Instituciones públicas encargadas de inserción económica, política laboral y acceso público a recursos financieros como son el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto de Economía Popular y Solidaria y BanEcuador B.P., cuya gestión se abordará en el capítulo cuarto. El análisis a realizarse se emprenderá a partir de la revisión documental de los informes de rendición de cuentas anuales del período 2013-2018, de los informes de programas y planes en ejecución, de la información y documentos facilitados por algunas de las instancias y por la información expuesta en las páginas web oficiales de las instituciones.

El criterio de selección de las instituciones tiene que ver con aquellas que tienen funciones respecto a la esfera laboral y de inclusión económica. A continuación se describe la labor de cada una para comprender su relevancia para este trabajo investigativo.

a) El Ministerio de Trabajo (MDT) declara en su página web que su misión es "ser una institución que busca la justicia social en el sistema de trabajo, de una manera digna y en igualdad de oportunidades" (Ministerio del Trabajo). A partir de ello se podría deducir que incluye la igualdad de género en la igualdad de oportunidades, no obstante, este aspecto nunca se explicita como objetivo. Este Ministerio resulta de suma importancia para el análisis que se pretende llevar a cabo en esta investigación dado que es "la Institución rectora de políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano del servicio público, que regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales" (Ministerio del Trabajo).

Los documentos a revisarse de esta institución serán aquellos obtenidos de su página web oficial de las secciones de servicios, transparencia y rendición de cuentas, junto con los informes de planes y programas en ejecución entre 2013 y 2018. Se incluirán también la Ley de Justicia Laboral 2015 y las reformas a la LOSEP año 2015. Se carece de información

adicional debido a la falta de respuesta por parte de la institución a los pedidos realizados formalmente para el propósito de este trabajo.

b) Otra de las instituciones que se han elegido para el presente estudio es El Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador por ser la cartera de Estado que tiene a su cargo programas enfocados en la inclusión económica femenina. No obstante cabe resaltar que es una institución de índole social que no tiene atribuciones respecto a crear oportunidades laborales por ejemplo, sino que la inclusión económica se ve reducida al sistema de aseguramiento contributivo que maneja. Esta institución es la rectora en definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios para la superación de las brechas de desigualdad; sus acciones de inclusión económica y social hacen énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, en busca de promover el desarrollo y la movilidad social ascendente, en el marco de fortalecer la economía popular y solidaria.

c) BanEcuador B.P. es una institución financiera relativamente nueva pues fue creada mediante Decreto Ejecutivo número 677, publicado en el Registro Oficial número 512 del 1 de junio de 2015 que inició sus operaciones desde el 9 de mayo de 2016. Es un banco público orientado a atender las necesidades de la economía popular, rural y urbana y que se presenta a sí mismo como con enfoque inclusivo y con énfasis en la asociatividad, con créditos adaptados a las condiciones de los pequeños y medianos sectores productivos y, con horarios adecuados a las actividades de los productores, comerciantes y campesinos. (BanEcuador)

BanEcuador señala que otorga financiamiento a grupos de atención prioritaria divididos en 5 grupos: Unidades productivas individuales y familiares conformadas por familias emprendedoras y mujeres beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, que trabajan y cultivan la tierra, crían animales, producen bienes, elaboran artesanías, se dedican al comercio y/o brindan servicios; unidades productivas asociativas u organizaciones de la economía popular y solidaria cuyo fin es la producción principalmente agropecuaria, comercialización de cosechas, comercialización de bienes y servicios, el auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria; unidades productivas comunales u organizaciones vinculadas por relaciones de

territorio, familiares, étnicas, de género, de edad, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, producen, comercializan, distribuyen o consumen bienes o servicios bajo los principios de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria; pequeñas y medianas empresas PYMES de producción, comercio y/o servicios; y, emprendedores que cuenten con iniciativas productivas, con especial preferencia por jóvenes, profesionales recién graduados y personas en general que no disponen de experiencia en actividades económicas independientes.

BanEcuador es una de las instituciones públicas encargada de otorgar productos y servicios financieros a la ciudadanía ecuatoriana, entre los que se encuentran los Créditos de Desarrollo Humano, que son los créditos otorgados a beneficiarios del BDH, que como ya se ha señalado son en su mayoría mujeres. Así ha sido elegido como parte de este análisis puesto que el acceso a recursos financieros resulta un factor imprescindible para que las mujeres puedan dar vida y desarrollar sus emprendimientos y por lo tanto generar autoempleo y desenvolverse económicamente mediante el autoempleo, a alta de otras posibilidades laborales.

Mediante su página web se ha podido acceder a los dos informes de rendición de cuentas disponibles, el de 2016 y el de 2017; y, mediante una solicitud formal al ex-gerente general Economista José Rafael Silva León que ha facilitado información de los productos y servicios financieros que ofrecen y estadísticas de la colocación de créditos entre 2017 y 2018 a nivel provincial y nacional.

d) El Instituto de Economía Popular y Solidaria ha sido elegido para la presente investigación por haber sido señalado en la sección de avances de políticas públicas sobre empleo y producción dentro de la Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021, como la institución que ha impulsado en mayor medida la inclusión económica de las mujeres.

La institución busca fomentar y promover la Economía Popular y Solidaria a la que define como una alternativa económica que fomenta la asociatividad y privilegia al ser humano sobre el capital. Plantean 3 objetivos entre los que está el crear capacidades para que los actores de la EPS se consoliden como sujetos económicos-sociales-políticos que participan en el nuevo régimen del buen vivir; crear condiciones su desarrollo mediante el acceso a factores productivos y la coordinación y articulación de políticas y acciones; generar oportunidades y



espacios para el fortalecimiento y dinamización de los procesos de producción, distribución, circulación, financiamiento, comercialización y consumo de los bienes y servicios de los actores de la economía popular y solidaria (Intituto de Economía Popular y Solidaria).

Esta institución se rige por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, publicada en el Registro Oficial 444, de 10 de mayo de 2011, la cual contiene un avance importante desde la perspectiva de género al reconocer, al menos en papel, a las unidades económicas populares dedicadas a la economía del cuidado; con ello reconoce a las personas que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenibilidad de la vida, tareas invisibilizadas que han sido asignadas tradicionalmente a las mujeres.

Se incluye además un breve análisis del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, por ser “el órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, y responsable de asegurar la igualdad de género” (Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021, pág. 28), mediante “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas, orientadas hacia la garantía del derecho de igualdad y no discriminación” (2018, pág. 49).

El CNIG se crea en correspondencia a la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad de 2014, tras un período de 5 años en el que el CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres) mediante el Decreto Ejecutivo de 2009, entra en un proceso de transición para la definición de la institucionalidad pública encargada de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, conformándose la Comisión de Transición. Su existencia responde a la Constitución del año 2008, que es la que crea los Consejos Nacionales para la Igualdad entre ellos el de Género, como órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos.

Para el análisis de la gestión de estas instituciones fue elegida como pertinente la teoría de Anne Schneider y Helen Ingram (2010) acerca de cómo la construcción social de la población objetivo de una política pública afecta a tal población y la efectividad de la intervención pública pues se buscó en esta investigación determinar de qué manera se concibe a la mujer ecuatoriana desde la política pública y si esa concepción, aun fuertemente marcada por una visión patriarcal, limita las posibilidades de desarrollo laboral y económico femenino. El análisis se armó además con la teoría sobre la dominación masculina, las relaciones de género

dentro del sistema patriarcal y el trabajo no remunerado con autores como Pierre Bourdieu, Simone de Beauvoir, Kate Millet y Silvia Federici para desde tal perspectiva analizar la problemática persistencia de la estructura patriarcal en la gestión pública.

## **Aproximaciones teóricas a las construcciones sociales y la formulación de políticas públicas**

¿De qué manera las construcciones sociales influyen en la formulación de una política pública? ¿En qué medida la elección de la población objetivo de una política pública se ve afectada por las construcciones sociales? El presente capítulo explica el proceso de construcción social de la realidad a partir de Peter Berger y Thomas Luckmann (1968) y aborda la propuesta teórica de Anne Schneider y Helen Ingram (2010) sobre la configuración de grupos objetivo, marcada por construcciones sociales de decisores políticos. Así mismo se presentará la aplicación de la teoría de Schneider e Ingram al contexto de las políticas públicas de género, realizada por la autora mexicana Revilla Solís a manera de guía a la investigación presente.

### **1.1 La construcción social de la realidad**

Como vimos en la sección introductoria de este documento, Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone (2008) afirman que la formulación y el diseño de una política pública parte de la percepción de un problema social como un problema de interés público que requiere intervención estatal. Esta percepción implica la confluencia de dos factores; el factor objetivo, de que el problema existe realmente y, el factor subjetivo de que ese algo ha sido construido, reconstruido o concebido socialmente como algo problemático.

Los problemas entonces son concepciones de condiciones definidas subjetivamente como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de solución; para su identificación se realiza un cálculo político basado principalmente en valores y construcciones sociales. Las construcciones sociales son producto de un ejercicio mediante el cual se da forma al mundo y pueden coexistir varias, en pugna. Estas definiciones incluyen elaboración de imágenes, fijación de estereotipos y asignación de valores a objetos, personas, acontecimientos y relaciones, elementos que luego sirven para operacionalizar las políticas públicas (Schneider, Ingram, & DeLeon, 2010).

Estas construcciones sociales -que tan importantes resultan pues marcan el camino de una intervención pública y pueden llegar a determinar cambios y transformaciones en la vida de un grupo de personas-, ¿de dónde vienen? Peter Berger y Thomas Luckmann en su obra *La*

*construcción social de la realidad*, publicada por primera vez en 1966, indagan sobre los procesos de construcción social de la realidad, y el objeto de estudio de la sociología del conocimiento, que es el proceso mediante el cual un conocimiento determinado termina estableciéndose como realidad.

La tesis fundamental de los autores es que “la realidad se construye socialmente” (1968, pág. 11). Berger y Luckmann explican que la realidad se establece como resultado de una relación dialéctica entre el ser humano y el mundo social, donde ambos aparecen en calidad de productor y producto. Esto sucede debido a un complejo proceso: el ser humano, en colectivo, crea y dota de sentido al mundo que lo rodea; sin embargo, con el paso del tiempo, y la llegada de nuevas generaciones, se pierde el recuerdo de ese origen humano y lo creado se asimila como realidad independiente. Ante este mundo independiente, el individuo se somete y se moldea. Esta interacción recíproca determina la posición del individuo frente al mundo social donde olvida su cualidad de productor y llega a apreciar la realidad como dada, totalmente naturalizada y trascendental frente a su insignificante y finita presencia.

La realidad se le presenta de tal o cual forma al ser humano mediante una particular relación de conocimiento que entabla con ella; como conocimiento se entiende “la certidumbre de que los fenómenos son reales y de que poseen características específicas” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 11). Así, un individuo común “vive en un mundo que para él es "real", aunque en grados diferentes, y "sabe", con diferentes grados de certeza, que este mundo posee tales o cuales características” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 11). Esto nos revela la existencia de una *relatividad social*, es decir, la presencia de “diferencias observables entre sociedades, en razón de lo que en ellas se da por establecido como "conocimiento"” (1968, pág. 13), y como “realidad”. Lo que significa que la experiencia de un hombre de la realidad y el conocimiento que llegue a tener de la misma viene influenciada directamente por su específico contexto social; la realidad no es universal, lo que es real para uno no lo es para otro y, el conocimiento de uno en determinada materia diferirá del conocimiento de otro. La importancia del contexto y de la historización es clave para el entendimiento del poder de las construcciones sociales y por lo mismo, será abordado con mayor profundidad más adelante.

A partir de tales aclaraciones, Berger y Luckmann explican que existen procesos específicos mediante los cuales un cuerpo de "conocimiento" llega a quedar establecido socialmente como

"realidad". Se conjugan para ello la construcción de la sociedad como realidad objetiva y la construcción de la sociedad como realidad subjetiva.

Para entender la construcción de la sociedad como realidad objetiva vale profundizar en ciertos aspectos de la teoría de Berger y Luckmann. Ellos explican la formación del ser humano como un producto de su interacción con un “ambiente natural determinado... [y] un orden cultural y social específico mediatizado por los otros significantes” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 66). Un ser humano, a raíz de que se moldea y se adapta socialmente, puede escapar a las influencias de su naturaleza y construir su propia naturaleza o producirse a sí mismo. Esta capacidad de auto-producirse que implica la influencia de factores y formaciones socio-culturales, evidencia la posibilidad de inmensas variantes de producciones; evidencia así mismo que el organismo y el yo solo pueden y deben ser entendidos dentro del contexto social particular en que se formaron.

El mundo donde se desenvuelve el hombre consta empíricamente, de acuerdo a los autores, de orden, dirección y estabilidad. Sin embargo, tales atributos tampoco son naturales, “el orden social no se da biológicamente ni deriva de datos biológicos en sus manifestaciones empíricas” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 71); el orden social es explicado por Berger y Luckmann rescatando nuevamente la relación dialéctica de producción y autoproducción del hombre para con el mundo social.

De acuerdo a los autores, el orden social es un orden de tipo institucional que aparece, (o mejor dicho se crea), gracias a un proceso de *habituación* e *institucionalización* de prácticas y creencias. La *habituación* hace referencia a que, por la constante repetición de una actividad, esta se convierte en un hábito, pauta o rutina; esta conversión lleva a que pueda reproducirse fácilmente, economizando esfuerzos y restringiendo las opciones y decisiones frente a una determinada situación. Que una acción se “habitualice” y se convierta en rutina conlleva a que, dentro del depósito general de conocimiento, se dé por establecida.

El proceso de *habituación* prepara el terreno para la institucionalización, que debe su existencia a la “tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 74). La institucionalización así significa que por tipificación y habituación social, se ha establecido socialmente que ciertas acciones específicas pertenecen o

son ejecutadas por tal o cual grupo de actores, también especificado. Esto tiene suma relevancia en lo que concierne a la creación y posterior solidificación de todo tipo de roles, incluyendo los roles familiares y de género.

Dado que la institucionalización es resultado de un proceso, cada institución cuenta necesariamente con una historia, de la cual es producto. La presencia de este elemento de *historicidad* es clave, pues como explican los autores, le otorga a la institución una cualidad de trascendencia, de vida independiente del individuo, ante quien se impone y a quien ordena pautas específicas de comportamiento. Como resultado de esa “independización”, la institución adquiere a la vez un factor de *objetividad*; y, con la transmisión generacional del mundo institucional, tales elementos se reafirman y hacen cristalizar a la institución en algo que cuenta con “realidad propia...dada, inalterable y evidente por sí misma” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 80). Llega entonces el individuo a olvidar que “la objetividad del mundo institucional (...) es una objetividad de producción y construcción humanas” (1968, pág. 81). En la medida en que la institución significa orden social, mecanismos de *legitimación* y *control* se instaurarán sobre el individuo para mantener el *statu quo*.

**1.1.1 La asignación de roles sociales.** El que el orden institucional o el mundo social se establezcan objetivamente como extraños e independientes del ser humano responde al fenómeno denominado reificación, que implica:

Una aprehensión de fenómenos humanos (...) de los productos de la actividad humana como si fueran algo distinto de los productos humanos, como hechos de la naturaleza, como resultados de leyes cósmicas, o manifestaciones de la voluntad divina. La reificación implica que el hombre es capaz de olvidar que él mismo ha creado el mundo humano, y, además, que la dialéctica entre el hombre, productor, y sus productos pasa inadvertida para la conciencia. El mundo reificado es, por definición, un mundo deshumanizado, que el hombre experimenta como facticidad extraña como un *opus alienum* sobre el cual no ejerce un control mejor que el del *opus proprium* de su propia actividad productiva (...) la relación real entre el hombre y su mundo se invierte en la conciencia. El hombre, productor de un mundo, se aprehende como su producto y la actividad humana como epifenómeno de procesos no humanos. Los significados humanos no se entienden como productores de un mundo, sino, a su vez, como producidos por la "naturaleza de las cosas (Berger & Luckmann, 1968, pág. 115).

Este fenómeno entra en juego en el momento mismo en que el ser humano lo ve como algo externo tras eliminar su conciencia de creador y posicionándose como producto. El orden institucional cuando aparece en términos reificados se presenta como algo natural que debe ser

como es, independiente de la voluntad y acción humanas. Con la asunción de esta “naturalidad” se le concede un carácter ontológico, que llega incluso a posicionarlo como “necesidad y destino”, al que debe resignarse.

Este mundo donde el individuo se mueve y experimenta como el más próximo, se denomina de acuerdo a Berger y Luckmann, *la realidad de la vida cotidiana*. Está organizado de manera coherente como mundo intersubjetivo de *sentido común*, sobre la base de una correspondencia colectiva de significados, en donde cada individuo conoce (no necesariamente es consciente de ello) y comparte con otros actitudes y rutinas ya establecidas y por tanto experimentadas subjetivamente como normales, naturales y auto-evidentes. Este conocimiento implica la aprehensión del otro mediante “esquemas tipificadores”, mediante la atribución de determinadas características y la creación de *roles*, que guían la interacción bajo pautas de relacionamiento reconocidas socialmente como normales o adecuadas. Así un sujeto actúa diferente si se trata de una interacción con un hombre o una mujer, con un jefe o súbdito, con un vendedor, con alguien desconocido o familiar.

Este mundo que se le presenta a todo individuo, desde el momento que nace, como estructura social objetiva, se le impone mediante la mediatización y socialización de otros significantes. La manera en que éstos le introduzcan el mundo social indicará al individuo su lugar dentro de la estructura. La *internalización* de este mundo se lleva a cabo mediante un proceso de *socialización*, de mediatización con carga cognoscitiva a la vez que emocional, que le permite al individuo ver al mundo como una realidad de la que él forma parte a través del cumplimiento los *roles* que le han sido socialmente otorgados, que internaliza y se apropia al punto que los va configurando como parte integral de su identidad.

El individuo llega a ser lo que los otros significantes lo consideran. Éste no es un proceso mecánico y unilateral: entraña una dialéctica entre la auto-identificación y la identificación que hacen los otros, entre la identidad objetivamente atribuida y la que es subjetivamente asumida (Berger & Luckmann, 1968, pág. 166).

De acuerdo a los autores, el orden institucional se origina en estos *roles*, en la tipificación de “quehaceres propios y ajenos”. El proceso de tipificación no implica solamente acciones concretas sino que también incluye formas de acción; las formas de acción se tipifican y se objetivan, incluso lingüísticamente (con un vocabulario correspondiente a cada acción y tipo

de acción) permitiendo que se vuelvan aprehensibles independientemente de su realización individual y procesos subjetivos.

La tipificación de roles que implica el vincular acciones y formas de acción a determinado actor y escenario significa instaurar pautas de lo que es un comportamiento institucionalmente adecuado, un comportamiento “normal”, socialmente aceptado. Este conocimiento que “se objetiva socialmente (...) como un cuerpo de verdades válidas en general acerca de la realidad” donde “cualquier desviación radical que se aparte del orden institucional aparece como una desviación de la realidad” (Berger & Luckmann, pág. 87) es inicialmente un cuerpo de conocimiento pre-teórico, de receta, transmitido y compartido por todos, que, posteriormente en ciertos caso puede elaborarse de manera más compleja en pro de funciones de mantenimiento y legitimación.

Al desempeñar un rol, el individuo determina su auto-experiencia y la auto-aprehensión, se produce una identificación. No obstante esta es parcial, solamente “una parte del yo se objetiviza como ejecutante de esta acción” (Berger & Luckmann, pág. 95), conformándose un “yo social” a partir de la objetivación de un segmento del yo de acuerdo a las tipificaciones socialmente disponibles. Esto implica que el individuo en tanto actor o ejecutante de terminado *rol* logra marcar distancia de su acción; el actor no es su acción, esta no es toda su identidad.

La relevancia de los roles radica pues, en dos puntos, primero en que representan el orden institucional, los roles permiten que la institución se manifieste empíricamente a través de la “experiencia de individuos concretos”; y segundo, en que son el medio por el cual los individuos participan en el mundo social, ya que “al internalizar dichos "roles", ese mismo mundo cobra realidad para ellos subjetivamente” (Berger & Luckmann, pág. 95). La internalización de un rol involucra la identificación subjetiva para con él y sus normas apropiadas; los roles implican una forma de conocer el mundo y una forma de presentarse en el mundo.

Cuando, por el proceso de socialización, el individuo aprehende el mundo social como *verdad objetiva*, lo internaliza a la vez en tanto *realidad subjetiva*, ubicándose socialmente como un



*tipo* de persona y organizando alrededor de ella su identidad, derivando en que “todos en gran medida son lo que se supone sean” (Berger & Luckmann, pág. 203).

Las pautas de comportamiento de un determinado rol se organizan alrededor de la porción del cúmulo de conocimiento de una sociedad que le es distribuida socialmente. Es decir, que a cada rol le pertenece, por distribución social, un conocimiento específico sobre cierta área del conocimiento general que se maneja socialmente. La división del trabajo es la que contribuye a la multiplicación de roles y su correspondiente asignación de conocimiento. Como a cada rol corresponde determinada actitud y/o determinado tipo de actor, los cuales son accesibles objetivamente y verificables empíricamente, llega a suceder que esta distribución social de conocimiento y actitudes se vea igualmente naturalizada y reificada. La reificación de un rol implica que se elimina la distancia subjetiva que el individuo puede establecer entre él y determinado "rol" que desempeña; en este proceso puede así reificarse la identidad misma, a partir de una identificación absoluta del individuo con sus tipificaciones socialmente atribuidas, esto deriva en que “el individuo es aprehendido nada más que como ese tipo” y que por el nivel de reificación, el rol se vea “como un destino inevitable en el cual el individuo puede alegar que no le cabe responsabilidad alguna” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 117).

Las definiciones de la realidad y los roles como hemos visto son socialmente construidos. Y, el hecho de que logren imponerse y fijarse con tanta fuerza se debe a que su construcción está en manos de individuos concretos con *poder* social, es decir “poder de producir la realidad” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 151). Sin embargo, grupos con poder hay varios y esta variedad implica una disputa de definiciones de realidad que buscan ubicarse como la predominante.

Esta rivalidad entre definiciones tiene una base socio-estructural, intereses sociales concretos que atraen a individuos a adscribirse a ella en calidad de portadores, difusores y defensores; los autores llaman a este caso particular de conexión entre una definición particular de la realidad y un interés de poder concreto, ideología. “Lo que distingue a la ideología reside más bien en que el mismo universo general se interpreta de maneras diferentes que dependen de intereses creados concretos dentro de la sociedad de que se trate” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 155).

En conclusión, la definición de la realidad de una sociedad marcaría la manera en que los individuos la ven y por tanto como se desenvuelven en ella. La configuración de la identidad de un individuo se da en una relación dialéctica con la sociedad, dependiendo fundamentalmente, su origen, mantenimiento, refuerzo e incluso transformación, en procesos sociales. Y, si bien tanto esa definición de la realidad, como las instituciones que la sustentan y los roles que se originan en ella se naturalizan, reifican y tienden a persistir en el curso de la historia por una suerte de efecto de inercia, como mencionan los autores, “la institucionalización no es un proceso irreversible” (Berger & Luckmann, 1968, pág. 105), su fuerza, alcance e influencia puede disminuir si se dan necesarios cambios radicales en la estructura social.

## **1.2 La construcción social en políticas públicas**

Con la finalidad de transformar o modificar la situación de dominación a la que las mujeres han sido sometidas históricamente, la sociedad y el Estado han emprendido varias acciones. Las políticas públicas constituyen uno de los instrumentos que desde el Estado se manejan para superar las brechas históricas de desigualdad en temas como salud, educación, toma de decisiones y participación política, trabajo, entre otras.

La formulación y el diseño de una política pública parte de la percepción de un problema social como un problema de interés público que requiere intervención estatal. Para Subirats et al. “las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (2008, pág. 125). La percepción de un problema implica la confluencia de dos factores; el factor objetivo, de que el problema existe realmente y, el factor subjetivo de que ese algo ha sido construido, reconstruido o concebido socialmente como algo problemático.

Los autores se basan aquí en la perspectiva constructivista para comprender cómo una situación objetiva puede considerarse problema. Esta nos indica que existe una clasificación social y posteriormente una clasificación política a partir de las cuales se configura como problema a una situación objetiva. Debido a que en la construcción colectiva influyen las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación, la realidad social debe “aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el

tiempo y el espacio” (2008, pág. 126); y debe entenderse que la percepción de un problema público depende tanto de las concepciones de los formuladores de las políticas públicas como de las personas afectadas por el mismo.

No obstante, no se debe olvidar que existen condiciones objetivas sobre el problema “que permiten graduaciones importantes sobre la significación social de los distintos problemas” (2008, pág. 126) lo que define, un rol para el analista de políticas públicas que implica el “identificar los procesos, los actores y los argumentos que se usan para que tales situaciones objetivas se perciban y definan como problemáticas y merecedoras de una intervención pública” (2008, pág. 126). Por esta razón, ya que un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política, la definición de un problema público es esencialmente política.

Los problemas entonces son concepciones de condiciones definidas subjetivamente como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de solución; para su identificación se realiza un cálculo político basado principalmente en valores y *construcciones sociales*. Las construcciones sociales son producto de un ejercicio mediante el cual se da forma al mundo. Estas definiciones incluyen elaboración de imágenes, fijación de estereotipos y asignación de valores a objetos, personas, acontecimientos y relaciones, elementos que luego sirven para operacionalizar las políticas públicas, (Schneider, Ingram, & DeLeon, 2010).

Dado que la percepción de mundo puede variar de un grupo a otro, en el proceso de definición de una problemática tiene lugar una pugna de construcciones sociales, un conflicto entre los distintos grupos de actores y su percepción del problema; “los actores involucrados tratan de convertirse en los «propietarios» o depositarios legítimos del problema” (Subirats et al., 2008, pág. 136). Entonces, se abre campo a una lucha de poder entre diversas “historias causales”, cuyo objetivo fundamental es el reconocimiento, o la imposición, de una “hipótesis causal” predominante que estructurará la futura intervención pública.

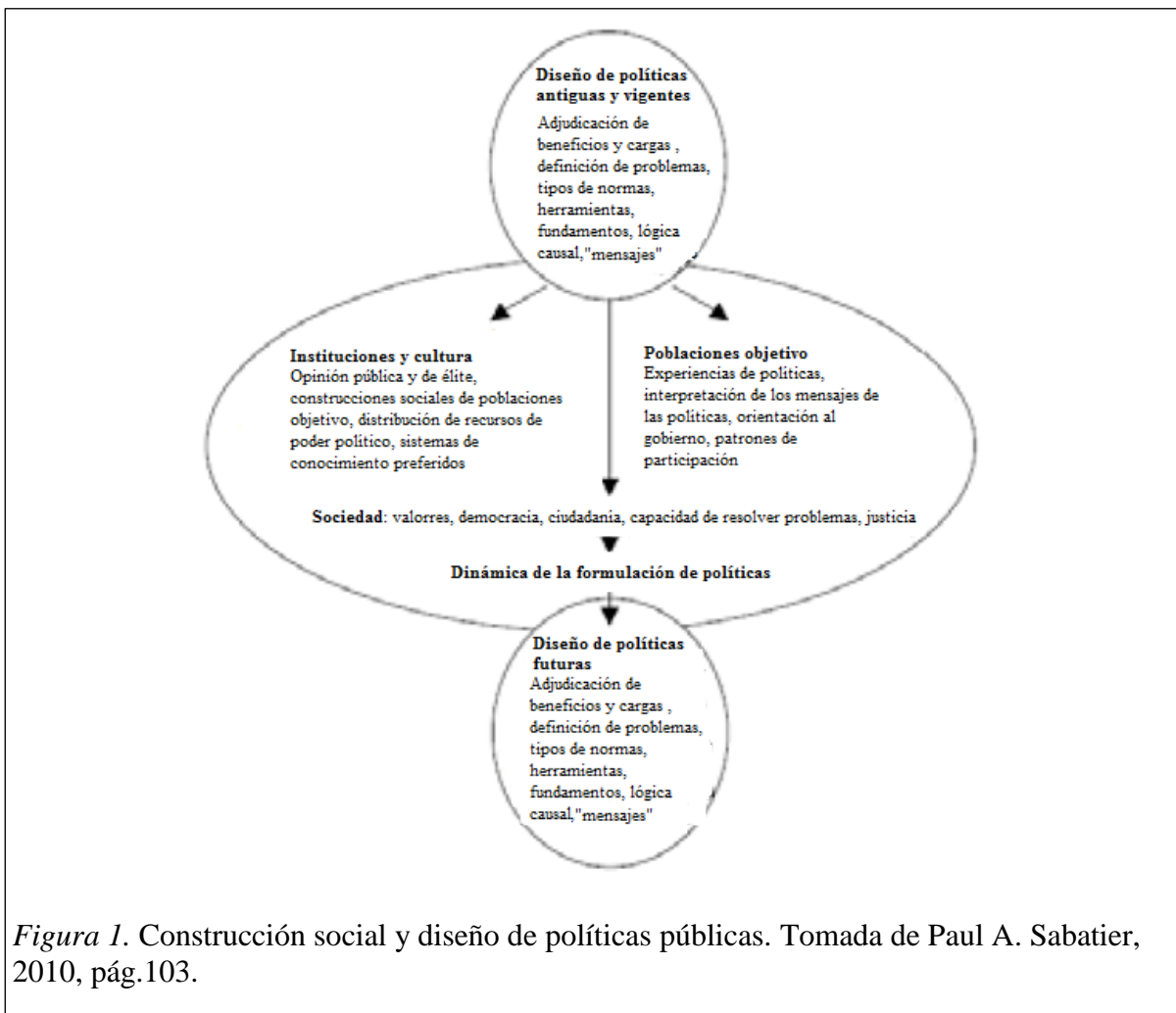
El debate conflictivo que se articula en función de las “historias causales” implica que los actores, en la definición del problema, recurran a una determinada “atribución de causalidad, repulsa y responsabilidad” (Subirats et al., pág. 136) es decir, los actores, en las narraciones que construyen para describir problemas imputan la responsabilidad de la situación problemática al comportamiento de otro grupo social y es, a partir de ello que reivindican

como derecho el exigir una acción por parte del gobierno para detener o remediar la problemática.

Así, definir un problema va de la mano con identificar tanto los grupos que padecen sus efectos negativos, como el origen de los mismos; designar qué grupo causa el problema y a quién debe orientarse la acción solucionadora. La delimitación de grupos sociales que se da mediante la creación de historias causales en la definición del problema incluye entonces, imprescindiblemente, un “proceso de designación simbólica”, mediante el cual “los diferentes actores manipulan imágenes y símbolos que les permiten reforzar su discurso” (Subiratset al., pág. 136). La «historia causal» ganadora es la que logra imponerse como “la más plausible” de acuerdo a lo que se conoce del problema, “y/o la más deseable políticamente en función de los intereses y valores de los actores implicados en el proceso de definición de dicho problema” (Subirats et al., pág. 138).

Los gestores de políticas públicas son quienes están en capacidad de elegir, tomando en cuenta varios factores, cuál construcción servirá de base para su acción pública y a ella la pueden manipular y moldear a gusto. Las poblaciones objetivo, dependiendo de sus recursos y poder pueden influenciar en sus propias construcciones y acceder de una manera deliberada a políticas de las que desean obtener algo.

Para Schneider e Ingram la construcción social del grupo objetivo resulta importante porque influye en la entrada de la problemática en la agenda, afecta el diseño de la política, repercute en la elección de herramientas y modifica los patrones de participación social (Figura 1). La acogida de la política por parte de la sociedad y la población objetivo es también relevante; puede ser recibida de manera positiva, puede provocar resistencias o también indiferencia; pueden afectar la imagen y reputación política de la institución encargada y puede provocar cambios, simbólicos o materiales, en la población-objetivo como en la ciudadanía en general.



Esta forma de abordar las políticas públicas, desde el marco de construcción social reconoce que el diseño de políticas tiene consecuencias sociales y políticas fundamentales, que van más allá del bienestar material, pues repercuten en la reputación social, en la capacidad de participación social y política de algunos sectores de la población y en su relación con el gobierno y el resto de la sociedad; en este mismo sentido, el modo en que se manejan tales construcciones afecta las imágenes del gobierno y la eficacia de sus acciones; los diseños de las políticas envían mensajes implícitos acerca de la importancia de sus problemas para el gobierno y si su inclusión puede ser efectiva (Schneider, Ingram, & DeLeon, 2010).

La teoría de las construcciones sociales se introdujo en análisis de políticas públicas en la década de los ochenta con el concepto de *construcción social de las poblaciones objetivo* de las estadounidenses Anne Schneider y Helen Ingram. Las autoras plantearon con esto “que los

formuladores de políticas públicas generalmente construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, y distribuyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones” (Schneider, Ingram, & DeLeon, pág. 99). Enfatizan la importancia explicativa del análisis de la construcción social de poblaciones objetivo como parte del diseño de políticas públicas en cuanto esclarece muchos casos de políticas públicas fallidas, que “no logran resolver problemas públicos importantes, perpetúan la injusticia, no respaldan las instituciones democráticas y producen una ciudadanía desigual” (2010, pág. 99).

El marco de Schneider e Ingram reconoce y quiere visibilizar las consecuencias sociales y políticas que el diseño de políticas tiene, además de sobre el bienestar material, sobre la reputación social, participación pública y relacionamiento con el gobierno de algunos sectores de la población. Enfatiza nociones como la reputación, la imagen y la posición social frente a las tradicionales de poder político vinculado a recursos económicos y políticos.

Las autoras consideran a las construcciones sociales de los grupos objetivo como atributos políticos importantes que orientan la acción de los formuladores de políticas, a la vez que éstos pueden manipularlas de acuerdo a su interés al construir sus bases políticas. Tal manipulación de imágenes en el proceso político conlleva a un tratamiento diferencial de los diversos grupos objetivo, respecto a los *beneficios* que se les otorga y las *cargas* que se les impone.

Las autoras resaltan el hecho de que las construcciones sociales pueden calar tan profundo en la sociedad, que tanto los poderes del Estado como la ciudadanía llegan a considerarlas como algo natural y/o hegemónico, difícil de cuestionar. Se entiende entonces que, como los diseños de políticas públicas construyen socialmente a las poblaciones objetivo, tienen la capacidad de reproducir una cultura institucional prevaleciente con sus respectivas relaciones de poder y construcciones sociales o bien pueden alejarse de tal patrón y plantar las condiciones para un cambio y construcciones alternativas.

La designación de construcciones sociales que marca el rumbo de una política pública tiene además consecuencias en las orientaciones políticas y patrones de participación de los grupos objetivo frente al gobierno, quien puede mediante la política inhibir o alentar la movilización de organizaciones de base.

**1.2.1 La construcción social de grupos objetivo de una política pública.** Anne Schneider y Helen Ingram construyen una tipología sobre los grupos objetivo mediante la intersección de dos variables, su poder político y sus construcciones sociales, que determinará la orientación de la política pública y otros elementos de su diseño. La dimensión de poder político del grupo objetivo indica el alcance de sus recursos políticos principalmente, como si es “numeroso, unido, fácil de movilizar, adinerado, hábil, bien posicionado, centrado en temas de su interés y acostumbrado al voto, a relacionarse con funcionarios públicos, etc.” (2010, pág. 108). La dimensión de construcciones sociales hace referencia a la valencia o reputación positiva o negativa del grupo, que al final lo lleva a posicionarse públicamente como digno o no de atención política, considerando en qué medida contribuye al bienestar general.

Mediante la intersección de las dimensiones de poder, en el eje vertical, y construcciones sociales, en el eje horizontal, las autoras crean una matriz donde clasifican a los grupos objetivo en cuatro etiquetas, que si bien han sido fijadas, no impiden que un grupo pueda, por diversas circunstancias, transitar de un casillero a otro o hallarse en un punto intermedio. De la posición de un grupo objetivo en tal clasificación depende la atención que reciba por parte de los decisores de políticas públicas, si en la intervención pública se les otorgará beneficios o si se les atribuirán cargas o castigos (ver Figura 2).

El primer grupo, con un alto nivel de poder y recursos políticos y con una construcción social positiva, ha sido denominado como grupo *privilegiado*. Tal denominación hace referencia a que la intersección de los dos factores los ubica en una posición en que son percibidos socialmente como personas merecedoras importantes en la jerarquía política y social y el bienestar público. Debido a ello tienen mayor probabilidad de ser objetivo de políticas públicas en las que reciban beneficios; y, en el caso de que les imponga una carga será de tipo voluntaria más que obligatoria y con alguna justificación respectiva.

Los grupos *contendientes* son aquellos con recursos políticos en abundancia pero que son considerados negativamente ante el ojo público. Se los ve como como egoístas, poco confiables y moralmente sospechosos y por tanto, si bien pueden recibir beneficios por su peso político, estos serán son confidenciales, ocultos y difíciles de identificar. Cuando se les imputan cargas a los contendientes, su cumplimiento puede ser obstaculizado y desafiado por su poder político.

El tercer grupo es de los denominados *dependientes*, su construcción positiva los presenta como merecedores, en términos de compasión y piedad; no obstante carecen de poder político lo que reduce drásticamente su recepción de beneficios, que en el caso de darse son limitados por normas o pruebas previas. La falta de un rol significativo en la creación de la riqueza nacional hace que la ayuda a estos grupos, sea reducida en tiempos de bonanza y, sea la que primero experimentar reducciones en tiempos de ajuste presupuestario; su poco poder político les impide exigir de manera efectiva. Por último, los beneficios que se les llegan a proveer tienen mayor peso retórico que material y de financiación; importa la imagen que muestren los formuladores de políticas frente a estos grupos, pero solo en casos absolutamente necesarios se les otorga recursos.

El grupo de los que carecen tanto de poder político como de construcciones sociales positivas se denomina el grupo de los *desviados*, y son quienes son Tomadas en cuenta en las políticas públicas para cargas y sanciones desproporcionadas. Son “una especie de subclase permanente (...) y se los culpa de muchos de los males de la sociedad” (Ingram, Schneider, & DeLeon, 2010, pág. 110), esta responsabilidad negativa atribuida hace que predomine sobre ellos una política del castigo. Los desviados no tienen los recursos de poder para luchar y son considerados por el público como no merecedores de algo mejor. Difícilmente un formulador de política pública se arriesga a ir contra tal opinión pública otorgándoles beneficios y, preferentemente se apoyará en el discurso de asuntos de seguridad pública para seguir aplicando castigos, cargas y sanciones sobre ellos.

Cabe reiterar que la clasificación no fija líneas tajantes entre los grupos. Existen muchos casos que conjugan de una manera distinta los factores o que representan casos excepcionales; poblaciones objetivo que carecen de todo tipo de construcción social pero que tienen poder político; grupos que protestan contra sus construcciones sociales pues hay variedad de percepciones sobre sus atributos; grupos que están “en tránsito”, moviéndose de una posición a otra. Este último caso, señalan las autoras es el respectivo a contendientes emergentes, como las feministas y activistas por los derechos de los homosexuales, que mientras pierden simpatías van ganando poder político.



		<b>Construcción Positiva Merecedores</b>	<b>Negativa No merecedores</b>
<b>Poder Fuerte</b>		Favorecidos Empresarios Clase media Veteranos de guerra Grupos militares Científicos	Contendientes Clase alta Sindicatos grandes Minorías: homosexuales, grupos feministas (menos poderosos que los demás) Elites culturales/intelectuales Grupos ambientalistas
	<b>Débil</b>	Dependientes Niños/as Madres Incapacitados Tercera edad Indígenas Personas en situación de pobreza	Desviados Criminales Adictos Pandillas Narcotráfico Enfermos de SIDA Homosexuales Personas de la calle

*Figura 2:* Clasificación de poblaciones objetivo de acuerdo a categorías poder y construcción social. Tomada de Revilla Solís, 2015, p.7. Fuente: Schneider, Anne e Ingram Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and policy.

Es importante además reconocer que los contextos sociales, culturales y, evidentemente políticos varían de un país a otro por lo que un grupo poderoso en una localidad puede ser considerado desviado en otra. Finalmente, se presenta también el caso en que las políticas subdividen a las poblaciones objetivo, tomando el grupo con la mejor construcción positiva, que traerá más apoyo electoral u otro tipo de beneficio al formulador, proporcionándoles un mejor trato y considerándolos para más intervenciones políticas.

Como se ha planteado, la particular conjunción que se dé entre el poder político y la construcción social de un grupo objetivo determinará su posición frente a la política pública. Las autoras examinan el modo en que el gobierno trata a los clientes durante la implementación de la política, evidenciando que los grupos objetivo merecedores generalmente son clientes de programas más amplios, con servicios profesionalizados, mayor presupuesto y recursos, probablemente mayor cobertura mediática, entre otros; mientras que los no merecedores reciben asistencia precaria.

Las autoras sostienen que los diseños de las políticas configuran la experiencia de los grupos objetivo pues les dan a entender, mediante el envío de “mensajes implícitos”, la importancia de sus problemas para el gobierno y su posibilidad efectiva de participación (ver Tabla1).

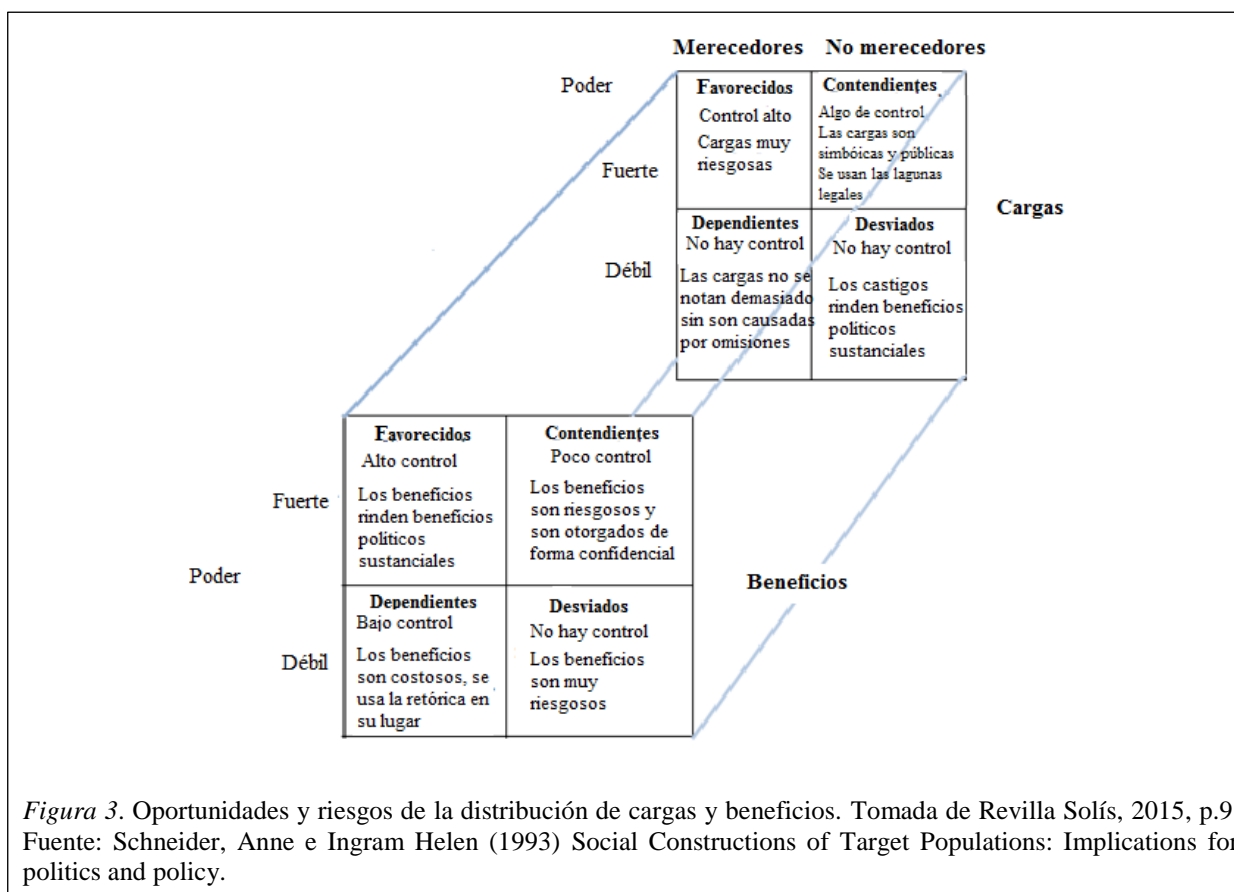


Figura 3. Oportunidades y riesgos de la distribución de cargas y beneficios. Tomada de Revilla Solís, 2015, p.9. Fuente: Schneider, Anne e Ingram Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and policy.

Los diseños de las políticas además dan forma a las instituciones y a la cultura en general, por los “los efectos instrumentales (recursos) de las políticas (tales como nuevas reglas y nuevas organizaciones) como los efectos retóricos/simbólicos (interpretativos)” (Schneider, Ingram, & DeLeon, pág. 103). Lo que implica la presencia de un “impacto en la opinión pública y de élite, en las construcciones sociales de grupos objetivo, en la distribución de recursos de poder político e incluso en la legitimidad de diversos sistemas de conocimiento” (2010, pág. 103), como puede ser el conocimiento político o conocimiento científico/profesional.

**Tabla 1***“Mensajes implícitos” del gobierno a cada tipo de grupo objetivo.*

	<b>Favorecidos</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviados</b>
<b>Mensajes</b>				
Personal	Buenos, inteligentes.	Problemáticos	Vulnerables, con necesidad, necesitados.	Malos, peligrosos
Sus problemas son...	Públicos e importantes	En conflicto con otros	Responsabilidad del sector privado	Su propia responsabilidad
El gobierno te debe tratar	Con respeto	Con precaución o miedo	Con lástima	Con odio, sin respeto
<b>Orientaciones</b>				
Hacia el gobierno	Evasiva pero con apoyo	Vigilante, desconfiado	Desinteresado, pasivo	Enojo, opresión
Hacia sus propios intereses	Coincide con intereses públicos	Conflictivo con los demás	Responsabilidad privada	Responsabilidad personal
Hacia las demandas de otros	No es legítimo	Rivales competitivos	Más importantes que los propios	Privilegios simples
Hacia el “juego político”	Abierto, se puede ganar	Uso de poder de la forma ruda	Jerárquico y elitista	Uso del poder abusivo
<b>Participación/ Movilización</b>				
Voto, grupos de interés	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Potencial privado	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Interacción ciudadana	Tiene mucho alcance	Los objetivos son más importantes que la implementación	El cliente debe iniciar el contacto	Se evita

*Nota:* Tomada Revilla Solís, 2015, p. 12. Fuente: Schneider, Anne e Ingram Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and policy.

El esquema muestra que los mensajes enviados a la sociedad emanan directamente de una pre-concepción de los grupos que, a través del diseño de la política pública, refuerza los

estereotipos. La acción política se apoya en narrativas, discursos, imágenes, símbolos, etc. que enfatizan determinado aspecto del grupo objetivo de acuerdo a los fines propuestos para la política.

Las autoras, citando a Paul Pierson (1993) rescatan que los efectos de la política pública pueden ser “materiales,” “instrumentales” o “de recursos”, si es que los objetivos de la política se persiguen y hacen cumplir con autoridad política o recursos económicos o, efectos “simbólicos,” “interpretativos” o “retóricos,” los que enfatizan las construcciones sociales y dejan el objetivo de la política en aseveraciones sin ningún mecanismo o recurso específico para materializarlo. En el caso de poblaciones con poco poder político seguramente se optará más por los efectos de segundo tipo para no tener que recurrir a grandes gastos; no obstante esta distinción, las autoras señalan que casi todos los impactos materiales tienen mensajes simbólicos vinculados. Es importante entonces mencionar que la elección de las herramientas de las políticas con los fundamentos, al basarse en construcciones sociales positivas y negativas tiene implicancias en la efectividad de la política pública.

Schneider e Ingram reconocen que las construcciones sociales se originan en múltiples fuentes y que, aunque los diseños de políticas son solamente una de las muchas influencias que crean y perpetúan los estereotipos, ejercen un “poderoso refuerzo de las construcciones sociales, las relaciones de poder prevalecientes y las culturas institucionales” (2010, pág. 114). Por ello, es común, que en la formulación de una política pública, especialmente los políticos electos, “respondan, perpetúan y contribuyan a la creación de las construcciones sociales de grupos objetivo anticipando la aprobación o aceptación públicas” (2010, pág. 115). Este refuerzo de las imágenes predominantes prioriza el factor del *merecimiento* en la distribución de política pública sobre todo desde líderes políticos que guían sus decisiones preocupados por la reelección. En conclusión, los líderes electos responden a las presiones de intereses bien organizados, anticipando siempre los riesgos electorales en el caso de tomar posiciones contradictorias a los valores dominantes.

Los estereotipos e imágenes socialmente legitimadas que se incorporan en las políticas, si bien han calado tan hondo en la cultura e institucionalidad al punto que son aceptados como y con una autenticidad incluso incuestionable, pueden ser el punto de partida para la protesta y el cambio. El cambio de las construcciones sociales de grupos objetivo puede darse por el medio

de la acción y presión social, entre otros; pero las autoras rescatan la enorme fuerza y ventaja que el diseño de políticas públicas tiene en este propósito, por su enorme cantidad de recursos movilizables y estructuras de oportunidad que se proveen, intencionadamente o no, en los diseños de las políticas, para que los grupos objetivo puedan influir en sus propias construcciones sociales.

A partir de la teoría sobre la construcción social de la realidad de los autores Peter Berger y Thomas Luckmann se realizó la aproximación a la propuesta teórica de Schneider e Ingram. Con la lectura de estas autoras fue posible vislumbrar que es bastante considerable la medida en que las construcciones sociales influyen en la formulación de una política pública; la concepción de la problemática con su entrada en la agenda pública, la elección de herramientas, la interacción con la población objetivo e incluso las consecuencias en su participación política, son factores que se ven fuertemente afectados por el tipo de construcción existente sobre una población, en conjunción con su poder.

Los esquemas elaborados por las autoras donde clasifican a la población objetivo y señalan los mensajes que el gobierno les envía en su interacción y, el traslape que de ellos y todo el método de Schneider e Ingram que realiza.

## El Género y el Patriarcado

En este capítulo se analizará la construcción social del género y el patriarcado y sus resultantes relaciones de género; la división sexual del trabajo con el trabajo doméstico no remunerado como condición de la dependencia económica de la mujer; y la crítica a la binariedad del género y la organización heterosexual de la sociedad. Todo esto nos dará una imagen más clara del panorama económico de las mujeres dentro de la organización patriarcal del mundo.

### 2.1 La construcción social del género y el patriarcado.

A partir de la comprensión de la realidad como un producto social que se reifica y posiciona como natural, se procederá con la descripción del proceso mediante el cual esta misma construcción y reificación se realiza en materia de relaciones de género. Para ello este trabajo se basará principalmente en la *Política sexual* (1970) de Kate Millet, *La dominación masculina* (2000) de Pierre Bourdieu y *El segundo sexo* (1962) de Simone de Beauvoir.

**2.1.1 El patriarcado y la dominación masculina.** La escritora feminista estadounidense Kate Millet, resulta clave al momento de abordar el patriarcado y las relaciones de género como fenómenos construidos socialmente. Millet define al patriarcado como la “institución en virtud de la cual una mitad de la población (es decir, las mujeres) se encuentra bajo el control de la otra mitad (los hombres)” (1970, pág. 70). Esta institución organiza el mundo de una manera tal en que todas las vías del poder (industria, academia, ciencia, finanzas, policía y ejército) terminan en manos masculinas, logrando la instauración de un sistema estable y difícil de combatir.

Millet ve a la institución del patriarcado como “una constante social tan hondamente arraigada que se manifiesta en todas las formas políticas, sociales y económicas [y] también en las principales religiones” (Millet, pág. 71), sin embargo, con diversidad tanto histórica como geográfica. Para explicarla de mejor manera, emprende en su *Política Sexual* (1970) un exhaustivo análisis de los aspectos ideológicos, biológicos, sociológicos, económicos,

educacionales, antropológicos y psicológicos que intervienen en la configuración y establecimiento del patriarcado y las relaciones de género que de él derivan.

El patriarcado o dominación masculina, su origen, sus elementos y sus efectos también han sido ampliamente estudiados por el sociólogo francés Pierre Bourdieu; en su obra *La dominación masculina* (2000) emprende un análisis y descripción detallada de varios de los elementos constitutivos y resultantes de las relaciones de poder y dominación hombre-mujer. Para este autor, la dominación masculina es un fenómeno configurado histórica y socialmente, de manera arbitraria; y, comprende a las relaciones de subordinación que de ella resultan como manifestaciones de una naturalización y biologización de lo social interiorizadas tanto en hombres como mujeres y sedimentadas en esquemas de percepción, pensamiento y acción que aportan al mantenimiento y perpetuación del orden social establecido de la diferenciación sexual binaria.

Por su parte, la escritora feminista francesa Simone de Beauvoir teoriza sobre el tema explicando que es la presencia de dos categoría humanas la que implica un conflicto, una pugna donde “cada una quiere imponer a la otra su soberanía (y) si una de las dos es privilegiada, se impone a la otra y se dedica a mantenerla en la opresión” (Beauvoir, 1962, pág. 27). La que logra imponer su superioridad, en este caso la categoría masculina, se establece como absoluta y eterna. Es, sobre esta relación que se edifica la supremacía del hombre.

Siendo hombres quienes han hecho y compilado las leyes, han favorecido a su sexo, y los jurisconsultos han convertido las leyes en principios» (...) Legisladores, sacerdotes, filósofos, escritores y eruditos, todos ellos se han empeñado en demostrar que la condición subordinada de la mujer era voluntad del Cielo y provechosa para la Tierra (...) han puesto teología y filosofía a su servicio (...) voluntad de auto-justificación más o menos hábilmente enmascarada (Beauvoir, 1962, pág. 8).

Así, la Historia y sus instituciones la han hecho los varones, quienes triunfantes han instituido un sólido sistema apoyado en el sometimiento de la mujer.

El patriarcado, el sistema de valores y creencias que los hombres han creado a su imagen y semejanza para moldear y regir el mundo configuraría así lo que es, en palabras de Bourdieu “el orden de las cosas” y al que Beauvoir igualmente hace referencia cuando explica que a

manera de *destino* se instauran para hombres y mujeres actitudes y disposiciones sexualmente diferenciadas. Prefigurado socialmente e inculcado desde su nacimiento, a veces de manera explícita, otras de manera más sutil, por los educadores, la familia y sociedad, este *destino* determina la desventajada posición de las mujeres en la división del trabajo y su consecuente subordinada posición social.

La existencia de un “*orden de las cosas*” implica que una situación específica con respecto al género se ha establecido como realidad debido a un proceso “de *deshistorización* y de *eternización relativas* de las estructuras de la división sexual y de los principios de división correspondientes” (Bourdieu, 2000, pág. 3). Haciendo referencia con ello a la existencia de mecanismos históricos e instituciones que se encargan de hacer aparecer como eternos ciertos fenómenos, lo que implica naturalizar y borrar o neutralizar su origen.

Este proceso de *deshistorización* es el mismo al que Berger y Luckmann hacen referencia con el término de “reificación”, en el que se olvida el proceso de producción humana. Bourdieu profundiza esta explicación aduciendo que:

Las apariencias biológicas y los efectos indudablemente reales que ha producido, en los cuerpos y en las mentes, un prolongado trabajo colectivo de socialización de lo biológico y de biologización de lo social se conjugan para invertir la relación entre las causas y los efectos y hacer aparecer una construcción social naturalizada (los «géneros» en cuanto que hábitos sexuales) como el fundamento natural de la división arbitraria que está en el principio tanto de la realidad como de la representación de la realidad. (Bourdieu, 2000, pág. 6)

Se concluye de esto que la realidad a la que nos enfrentemos en cuanto a relaciones de género, son relaciones de dominación producto de una construcción social arbitraria que se ha impuesto como naturaleza. Y, el orden social impuesto como naturaleza si bien tiende a perpetuarse puede ser combatido o transformado; en el caso específico del género es algo que se está buscando enérgicamente al cuestionar el origen y sustento de las construcciones sociales que subordinan la mujer al hombre. Por ello, para Schneider e Ingram la importancia de las construcciones sociales en el diseño de las políticas públicas es crucial pues tienen la capacidad o de reproducir la cultura prevaleciente con sus respectivas relaciones de poder y construcciones sociales o bien alejarse de tal patrón y plantar las condiciones para un cambio y construcciones alternativas.



**2.1.2 No es biología.** Kate Millet sostiene que aunque la religión patriarcal, la opinión pública e incluso la ciencia supongan que “las distinciones psicosociales descansan sobre diferencias biológicas observables entre los sexos” (Millett, 1970, pág. 73) y que consideren que la cultura al modelar la conducta, solamente colabora con la naturaleza, en realidad la diversidad de temperamentos, papeles y posiciones de hombres y mujeres no derivan en absoluto de la naturaleza humana, sino que son producto del patriarcado. Así, la supremacía masculina radica “al igual que los demás credos políticos...en la aceptación de un sistema de valores cuya índole no es biológica” (Millett, pág. 74). Para Millet, esta capacidad del patriarcado de establecerse como natural, junto con su la universalidad y longevidad es “tal vez [su] mayor arma psicológica” (Millett, pág. 124).

La autora afirma que “muchas de las distinciones comúnmente reconocidas a ambos sexos en lo que atañe al temperamento, al papel social y, en particular, a la posición, se asientan sobre una base esencialmente cultural, y no sobre la mera biología” (Millett, pág. 76). La autora exclama que el género ha sido “definido como la estructura de la personalidad conforme a la categoría sexual” (Millett, pág. 77), una definición construida cultural y socialmente.

Simone de Beauvoir comparte también la idea de que la feminidad y la masculinidad son constructos sociales. En sus palabras “Si ya no hay hoy feminidad, es que no la ha habido nunca” (Beauvoir, 1962, pág. 2), refiere a como no se puede sostener la creencia de la existencia de entidades fijas e inmutables con caracteres determinados y diferenciados, por sexo o incluso etnia. Pregona que el cuerpo es “el instrumento de nuestro asidero en el mundo” (1962, pág. 17), sujeto a un proceso de formación que lo orienta a experimentar el mundo de manera muy distinta según moldeado de un modo u otro. La base biológica para Beauvoir no puede constituir un destino petrificado, ni debería ser la semilla de la jerarquía entre sexos que condena a la mujer a un papel subordinado.

Millet retoma la distinción que Robert Stoller hace en *Sex and gender* (1968) respecto al sexo, de carácter biológico, y al género, de índole psicológica y cultural. Stoller expone que “el vocablo género no tiene un significado biológico, sino psicológico y cultural. Los términos que mejor corresponden al sexo son “macho” y “hembra”, mientras que los que mejor califican el género son “masculino” y “femenino”; éstos pueden llegar a ser independientes del sexo (biológico)” ( Stoller, 1968, pág. 78, citado por Millet 1970) . Esta posibilidad de

independencia resulta de que “el papel genérico depende de ciertos factores adquiridos independientes de la anatomía y fisiología de los órganos genitales” (Millett, 1970, pág. 78). Esto demuestra la posibilidad de que el género sea opuesto a su base fisiológica, ya que el primero es una formación histórica, humana y arbitraria.

Señala la autora partir de tal explicación, que incluso la personalidad psicosexual es producto del aprendizaje de lo que de acuerdo a las expectativas sociales se considera “propio de cada género en lo concerniente al temperamento, al carácter, a los intereses, a la posición, a los méritos, a los gestos y a las expresiones” (Millett, pág. 80). Es decir, por medio de un proceso de socialización el individuo desde la infancia se somete a un condicionamiento y una regulación de lo correspondiente a cada género, desarrollando su identidad genérica, temperamento y roles a partir de una serie de pautas de acción y pensamiento ligadas a las exigencias sociales inherentes al género.

Beauvoir coincide en la existencia de este condicionamiento social de lo sexual. A partir de la frase “no se nace mujer: se llega a serlo” (Beauvoir, pág. 109), esta autora explica en detalle que existe un proceso de aprendizaje de la condición de mujer. Para ella resulta más que evidente que “es el conjunto de la civilización el que elabora ese producto” (Beauvoir, pág. 109).

Esto, implica que las condiciones sociales a las que nos encontramos definen lo masculino y lo femenino, formando con ello un binarismo y dicotomización con dos formas de vivir y experimentar el mundo, radicalmente distintos. De acuerdo a Kate Millet:

Desde el punto de vista político, el hecho de que cada grupo sexual presente una personalidad y un campo de acción, restringidos pero complementarios, está supeditado a la diferencia de posición (basada en una división del poder) que existe entre ambos. (Millett, 1970, pág. 82).

La visión que tiene Bourdieu (2000) respecto a la dominación masculina enfatiza el hecho de que ella es el resultado de un proceso que ha tenido cabida históricamente y que se sigue perpetuando:

El mundo social construye el cuerpo como realidad sexuada y como depositario de principios de visión y de división sexuales. El programa social de percepción incorporado se aplica a

todas las cosas del mundo, y en primer lugar al *cuerpo en sí*, en su realidad biológica: es el que construye la diferencia entre los sexos biológicos de acuerdo con los principios de una visión mítica del mundo arraigada en la relación arbitraria de dominación de los hombres sobre las mujeres, inscrita a su vez, junto con la división del trabajo, en la realidad del orden social. La diferencia *biológica* entre los *sexos*, es decir, entre los cuerpos masculino y femenino, y, muy especialmente, la diferencia *anatómica* entre los órganos sexuales, puede aparecer de ese modo como la justificación natural de la diferencia socialmente establecida entre los sexos, y en especial de la división sexual del trabajo (La dominación masculina, pág. 11).

Así, para Bourdieu el que la separación de lo masculino de lo femenino descansa en principios de visión y de división ajustados a divisiones, diferencias o características objetivas preexistentes, serviría de justificación a la creencia en su supuesta existencia independiente de la percepción y construcción del hombre. La aprehensión de las divisiones como objetivas o naturales “consagra el orden establecido, llevándolo a la existencia conocida y reconocida, oficial” (Bourdieu, pág. 10) , con legitimidad propia.

Se puede observar a partir de tales afirmaciones que Bourdieu al igual que Millet y Beauvoir rechazan el supuesto asiento en la biología de la construcción de lo que “son” los hombres y las mujeres. Tal y como manifiesta Bourdieu (2000):

La definición social de los órganos sexuales, lejos de ser una simple verificación de las propiedades naturales, directamente ofrecidas a la percepción, es el producto de una construcción operada (...) a través de la acentuación de algunas diferencias o de la escotomización de algunas similitudes (pág. 14).

Así, el orden de las cosas en cuanto a las relaciones de género se ha establecido por una definición social del cuerpo, y de los órganos sexuales, totalmente producto de un trabajo social de construcción en el que se invierte la relación causa-efecto, naturalizando la construcción social de lo femenino en opuesto a lo masculino. En este punto Bourdieu busca hacer hincapié sobre la relación de causalidad circular que toma lugar. Un círculo vicioso de justificación y legitimación al que describe como una paradoja que consiste en que las diferencias visibles entre los cuerpos femeninos y masculinos se perciben y construyen de acuerdo a esquemas androcéntricos que a su vez los convierten en su garante.

Esto lo lleva a concluir que la organización simbólica de la división sexual del trabajo y de todo el orden natural y social:

Es una construcción social, arbitraria de lo biológico, y en especial del cuerpo, masculino y femenino, de sus costumbres y de sus funciones, en particular de la reproducción biológica, que proporciona un fundamento aparentemente natural a la visión androcéntrica de la división de la actividad sexual y de la división sexual del trabajo y, a partir de ahí, de todo el cosmos (Bourdieu, 2000, pág. 20).

De biológico tiene muy poco pero sirve para justificar toda la entramada construcción social que a partir de allí se arma, en detrimento de la porción de la población perteneciente a lo femenino.

En este punto resulta clave introducir la teoría de Judith Butler sobre la performatividad y heteronorma, que cuestiona varios de los puntos mencionado por los otros autores aquí mencionados. Esta filósofa feminista estadounidense es conocida por sus grandes aportes al feminismo moderno y la teoría queer. En su obra *Género en Disputa. El feminismo y la subversión de la identidad* (2007) emprende una crítica al feminismo por su uso de la categoría mujeres como una categoría unitaria, universal y excluyente, ubicada dentro de la lógica imperante de binarismo, heterosexualidad y heteronormatividad. Butler exclama que “es imposible separar el «género» de las intersecciones políticas y culturales en las que constantemente se produce y se mantiene” (Butler, 2007, pág. 49) . Con esto, llama la atención sobre la importancia de resaltar la diversidad cultural y de situaciones concretas de clase etnia, entre otras, donde la opresión de género se produce.

La premisa clave de Judith Butler es la que afirma que “el género no es a la cultura lo que el sexo es a la naturaleza” (Butler, pág. 55), como mucha de la teoría de género ha sostenido hasta el momento, sino que incluso el llamado “sexo biológico”, que se presenta como hecho pre-discursivo o pre-sujeto y a manera de base neutral sobre la que se erige el género culturalmente constituido, también sería una construcción. Con esto la autora quiere dejar en claro que el sexo biológico o la “naturaleza sexuada”, y más concretamente la idea de que existen hombres y mujeres “naturales” antes de que se los señale como tal, es un invento para legitimar la idea de género. Butler entonces niega la idea de que sobre la estructura material biológica (cuerpo sexuado) se levante la construcción del género, para ella la propia estructura material es ya una invención que busca justificar el origen de las diferencias entre géneros e incluso el binarismo, a partir de la naturaleza. Esto no quiere decir que el cuerpo físico sea una construcción, sino más bien que la manera en que los definimos, entendemos y constituimos lo

es. Para Butler, el contenido de género y sexual no existen antes del sujeto, sino que se constituyen paralelamente con él, en un mismo movimiento; y, es el situar la dualidad del sexo en un campo pre discursivo una de las formas de “asegurar de manera efectiva la estabilidad interna y el marco binario del sexo” (Butler, pág. 56).

**2.1.3 Los roles.** De acuerdo a Kate Millet, con base en la división sexual, el patriarcado configura el temperamento, papel o rol y posición social de los individuos, categorías interdependientes que representan a su vez el factor psicológico, sociológico y político respectivamente.

En cuanto a *temperamento*, importa que se configura a partir de estereotipos característicos de la categoría sexual masculina o femenina y que su elaboración se apoya en las necesidades y los valores del grupo dominante, cuyos miembros designan roles “en función de lo que más aprecian en sí mismos y de lo que más les conviene exigir de sus subordinados: la agresividad, la inteligencia, la fuerza y la eficacia, en el macho; la pasividad, la ignorancia, la docilidad, la «virtud» y la inutilidad, en la hembra” (Millett, pág. 72). Del mismo modo, a cada categoría sexual se atribuye un *papel sexual*, que implica un código de conductas, ademanes y actitudes, sexualmente diferenciado; lo que conlleva a que las actividades para hombres y mujeres tengan que ver, en el primer caso con servicio doméstico y cuidado, mientras que en el segundo caso otros y más variados campos de producción y acción. Resultante de esta distribución de funciones estará la *posición social*; quienes gozan de una posición superior asumen los papeles preeminentes.

Pierre Bourdieu describe en detalle esta situación aduciendo que existe una impresión en los cuerpos del principio de visión y división androcéntrico; impresión que tiene que ver con un “trabajo de transformación de los cuerpos, a un tiempo sexualmente diferenciado y sexualmente diferenciador (que) produce unos hábitos sistemáticamente diferenciados y diferenciadores” (Bourdieu, pág. 42). El trabajo diferenciador masculiniza o feminiza los cuerpos, en un proceso de *somatización de la relación de dominación*; la dominación se hace carne, cuerpo, se naturaliza. Dando lugar con ello a un proceso de *construcción social de los cuerpos*, en femenino o masculino que, bajo el mismo principio de oposición binaria divide posteriormente las cosas y las actividades. A cada quien pertenecen determinadas actividades, tareas, espacios, etc. y cada quien debe comportarse en correspondencia a uno de los dos

géneros. A conveniencia de la porción masculina de la población terminan por valorizarse ciertas características o habilidades atribuidas a los hombres, en detrimento de lo que se considere relacionado o perteneciente al mundo femenino.

El proceso de *construcción social de los cuerpos* hace referencia a una acción de formación de los individuos, sus cuerpos y mentes de acuerdo con el principio de división androcéntrica. Este condicionamiento, si bien puede tomar la “forma de una acción pedagógica explícita y expresa”, de manera generalizada se produce como si fuera algo “automático y sin agente de un orden físico y social”. El orden masculino así, se inserta en los cuerpos “a través de las conminaciones tácitas implicadas en las rutinas de la división del trabajo o de los rituales colectivos o privados (Beauvoir, 1962, pág. 21).

Esto significa que para la *somatización de las relaciones sociales de dominación*, para que las relaciones se inscriban en el cuerpo, se hace presente un trabajo colectivo de socialización de patrones de conducta que posteriormente encarnan en hábitos fuertemente delimitados, otorgando roles y formando identidades en concordancia con el principio de división dominante. A partir de taxonomías que jerarquizan y enfrentan las propiedades de los dominadores y los dominados, estos se forman y llegan a percibir el mundo y a sí mismos en concordancia con la visión e intereses dominantes.

Este fenómeno es *relacional*, se produce solamente en la relación entre los sexos, con la constitución de cada individuo como *cuerpo socialmente diferenciado* del sexo opuesto. En Simone de Beauvoir también podemos presenciar esta consideración relacional de la conformación de lo femenino y lo masculino, en el contacto de un sexo con el otro. Para Beauvoir el hombre o la humanidad, que es masculina, conforma a la mujer no en sí misma sino en relación a él; el hombre se posiciona como lo absoluto, como lo Uno, y la mujer es instituida como su alteridad, como lo Otro.

Precisamente por la calidad de relación, la visión dominante ejerce presión sobre las dos partes de la relación. El trabajo de socialización que menoscaba, niega y disminuye a la mujer, enseña al hombre que debe constantemente probar su virilidad y fuerza. Así, aunque el hombre goce del privilegio masculino tampoco escapa de la carga que se implica. Lo masculino y lo femenino y el proceso de diferenciación entre los sexos imponen sobre cada uno un deber-ser

social “que se ha asimilado y que funciona como amor *fati*, amor del destino, inclinación corporal a realizar una identidad constituida en esencia social y transformada, de ese modo, en destino” (Bourdieu, 2000, pág. 39). Que se vea la identidad genérica como un destino implica que poco o nada se puede o debe hacer contra ella y que se debe aceptar con resignación, a costa de todo lo que negativamente pueda implicar.

Sin embargo, para que esta aceptación del rol en tanto “destino” social no se viva trágicamente, se trabaja socialmente para que exista un armonioso encuentro entre las aspiraciones subjetivas de un individuo con las expectativas objetivas que se tiene sobre él, en base a su género. En el caso de las mujeres por ejemplo, se prevé que busquen siempre el bienestar y cuidado de su familia sobre todo, se les plantea que ser madres y esposas es la mejor y única vocación, empujándolas a “realizar dichosamente (en su doble sentido) las tareas subalternas o subordinadas atribuidas a sus virtudes de sumisión, amabilidad, docilidad, entrega y abnegación” (Bourdieu, 2000, pág. 44). Como se les ha enseñado que así funciona el mundo, su identidad, intereses y aspiraciones estarán limitados al campo al que han sido condicionadas.

Judith Butler explica esto señalando que el mundo social está regido por un supuesto heterosexual dominante que configura una sexualidad normativa y un género normativo mediante el cual, a hombres y mujeres se les atribuye un lugar en el mundo, con modos de actuar, vestir, pensar y presentarse, bastante específicos que deben denotar pertenencia a uno de los dos géneros prefigurados socialmente. Esto implica que en el seno de la sociedad existe una “matriz de reglas coherentes de género” o normas de género culturalmente inteligibles resultante de la organización heterosexual normativa de la sociedad mediante las cuales se definen las personas y se regula la producción de identidades coherentes. Para la autora no existe una relación, unión automática o “continuidad entre sexo, género, práctica sexual y deseo” (Butler, 2007, pág. 72), es decir a cuerpo sexuado femenino, género femenino y atracción por los hombres y, a cuerpo sexuado masculino, género masculino y atracción sexual por las mujeres. Para Judith Butler “la univocidad del sexo, la coherencia interna del género y el marco binario para sexo y género son ficciones reguladoras que refuerzan y naturalizan los regímenes de poder convergentes de la opresión masculina y heterosexista” (Butler, 2007, pág. 99).

**2.1.4 Las Instituciones.** Para Millet la división de poder instaurada por el patriarcado, configurada a manera de sistema de creencias y valores lo ha llevado a constituirse en una ideología dominante que no tiene rival o comparación alguna y que, como dice la autora “tal vez ningún otro sistema haya ejercido un control tan completo sobre sus súbditos” (Millett, pág. 82). Control que ha logrado evidentemente con la “colaboración” de toda la sociedad, mediante diversas instituciones, entre las que está la familia. Esta se torna imprescindible como sostén del patriarcado ya que en su función mediadora individuo-estructura social, inculca el “orden de las cosas” androcéntrico. Para la autora tanto la familia como las funciones que cumple “son un calco de la sociedad patriarcal, al mismo tiempo que su principal instrumento y uno de sus pilares fundamentales” ya que “no sólo induce a sus miembros a adaptarse y amoldarse a la sociedad, sino que facilita el gobierno del estado patriarcal, que dirige a sus ciudadanos por mediación de los cabezas de familia” (Millett, 1970, pág. 83). Su trabajo en calidad de mediadora es esencial ya que mediante ella cada individuo aprende su lugar en el mundo, y el lugar de los otros.

La familia tiene vital importancia por su índole patriarcal; en su interior representa, impone y legitima la supremacía masculina al subordinar al padre, los hijos y la madre. La dependencia a la figura masculina predominante “cobra así en la familia —y fuera de ella— una fuerza ideológica y material tanto más inquebrantable cuanto que las personas que están a su cargo dependen, a la vez, de su posición social y de su poder económico” (Millett, pág. 87). En esta dependencia y subordinación se resume todo el patriarcado. La mujer no tiene poder sobre sí.

Para Bourdieu la importancia de las instituciones está en las tácitas o no tan explícitas llamadas al orden que se producen en el mundo social por medio de ritos, cumpliendo una función ineluctable. Instituciones como la Familia, la Iglesia, la Escuela o el Estado se encargan de llevar a cabo:

Operaciones de *diferenciación* que tienden a acentuar en cada agente, hombre o mujer, los signos exteriores más inmediatamente conformes con la definición social de su *diferenciación* sexual o a estimular las prácticas adecuadas para su sexo, a la vez que impiden o dificultan los comportamientos inadecuados, sobre todo en la relación con el otro sexo (Bourdieu, 2000, pág. 22).

Esta configuración de una división sexual de actividades que limita a la mujer al trabajo reproductivo ha sido históricamente sostenida por la Familia, la Iglesia y la Escuela. Siendo la



primera la representación y lugar original y legítimo de la división sexual del trabajo. La Escuela cumple con un papel de refuerzo de lo ya instruido por la familia; y, el Estado constituye un patriarcado público, mediante la gestión y regulación de la unidad doméstica. El papel de esta última instancia tiene que ver con convertir “a la familia patriarcal en el principio y en el modelo del orden social como orden moral, basado en la preeminencia absoluta de los hombres respecto a las mujeres” (Bourdieu, pág. 64). Para el autor, esto certifica que la sociedad entera y sus principales y más fuertes instituciones son de carácter patriarcal y contribuyen al mantenimiento de las mujeres en una posición de subordinación.

Bourdieu añade a esto, como elemento clave de la dominación masculina, el uso o la presencia de la *violencia simbólica*, respecto a la cual el autor menciona que:

Se instituye a través de la adhesión que el dominado se siente obligado a conceder al dominador (por consiguiente, a la dominación) cuando no dispone, para imaginarla o para imaginarse a sí mismo o, mejor dicho, para imaginar la relación que tiene con él, de otro instrumento de conocimiento que aquel que comparte con el dominador y que, al no ser más que la forma asimilada de la relación de dominación, hacen que esa relación parezca natural; o, en otras palabras, cuando los esquemas que pone en práctica para percibirse y apreciarse, o para percibir y apreciar a los dominadores (alto/bajo, masculino/femenino, blanco/negro, etc.), son el producto de la asimilación de las clasificaciones, de ese modo naturalizadas, de las que su ser social es el producto (Bourdieu, 2000, pág. 28).

Es decir, el dominado se encuentra atrapado. Solo se concibe a sí mismo y al mundo en base a la visión dominante, bajo la cual siempre se presenta en términos negativos. Este soporte, reconocimiento o reciprocidad que se da al compartir la misma visión dominante le sirve de soporte al poder simbólico que no podría ejercerse sin la contribución de los dominados.

**2.1.5 Dependencia económica.** Pierre Bourdieu, Kate Millet y Simone de Beauvoir coinciden en el rechazo a la naturalización de la relación de dominación de género, a favor de su concepción como un producto humano, que ha olvidado su origen y determinación socio histórica. Consecuentemente estos tres autores resaltan el hecho de que la específica construcción social de la mujer ha determinado que en la división sexual del trabajo se le atribuyan tareas reproductivas y de cuidado, que además de ser poco o nada valoradas socialmente carecen de retribución económica, ubicándola en una posición de dependencia frente al hombre.

Para Pierre Bourdieu es a partir de la objetivación de la preeminencia social e históricamente reconocida a los hombres, y su captación de las actividades que implican mayor prestigio, que se produce una división sexual del trabajo de producción y de reproducción biológica y social que relega a la mujer al hogar y gratuidad de labores.

Para este autor el principio de la inferioridad y la exclusión de la mujer derivan de su posición en el mercado de bienes simbólicos donde aparece como objeto de intercambio simbólico, “como símbolos cuyo sentido se constituye al margen de ellas y cuya función es contribuir a la perpetuación o al aumento del capital simbólico poseído por los hombres” (Bourdieu, 2000, pág. 34). Esta posición y función específica que se le atribuye a la mujer toma lugar por excelencia en el mercado matrimonial y resulta fundamental para el orden social pues establece una división sexual de las actividades productivas, donde se “atribuye a los hombres el monopolio de todas las actividades oficiales, públicas, de representación” (Bourdieu, 2000, pág. 37) y se relega a la mujer al ámbito de lo privado, del trabajo no remunerado.

Simone de Beauvoir (1962) coincide en que es precisamente en la institución del matrimonio y la institución de la familia donde se manifiesta por excelencia la división sexual del trabajo que separa drásticamente el mundo productivo del reproductivo. A través de estas niñas y niños aprenden su lugar en el mundo con una matriz patriarcal; a las chicas se les enseña como un fin en sí mismo el casarse y formar una familia y a los chicos que deben sustentar económicamente a su esposa e hijos. Formar una unión matrimonial implica de este modo que la mujer pasa a depender económicamente del marido, a quien en retribución debe brindar un servicio de cuidado, amor y placer.

Concuerda Kate Millet en que es en esta dependencia y subordinación donde se resume el patriarcado, pues considera que “uno de los instrumentos más eficaces del gobierno patriarcal es el dominio económico que ejerce sobre las mujeres” (Millett, 1970, pág. 94) . Con base a esto expresa que “el problema central no gira en torno al trabajo femenino, sino a su retribución económica” (Millett, pág. 94), ya que históricamente aunque la mujer siempre ha trabajado, realizando incluso con frecuencia las tareas más rutinarias o pesadas, se le ha negado una retribución económica. En suma, el sometimiento de las mujeres en materia económica se origina con su relego histórico de las labores productivas, con la negación de su

existencia en los cuerpos de ley, privándolas de derechos como la participación activa en la vida pública, la percepción de un sueldo y la posesión de bienes propios.

Es para Beauvoir, la educación, dentro y fuera del hogar, la que construye a la mujer como un ser que no se puede valer por sí mismo y que debe depender de un hombre. Esa imagen reducida con la cual ha sido representada hace que la mujer asocie su condición biológica con su supuesta incapacidad de manejarse autónomamente, pero, como rescata Beauvoir esta especie de “hándicap” no es biológico, sino el producto del complejo de inferioridad que se socialmente se ha desarrollado en ella desde su infancia. La autora atina a explicar que “no es la inferioridad de las mujeres lo que ha determinado su insignificancia histórica, sino que ha sido su insignificancia histórica lo que las ha destinado a la inferioridad” (Beauvoir, pág. 66); aparece nuevamente la inversión de la causalidad que menciona Bourdieu.

Para enfrentar esta situación de dominación Bourdieu considera imprescindible como factor de cambio “la transformación decisiva de la función de la institución escolar en la reproducción de la diferencia entre los sexos” (Bourdieu, pág. 66) hacia un mayor acceso de las mujeres a la instrucción, en favor de su independencia económica y la transformación de las estructuras familiares.

Precisamente es el acceso a la educación y la mayor preparación profesional de las mujeres lo que facilita su incorporación al el mercado laboral, modificando su posición en la división del trabajo. Para Bourdieu no hay duda de que es necesario transformar la situación tradicional del sometimiento de la mujer; acabar con su exclusión de los asuntos políticos, y sobre todo económicos a la que ha sido sometida. Para el autor:

El hecho de que el trabajo doméstico de la mujer no tenga una equivalencia monetaria contribuye a devaluarlo, incluso ante sus propios ojos, como si ese tiempo sin valor mercantil careciera de importancia y pudiera ser dado sin contrapartida, y sin límites (Bourdieu, 2000, pág. 71).

No obstante, es preciso reconocer que aun con visibles cambios legislativos y sociales, subsisten las desigualdades. Esto debido a que la lógica del modelo tradicional de la división entre lo masculino y lo femenino sigue moldeando el mundo, define las disciplinas válidas para estudiarse por uno u otro, limita las carreras a las que puede acceder una mujer y no la libera de sus funciones de cuidado y reproducción del hogar.

Concuerda Kate Millet en este punto pues asevera que el que a la mujer se le abran puertas de trabajo no significa que ahora tenga las mismas oportunidades que los hombres. Se establecen disciplinas y asignaturas masculinas y femeninas, “asignando los estudios de letras y ciertas ciencias sociales (al menos las ramas inferiores o accesorias) a la mujer, y los estudios de ciencias, la tecnología, las profesiones liberales, los negocios y la ingeniería, al hombre” (Millett, 1970, pág. 99), estas especialidades «masculinas», no por coincidencia, son las más favorecidas en el campo laboral, en cuanto a la remuneración y al prestigio que traen consigo.

El control de tales campos es en gran medida una cuestión política, ya que el dominio exclusivo que ejercen los varones sobre las profesiones más acreditadas protege los intereses del poder patriarcal en la industria, el gobierno y el ejército. La división establecida entre las ciencias y las letras refleja la desigualdad de temperamento que el patriarcado fomenta entre ambos sexos (Millett, 1970, pág. 99).

Así, si bien actualmente más mujeres ingresan en el mercado laboral, sus ingresos son menores que los hombres, aun realizando la misma actividad y con el mismo nivel de estudios. No resulta además de mucha sorpresa que los empleos a que una mujer puede aspirar en los patriarcados modernos están ligados a actividades de tipo servil, concordantes con las concepciones sociales sobre la mujer y sus “capacidades naturales”, tareas de poca categoría, mal remuneradas y de poco reconocimiento.

Se busca de esta manera frenar la independencia económica de las mujeres, pues resulta amenazante para el orden patriarcal establecido, que hace surgir reacciones conservadoras en su contra. Así se imposibilita la conciliación de trabajo y familia, muchas veces obligando a la mujer a elegir entre uno de los dos caminos, recordándole que si elige el camino profesional olvidando la maternidad se está yendo “contra natura” o que si decide combinar los dos será recriminada por descuidar “sus labores” de cuidado.

La situación de las mujeres en las sociedades patriarcales modernas sigue siendo compleja, ya que si bien se han reconocido ciertos derechos económicos a las mujeres, las labores del hogar, que siguen casi por completo a su cargo, carecen de remuneración alguna. Y, “en una economía monetaria en la que tanto la autonomía como el prestigio dependen del dinero contante, este hecho reviste gran importancia” (Millett, 1970, pág. 94); la dependencia

económica resulta así un factor clave para explicar la posición subordinada que ocupa la mujer en el patriarcado.

En este último caso resulta de suma importancia resaltar que el acceso de la mujer al mercado laboral y su posibilidad de independencia económica no la libra de las cargas domésticas.

Las mujeres empleadas cubren, de hecho, dos puestos de trabajo, ya que ni las guarderías y otras instituciones sociales, ni la colaboración de los maridos son hoy día suficientes para liberarlas de la carga que suponen las labores domésticas y el cuidado de los hijos. Los aparatos ideados para facilitar el trabajo de las mujeres no han conseguido reducir de modo apreciable su duración, aunque lo han modificado cualitativamente (Millett, 1970, pág. 96).

Así las mujeres cumplen con doble o incluso triple jornada de trabajo, agravando aún más su ya precaria situación el mercado laboral de discriminación en el proceso de reclutamiento, discriminación respecto a la maternidad y discriminación en materia de salario.

De la misma manera, Beauvoir mientras enfatiza el cómo la situación concreta de la mujer a lo largo de la historia depende en gran parte de ese papel económico que llegue a representar o que se le pueda atribuir y considera que “la opresión social que sufre es consecuencia de su opresión económica” (1962, pág. 24) comprendiendo que el problema de la mujer se reduce al de su capacidad de trabajo no pasa por alto el que tal capacidad se ve ampliamente obstaculizada por no lograr liberarse de “las servidumbres de la reproducción”. La autora exclama así que:

Si con excesiva frecuencia hoy, la mujer tropieza con grandes dificultades para conciliar el oficio que la retiene fuera del hogar durante horas y consume todas sus energías con el interés de sus hijos, es porque, por un lado, el trabajo femenino es todavía, con excesiva frecuencia, una esclavitud; y, por otro lado, porque no se ha realizado ningún esfuerzo para asegurar el cuidado, la custodia y la educación de los niños fuera del hogar (Beauvoir, 1962, pág. 293).

Que la mujer trabajadora tenga que lidiar con una doble o triple jornada de trabajo tiene que ver el hecho de que aún se mueve en una sociedad en la que perviven antiguas estructuras y valores, que perpetúan carácter estrictamente patriarcal. Inmiscuirse en el mundo laboral implica introducirse en un mundo tradicionalmente masculino donde, por el solo hecho de ser mujer, estará en desventaja. Aunque se le abren las puertas de las fábricas, oficinas y universidades se continúa empujándolas al camino tradicional del matrimonio y la maternidad como la mejor carrera o a una situación de tensión entre el mundo familiar y laboral. Existe en

cuanto a esto además una carencia social de apoyo a la madre y cuidado colectivo de la infancia que hace continúa haciendo de la maternidad una carga para la mujer trabajadora que se siente dividida entre sus intereses profesionales y las obligaciones de su vocación sexual.

Que la maternidad y la reproducción sean vistas como una carga e incluso servidumbre tienen que ver directamente con que se establecen en la sociedad como un destino natural, fisiológico o biológico de la mujer, al cual no debe renunciar. Para que la maternidad no esclavice a la mujer, se hace necesario por un lado, que tenga la capacidad de decidir sobre su cuerpo y actuar libremente de acuerdo a ello, y por otro lado, que el cuidado de los niños sea asumido y compartido por la sociedad y el Estado. No obstante la sociedad y el Estado fallan en ambos casos.

**2.1.6 El trabajo reproductivo.** La autora que aborda la cuestión de la división sexual del trabajo, enfatizando la situación de la mujer en relación al trabajo no remunerado, es la escritora feminista Silvia Federici. Ella, en su obra *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (2013), reflexiona sobre el papel de las mujeres y su trabajo de reproducción social en el sistema capitalista. Para ella un análisis del trabajo reproductivo es crucial en la definición de la explotación de las mujeres en el capitalismo.

En su obra la autora pretende “Teorizar y politizar el trabajo doméstico”, rescatando

La importancia que la reproducción del ser humano supone como cimiento de todo sistema político y económico y de que lo que mantiene el mundo en movimiento es la inmensa cantidad de trabajo no remunerado que las mujeres realizan en los hogares (Federici, 2013, pág. 18).

De esta manera, Silvia Federici aborda la cuestión del trabajo no remunerado desde una perspectiva política, partiendo del reconocimiento de que el trabajo del hogar ha sido transformado en un atributo natural de la psique y personalidad femenina para negar su cualidad de trabajo y con ello negarle remuneración. Esta naturalización ha sido históricamente fomentada por la división sexual del trabajo en beneficio y provecho del capital.

En este sentido Federici considera que es preciso demandar un salario por el trabajo doméstico, para por medio de él rechazar y rebelarse contra el trabajo doméstico impuesto e

instaurado en tanto destino biológico. Esta demanda es crucial en tanto significa resistir el rol asignado a las mujeres por parte del capital, “rechazar este trabajo como expresión de nuestra naturaleza (hablando de las mujeres)” (2013, pág. 39).

Federici sostiene que “los atributos de la feminidad son de hecho funciones laborales” (2013, pág. 25), que la manera en que se configura socialmente a la mujer tiene que ver directamente con que esté al servicio del capital. Así la mujer está a cargo del trabajo de reproducción y cuidado “del producto más precioso que puede aparecer en el mercado capitalista: la fuerza de trabajo” (Federici, 2013, pág. 52).

Partiendo de que el capitalismo aprovecha el trabajo reproductivo no asalariado para contener el coste de la mano de obra, reclamar un salario para trabajo doméstico implica exigir el reconocimiento por parte del Estado del trabajo doméstico como clave para la producción de mano de obra y por tanto de capital. Un reconocimiento del trabajo doméstico en tanto trabajo legítimo que merece y debe ser remunerado. Así, la exigencia de salario es lanzada directamente hacia el Estado, al ser de acuerdo a Federici, el principal representante del capital colectivo además del principal “hombre” beneficiario de este trabajo.

La importancia del salario es además explicada por Federici como

La herramienta mediante la que gobierna y se desarrolla el capital (...) precisamente a través del salario se ha orquestado la organización de la explotación de los trabajadores no asalariados. Esta explotación ha resultado ser todavía más efectiva puesto que la falta de remuneración la oculta: en lo que a las mujeres se refiere, su trabajo aparece como un servicio personal externo al capital (Federici, 2013, pág. 51).

El hecho de que el trabajo doméstico se presente bajo la forma de servicio personal tendría entonces que ver con un trabajo social de división sexual del trabajo en beneficio del capital y a privilegio masculino.

Mediante la denegación del salario para el trabajo doméstico y su transformación en un acto de amor, el capital ha matado dos pájaros de un tiro (...) ha obtenido una cantidad increíble de trabajo casi gratuito, y se ha asegurado de que las mujeres, lejos de rebelarse contra ello, busquen obtener ese trabajo como si fuese lo mejor de la vida (...) al mismo tiempo ha disciplinado al trabajador masculino, al hacer que “su” mujer dependa de su trabajo y de su salario, y le ha atrapado en la disciplina laboral proporcionándole una sirvienta por la cual él mismo se esfuerza trabajando en la fábrica o en la oficina (Federici, 2013, pág. 38).

El trabajo reproductivo gratuito, devaluado y sin reconocimiento alguno es definitivamente una de las bases de la acumulación capitalista y de la explotación capitalista del trabajo femenino.

Cabe aquí rescatar lo que menciona Federici solo el trabajo femenino fuera del hogar. La autora, en referencia al feminismo de los años setenta que pregonaba al trabajo remunerado como el camino hacia la “liberación”, sostiene que ese trabajo remunerado fuera del hogar no acaba con la naturalización y sexualización del trabajo doméstico y mucho menos libera de tal carga a la mujer. Federici, como los otros autores revisados anteriormente, coincide en que un segundo trabajo, fuera del hogar, por un lado incrementa la explotación de la mujer, por la doble carga laboral y, por otro lado solo reproduce los estereotipos femeninos con trabajos remunerados que son extensiones de la labor de amas de casa.

Federici coincide en que es básicamente en la familia donde se da la institucionalización del trabajo no remunerado, donde se institucionaliza y por ende naturaliza la dependencia salarial hacia los hombres y, consecuentemente, se consolida la desigual división de poder que ha beneficiado a los hombres en detrimento de las mujeres.

Que históricamente la mujer haya trabajado en el hogar sin reconocimiento monetario y que persista como creencia general que ese es su lugar, frenan la evolución de su independencia económica al obstaculizar su ingreso y desenvolvimiento en el mercado de trabajo. La cuestión se resume en que o simplemente no se aceptan mujeres en ciertos puestos, por la creencia de que “sus habilidades” no dan para determinada tarea, y que posiblemente no puedan dar porque se la ha educado para abstenerse de ello; o en que ya que históricamente se ha acostumbrado a las mujer a trabajar por nada, los empresarios se aprovechan con un trabajo a bajo precio; otra situación común tiene que ver con la oferta de oficios de tipo servil, que terminan siendo una extrapolación de las tradicionalmente femeninas funciones de servicio y cuidado.

La intención de reconocer monetariamente el trabajo doméstico implica terminar con la negación del carácter de trabajo del trabajo doméstico, negación que invisibiliza su importancia en relación a la reproducción de mano de obra y sostén del capitalismo. Para



Federici este no reconocimiento del “trabajo que las mujeres llevan a cabo en casa es estar ciego ante el trabajo y las luchas de una abrumadora mayoría de la población mundial que no está asalariada” (Federici, 2013, pág. 55).

**2.1.7 Rupturas.** Como se ha revisado en los puntos anteriores, las teorías coinciden considerablemente sobre la problemática de género que acarrea la perpetuación de una división sexual del trabajo que diferencia actividades para hombres y mujeres con base en la idea de que sus capacidades son distintas; es esta la que margina a la mujer al espacio de lo doméstico y no remunerado y constituye la base de su dependencia y subordinación; debido a ello, todos llaman a romper con lo establecido, y a establecer estrategias que reconfiguren las relaciones de género.

Pierre Bourdieu enfatizando que el principio de visión dominante no es una simple representación mental sino un sistema de estructuras estable y objetivamente inscritas en las cosas y en los cuerpos, señala que para liberarse o cambiarlo no es suficiente el tomar conciencia sobre su existencia o afectación. Para Bourdieu es imprescindible una transformación radical de las condiciones sociales que llevan a la instauración hegemónica del punto de vista dominante.

Kate Millet por su parte indica que para lograr un cambio social real se debe llevar a cabo una revolución sexual que implique la toma de conciencia, “la exposición y eliminación de ciertas realidades, tanto sociales como psicológicas, subyacentes a las estructuras políticas y culturales” (Política sexual, pág. 608) y una revolución de orden cultural emprendida mediante la “reeducación y maduración de la personalidad”. Para ella el cambio debe ser empujado por una coalición de los diversos grupos desposeídos, en la que se demande y se incite a transformar los valores fundamentales, para con ello poder terminar con las categorías y papeles instituidos que implican subordinación de cualquier índole.

Simone de Beauvoir exclama que “la disputa durará en tanto que hombres y mujeres no se reconozcan como semejantes, es decir, en tanto se perpetúe la femineidad como tal” (Beauvoir, 1962, pág. 410) . Enfatiza con esto que en la colectividad humana, nada es natural, y que por lo mismo, el producto elaborado por la civilización, que es la mujer, puede ser reelaborado o transformado; transformación que debe hacerse por las dos partes de la relación, desde las

mismas mujeres y con el apoyo y reconocimiento de los hombres y la sociedad entera. La mujer debe entonces recuperarse a sí misma de la enajenación a la que ha sido sometida para recrear su lugar en el mundo y sus relaciones con los otros.

La autora reitera constantemente, como consideración primordial que la liberación de la mujer solo será posible con una lucha colectiva y con la culminación de la evolución económica de la condición femenina. No obstante señala que no basta con modificar la situación económica de la mujer para que esta se transforme, debe necesariamente ir acompañado de consecuentes transformaciones morales, sociales, culturales, etc., que exijan, moldeen y permitan la aparición de una mujer libre.

Para la autora, algunos cambios ya se han logrado en pro de esta liberación, pero a su interpretación han llevado a que la mujer deba “disfrazarse” de hombre, sintiéndose “incómoda tanto en su carne de mujer como en su hábito de hombre” (Beauvoir, 1962, pág. 414). Este disfraz implica que la mujer ha ido conquistando espacios masculinos y se ha introducido en ellos por la fuerza, donde se siente y es percibida como fuera de lugar. La mujer siente presión extra al entrar en el mundo masculino sin ser liberada de las que socialmente han sido impuestas, como son la reproducción y el cuidado. Resulta preciso entonces que la sociedad entera, el Estado y los hombres se comprometan a compartir cargas y a corresponsabilizarse de lo que históricamente siempre se le ha dejado a la mujer. Con ello Beauvoir exclama que debe establecer una relación de fraternidad que sustituya la realidad de las relaciones de dominación de género.

Silvia Federici comparte la idea sobre la necesidad de emprender un cambio de manera colectiva, pero va más allá. Esta autora contempla como acción revolucionaria la producción de *commoning practices* como estrategia colectiva para enfrentar “las divisiones que han sido sembradas entre nosotros sobre la base de la raza, el género, la edad y el origen geográfico” (2013, pág. 30). Propone la creación de maneras de cooperación social para buscar el bien común y la creación de lazos de apoyo mutuo en la puesta en común de los medios materiales. Para la autora, el potencial transformador de estas prácticas comunes tiene que ver con la “habilidad para reapropiarse de aquellos espacios controlados por el Estado y monetizados por el mercado convirtiéndolos de nuevo en lugares comunes” (Federici, 2013, pág. 31). Para la autora es preciso afrontar desde la responsabilidad compartida y el trabajo cooperativo, el

cuidado y trabajo reproductivo y de cuidado que se ha puesto por completo sobre los hombros de las mujeres, a costa de su bienestar e incluso libertad.

La postura más controversial, es evidentemente la de Judith Butler, quien propone subvertir los géneros, hacer parodia de ellos mediante una exploración y puesta en escena de posibilidades nuevas de género que pongan en evidencia la organización heterosexual normativa del mundo y que rompan con ella. De acuerdo a su idea de que el género existe solamente en la medida en que actos lo materializan, lo van construyendo y lo mantienen, considera que mediante actos también, se podría y debería modificar. Esta autora llama a resignificar lo que se considera actualmente ser hombre o mujer, femenino o masculino; abriendo paso con ello a una fluidez de identidades que impida a la cultura hegemónica seguir defendiendo la existencia de identidades de género esencialistas o naturalizadas.

En suma, en este capítulo se han abordado varias perspectivas sobre la construcción social del género y del patriarcado, con sus consecuencias e implicaciones sobre la configuración de las relaciones entre los géneros y la división sexual del trabajo. Considerando que la específica posición social, económica, política y cultural que tiene la mujer en el mundo es producto de una particular configuración de mundo, que no depende de la naturaleza ni del azar, sino de actores e instituciones concretas, se hace evidente que la posibilidad de cambio existe. Es imperativo por ello desnaturalizar y deconstruir las identidades de género en la medida en que contribuyen a esencializar tanto a hombres y mujeres en detrimento de estas últimas. Si lo que conocemos hoy en día como “mujer” que ha provocado su posición subordinada es un constructo, entonces se debe emprender un cambio que lo modifique, que abra las posibilidades a la emancipación de la mujer y que reconfigure las relaciones entre hombres, mujeres y quienes no se identifican, bajo un nuevo modelo de respeto, colaboración y entendimiento en favor de relaciones más equitativas y no discriminatorias.

Justamente como se ha revisado en este capítulo, fruto de las construcciones sociales se ha establecido una estructura patriarcal que sostiene la relación desigual entre hombres y mujeres. Tal estructura que aún no pierde su hegemonía, en una sociedad como la ecuatoriana, aún se mantiene tanto en la esfera privada como en la pública; y, cómo se analizará en los capítulos siguientes ha generado la producción de políticas públicas que mantienen y promueven unas

representaciones particulares de la mujer que no se ajustan plenamente a los cambios que se están produciendo y que se exigen en materia de reducción de inequidades.

## **El contexto laboral ecuatoriano: La normativa y el estado de la situación**

Como se ha discutido en capítulos anteriores, de acuerdo a Berger y Luckmann la realidad es una construcción social. De la misma manera el patriarcado como sistema de dominación de los hombres sobre las mujeres sería el resultado de una particular construcción social del mundo que ha terminado por posicionarse como hegemónica. Este sistema se sostiene en una matriz de división sexualmente organizada que distribuye arbitrariamente actitudes, habilidades, formas de moverse y presentarse, tareas, actividades e incluso espacios a las personas de acuerdo a su construcción de género. En base a ello, a las mujeres se les ha atribuido las tareas no remuneradas de reproducción social, de cuidado del hogar y del núcleo familiar; y, al hombre las funciones de provisión económica. Ello, reificado y naturalizado, ha contribuido a la limitación de las posibilidades de vida de hombres y mujeres, en detrimento de estas últimas que han tenido que depender y someterse a las condiciones impuestas por los primeros.

Si bien, en la actualidad múltiples factores se están conjugando para que el escenario cambie a favor de relaciones más equitativas entre los géneros, en ámbitos variados como salud, educación, trabajo, cuidado familiar, deportes, entre otros, se mantiene aún y en una medida bastante considerable una visión de mundo de orden sexista y patriarcal. Entre las medidas o herramientas que se implementan a nivel macro para transformar esto se plantean las políticas públicas. No obstante, estas difícilmente pueden ser elaboradas y ejecutadas de manera objetiva. Por el contrario, sus formuladores son personas que poseen un bagaje muy específico de creencias y consideraciones, entre las cuales se encuentra, evidentemente, su posición respecto a la cuestión de género.

Con base en la teoría de Schneider e Ingram sobre la influencia de las construcciones sociales en la formulación de políticas públicas en el presente capítulo, se analizará la gestión en materia de inclusión laboral y económica de algunas instituciones del Estado ecuatoriano. Con ello se busca determinar qué representaciones de la mujer como su población objetivo, guían su formulación y ejecución y en qué ejes temáticos.

### **3.1 El Ecuador y la normativa de género**

Ecuador ha suscrito varios convenios internacionales como compromiso para erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer. Históricamente, se puede remontar el proceso al 10 de diciembre de 1948, cuando Ecuador suscribe la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconociendo la dignidad intrínseca y la libertad e igualdad de todos los seres humanos ante la ley que debe protegerlos, bajo la garantía del Estado, de toda discriminación. Es a partir de este momento en que el país comienza a sumarse a distintas declaraciones, tratados internacionales, acuerdos y convenciones regionales con los que introduce cambios en los marcos legales locales a favor del compromiso por la igualdad de género (CEDAW en 1980, Belém do Pará, en 1995, entre otras).

En cuanto al tema que abordaremos en esta investigación, es decir la esfera productiva y laboral, se hace preciso rescatar los Convenios de la OIT ratificados por el Estado ecuatoriano con miras a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades en el ámbito laboral. Entre ellos están el Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor; el Convenio 111 sobre la no discriminación en el empleo u ocupación; el Convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, con énfasis en trabajadores con responsabilidades familiares; el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad; y, el Convenio 189 respecto al trabajo decente para los trabajadores y las trabajadoras domésticas (Comisión de Transición al Consejo de Igualdad, 2014, pág. 23).

Consecuentemente a la suscripción y ratificación de los convenios y tratados internacionales en materia de género, el Estado ecuatoriano ha introducido modificaciones dentro de su marco legal. Así, dentro de los instrumentos normativos y jurídicos nacionales es preciso rescatar La Constitución del Ecuador de 2008 que garantiza los principios de igualdad y no discriminación para todas las personas. La Carta Magna establece en el Artículo 11, No. 2 que “todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, que “nadie podrá ser discriminado por razones de (...) identidad de género (...)”, que “la ley sancionará toda forma de discriminación” y que “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en

situación de desigualdad.” (pág. 21). De la misma manera, en el artículo 66 se garantizan y establecen como derecho además de la igualdad formal, la igualdad material y la no discriminación para todas las personas.

Específicamente en lo que respecta al ámbito laboral podemos encontrar en varios de los artículos de la Constitución la inclusión de problemáticas de género, lo que ha llevado a que el país sea reconocido y felicitado a nivel internacional (ONU Mujeres, 2017). En la sección de *Formas de trabajo y su retribución*, se rescata el artículo 325 que incluye el reconocimiento productivo del trabajo de cuidado y doméstico que realizan las mujeres. El artículo 331 por su parte garantizará a las mujeres, igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa y a la iniciativa al trabajo autónomo; con adopción de medidas necesarias para eliminar las desigualdades y prohibiendo toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral. En concordancia, el Artículo 326, No. 4 reconoce que a trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración, de manera similar al artículo 79 del Código del Trabajo que prohíbe la distinción en remuneración en caso del mismo trabajo por razón de edad, sexo o diferencia de cualquier índole.

En cuanto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras cabe rescatar el Art. 332 que garantiza la seguridad laboral en este escenario mediante la defensa de derechos de maternidad, paternidad y lactancia. Se regula además la prohibición en casos de “despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos” (Constitución de la República del Ecuador, pág. 156).

Un avance trascendental en el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres tiene que ver con los Artículos 34 y Art. 369 sobre el derecho a la seguridad social donde se incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares. En ellos se garantiza la afiliación como un derecho y además se busca el reconocimiento y valoración social del trabajo doméstico y de cuidado humano. Con estos propósitos se erige La Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015) donde se establece el acceso a la seguridad social en este escenario mediante un aporte familiar de acuerdo a los ingresos de la familia y donde el aporte mayor es asumido por el Estado. Con esta ley se

establece la posibilidad de que la persona que realiza trabajo doméstico no remunerado aporte de forma voluntaria para la cobertura de la contingencia de cesantía.

Finalmente cabe rescatar la Ley Orgánica de Servicio Público, donde en 2010 se establece la paridad en los procesos de selección e incorporación al sector público en cargos de nominación y designación (Art. 5); y, en su última reforma, publicada en el Registro Oficial del 13 de septiembre de 2017, el establecimiento en el Art. 58 referente a los contratos de servicios ocasionales de que: “en el caso de las mujeres embarazadas la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, de acuerdo con la ley”, asegurando su estabilidad laboral (LOSEP, 2015, pág. 29). Además establece regulaciones para las licencias con remuneración que en los casos de maternidad y paternidad donde se evidencia que dentro de las medidas para asegurar los derechos reproductivos de los trabajadores y trabajadoras se sigue perpetuando la tradicional división de género donde la mujer debe hacerse cargo del cuidado de los hijos y el padre de la provisión económica.

Revisando otros cuerpos legales donde se han registrado avances en materia de género podemos señalar (Consejo Nacional Para la Igualdad de Género, 2018):

- La Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, publicada en el R.O. 684, Segundo Suplemento de 04 de febrero de 2016, de suma importancia para los grupos LGBTI. En esta se estipula que “la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación solemnizará, autorizará, inscribirá y registrará los cambios de género y nombre” (Art. 10, numeral 4). Establece la posibilidad de sustituir el campo de sexo por el de género (masculino o femenino), realizable por una sola vez tras haber cumplido la mayoría de edad y con una fotografía para la cédula correspondiente a la identidad elegida voluntariamente.
- La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada en el R.O. 283, Segundo suplemento, de 7 de julio de 2014, mediante la cual se erigen los consejos nacionales para la igualdad de género, intergeneracional, de discapacidades, movilidad humana y, de pueblos y nacionalidades (Art. 6). Cada uno de ellos con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.



- El Reglamento a la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicado en el R.O. 521 de 12 de junio de 2015, determina al Consejo Nacional para la Igualdad de Género como “órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, y responsable de garantizar la igualdad de género” (pág. 4).
- La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, publicado en el R.O. 578, Suplemento de 27 de abril de 2009, donde se regula la aplicación de la paridad entre hombres y mujeres en las listas para elecciones pluripersonales y además se establece como impedimentos para ser candidatos/as el haber ejercido violencia de género e incumplir con los pagos de alimentos de hijos e hijas.
- La tipificación de femicidio en el artículo 141 del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial 180, Suplemento, de 10 de febrero de 2014, donde además se tipifican la violencia física, violencia psicológica y violencia sexual ya sea como como contravención o como delito. Se tipifica además la trata de personas, diversas formas de explotación, la violencia intrafamiliar, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, y delitos de odio.
- La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, publicada en el R.O. 711, Suplemento de 14 de marzo de 2016, dispone que se dé prioridad respecto a la redistribución de tierras rurales, a las mujeres y madres de familia que han asumido la manutención del hogar y dispone la asistencia financiera para el aprovechamiento de la tierra para mujeres trabajadoras de la agricultura familiar campesina y de la economía popular y solidaria (Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021).

No obstante, todo el marco legal desplegado, la realización plena de los derechos económicos de las mujeres y aún se ve lejana. La tasa de participación en el mercado laboral de estos grupos es baja y sumado a esta situación se añade el mayor desempleo, condiciones precarias de ocupación, acceso limitado a la propiedad de la tierra y a otros recursos y servicios. Resulta imprescindible además resaltar que en el caso de las mujeres, su atribución casi exclusiva de responsabilidades domésticas y de cuidado, es uno de los principales limitantes para el ejercicio pleno de sus derechos; con el ingreso de mujeres al mercado del trabajo, no ha habido un apoyo correspondiente para la disminución de sus labores de cuidado,

sobrecargándola de trabajo sin valoración social o económica por ello. Para la autonomía económica de las mujeres será preciso en primer lugar que se desnaturalice el trabajo de cuidado, que no se vea como tarea solo de mujeres, para que sea asumido en corresponsabilidad por el Estado, empresas, los hombres y las familias, liberando así la mujer para que se despliegue con mayor facilidad en otras áreas. A partir de ello, también se deberá procurar eliminar la brecha salarial existente que limita la satisfacción de necesidades de la población femenina.

### **3.2 La situación laboral**

El escenario laboral en el mundo, en América Latina y en el Ecuador en específico ha atendido a cambios sustantivos a partir de la introducción de mujeres al mercado laboral. Si bien fue un cambio necesario y que favoreció a las economías de cada país, además de a las economías domésticas de los hogares, la reconfiguración que implicó en la distribución sexual de tareas y espacios (público vs. privado) originó también hostilidad y resistencia. Muchas mujeres que se vieron empujadas o que, por voluntad propia decidieron incorporarse al mercado laboral fueron criticadas por abandonar sus responsabilidades familiares y por querer de alguna manera usurpar las responsabilidades y tareas “propias” de los hombres. La cultura machista dificultó su incorporación y la mayoría de mujeres tuvieron que enfrentarse a sus maridos, familiares, amigos, empleadores, incluso a otras mujeres en la defensa de su derecho a trabajar y ser económicamente independientes (Faur, 2006).

No obstante, la participación femenina en el mercado de trabajo trajo consigo cambios inminentes: en las estructuras y dinámicas familiares, en las condiciones de trabajo (flexibilización) y el avance educativo de las mujeres. Estas transformaciones logradas mediante la lucha constante por modificar la orientación de la política social y por cambios de orden demográfico, jurídico y cultural, implicarían además

“la redefinición de las pautas de provisión económica en los hogares y la desnaturalización de cierta estructuración de las relaciones sociales de género” (Faur, 2006, pág. 131.).

Aunque se han logrado grandes cambios han se puede observar que lamentablemente aún prevalece una matriz de división sexual del trabajo que asigna al hombre la responsabilidad de la provisión de ingresos familiares y a las mujeres las obligaciones de reproducción del mundo doméstico, con el cuidado y la crianza de hijos e hijas. La orientación de las políticas estatales,

sobre trabajo y responsabilidades familiares continúa en esta línea promoviendo “la estructuración o el sostenimiento de (esa) matriz de responsabilidades de provisión y de cuidado según el sexo” (Faur, 2006, pág. 132) y las representaciones construidas socialmente acerca de dicha estructuración.

Esta investigación observa que las instituciones que formulan y ejecutan políticas orientadas a la inclusión económica y laboral de las mujeres mantienen dos tipos de representaciones sociales sobre la mujer. La primera que olvida su condición de género, que plantea políticas neutras y que la incluye en su calidad de pobre e indistinta de otros grupos poblacionales, calificados como de atención prioritaria; y, la segunda donde se exagera su feminidad y atribuciones maternas, con políticas que enfatizan sus responsabilidades de cuidado y las instrumentalizan para llegar a otros grupos y garantizar los derechos de, por ejemplo, las personas a su cuidado. En este último el andamiaje institucional refuerza la división patriarcal de tareas obstaculizando la transformación del modelo de división de tareas de cuidado y provisión y reduciendo la demanda de trabajo femenino en el mercado formal.

**3.2.3 Las brechas de género en el contexto laboral ecuatoriano.** Una de las principales causas que se atribuyen a la menor participación laboral de la mujer ecuatoriana tiene que ver con su preparación profesional. Por un lado está que la educación ecuatoriana, dentro de los establecimientos educativos y dentro de las familias, aún transmite estereotipos sobre la división sexual de actividades y tareas productivas y reproductivas. Este tipo de formación repercute negativamente en las expectativas de las estudiantes, y por lo mismo en sus posibilidades de autonomía económica. Las brechas de género en el mercado laboral derivan de un acceso diferenciado a los distintos niveles de educación.

Las cifras de acceso de mujeres se encuentran por debajo de las de los hombres en la educación secundaria, educación media, superior no universitaria y posgrado, con una diferencia poco significativa (Figura 4). La mayor diferencia de 3 puntos para las mujeres se ve en el nivel de educación básica; mientras que en el acceso a la educación superior es menor para los hombres. Sobre estas cifras es preciso tener ciertas consideraciones como que el menor acceso de los hombres a la educación superior puede verse ocasionado por ser llamados a incorporarse más rápidamente al mercado laboral, debido al rol proveedor tradicionalmente

asignado a su género; y que aun con la mayor presencia de mujeres en educación superior suele darse preferencia por carreras tradicionalmente femeninas.

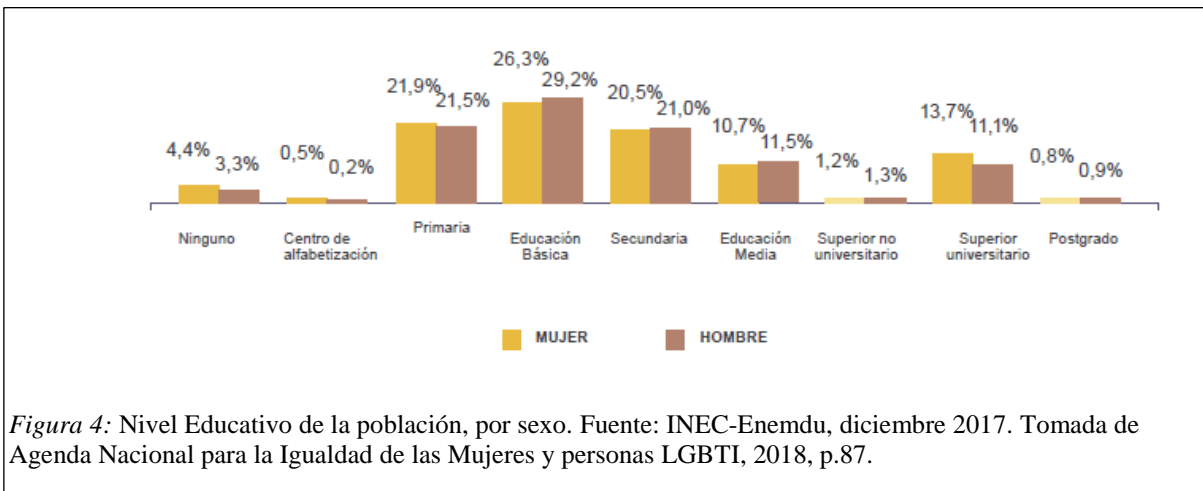


Figura 4: Nivel Educativo de la población, por sexo. Fuente: INEC-Enemdu, diciembre 2017. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.87.

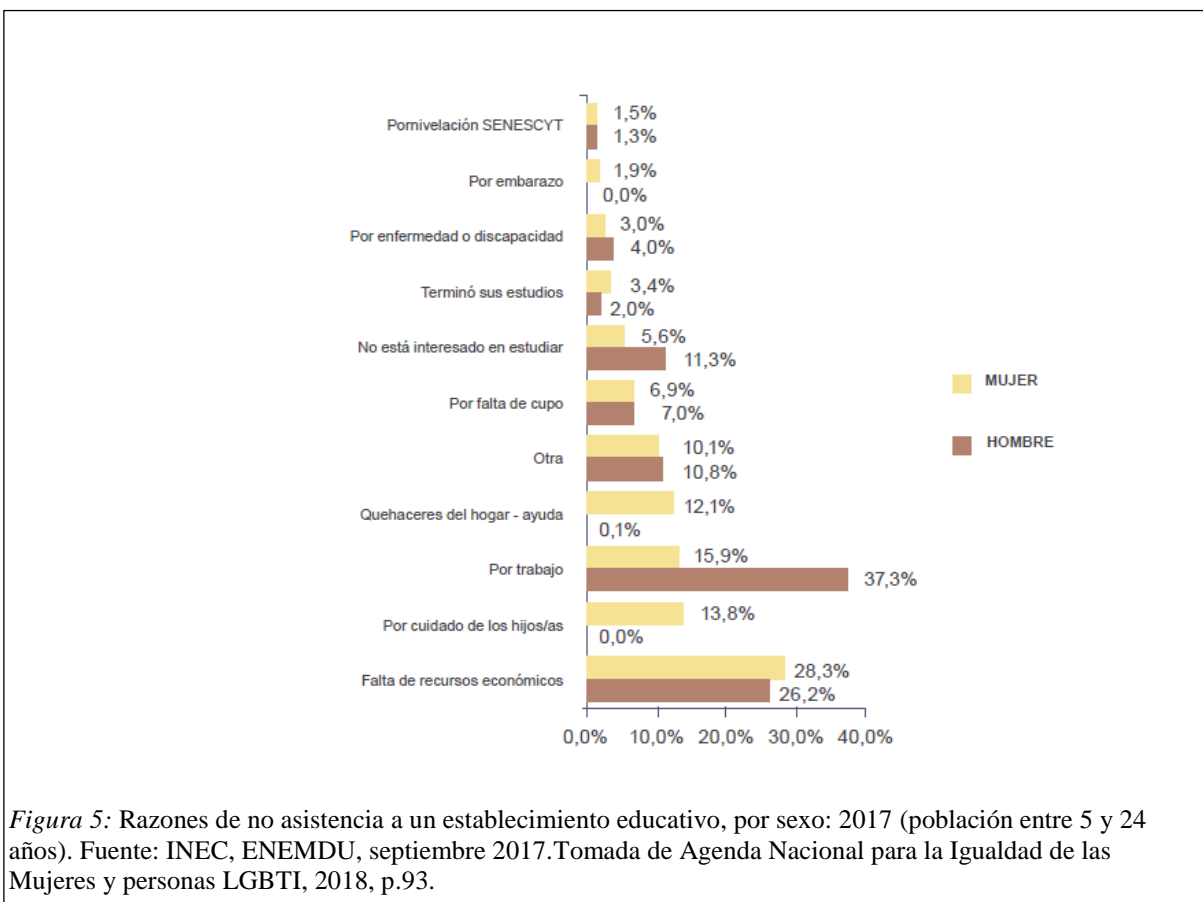


Figura 5: Razones de no asistencia a un establecimiento educativo, por sexo: 2017 (población entre 5 y 24 años). Fuente: INEC, ENEMDU, septiembre 2017. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.93.

Es también importante considerar la variable de autoidentificación étnica dentro del acceso a la educación de las mujeres, pues las cifras reflejan que las mujeres indígenas se encuentran en una desventaja considerablemente mayor. Finalmente, no se puede ignorar las diferencia existente entre las razones de no asistencia a establecimientos educativos. La diferenciación genérica se hace evidente al ver que exclusivamente las mujeres deben ausentarse del centro educativo por motivos como cuidado de hijos o hijas o por quehaceres domésticos, y que, la principal razón de no asistencia entre los hombres es por el trabajo (Figuras 4 y 5).

Con esto se logra entrever la presencia de una estructura que separa las esferas de producción y reproducción, en detrimento de la segunda que no es valorada y a la que se ha relegado a la mujer. Precisamente por no ser considerada como trabajo, no es remunerada y determina la posición y situación de exclusión de la mujer. La división de tareas para hombres y mujeres se ha llegado a constituir como “responsabilidades naturales” con las que se reafirman las relaciones de jerárquicas de poder, entre lo masculino sobre lo femenino.

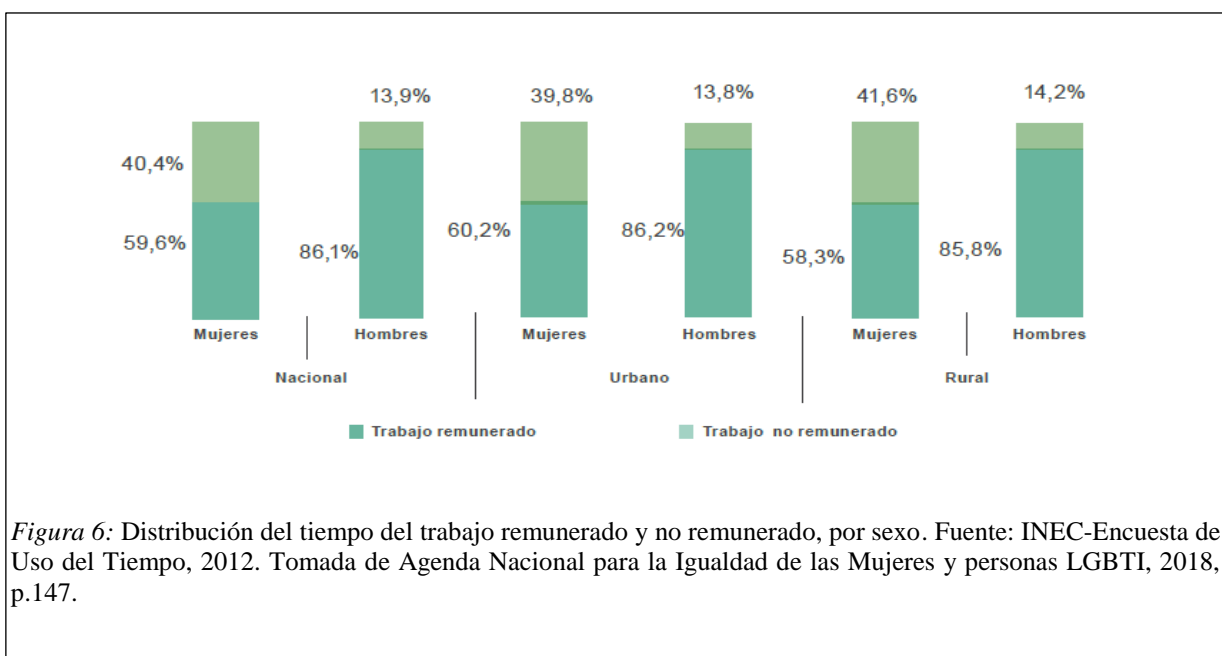
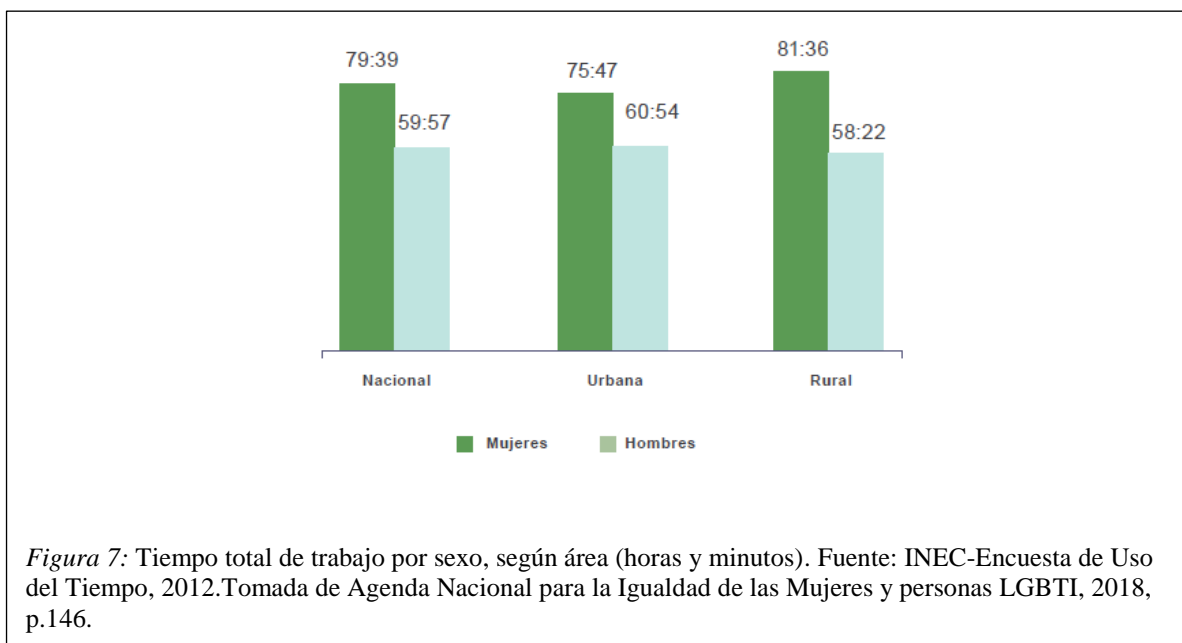


Figura 6: Distribución del tiempo del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo. Fuente: INEC-Encuesta de Uso del Tiempo, 2012. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.147.

Esta relación jerárquica y desigual se evidencia entonces en la distribución del tiempo de hombres y mujeres ecuatorianos, tanto del tiempo que destinan para trabajo remunerado, como del tiempo que reservan para trabajo no remunerado y tiempo personal de ocio y descanso. De acuerdo a la Encuesta de Uso del Tiempo 2012, a nivel nacional los hombres destinan de su tiempo de trabajo, el 86,1% a trabajo remunerado y solamente el 13,9% a

trabajo no remunerado, mientras que las mujeres a nivel nacional destinan el 59,6% a trabajo remunerado y el 40,4% a trabajo no remunerado (Figura 6), es decir las mujeres asumen la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado. De la suma del trabajo remunerado más el trabajo no remunerado podemos constatar que, en horas, las mujeres trabajan semanalmente 17:42 horas más que los hombres a nivel nacional, subiendo esta cifra a 23:14 en el área rural, lo que constituye 5:48 más que las mujeres en el área urbana, debido al menor acceso a servicios básicos y a costumbres y factores socioculturales (Figura 7).



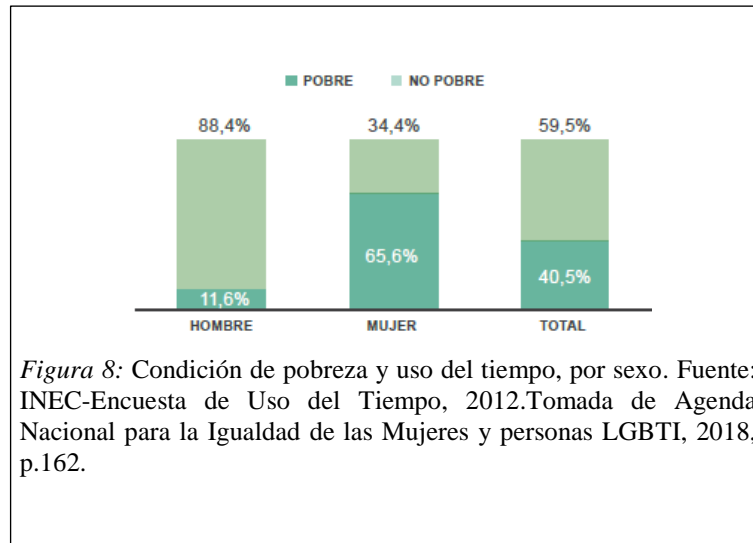
El nivel de instrucción es un factor que se muestra aquí con fuerte influencia sobre la distribución del uso del tiempo, ya que según la EUT 2012 las mujeres sin ningún nivel de instrucción trabajan en promedio (trabajo remunerado + no remunerado) 24:32 horas a la semana más que los hombres, mientras las mujeres con nivel de instrucción superior trabajan 12:47 horas semanalmente más que los hombres (Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021, pág. 16). Resulta importante además señalar que las mujeres casadas y/o en unión libre trabajan más que las mujeres divorciadas, separadas y viudas; con el resultado contrario para hombres, en tanto que los divorciados, separados y viudos trabajan más que los hombres casados o en unión libre. Con esto nuevamente se evidenciaría la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado.

Esta distribución inequitativa del tiempo resulta en un factor denominado pobreza de tiempo. De acuerdo a la EUT 2012, el tiempo total de trabajo de las mujeres, entre remunerado y no remunerado es del 46%, frente al 40% del mismo que dedican los hombres. Lo que determina que ellos orienten 60% de su tiempo para tiempo personal y de actividades no productivas, y ellas solamente un 54%.

La pobreza de tiempo, es decir la falta de tiempo para dedicarse a actividades no productivas constituye una de las dimensiones que limita las posibilidades de las mujeres para expandir sus capacidades, mejorar sus habilidades o dedicarse al entretenimiento y descanso. Considerando que las mujeres destinan 31:49 horas a la semana al trabajo no remunerado y de cuidados, frente a las 9:09 horas que invierten los hombres, se observa claramente la desventaja que para ellas implica. En relación al mercado laboral, las extensas jornadas de trabajo reproductivo obliga a las mujeres a ajustar sus horarios de trabajo remunerado o incluso a rechazar ciertas ofertas de empleo más demandantes por tener que encargarse de lo doméstico, situación que raramente ocurre en el caso masculino. Así, la pobreza de tiempo se convierte en una barrera para que las mujeres accedan a empleos adecuados y afecta su bienestar ya que reduce su tiempo personal.

De acuerdo a los datos de la EUT (2012), el 40,5% de la población considerada es pobre de tiempo. Situación que es radicalmente más significativa entre las mujeres (65,6%) que entre los hombres (11,6%). Por ocuparse de tareas de cuidado y reproducción además del trabajo remunerado, las mujeres casi no cuentan con tiempo propio para dormir, descansar, divertirse o hacer deporte (Figura 8).

Este panorama obliga a considerar la magnitud de la carga de trabajo que recae sobre las mujeres. La EUT (2012) permite observar que del tiempo total de trabajo de la población ecuatoriana el 42% representa horas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Lo que evidencia que cerca de la mitad del trabajo de las personas no se visibiliza, ni se reconoce aun cuando constituye el sostén del resto de la economía. Este trabajo invisibilizado se lleva a cabo en su mayoría por mujeres, quienes se encargan del 80% del tiempo destinado a las tareas domésticas no pagadas, trabajo que encarna el 34% del total de horas de trabajo global de la economía ecuatoriana (Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021).



Como estrategia para visibilizar y reconocer el trabajo no remunerado, se lanza el estudio Cuenta satélite de trabajo no remunerado en los hogares 2007-2013, realizado en conjunto por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y el Banco Central. En este se contabiliza el tiempo de trabajo destinado a esta área y se concluye que las mujeres, mediante el trabajo no remunerado realizan un aporte gigantesco en relación al producto interno bruto (PIB), con un 14,41% de participación en la economía para el año 2013, superando los aportes por petróleo, construcción, comercio, entre otros (Figura 9). El aporte de trabajo no remunerado equivaldría a 10,5 mil millones de dólares, de los cuales las mujeres contribuyen con el 11,08% y los hombres con el 3,3% (Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021).

La brecha de género que instaura la división sexual del trabajo destinando a las mujeres a tareas domésticas y de cuidado no remuneradas, limita sus condiciones de emancipación económica. Por la menor disposición de tiempo, muchas no pueden mejorar sus capacidades profesionales, frenando el ascenso en sus carreras; además, las representaciones sociales sobre roles masculinos y femeninos llevan a que muchos empleadores prefieran contratar hombres sobre mujeres con la creencia de que estas últimas no están tan bien preparadas, se ausentarán más por sus preocupaciones domésticas como cuando se enferman los hijos y que además se les debe otorgar licencias pagadas por maternidad.



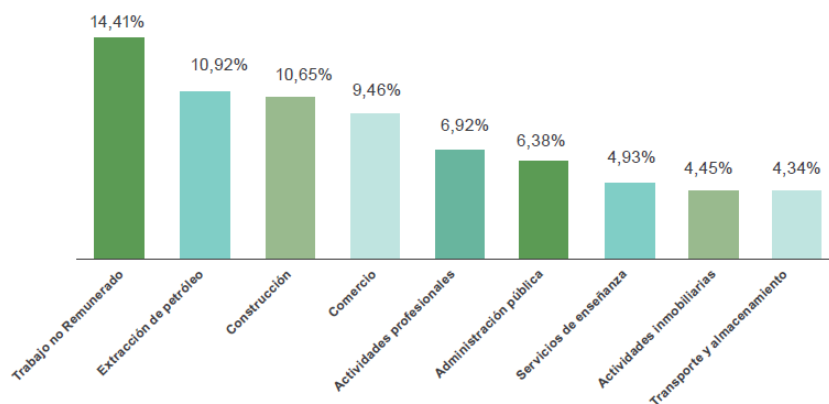


Figura 9: Aportación al PIB de las principales industrias de la economía y del trabajo no remunerado:2013. Fuente: INEC, Indicadores económicos de la CSTNRH, 2011-2013.Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.149.

Es posible evidenciar la menos favorable situación laboral de las mujeres en indicadores de mercado laboral, donde se visualiza que para la población de 15 años y más, en el 2017 la tasa de participación global de los hombres es del 80,6% frente a una tasa de participación global femenina de 55,6% (Tabla 2). Ello indicaría que poco más de la mitad de la población femenina en edad de trabajar está insertada en el mercado laboral, no obstante existe una gigantesca distancia frente a la participación masculina.

Tabla 2

*Indicadores de mercado laboral, población de 15 años y más, según sexo*

Años	Tasa de participación global		Tasa de empleo global		Tasa de desempleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2011	78,3%	47,8%	96,7%	94,4%	3,3%	5,6%
2012	76,9%	47,4%	96,3%	95,2%	3,7%	4,8%
2013	77,2%	47,7%	96,6%	94,6%	3,4%	5,4%
2014	79,7%	50,2%	96,9%	95,1%	3,1%	4,9%
2015	80,3%	52,0%	96,1%	93,9%	3,9%	6,1%
2016	80,6%	54,8%	95,5%	93,8%	4,5%	6,2%
2017	80,6%	55,6%	96,4%	94,0%	3,6%	6,0%

Nota: Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.163. Fuente: INEC, Enemdu, diciembre 2017.

La situación desigual y de desventaja a la que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral se evidencia además en las cifras de la población con empleo, donde a nivel nacional para

septiembre de 2018, las mujeres alcanzaban un 95,2% frente a un 96,6% de los hombres (Figura 10).

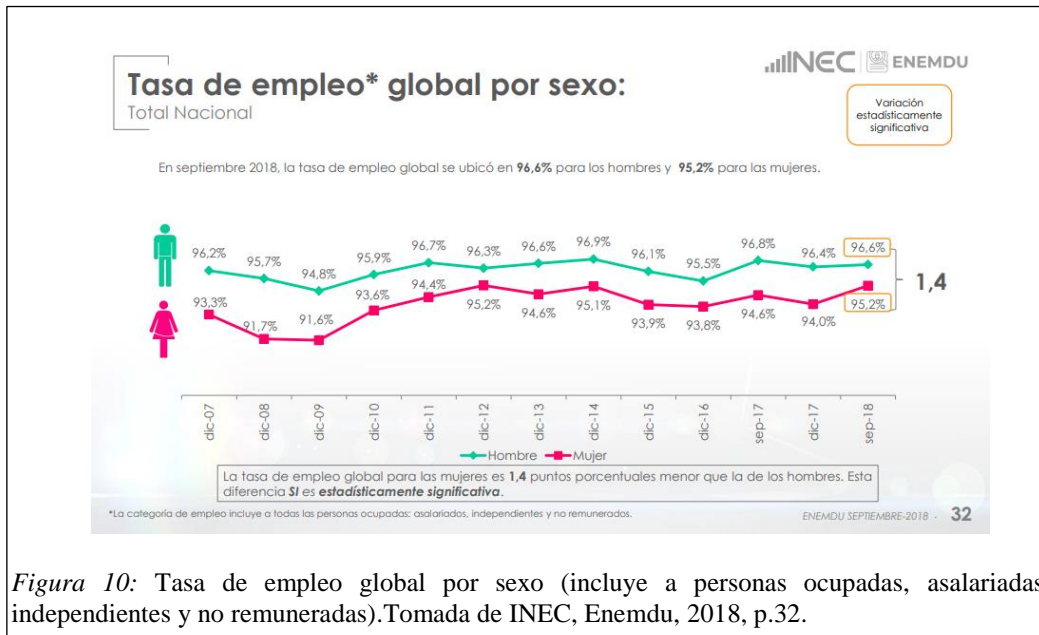


Figura 10: Tasa de empleo global por sexo (incluye a personas ocupadas, asalariadas, independientes y no remuneradas). Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.32.

En las estadísticas del empleo adecuado o pleno, podemos ver una diferencia drástica de 16,9 puntos entre la situación de mujeres y hombres. Mientras los hombres alcanzan un 46,8%, las mujeres solamente un 29,9%, lo que indicaría que un gran número de mujeres está trabajando bajo modalidades de subempleo, otro empleo no adecuado o se encuentra en el sector informal, expuestas a trabajar horas que no corresponden al ingreso que reciben y sin los beneficios de la Ley (Figura 11).

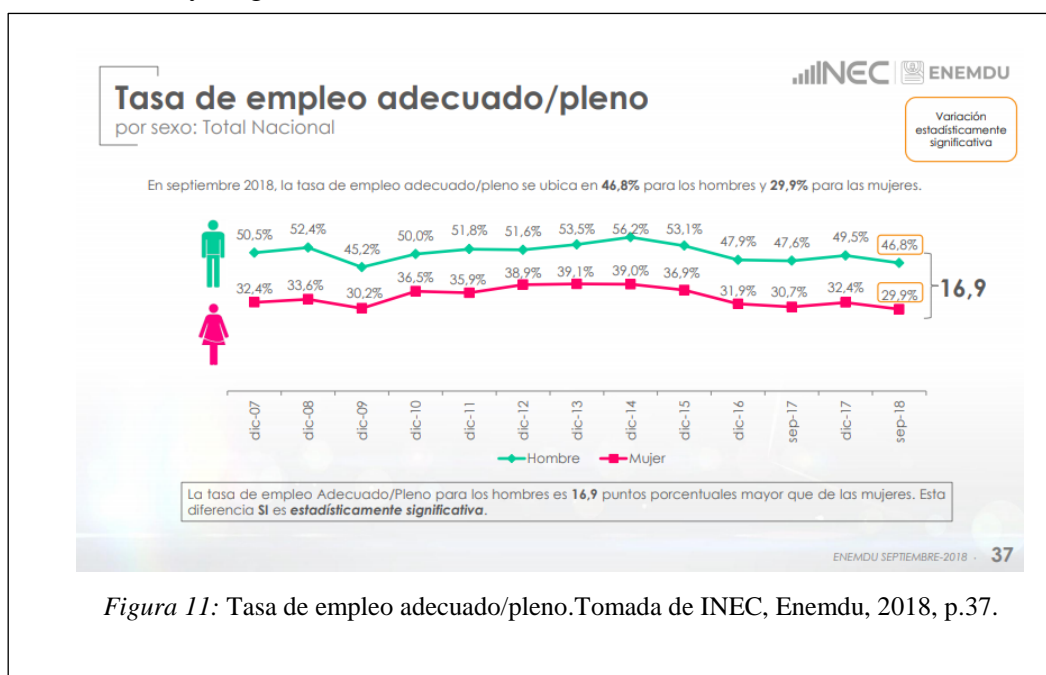


Figura 11: Tasa de empleo adecuado/pleno. Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.37.

Las estadísticas laborales además nos muestran que la tasa desempleo para las mujeres es de 4,8%, es decir 1,4 puntos por encima de la tasa de desempleo de los hombres, que a septiembre de 2018 se encontraba en 3,4% (Figura 12).

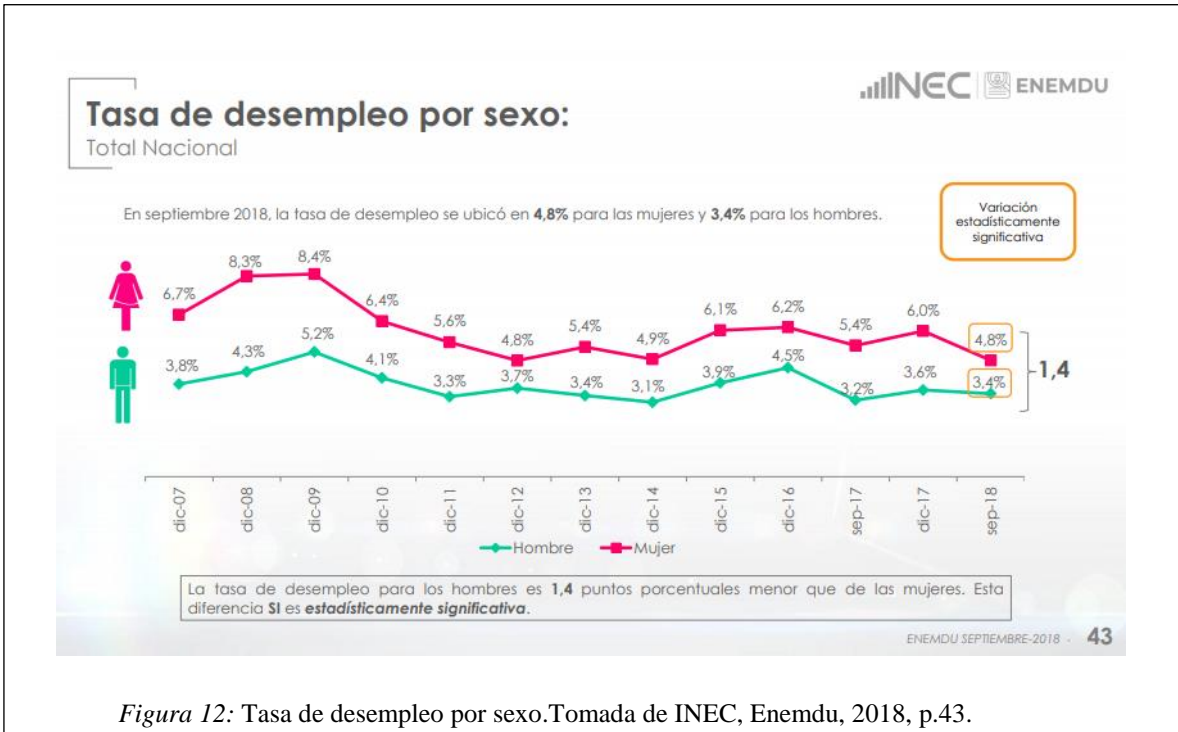


Figura 12: Tasa de desempleo por sexo.Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.43.

Finalmente, es preciso rescatar la persistencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres, que si bien tienen una marcada tendencia a reducirse, a septiembre de 2018 significaba que los hombres ganen en promedio 80 dólares al mes más que las mujeres (Figura 14 y en Anexo 1 Figura 15). Los menores ingresos indicarían que o bien las mujeres son remuneradas por debajo de lo que sus pares hombres en tareas productivas similares, implicando esto una evidente discriminación por género y el incumplimiento de la garantía constitucional de “a igual trabajo, igual remuneración” (Art. 326, No. 4); y/o que, las mujeres ecuatorianas se dedican a tareas menos especializadas que reciben un sueldo más precario y que afectan su capacidad de consumo y su calidad de vida.

## Ingresos laborales por sexo:

Total Nacional

INEC ENEMDU

Variación **no** estadísticamente significativa sep17- sep18

Para septiembre 2018, el ingreso laboral promedio de un hombre con empleo es USD **398,4**; mientras que para una mujer con empleo es de USD **318,2**.



*Nota:* Se realizó el análisis para el total de empleados (asalariados e independientes) y los ingresos se encuentran expresados en valores reales a diciembre 2007.

ENEMDU SEPTIEMBRE-2018 · 48

Figura 14: Ingresos Laborales por sexo. Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.48.

En suma, la situación laboral ecuatoriana es un espacio donde hace falta trabajar por conseguir igualdad de condiciones en materia de género, ya sea respecto al acceso a puestos de trabajo, a condiciones laborales óptimas y por sobre todo, respecto a ingresos laborales. Si bien es de reconocer los esfuerzos que en los últimos años se han hecho desde el Estado ecuatoriano, mediante el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos para contar con información estadística precisa sobre la condición laboral de las mujeres en el país, además de haber creado la Cuenta Satélite de Trabajo no Remunerado y la Encuesta del Uso del Tiempo para visibilizar la situación de sobrecarga de trabajo a la que la mujer es sometida y para valorizar tal aporte a la economía del país; es preciso que toda la información que al respecto se ha producido, y que evidencia sobre una situación de inequidad, sirva de motor para que efectivamente desde la política pública se tomen medidas concretas y urgentes que configuren un sistema que reorganice la división sexual de trabajo, para corresponsabilizar el trabajo de cuidado y que, junto con otras estrategias, se muevan a favor de una verdadera y equitativa inclusión económica y laboral femenina.

En el siguiente capítulo se analizará si las políticas laborales y económicas actuales se organizan alrededor de tal objetivo de equidad y se por el contrario acentúan los estereotipos sexo-genéricos y la tradicional división de trabajo, mediante el mantenimiento de nociones y representaciones patriarcales de las sujetas en cuestión que las alejan al ámbito productivo o las incorporan de maneras poco adecuadas.

## **Las construcciones sociales de las mujeres como población objetivo ¿Mujer económicamente autónoma o mujer vulnerable?**

Tras haber contextualizado la situación de la mujer ecuatoriana en el mercado laboral es preciso proceder con el análisis de las políticas públicas que en esta materia se han formulado en el período de los últimos cinco años, para impulsar su acceso al terreno laboral o para mejorar las condiciones en las que esta inserción se produce actualmente. Mediante esta exploración se buscará comprender qué construcciones sociales respecto a la población femenina guían a los decisores de políticas públicas en la formulación de políticas y lanzamiento de proyectos y programas.

El análisis se realizará a partir de la revisión documental de los informes de rendición de cuentas anuales del período 2013-2018, de los informes de programas y planes en ejecución y de las páginas web oficiales de las instituciones cuyas funciones tienen que ver con la esfera laboral y de inclusión económica, como son el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto de Economía Popular y Solidaria y BanEcuador B.P. Se incluye además un breve análisis del Consejo Nacional para la Igualdad de Género y, del Ministerio de Finanzas respecto a la asignación de recursos a las políticas de género.

La descripción de las funciones de cada institución y su relevancia para esta investigación se encuentran descritas en la Introducción; a continuación se procede específicamente con el análisis de la gestión de cada una de ellas y su manejo de representaciones sociales sobre mujeres como su población objetivo.

### **4.1 Inclusión laboral: reglamentación, normativa y políticas**

El Ministerio de Trabajo, en el período en cuestión se mantiene los programas Mi Primer Empleo, Erradicación del Trabajo Infantil, Inserción Laboral de Personas con Discapacidad y Red Socio-Empleo; adicionalmente suelen mencionarse planes de capacitación, difusión de derechos y obligaciones laborales y reformas a normativas de relaciones laborales.

A partir de los Informes de Rendición de Cuentas 2014-2017, se han encontrado como avances, señalados por la institución, los siguientes puntos: incrementos al Salario Básico Unificado, inclusión laboral de personas con discapacidad, apoyo al sector artesanal, capacitaciones mediante la SECAP y los programas de operación constante Mi Primer empleo, Erradicación del Trabajo Infantil y la Red Socio Empleo de generación y vinculación laboral.

Los planes y programas en ejecución 2018 son solamente dos, los cuales son de larga duración e iniciaron años atrás. Ellos son el Proyecto Erradicación del Trabajo Infantil y el Proyecto Mi Primer Empleo, ambos presentan como objetivo estratégico el “incrementar el trabajo digno en igualdad de oportunidad y trato” (Ministerio del Trabajo), sin embargo no incorporan el enfoque de género.

Los beneficiarios del Proyecto mi Primer empleo entre el 2007 y 2017 han sido 15.884, de los cuales el 58% del total de pasantes son mujeres, lo que de acuerdo a esta cartera de Estado promueve la igualdad de género y de oportunidades en el acceso a un primer empleo (Anexo 2: Tabla 3). No obstante una lectura más profunda devela que esta cifra más elevada de mujeres se asocia con que la tasa de matriculación en educación superior es mayor para mujeres, por ende la cifra publicada como logro tiene muy poco que ver con una política efectiva de inclusión de género. Cabe además resaltar que este Proyecto deja una demanda insatisfecha de 83.400 jóvenes de la población demandante efectiva de 163.418 aspirantes y que el beneficio a 15.884 jóvenes se logró en cerca de 10 años, lo que implicaría un avance bastante lento.

El informe del 2017, es el primero y único que presenta información respecto a la inclusión laboral de mujeres, aunque en una medida poco significativa y además superficial. En solamente tres de las ochenta y nueve diapositivas se hace referencia a acciones emprendidas para ellas y que están a cargo de un área denominada Dirección de Atención a Grupos Prioritarios. Las acciones son más que nada eventos de concientización y un par de ferias de emprendimientos.

De políticas orientadas específicamente a mujeres en materia de género, se encontró muy poco. A excepción de la Ley de Justicia Laboral y Ley Orgánica de Servicio Público, las políticas, planes y programas de esta cartera de Estado se presentan como neutrales al género,

es decir no buscan fomentar la inserción laboral de mujeres ni mejorar sus condiciones laborales lo que deja mucho que desear de la institución rectora en materia de políticas laborales.

**4.1.1 Derechos laborales para mujeres: sujeto-madre como protagonista.** En el 2015 se aprueba Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en trabajo conjunto con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Secretaría Técnica de la Erradicación de la Pobreza. En esta ley se podrían reconocer avances en materia de género en la creación de la figura de “despido ineficaz” a favor de mujeres en estado de embarazo o asociadas a la gestación o maternidad; y, el trabajo realizado a favor de la universalización de la seguridad social donde se distingue que las personas trabajadoras no remuneradas del hogar podrán ser afiliadas al IESS y contar con sus beneficios en cuanto a atención en salud, pensión por viudez, incapacidad física, jubilación e incluso cesantía.

En la exposición de motivos del documento de ley se resalta que el despido de mujeres embarazadas es “una situación manifiestamente injusta”, por lo que se buscaría protegerla ante tal injusticia para que “pueda colaborar en el sustento del hogar” (pág. 1). Así, aunque el objetivo de la Reforma al Código del Trabajo se pinte como una cuestión de justicia social (mas no como de género), se mantiene en la retórica la marca de los estereotipos tradicionales en donde se continua considerando a la mujer en su papel de madre y cuidadora, que si bien, por el cambio en la economía mundial ha ingresado al mercado laboral, el dinero que gana se ve como un adicional al sueldo del marido, considerado como principal; así, incluso llegan a asumir que la mujer embarazada se encuentra en una relación o conforma una familia.

En La Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), modificada en 2016, haciendo referencia al numeral 7 del artículo 61 de la Constitución, enfatiza, que las instituciones públicas “Garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación” (LOSEP, 2016, pág.7).



Esta sería una herramienta bastante útil para mejorar la igualdad de acceso y oportunidades de las mujeres en el mercado laboral, al menos en el sector formal de la economía, en empresas e instituciones públicas.

En cuanto a derechos reproductivos, la LOSEP contempla en el artículo 27, numerales c) y d) que toda servidora pública tendrá derecho a gozar de licencia con remuneración de doce semanas por el nacimiento de su hija o hijo; y, que por paternidad, todo servidor público tendrá derecho a licencia con remuneración por el plazo de diez días contados desde el nacimiento de su hija o hijo cuando el parto es normal. En el numeral f) se especifica que en caso de fallecimiento de la madre, durante el parto o mientras goza de la licencia por maternidad, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso de la parte que reste del período de licencia que le hubiere correspondido a la madre.

Las referidas normas si bien constituyen un importante avance en cuanto a derechos sociales, laborales y reproductivos de la mujer, enfatizan principalmente el reconocimiento y protección de su capacidad reproductiva, dejando de segundo plano otras protecciones laborales (ejemplo: derechos de igualdad salarial), proyectando a la sociedad que con ello ya es tener bastante enfoque de género.

La ampliación según la citada Ley de estos derechos reproductivos, a los padres (10 días por licencia de paternidad) deja sin cuestionar la tradicional división sexual del trabajo, atribuyendo, en mayor medida, la responsabilidad de la función de reproducción social y cuidado en manos de las mujeres, a las que se le permite ausentarse tres meses.

Si bien el origen de la diferencia puede basarse en que fisiológicamente los cuerpos de las mujeres necesitan recuperación física luego de un parto, y adicionalmente son quienes con su cuerpo alimentan al bebé, otro tipo de actividades de cuidado y atención infantil o incluso del hogar son fácilmente realizables por hombres, y claro está, continúan aun después del tercer mes de vida. Esta legislación demuestra que las políticas públicas siguen manejando representaciones sobre los hombres como sujetos con responsabilidades casi exclusivas de provisión y no de cuidado familiar; tales nociones atraviesan las subjetividades contemporáneas y la regulación del trabajo no escapa de ellas.

Considerando esto, resulta deseable que los permisos parentales en general, y las licencias para hombres en particular, tuvieran una duración más extendida; estas últimas sobre todo, si fueran más largas evidenciarían una voluntad estatal por aplicar realmente la corresponsabilidad en las tareas del cuidado, permitiendo e incluso obligando al hombre a ser parte de las atenciones de sus hijos e incluso de la recuperación de su pareja. Un cambio de perspectiva que permita superar la visión “biologicista” y los roles tradicionales de género sería óptima para liberar a la mujer de su doble carga de trabajo y comprometer al hombre al cuidado familiar. Además el que se elimine la diferencia de ausentismo entre los y las trabajadoras por este tipo de causas, equiparía las oportunidades laborales en el sentido de que la persona empleadora tendrá que dar la misma licencia remunerada ya sea hombre o mujer.

**4.1.1.1 Sobre el trabajo no remunerado.** La reforma a la Ley de Seguridad Social que establece la Ley para la Justicia Laboral formula el reconocimiento de la función económica y social del trabajo no remunerado del hogar. Ello implica la protección social de las personas que se dedican en exclusivo a este tipo de trabajo, mediante su aseguramiento al Instituto de Seguridad Social. La importancia de esta reforma en materia de género radica en que son las mujeres quienes se encargan en su gran mayoría del trabajo doméstico no remunerado, por lo tanto, ellas serían las mayores beneficiadas al ser incluidas dentro de los asegurados del IESS y así tener acceso a servicios de salud, pensión por jubilación, discapacidad, viudez, etc. Las tasas de afiliación para este segmento son especiales y se adecuan de manera proporcional al ingreso del núcleo familiar, con un aporte mayoritario y obligatorio por parte del Estado.

Si bien se analiza esta reforma como un avance de género y aunque se promocionó y felicitó al Estado ecuatoriano por el mismo en tanto beneficio principalmente para mujeres, en el documento de ley se resalta más bien que reducirá las tasas de adultos mayores que no pueden acceder a una pensión de jubilación, donde nuevamente la mayor cantidad de afectadas son mujeres. Así se observa que tal reforma se justifica y defiende por su beneficio más para personas mayores que para las mujeres; si realmente se quisiera valorizar este trabajo y si realmente se tuviera enfoque de género se debería resaltar ante todo la situación de precariedad a la que las mujeres, ya sean de tercera edad o no, se ven sometidas por dedicarse en exclusiva a una tarea no remunerada. Es preciso además notar que esta afiliación no es

obligatoria, está a discreción de las familias, así que se sigue manteniendo la dependencia, no solo del dinero del proveedor de la familia, sino también una dependencia de la voluntad del mismo; con ello muchas mujeres siguen estando desprotegidas ante cualquier eventualidad.

**4.1.2 La conciliación trabajo-familia encargada a la mujer.** Entre los programas/servicios del Ministerio de Trabajo, está el Teletrabajo, que se presenta como orientado específicamente a mujeres. Este implica prestar servicios con relación de dependencia en una modalidad no presencial, en jornadas ordinarias o especiales de trabajo, fuera de las instalaciones del lugar de trabajo; justo al lado de esta definición está la imagen de una mujer frente a un computador. Este programa señala como su población objetivo a personas, en general, “que por el giro o naturaleza del negocio podrían prestar servicios laborales en relación de dependencia mediante teletrabajo” (Ministerio del Trabajo), no obstante señala la preferencia por madres en período de lactancia, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas y adultos mayores. Se ve entonces una orientación hacia grupos de atención prioritaria donde se incluyen mujeres en condición de maternidad, dado que se considera que los beneficios de esta modalidad son flexibilidad laboral facilitando la conciliación entre la vida familiar y laboral.

Pero, si uno de los beneficios señalados por la institución acerca del Teletrabajo es el conciliar la vida familiar y laboral e incluso la creación de un vínculo familiar, por lo que dan preferencia a madres, entonces no debería estar reducido a ellas pues los hombres también podrían ocuparse del cuidado de hijos u otros. Resulta impertinente que se de preferencia a mujeres madres cuando es totalmente posible e incluso deseable (en materia de redistribución equitativa de las tareas del hogar y de cuidado) que hombres tuvieran la posibilidad de acogerse a esta modalidad y que efectivamente lo hicieran. Se observa así que la institución, con miras a supuestamente facilitar la conciliación de trabajo y familia vuelve a caer en estereotipos de género responsabilizando por completo a la mujer por las tareas de cuidado y negando tal posibilidad a los hombres. La institución además considera que esta opción solo es válida para grupos en condiciones especiales en donde considera a personas de la tercera edad, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Así, además de responsabilizarlas por el cuidado y acentuar su rol de madres las considera en la misma categoría de grupos de atención prioritaria.

Sobre el Teletrabajo el Ministerio no reporta resultados en ninguna de sus rendiciones de cuentas, sin embargo se pudo encontrar en un artículo de Diario El Universo titulado *El teletrabajo-laborar desde casa no tiene la acogida esperada en Ecuador* que los objetivos planteados para esta modalidad de trabajo no se cumplen y están lejos de cumplirse a dos años de haberse aprobado para las empresas privadas y a un año para el sector público. Para el 5 de julio de 2018, a 2 meses que se cumpla el plazo en que se esperaba ver cumplida la meta de contar con 76.000 teletrabajadores, solo se contaba con 5.516 (Universo, 2018). De estos no se cuenta con información desagregada por sexo ni menos aún sobre la circunstancia que motivó a acogerse a tal modalidad de trabajo.

En la revisión documental de esta institución se encuentra muy poco sobre políticas de empleo destinadas a mujeres, lo que lleva a una conclusión preliminar de que estas son inexistentes. Los programas y planes que efectivamente las toman en cuenta lo hacen de manera sumamente superficial e ineficaz con respecto al objetivo de incrementar la inclusión laboral de las mujeres ya que como se ha podido observar la gran mayoría de políticas se han formulado como neutrales y la institución no se molesta en analizar el impacto y los beneficios por género de sus programas. Adicionalmente, los programas que toman en cuenta a mujeres las consideran dentro de los grupos de atención prioritaria, las configuran como pobres o descuidadas e incluso exacerban su rol de madre, acentuándolo.

#### **4.2 Inclusión Económica y Social**

En esta sección resulta clave la gestión del Ministerio de Inclusión Económica y Social y sus servicios, entre los que está *Inclusión al Ciclo de Vida y la Familia* que implica un “sistema de protección integral para precautelar el desarrollo de los ciudadanos desde su nacimiento y durante todo el ciclo de vida, con énfasis en la población de atención prioritaria”. Dentro de los más destacados están los Servicios de Desarrollo Infantil que se prestan en dos modalidades, los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y la Atención Domiciliaria No Institucionalizada denominada Creciendo con Nuestros Hijos (CNH); mismos orientados a niños y niñas de 0 a 36 meses de edad, con prioridad para la población infantil en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad y beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.

Estos programas buscan facilitar el desenvolvimiento de sus padres en actividades productivas al encargarse del cuidado de los pequeños mientras trabajan. Por ello, se han promocionado como una especie de apoyo en la conciliación de la vida familiar y el trabajo; pero, está reducido a un grupo pequeño de familias y de mujeres (pues es a ellas en la mayoría a las que reducen la carga de trabajo doméstico) en condiciones de pobreza (de las usuarias de los bonos y pensiones 98% se consideran en pobreza extrema y 2% como pobres: Anexo 1: Figura 25).

Al concentrarse solamente en las mujeres más desprotegidas de la escala social, este tipo de programa implicaría una discriminación en la articulación particular de las variables clase y género. Para evitarlo sería preciso que se organice un sistema realmente integral que ofrezca cuidado infantil a un sector mucho más amplio de mujeres trabajadoras (incluyendo a la clase media por ejemplo) para que no se ven obligadas a renunciar o postergar sus aspiraciones profesionales por dedicarse a una tarea que debe ser compartida y que se la impuesto casi con exclusividad a ella. Al respecto, tanto en la Agenda 2014 como en la de 2018 que se menciona la urgencia de tal sistema de cuidado que corresponsabilice al Estado, la familia, el mercado y la sociedad entera en el cuidado de los niños o niñas e incluso que se amplíe al cuidado de adultos mayores y personas con discapacidad, cuyo cuidado se reduce en su mayoría a mujeres, ya sean madres, hermanas, tías o abuelas que los atienden, sacrificando su propio desarrollo económico e incluso personal por ello.

**4.2.1 Mujeres pobres y madres:** Reforzamiento de estereotipos sexo–genéricos sobre el cuidado y la reproducción bajo el nombre de “corresponsabilidad”. Entre las políticas más emblemáticas del MIES está la de las transferencias monetarias no contributivas; tiene que ver el aseguramiento no contributivo a grupos poblacionales que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad frente a la insuficiencia de ingresos (Ministerio de Inclusión Económica y Social). El programa maneja tres bonos y dos pensiones. Entre los primeros se encuentra el Bono de Desarrollo Humano (BDH) que “consiste en una transferencia monetaria condicionada mensual de USD 50,00 conceptualizada para cubrir vulnerabilidades relacionadas a la situación económica del núcleo familiar, que está dirigida al representante de las familias que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad” (Ministerio de Inclusión Económica y Social).

Este se entrega de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge quien debe a cambio responsabilizarse (corresponsabilidad) de procurar a la familia atención en salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar. El BDH Variable es una variación del anterior, en función del número de hijos menores de edad con la cual el monto máximo a recibir asciende hasta los USD 150 mensuales. El objetivo es mejorar los niveles de vida de estas familias y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otro Bono es el Bono Joaquín Gallegos Lara (BJGL) dirigido a mejorar las condiciones de vida, atención y cuidado de personas con discapacidad física, intelectual y psicosocial severa, con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas y menores de 14 años viviendo con VIH-SIDA, en condición socio económica crítica. Este bono es una ayuda mensual de 240 dólares en efectivo a los asistentes informales de las personas con discapacidad y varía en función del grado de discapacidad. El BJGL tendría el objetivo de reconocer económicamente a las personas que realizan el cuidado de personas con discapacidad, no obstante terminaría por empujar a esas personas, de las cuales 9 de cada 10 son mujeres, por lo general familiares, con bajos recursos (Johannsen, 2018), a consagrarse en exclusiva a esas tareas de cuidado, relegando otras actividades como su preparación personal, ocio o trabajo.. Si bien resulta estas estrategias son positivas porque permiten asegurar ciertas condiciones de vida digna para las familias en situación de extrema pobreza, dejar tales responsabilidades en manos de la mujer es una manera del Estado de desentenderse de sus obligaciones a mayor profundidad, mediante la cual termina por acentuar la división de tareas sexualmente organizada.

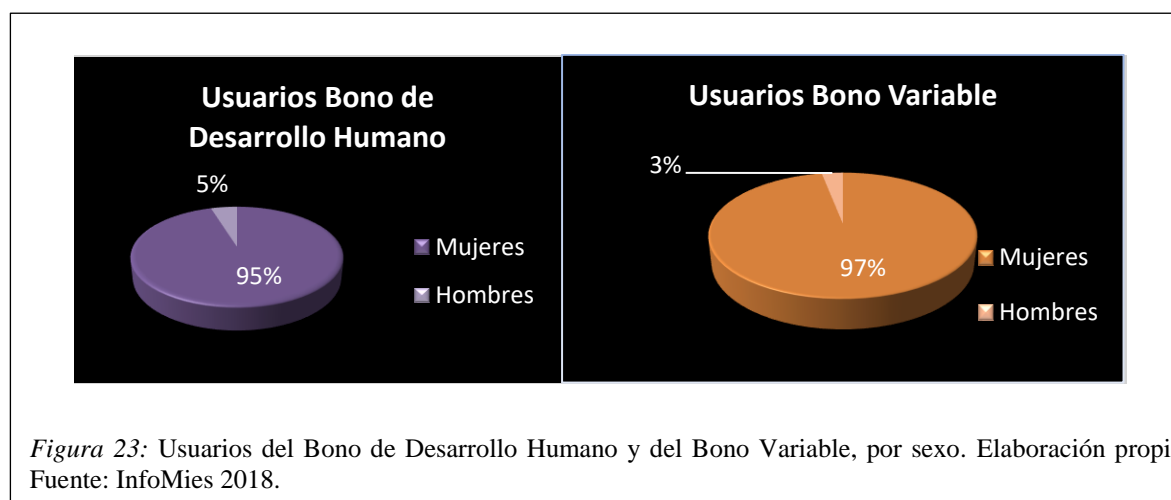


Figura 23: Usuarios del Bono de Desarrollo Humano y del Bono Variable, por sexo. Elaboración propia. Fuente: InfoMies 2018.

Cabe resaltar en el caso de los Bonos que, el que sea dirigido a las madres de familia o personas cuidadoras de personas con discapacidad (BJGL) tiene que ver directamente con la creencia que ellas son (y tienen que seguir siendo) las responsables del cuidado y educación de los hijos; se asume además que son por excelencia las administradoras de la economía del hogar y con ello continúan perpetuando la imagen de una mujer-madre-cuidadora que debe velar siempre por los otros antes que por sí misma.

Las políticas así formuladas no fomentan la inclusión económica, al menos no para las mujeres y no contemplan el enfoque de género. Estas políticas instrumentalizan a la mujer al acentuar la responsabilidad que sobre ya recae de cuidar de los demás, aliviando la responsabilidad del Estado en tales casos. Estas políticas contemplan y construyen a la mujer como sujeto salvaguarda del bienestar de otros; la posicionan como un medio para la realización y garantía de los derechos y objetivos de calidad de vida de otros. Por ende, la mujer resulta solo un recurso o una estrategia para llegar a quienes son realmente la población objetivo, es decir los menores de edad y las personas con discapacidad.

La figura de mujeres-madres a quien se dirigen los bonos es nuevamente una figura vulnerable a la que se otorga un monto que va entre los 50 a los 150 dólares, dependiendo del número de hijos y que difícilmente logra cubrir las necesidades que la familia presenta. Se debería, para no crear una relación de dependencia de estas familias al asistencialismo estatal, implementar programas que en primer lugar liberen a las mujeres de esos cuidados o al menos disminuya tal carga, para que tengan mayor libertad de desenvolverse en tareas productivas por ejemplo. Si bien algunos programas de este tipo ya existen y colaboran con el cuidado infantil al menos por la jornada de 8 horas, es preciso sin embargo que a ello se vinculen programas de capacitación, formación profesional y generación de empleo de calidad que no se reduzca a la economía popular y solidaria para que así mejore realmente la situación económica y social de estas familias e incluso logren su independencia, sin sacrificar el bienestar de uno (la mujer cuidadora) por el bienestar del otro (la persona que sufre de discapacidad).

**4.2.2 La Economía Popular y Solidaria como estrategia hegemónica: el microcrédito y el emprendimiento como política de inclusión económica femenina.** La Economía Popular y Solidaria, en la Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021 se presenta como el sector donde se producen los mayores avances en cuanto a

inclusión económica, laboral y social para mujeres. De acuerdo a esta Agenda, el Ecuador proyecta una nueva arquitectura financiera para facilitar la inclusión económica de mujeres a través del fomento de emprendimientos dentro del sistema financiero popular y solidario.

El fomento de los emprendimientos se constata como la estrategia priorizada por las instituciones estatales ecuatorianas en cuanto a la inclusión económica y laboral de las mujeres. La gestión del MIES, del IEPS, BanEcuador e incluso del MDT para garantizar el trabajo incentiva, facilita y presenta al “*emprendurismo*” como la vía común y rápida para que las mujeres se desenvuelvan productivamente. Buscan extenderlo mediante el fomento de micro emprendimientos y la generación de facilidades crediticias.

El MIES se inscribe plenamente en el marco de fomentar la Economía Popular y Solidaria y es en su interior que promueve la inclusión económica de su población objetivo. Respecto a ello ofrecen servicios para facilitar el acceso a mercados mediante las conocidas ferias “Hecho a Mano” y “Nosotros emprendemos”, definidas como espacios de comercio incluyentes para visibilizar el trabajo creativo de los actores de la EPS y beneficiarios del Crédito de Desarrollo Humano (91% de usuarias mujeres). No obstante estos espacios solo tienen lugar ocasionalmente en fechas simbólicas.

El mencionado Crédito de Desarrollo Humano es el servicio que ofrece esta cartera de Estado para facilitar el acceso a capital, y está definido como un instrumento de política pública que busca la inclusión económica de la población vulnerable a través del acceso al sistema financiero, promoviendo actividades productivas, como estrategia de superación para la pobreza de los destinatarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones. En sus dos modalidades, individual o asociativa, el monto resulta pequeño; con un monto máximo a otorgarse de USD 600 a 12 meses plazo y de USD 1.200 a 24 meses, respectivamente.

El acceso al Crédito de Desarrollo Humano presenta como complemento procesos de Capacitación y Acompañamiento a los emprendimientos para que las usuarias/os reciban formación y apoyo en para la elaboración del perfil de negocio. Existe además un acompañamiento durante los primeros seis meses del emprendimiento, con visitas que identifican las áreas vulnerables y brinda asesorías para fortalecer al emprendimiento. Con



esto se busca garantizar que los emprendimientos sean mínimamente rentables, sostenibles y tengan lugar en el mercado.

El que la forma de otorgar “trabajo digno y estable” o de promover las oportunidades laborales para mujeres se reduzca a emprendimientos y al sistema de Economía Popular y Solidaria implica una suerte de homogenización de las mujeres bajo la categoría de pobre; además las acciones en esta línea mejoran su condición económica en un grado poco significativo, pues los ingresos son escasos y ocasionales.

Es por ello deseable que las estrategias no se reduzcan al SEPS, que se gestione urgentemente también (y más bien), para incluir económicamente a la mujer, el promover su inserción en el sector formal de la economía público y privado, donde se goce de todos los beneficios de ley y seguridad laboral; el evaluar, regular, controlar y garantizar efectivamente la equidad salarial y de oportunidades entre hombres y mujeres en distintas áreas de trabajo y en distintos niveles profesionales; incrementar o igualar el monto de los créditos otorgados a mujeres en relación a los hombres para que no sea un limitante en el alcance y desarrollo del mismo; y, que se facilite finalizar la formación de las mujeres que la hayan dejado inconclusa, promoviendo programas de formación y capacitación para las trabajadoras que están buscando insertarse en el mercado laboral, en áreas no tradicionales y no meramente artesanales, de cuidado, de limpieza y emprendimientos, sino en tareas más especializadas y con potencial a mejores ingresos económicos.

**4.2.3 La mujer y el sistema financiero.** La inclusión económica de las mujeres desde las instituciones mencionadas, se asienta en gran parte en la gestión de BanEcuador B.P. pues es el encargado de facilitar el acceso a capital mediante la oferta de servicios y productos financieros como créditos a micro, pequeñas y medianas empresas, a organizaciones comunitarias, para desarrollo humano, para consumo, Banco del Pueblo y Minga agropecuaria.

No obstante, de los 10 servicios que fueron enlistados en la información proporcionada por la institución, se señala que solamente uno de ellos contempla específicamente a las mujeres y es el de *Banco del Pueblo*, al que definen como “crédito orientado al emprendimiento o

fortalecimiento de actividades económicas que serán desarrolladas por migrantes, jóvenes, personas con discapacidad, mujeres y comerciantes” (BanEcuador).

La atención a mujeres bajo este servicio está orientada de forma concreta a “mujeres de estratos populares que muchas veces, por su condición, son excluidas de los servicios financieros impidiéndolas tener la oportunidad de emprender actividades productivas” (BanEcuador). Quienes pueden beneficiarse de Banco del Pueblo serán solamente las mujeres que consten dentro de las bases de datos del MIES-Subsecretaría de Ciclo de Vida, o de la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, Instituto de Economía Popular y Solidaria-IEPS; o de algún programa de apoyo a las mujeres de instituciones públicas o privadas, GADs u ONGs. (Oficio de respuesta a documento BANECUADOR. SECG.2018.2908. EXT, Gerente General BanEcuador, fecha pendiente)

Otro programa que manejan a nivel nacional, es el denominado “Crece mujer, no más violencia”, programa de crédito exclusivo para mujeres víctimas de violencia (Diario La Hora, 2018), del que no se cuenta con información a detalle.

Con este precedente, se puede observar que la institución tiene una orientación general hacia grupos de escasos recursos, de zonas rurales y de atención prioritaria que considera han sido históricamente excluidos. Cuando destina sus programas a mujeres, lo hace resaltando y poniendo como condición la pobreza (pues deben ser beneficiarias del BDH o encontrarse en las bases de datos de instituciones con programas sociales) e incluso el haber sido violentadas. La mujer como población objetivo de estas políticas es la que ha sido construida como maltratada, vulnerable, pobre, madre y necesitada.

**4.2.3.1 Discriminación por género en el monto y acceso a crédito.** La información sobre la gestión financiera de BanEcuador y aquella respecto a la Economía Popular y Solidaria evidencian una presunta discriminación por género en el acceso y monto de créditos. Se resalta en la primera instancia que, de acuerdo a las cifras disponibles de 2008 y 2013 más mujeres que hombres accedieron a microcréditos productivos con \$18,08 millones en créditos en el 2008 y \$125,28 millones de dólares en el año 2013 otorgados a mujeres por La Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPSE), con un 78% del total de

créditos dirigido a mujeres (Agenda 2018). No obstante, con el paso de los años habría un retroceso pues las cifras para 2016 son menores.

Resulta curioso sin embargo constatar que siendo reconocida como el área que más ha emprendido en cuanto a fomentar las actividades productivas de mujer, en la actualidad presenta una discriminación por género pues existe una brecha en lo que respecta al acceso al crédito y al monto del mismo. De acuerdo a los datos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), recopilados y presentados en la Agenda 2018, se puede observar que a marzo del año 2016, el 58,09% de los sujetos de crédito son hombres frente al 41,91% que son mujeres (Tabla 7). Y, adicionalmente a esto, con base en los datos de la CONAFIPSE, el crédito promedio otorgado a las mujeres en 2016 alcanza la suma de \$ 1.318,78 dólares, en tanto que entre los hombres el valor es superior: \$ 2.348,64 dólares. Ello indica, que los recursos a los que acceden las mujeres en promedio, están por debajo (56,17% menos) de los que se otorgan a los hombres (Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021, pág. 167). Esta constatación concuerda con los datos sobre la otorgación de créditos de BanEcuador B.P.

Tabla 7  
Sujetos de crédito de la Economía Popular y Solidaria, por sexo y segmento

Segmento	Sexo	
	Hombres	Mujeres
1	59,00%	41,00%
2	57,85%	42,15%
3	54,77%	55,23%
TOTAL	58,09%	41,91%

*Nota:* Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.167. Fuente: SEPS, Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), 2016.

Es crítica la importancia del acceso diferenciado a recursos financieros pues incide de manera directa en el potencial crecimiento, alcance e incluso éxito de los emprendimientos productivos. Esto es posible relacionarlo con la distinción por sexo en la propiedad de empresas (Tabla 8); así, cuando se trata de empresas grandes apenas el 18% de mujeres son propietarias frente a un 82% de hombres propietarios; la brecha se reduce un poco, pero no

demasiado entre la propiedad de pequeñas y medianas empresas (PYMES) donde el porcentaje de propietarias es de 30,3% y el de propietarios 69,7%. Solamente en las microempresas existe un porcentaje igual de propiedad, esto relacionado directamente con que los créditos destinados a mujeres son en lo general de este último tipo, es decir microcréditos, montos pequeños que no alcanzan para más que para proyectos de pequeña envergadura.

Tabla 8

*Propiedad de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, por sexo: 2010*

Categorías de empresas por su tamaño	Mujeres		Hombres		Total
	Número	%	Número	%	
MiPymes (de 1 a 9)	237.264	50%	237.580	50%	474.844
Pymes (de 10 a 49)	5.659	30,3%	13.025	69,7%	18.684
Grandes empresas (50 y más)	733	17,9%	3.354	82%	4.087
No informa	769	29,6%	1.833	70,4%	2.602

*Nota:* Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.167.Fuente: SEPS, Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), 2016.

Se suma además que en el mantenimiento de proyectos, las mujeres muchas veces se enfrentan a varias dificultades que no logran sobrellevar y determinan el fracaso de su emprendimiento. Esto se debe a tener peores condiciones para competir, como el limitado acceso al crédito, el débil manejo administrativo o financiero y la falta de conocimientos respecto a cómo continuar o mejorar. Ello evidencia la necesidad de facilitar su acceso a recursos financieros y lo imperativo que es el brindar asistencia técnica, para asegurar realmente la sostenibilidad de sus emprendimientos. Si bien desde esta institución y otras se han lanzado programas de capacitación, asistencia técnica y acceso al crédito, aparentemente no promueven una distribución equitativa de los recursos y les falta potenciar adecuadamente el desenvolvimiento de las actividades productivas.

Las estadísticas desagregadas por sexo sobre el acceso de mujeres y hombres a créditos otorgados por parte de BanEcuador mediante *Banco del Pueblo*, desde mayo de 2017 hasta septiembre de 2018, a nivel nacional, nos permiten observar que un mayor número de operaciones se despliegan para un público femenino, pero cuentan con un monto menor (Tabla 4). En las cifras a nivel provincial también se puede evidenciar que en las provincias donde el

mayor número de operaciones tiene un destinatario femenino, se asigna mayor cantidad de dinero al destinatario masculino (Anexo 2: Tabla 5). Situación similar se presenta en la colocación de créditos a nivel nacional, donde aunque el número de clientes femenino es casi el doble del masculino, tiene menor monto asignado. (Anexo 2: Tabla 6).

Tabla 4  
*Beneficiarios de Banco del Pueblo a nivel nacional, desagregado por sexo, número de operaciones y monto otorgado.*

**Banco del Pueblo nacional**  
**Desde mayo 2017 a septiembre 2018**

SEXO	Nº Op.	\$ Monto
FEMENINO	15,851	\$99,692,265.18
MASCULINO	14,260	\$103,673,045.39
UNIDADES PRODUCTIVAS ASOCIATIVAS	13	\$136,000.00
<b>Total general</b>	<b>30,124</b>	<b>\$203,501,310.57</b>

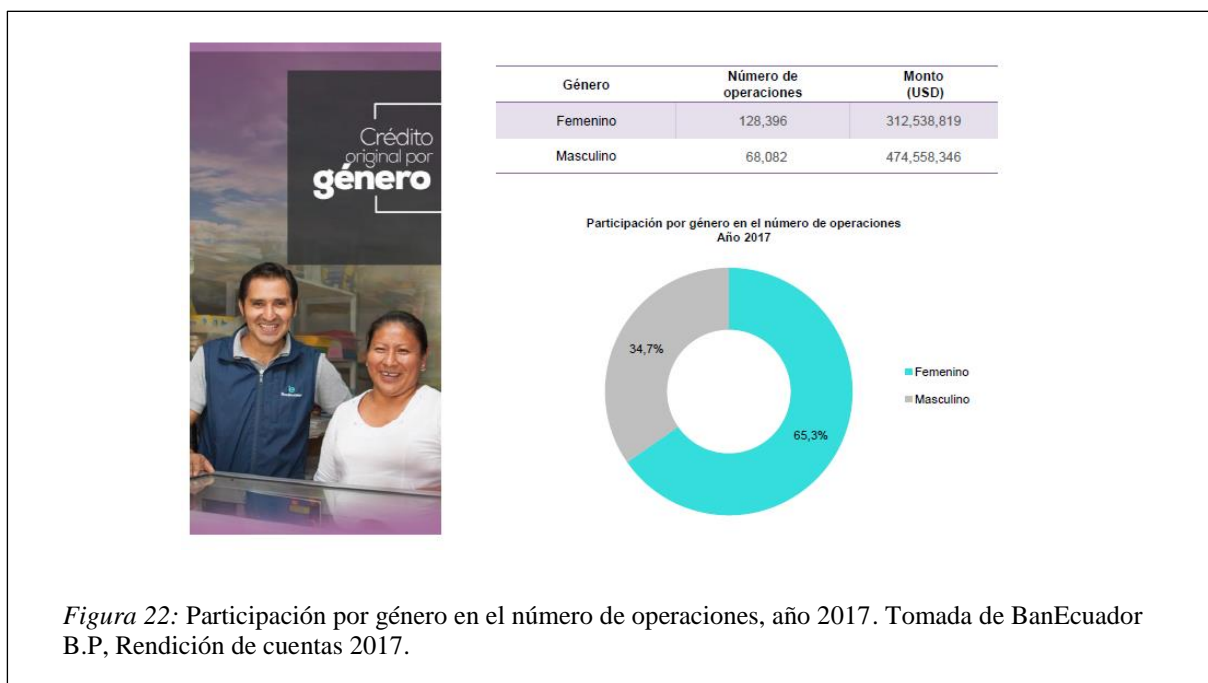
*Fuente:* Ex gerente general BanEcuador B.P.

Cabe resaltar que el *Banco del Pueblo*, cuyas operaciones se dirigen en su mayoría a mujeres, tiene un menor número de operaciones y un monto asignado inferior frente a otros programas destinados a otros grupos poblacionales como son Minga agropecuaria o el de Jóvenes, de acuerdo a la rendición de cuentas de 2017 (Anexo 1: Figura 21). De estos últimos no se cuenta con cifras disgregadas por sexo sobre beneficiarios que permitan observar la inclusión a población femenina que no recibe el BDH, es decir tomada en cuenta por su condición de joven o emprendedora más que por su condición de pobre.

En el informe de rendición de cuentas 2017 se puede evidenciar nuevamente, en la figura 22 de *participación por género en el número de operaciones*, que si bien para ese año un mayor número de operaciones se destinó a un público femenino (65,3%), los hombres, con una participación del 34,7% tienen un monto mucho más elevado (Figura 22 y Tablas 4, 5 y 6 respectivamente, en Anexo 2).

Como se ha señalado, a simple vista, estos datos pueden interpretarse como una posible discriminación por género en el monto de crédito. Sería preciso para constatar o refutar tal suposición, contar con información sobre a qué servicios específicamente acceden esas mujeres, qué perfil socio-económico tienen, cuál es el promedio de créditos que reciben, a qué actividades productivas los destinan, la envergadura de la actividad que piensan realizar, entre

otros, frente a los clientes hombres para tener un panorama más claro y saber si efectivamente es una cuestión de inequidad en la asignación crediticia o si más bien se trata de una situación de oferta-demanda.



#### 4.2.4 Mujeres como grupo de atención prioritaria y extensión de labores domésticas.

El IEPS para potenciar y mejorar el rendimiento de los emprendimientos productivos de los actores y actoras de la Economía Popular y Solidaria presenta tres servicios principales. El denominado fortalecimiento de actores brinda asesoría para la legalización de asociaciones, cooperativas y organizaciones comunitarias de la EPS, mejorando así las capacidades organizativas, administrativas y técnicas de los actores. El denominado fomento productivo favorece el cofinanciamiento de las propuestas productivas y provee asesoría respecto a la elaboración de planes y perfiles de negocios y proyectos, preocupado por la factibilidad de las iniciativas productivas y las oportunidades de mercado. El último denominado intercambio y mercados se encarga de acompañar y facilitar el proceso de compra pública inclusiva de instituciones públicas a las organizaciones populares; esto incluye la organización y participación en ferias y eventos de comercialización.

De los *Planes y Programas en Ejecución* de esta institución se obtuvo acceso a los documentos de los proyectos *Proyecto de Desarrollo del Corredor Central*, *Proyecto de*

*Articulación de Circuitos Económicos (ACES), y El Proyecto de Hombro a Hombro en la Sierra Central para el Buen Vivir Rural.* Los dos primeros están orientados a fortalecer el sistema económico social, solidario y sostenible mediante el cofinanciamiento de emprendimientos productivos y a incrementar los circuitos económicos solidarios mediante la promoción de tales emprendimientos y su introducción en nuevos mercados; y el tercero se centra el fomento productivo rural.

Al revisar los documentos de estos proyectos, como observación superficial se encuentra que, en la sección de beneficiarios de cada uno de ellos, no se distinguen hombres de mujeres y se refieren más bien a familias, actores sociales o personas, de manera general. Adicionalmente el documento del Proyecto ACES detalla a quienes perciban ingresos familiares inferiores al salario digno, población receptora del Bono de Desarrollo Humano y

Actores de la EPS con capacidades desarrolladas en la preparación de alimentos, limpieza y mantenimiento interno y externo de instituciones...en su mayor parte - 60% - son mujeres amas de casa que no han registrado ingresos propios anteriormente, y el restante 40% corresponde a participantes que se han dedicado a las labores de empleadas/os domésticas en domicilios particulares y en servicios de cocina para restaurantes. (Documento Proyecto ACES, MIES, 2014, pág. 45)

En el componente uno del proyecto, se menciona que “Se pondrá especial énfasis en fortalecer las destrezas y habilidades de los actores de la Economía Popular (principalmente mujeres) que presten servicios de limpieza, preparación de alimentos y mensajería” (Documento Proyecto ACES, MIES, 2014, pág. 61). Por último, en ambas secciones se señala la inclusión de personas receptoras del Bono de Desarrollo Humano, de las que el 95% son mujeres (Anexo1: Figura 23).

En otra sección del documento, denominada *estrategia nacional de capacitación*, se señala que la generación de circuitos de comercialización dará prioridad a “proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular mujeres y personas de grupos de atención prioritaria” (Documento Proyecto ACES, MIES, 2014, pág. 94)

En los párrafos anteriores y cita que los precede se puede observar que solamente se hace referencia específica a mujeres (y, que además se presentan cifras sobre su mayor participación) en lo que respecta a labores socialmente destinadas a su género como son cocina y limpieza. Se puede concluir así que en los intentos por incluir económica y

laboralmente a mujeres (aunque reduciéndolo al grupo de sin ingresos o con bajos ingresos) se carece totalmente de enfoque de género pues se las destina a tareas que refuerzan los estereotipos de género, perpetuando la construcción social de la mujer como ama de casa, que pertenece a un grupo vulnerable y que además necesita atención prioritaria en la misma medida que ancianos, niños y personas con discapacidad.

El proyecto *Hombro a Hombro en la Sierra Central para el Buen Vivir*, que tiene como objetivo el reducir la pobreza rural y promover la inclusión económica de los actores de la EPS, mediante el fomento productivo en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Cañar, tiene la presencia de elementos parecidos.

Este proyecto es el único que presenta estadística sobre la población demandante efectiva, diferenciada por género, que refleja que la población demandante efectiva femenina es de 363.701 frente a la masculina de 338.695 (documento del proyecto, página 18). Con esto se podría pensar que el proyecto, una vez ejecutado, beneficiaría a un mayor número de mujeres por su mayor demanda, no obstante en los indicadores de impacto y en los indicadores objetivamente verificables se presenta que se otorgará autoempleo estable para 73.500 hombres y solamente para 31.500 mujeres, menos de la mitad.

Al igual que el proyecto anterior, este en el apartado de Sostenibilidad Social exclama que:

El proyecto pondrá énfasis en la inclusión económica de grupos vulnerables (equidad e igualdad de género), jóvenes y tercera edad a través de proyectos productivos permitiendo un incremento en sus ingresos en su calidad de vida. (Documento *Proyecto Hombro a Hombro en la Sierra Central para el Buen Vivir*, MIES, 2014, pág. 49)

Así, la institución vuelve a considerar a las mujeres en cuanto a grupo vulnerable y, solo se las considera por ello y en cuanto a pobres, más no en cuanto a mujeres. En este caso, en la cita presentada impacta que se presente lo vulnerable y las mujeres como sinónimo ya que omite la palabra mujer pero pone entre paréntesis al lado de la palabra vulnerables las palabras equidad e igualdad de género.

En el proyecto *Fortalecimiento de los Actores de la Economía Popular y Solidaria 2018* que tiene como objetivo contribuir a erradicar la pobreza mediante el fomento de la EPS, se vuelve a resaltar a las mujeres en calidad de sujetos vulnerables, acompañado de datos estadísticos



sobre el índice de vulnerabilidad; esto, dentro de la identificación y caracterización de la población objetivo. Este proyecto, enfatiza la pobreza y como parte fundamental de ella a las mujeres, señalando que para 2022 buscan apoyar con el proyecto a 20.000 familias en condición de pobreza y vulnerabilidad, con al menos 30% encabezadas por mujeres. (Documento *Fortalecimiento de los Actores de la Economía Popular y Solidaria*, MIES, 2014, pág. 57).

En su estrategia de focalización señala que “el Proyecto deberá ser incluyente, en particular hacia sectores de la población rural usualmente excluidos, como las mujeres, los jóvenes, los indígenas y afroecuatorianos” y que la pre-selección para el proceso de capacitación tomará en cuenta organizaciones de la EPS que cuenten entre sus socios con la presencia “de un porcentaje consistente de mujeres y/o indígenas, y/o afrodescendientes, y/o montubios, y/o jóvenes de escasos recursos, asentados en territorios con niveles de NBI altos” (Documento *Fortalecimiento de los Actores de la Economía Popular y Solidaria*, MIES, 2014, pág. 60).

En conclusión, las referencias hacia las mujeres en los proyectos de esta y las otras instituciones analizadas, hacen notar que predomina, además de la estereotipada imagen de la mujer como ama de casa, la idea de que es vulnerable y precisa el mismo tipo de atención que ancianos, personas con discapacidad o menores de edad. La inclusión de mujeres se da siempre bajo el condicionante de considerarlas entre grupos vulnerables y por su condición económica de pobreza, más que por un tema de género. Al juntar reiteradas veces grupos diversos dentro de una sola categoría, como son personas de diversas etnias, mujeres, personas con discapacidad y tercera edad, homogeniza las necesidades de estos actores e invisibiliza las particularidades de la situación de cada uno. Se atisba con ello una gestión con tintes un tanto paternalistas y de índole benefactora que asume está haciendo un bien al incluirla en el mercado laboral pero ignora que lo hace fomentando que se mantenga en oficios poco especializados, poco remunerados y que refuerzan la tradicional división sexual del trabajo. Esta perspectiva y construcciones sociales que se manejan podrían ser una de las causantes de que las políticas y programas que se orienten a ellas no signifiquen realmente mejora económica y productiva.

### **4.3 Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Ministerio de Finanzas**

Además de las instituciones analizadas, se considera preciso resaltar la gestión en materia de género del Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) y del Ministerio de Finanzas.

**4.3.1 Las propuestas del CNIG.** El Consejo Nacional para la Igualdad de Género se presenta como el mecanismo especializado del Estado responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y personas LGBTI, consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos; entre sus objetivos señalan el transversalizar el enfoque de género en las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público, incidiendo en los patrones sociales y culturales para garantizar la igualdad y la no discriminación; formular políticas públicas para disminuir las brechas que generan desigualdad y discriminación hacia las mujeres y la población LGBTI, con las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público; y, observar, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y de la población LGBTI, en las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público (Consejo para la Igualdad de Género).

Desde esta institución, en el año 2014 se lanza la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género como herramienta técnico-política oficial con el objetivo de transversalizar la igualdad de género en la gestión pública en todos los niveles de gobierno e instituciones. Con ella se busca lograr la formulación y ejecución con políticas con enfoque de género en áreas de salud, trabajo, toma de decisiones, educación, cultura y trabajo, entre otras, en concordancia con el Artículo 70 de la Carta Magna:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 51).

Esta obligatoria aplicación está respaldada además por los artículos 156 y 157 de la Constitución.

El instrumento se actualizó a 2018 con los avances en política que se presentaron y con nuevas propuestas; se integra además en su título a la población LGBTI en su título, lo que supondría

su mayor integración e la propuesta de políticas, no obstante este punto es aún bastante reducido.

Al comparar ambas Agendas se puede ver, en la sección de avances de políticas que presentan por cada eje (trabajo, salud, etc.) como lamentablemente poco se ha avanzado en el periodo de cinco años que las separa, lo que evidencia que desde la gestión pública se ignora este “instrumento mandatorio de la planificación nacional” y que posiblemente falla el proceso de seguimiento y evaluación.

El eje Producción y Empleo señala como única política en la Agenda 2014 el “potenciar y efectivizar la actoría de las mujeres y personas LGBTI en el desarrollo económico-productivo del país, creando condiciones para superar el subempleo y desempleo, y explotación laboral” (Comisión de Transición al Consejo de Igualdad, 2014, pág. 114). De esta política se desprenden 14 ítems que señalan de forma más concreta las propuestas de acciones respecto a esta política.

En ellas se ve que incluso desde esta institución que es la que mejor capacitada está en temas de género, orienta la mayor cantidad de políticas de empleo a los grupos de mujeres vulnerables, de mujeres pobres, madres, de etnias minoritarias y en situación de pobreza; de la misma manera, en prácticamente todos los ítems sugiere como posibilidades de políticas para la empleabilidad de las mujeres el sistema de emprendimientos y de economía popular y solidaria. Solamente el ítem h) implicaría una acción distinta y, de llevarse a cabo, efectiva, en materia de potenciar la igualdad de género en materia laboral pues contempla la necesidad de un mayor control y regulación para garantizar sueldos y salarios justos para todas las mujeres trabajadoras, además de “la aplicación de todos los beneficios laborales en relación de dependencia, para conseguir el cierre de brechas entre hombres y mujeres” (Comisión de Transición al Consejo de Igualdad, 2014, pág. 115).

La Agenda 2018 es mucho más elaborada y compleja y en el eje de producción y empleo propone algunas políticas que no se reducen al *empresurismo* como la única posibilidad laboral para las mujeres sino que buscan mayor formación, y facilidades de acceso para un empleo formal de la mujer más adecuado, además de preocuparse por asegurar la igualdad salarial y la redistribución de las funciones de cuidado. Persisten políticas que enfatizan a

mujeres de ámbitos rurales o en condición de pobreza, como población objetivo, por ser quienes necesitarían mayores mecanismos para reducir la desigualdad mayor que experimentan. Y, presenta como novedad un énfasis bastante grande en mujeres afrodescendientes, y población LGBTI (Anexo 2: Tabla 12).

**4.3.2 El género en el Presupuesto General del Estado.** Es rescatable la gestión realizada por el Ministerio de Finanzas con la implementación de los Clasificadores del Gasto en Políticas de Igualdad y Ambiente. Es una herramienta creada en 2012 mediante la cual el Ministerio de Economía y Finanzas facilita el registro de recursos públicos destinados a la ejecución de políticas públicas en las temáticas de género, discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, y generacional (niñez y adolescencia, juventud y adultos/as mayores). Cada clasificador se construye con base en las agendas nacionales de igualdad para vincular la planificación y las políticas públicas con el presupuesto institucional; así, permite observar la orientación, asignación y transparencia de los recursos fiscales en los temas de equidad fiscal y reducción de brechas socio-económicas. (Cuarto Informe Periódico del Estado Ecuatoriano al Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, 2018. Material no publicado).

La creación de esta herramienta tiene que ver con un deseo de redistribuir de manera eficiente y equitativa los recursos públicos hacia políticas con enfoques de género, ambiente, etc. La asignación de recursos que se da por medio de esta herramienta permite evaluar la gestión de cada institución en materia de género y además funciona como un incentivo más para establecer acciones concretas en la atención de la temática de género. El clasificador es de uso obligatorio para todas las entidades del Presupuesto General del Estado, empresas públicas, GADs, banca pública y seguridad social.

Si bien, de acuerdo al reporte al que se ha accedido se ve que efectivamente se ha designado y se ha usado presupuesto estatal para reducir las brechas de inequidad, que en el caso de género supera a los otros ejes, carece de información más a detalle para verificar cómo se está utilizando tal dinero, en qué políticas específicamente, que instituciones son las principales en hacerlo y hacia qué temas en concreto (Tabla 9).

Tabla 9  
*Presupuesto General del Estado: Recursos devengados destinados a reducir brechas de equidad*

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO  
 AÑOS 2012-2013-2014 -2015-2016  
 RECURSOS DEVENGADOS DESTINADOS A REDUCIR BRECHAS DE EQUIDAD  
 POR EJE DE EQUIDAD  
 dólares y porcentajes

EJE	PRESUPUESTO DEVENGADO				
	2012	2013	2014	2015	2016
GÉNERO	427.806.123,62	487.278.707,67	750.751.371,50	364.006.909,23	520.927.800,77
DISCAPACIDADES	-	-	3.589.536,96	98.338.379,19	131.648.183,41
INTERCULTURALIDAD	-	-	1.562.184,86	43.250,54	183.090,14
MOVILIDAD HUMANA	-	-	115.962,32	192.935,24	1.047.361,74
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	-	-	16.218,00	212.882,11	58.809,19
JUVENTUD	-	-	3.099.985,90	114.223,04	48.037,57
ADULTO MAYOR	-	-	1.881.922,20	229.501.596,84	291.439.586,47
TOTAL	427.806.123,62	487.278.707,67	761.017.181,74	692.410.176,19	945.352.869,29

Nota: a partir de 2014 se incorporan además del eje de género vigente desde el 2012, los ejes de discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, niñez y adolescencia, juventud y adulto mayor.

Nota: Tomada de Cuarto Informe Periódico del Estado Ecuatoriano al Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, 2018. Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, e-Sigef. Elaboración: Dirección Nacional de Equidad Fiscal.

#### 4.4 La posición del sujeto mujer en la política pública ecuatoriana: perpetuación del orden social establecido y la división sexual del trabajo

La dominación masculina como fenómeno configurado histórica y socialmente, de manera arbitraria produce relaciones de subordinación de la población femenina. Esta es producto directo de una naturalización y biologización de lo social interiorizadas tanto en hombres como mujeres y sedimentadas en esquemas de percepción, pensamiento y acción que se perpetúan a diario en las diferentes instancias e instituciones sociales (Bourdieu, 2000). Desde el hogar, en la escuela, con amigos, e incluso, como aquí se ha señalado, desde las instancias de gobierno se manejan nociones sobre los hombres y mujeres que los dividen y posicionan en una relación binaria y dicotómica de oposición, donde el privilegiado resulta el de género masculino.

La separación entre lo productivo y lo reproductivo y la responsabilización sexuada correspondiente a estas esferas tiene que ver con lo que Bourdieu llama el mantenimiento del “orden de las cosas”. Como él, Kate Millet y Simone Beauvoir mencionan existe un condicionamiento progresivo, un proceso de socialización donde se van estipulando como normales, reales e incuestionables los privilegios del grupo masculino; y, a partir de ellos se adaptan y configuran las vidas de los “otros”. Por el proceso de deshistorización que menciona

el sociólogo francés las tareas de reproducción y cuidado se han establecido como producto de la naturaleza, como que “así debe ser”; y, como vemos, las instituciones, incluso actualmente continúan perpetuando esa estructura patriarcal de división sexual que equipara mujer con madre.

Tras haber analizado algunas de las instituciones del Estado ecuatoriano, se puede observar que aún está permeado por un sistema de valores y creencias patriarcales que mantienen “el orden de las cosas” en donde se instaura a manera de *destino* actitudes y disposiciones sexualmente diferenciadas para hombres y mujeres (Beauvoir, 1962; Bourdieu, 2000). Se puede aún presenciar la división de lo público y privado correspondiente a lo productivo y lo reproductivo que divide espacios, tareas y responsabilidades entre hombres y mujeres. La esfera pública, económica y laboral en este caso aún se presenta un espacio difícil de acceder para las mujeres por su condición de género, y aun cuando logra hacerlo es a costa de resignarse a tareas con menores salarios, probablemente sin seguridad ni estabilidad laboral y manteniendo la carga de tareas de cuidado y del hogar. Las políticas públicas que en intención buscan mejorar la inclusión económica y laboral de las mujeres mantienen, de manera sutil, esa asignación de tareas ligadas a estereotipos de género que determina la desventajada posición de las mujeres en la división del trabajo y su consecuente subordinada posición social.

Es importante recordar el énfasis de Millet (1970) en lo político, para ella con base en la división sexual, el patriarcado configura en interdependencia el temperamento, papel o rol y posición social de los individuos. Así los roles que se le atribuyen y continúan asignando a las mujeres influyen directamente en la posición social que ocupan y su capacidad política. Al cumplir las mujeres con exigencias sociales inherentes al género que las relegan al ámbito reproductivo, doméstico, de lo privado se les resta capacidad de acción, de autonomía, y de participación pública y política. La manera cómo las políticas públicas ecuatorianas las toman en cuenta refleja esto; los sujetos-mujeres de estas políticas se construyen como alguien pasivo, un beneficiario, una víctima a la que se debe “asistir”. Políticas así configuradas no profundizan en la problemática y dan “soluciones” parciales, temporales y superficiales. Es precisa una consideración compleja de la situación de la mujer para poder abordarla de manera

más adecuada y formular políticas que la vean como un sujeto de derechos y que busquen potenciar sus capacidades y su autonomía en un marco de equidad.

Como mencionaba (Millett, Política sexual, 1970) la familia es una de las instituciones de la sociedad que cumple una de las más importantes funciones respecto a mantener la sociedad patriarcal, ya que en su interior representa, impone y legitima la supremacía masculina al subordinar a la figura del padre, los hijos y la madre. Es en ella que la dependencia social y económica a la figura masculina predominante cobra una fuerza ideológica y material fortísima; y, es en esta dependencia y subordinación que se resume todo el patriarcado; la mujer no tiene poder sobre sí. Por ello es lo que se debería combatir desde las políticas públicas educacionales, laborales y económicas; que las ayudas monetarias o que los fomentos productivos estén dirigidos específicamente a que la mujer logre generar ingresos suficientes como para no depender de otra persona, que logre su autonomía y que el aseguramiento a la seguridad social para trabajadoras no remuneradas del hogar sea cubierto en su totalidad por el Estado para que esté protegida y no dependa de la voluntad de otro (pareja o persona que provee económicamente).

En el Ecuador, las instituciones sociales y de Estado son aún de carácter patriarcal y contribuyen al mantenimiento de las mujeres en una posición de subordinación. Se visualiza lo que Bourdieu atinadamente señala como *división sexual dentro de la organización del Estado*; su visión androcéntrica y origen patriarcal hacen que reproduzca en su misma estructura tal división. Para el autor, existe una oposición

De los ministerios financieros y ministerios destinados al gasto, entre su mano derecha, paternal, familiar y protectora, y su mano izquierda, abierta a lo social, la división arquetípica entre lo masculino y lo femenino, siendo el caso que a las mujeres se las relaciona con el Estado social, en cuanto que responsables y en cuanto que destinatarias privilegiadas de sus atenciones y de sus servicios (Bourdieu, 2000, pág. 64).

La cita que precede refleja el escenario de la política pública y de las instituciones del Estado ecuatoriano. La mayoría de programas, planes y acciones orientadas a las mujeres en el ámbito laboral no se dan desde los Ministerios de Finanzas o de Trabajo, sino desde los Ministerios y los Institutos de Inclusión Económica y de Economía Popular y Solidaria donde las mujeres

son el sujeto privilegiado de políticas de tipo asistencialista. Y aunque en los primeros una u otra estrategia se ha implementado, no tienden a la transversalización del enfoque de género.

Como mencionaban Pierre Bourdieu, Kate Millet y Simone de Beauvoir la específica construcción social de la mujer ha determinado que en la división sexual del trabajo se le atribuyan tareas reproductivas y de cuidado, que por ser poco o nada valoradas socialmente y carecer de retribución económica, la ubican en una posición de dependencia frente al hombre. Si desde las políticas públicas se siguen representando a la mujer solo en tanto madre, cuidadora o trabajadora del hogar, es decir en referencia a los derechos de otros y para la protección de estos terceros, no se logrará como objetivo su independencia económica, política y social.

Mientras se siga favoreciendo o manteniendo tal dependencia y subordinación, sobre todo con el dominio económico sobre las mujeres se seguirá reproduciendo el sistema patriarcal. En el caso ecuatoriano el problema no solo es el trabajo (o la falta de él) sino el tipo de trabajos a los que acceden las mujeres, y en qué condiciones, sino también, tiene suma importancia la retribución económica, pues es menor a la de los hombres, complicando su sustento, consumo y calidad de vida.

Como mencionaba Millet el sometimiento de las mujeres en materia económica se origina con un relego histórico de las labores productivas, que se reforzaba incluso en los cuerpos de ley; por ello es preciso que la normativa y la política pública de un país reconozca, visibilice y transforma las situaciones de desigualdad. Y, como Simone de Beauvoir enfatizaba la situación concreta de la mujer a lo largo de la historia depende en gran parte del papel económico que llegue a representar o que se le pueda atribuir, por ello se hace inminente que se demande por una transformación de los patrones de visión y división que han relegado a la mujer al ámbito del trabajo no remunerado y que dificultan su entrada en el mercado laboral.

Resulta pues imprescindible que, para facilitar la inserción adecuada y en condiciones justas de la mujer en el mercado de trabajo, se redistribuyan las cargas del hogar, que son vistas como cargas precisamente porque son responsabilidades casi exclusivas de la mujer, que a partir de su salida de casa a trabajar llega a duplicar su jornada laboral. Que desde el Estado se continúe con un sistema de valores y creencias que sostienen tal *statu quo* nada equitativo,



mediante políticas que no corresponsabilizan el cuidado y que mantienen la división productivo – reproductivo, solo precariza aún más la situación de las mujeres trabajadoras.

Si desde la sociedad en general, y también desde las instituciones del Estado se siguen manejando estereotipos sexo-genéricos respecto a las tareas y responsabilidades diferenciadas de hombres y mujeres que asumen como función natural de la mujer el trabajo doméstico, de cuidado y reproducción, muy poco se logrará a favor de su empoderamiento. El seguir promoviendo el cuidado como responsabilidad de la mujer, con o sin trabajo fuera del hogar, reproduce una estructura patriarcal que busca mantenerse aún en las nuevas generaciones. Se necesita que desde ya, y en todos los niveles, se reconfiguren los patrones de división sexual del trabajo y se distribuya de manera equitativa la responsabilidad de cuidado y provisión. Así que, además de que se los permisos de paternidad sean más largos y concuerden con los de paternidad para corresponsabilizar el cuidado, es preciso que eliminen las brechas salariales y que la mujer tenga una remuneración justa y adecuada, garantizada efectivamente por la ley.

En conclusión, la gestión de las instituciones estatales aquí analizadas mantienen una matriz de visión patriarcal que, por el contexto actual, empieza a convivir con la introducción de un supuesto enfoque de género, entrando en muchas contradicciones, conflictos o callejones sin salida. Leyes que buscan trabajar por mejorar las condiciones laborales de la mujer se reducen a la protección de su capacidad reproductiva; políticas públicas que buscan que generen autoempleo, lo hacen desde el fomento de emprendimientos y orientadas hacia la economía popular y solidaria con microcréditos, más no hacia empleo formal con todas las protecciones y garantías de la ley; normativa que pretenden visibilizar y reconocer el trabajo no remunerado del hogar mediante acceso al seguro social, aún dejan a discreción y voluntad de la familia, permitiendo que muchas mujeres sigan en dependencia y carezcan de los mínimos beneficios de protección social; y, bonos y aseguramiento no contributivo para las familias en situación de extrema pobreza, instrumentalizan a la mujer y refuerzan el estereotipo de madre y cuidadora al responsabilizarla de la garantía de los derechos de otros.

#### **4.5 Las mujeres de la política pública ecuatoriana a la luz de la teoría de Schneider e Ingram**

A partir de la revisión de los programas, planes y políticas que tienen el IEPS, MIES, MDT, BanEcuador, el Ministerio de Finanzas y el CNIG se puede concluir que las principales estrategias y planes de acción sobre los derechos económicos, al trabajo, al acceso de recursos y situación laboral de las mujeres ecuatorianas en general, se reducen a los microcréditos, como estrategia hegemónica.

Las mujeres dentro de las políticas generadoras de empleo tienen un lugar asegurado en la economía popular y solidaria. Este espacio que se sustenta en los emprendimientos y en los microcréditos como generador de autoempleo constituye la panacea estatal para resolver el empleo y el trabajo de las ecuatorianas. Las políticas de bienestar e inclusión social se sostienen de la mano de la responsabilidad personal de las mujeres de mejorar su calidad de vida, de buscar capacitaciones, de asociarse, de solicitar créditos, de vender y promocionar sus productos. Así se apela a una mujer construida o representada socialmente como pobre con deseos de superarse, como mujer responsable, autónoma, trabajadora y emprendedora. Las instituciones estatales que formulan políticas de este tipo posicionan e interpretan las necesidades de las mujeres bajo la luz del desarrollo, de mejorar sus condiciones de vida y salir de la pobreza y no desde el género como perspectiva transversal.

En esta línea de interpretación, cabe reflexionar sobre qué potencial de empoderamiento generan las políticas planteadas de este modo y que parecen suponer una relación automática entre microcréditos, empoderamiento y mejora de la calidad de vida de las mujeres. Es imprescindible acentuar que probablemente ni si quiera piensen en empoderamiento sino simplemente en una forma de ser “socialmente responsables” con los grupos menos favorecidos. Así, el que ciertos programas sean para mujeres o las tengan como su población objetivo no significa que necesariamente sean políticas con enfoque de género porque como se ha podido ver se enfocan en mujeres por ser pobres y no por mujeres y también, al hacerlo, caen en un reforzamiento de estereotipos de género fomentando su vinculación a actividades productivas que son extensiones de las tareas domésticas y de cuidado.

A partir de este análisis, se concluye que los formuladores de políticas ecuatorianas, de las instituciones contempladas, ubican a la mujer como una población objetivo *dependiente*, de

acuerdo a la clasificación de Schneider e Ingram. Es decir, se considera a las mujeres con poco o nulo poder, que consideran como merecedoras de intervención pública por su construcción social positiva, la que se debe probablemente a su vulnerabilidad.

Tabla 10

*Grupos objetivos de mujeres en la clasificación de Schneider e Ingram de acuerdo a poder y construcción social*

Poder	Construcción	
	Positiva Merecedoras	Negativa No merecedoras
<b>Fuerte</b>	<b>Favorecidas</b>	<b>Contendientes</b>
	Empresarias	Grupos feministas
	Científicas	Mujeres que pertenecen a élites culturales/ intelectuales
	Mujeres en medios de comunicación	Mujeres sin familia (hijos-esposos) con buenos cargos o posición laboral
	Políticas	Mujeres solteras
	Esposas de políticos	
<b>Débil</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviadas</b>
	Niñas	Mujeres en prisión
	Madres Solteras	Adictas
	Mujeres jóvenes	Mujeres en pandillas
	Mujeres de la tercera edad	Mujeres en narcotráfico
	Mujeres indígenas	Enfermas del SIDA
	Mujeres en situación de pobreza	Homosexuales/lesbianas
		Asexuales
		Mujeres de la calle
		Mujeres que abortan

Fuente: Revilla Solís, Tatiana (2015) La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de políticas públicas para la igualdad de género.

De acuerdo a esta Tabla, propiedad de Schneider e Ingram pero reelaborado por Revilla Solís (2015) en una adecuación a las políticas públicas con enfoque de género, se puede observar como la representación de las mujeres que tienen y promueven las instituciones en esta investigación analizadas caben perfectamente en la categoría de *dependientes*. En esta, están

ubicadas niñas, madres solteras, incapacitadas, mujeres jóvenes, mujeres de la tercera edad, mujeres indígenas y mujeres en situación de pobreza.

Las mencionadas aquí son precisamente las mujeres que se incluyen en la política ecuatoriana de inclusión económica y laboral, donde valdría agregar las mujeres víctimas de violencia de género y las afrodescendientes a quienes también se menciona como objetivo de las mismas.

El ubicarlas en esta categoría, como se ha discutido ya en la revisión teórica y metodológica sobre la obra de Schneider e Ingram implica el establecimiento de una particular relación Estado-población objetivo; su especificidad radica en que, dependiendo del tipo de población objetivo del que se trate, se articularán diversos mecanismos de intervención y se fomentará una participación distinta de los mismos, mediante los mensajes implícitos que las instituciones manden a las poblaciones en la articulación de acciones y programas (Tabla 11).

El Estado al gestionar programas y planes de intervención les envía mensajes acerca de cómo son vistas ellas, de cómo son percibidos sus problemas y en general, de qué tan importantes son para él. En el caso que concierne aquí, el de la población objetivo de mujeres como dependientes, los mensajes que se envían, a nivel personal, tienen que ver con que son “buenas mujeres”, abnegadas que cumplen con su rol social, que son vulnerables, con necesidad, dependientes de otros, pero a la vez también (como se ha visto en el caso de los bonos) responsables por otros, a quienes deben anteponer a sus necesidades y para quienes se instauran como cuidadoras y protectoras de sus derechos que son garantizados por el Estado, haciéndolas mero instrumento y no objetivo real de las políticas (intersección columna de *personal* y columna de los *dependientes*). Les envía mensajes además sobre que sus problemas son efectivamente “responsabilidad de toda la sociedad y del gobierno” por su condición de vulnerabilidad extrema y por ser el medio para proteger a otros; junto con la suma importancia que le dan a sus problemas está que deben ser atendidos sí con prioridad, pero que la forma en que se los atiende tiene una impronta de asistencialismo y paternalismo, que el gobierno asume debe tratar sus necesidades y problemas “con lástima y apoyo”(intersecciones columnas de *sus problemas son...y el gobierno debe tratar...con dependientes*).

Estos mensajes que se les envían configuran a su vez y/o perpetúan la representación social de estas mujeres como vulnerables. Si las políticas se elaboran con un enfoque de género a

consciencia se podría modificar esta representación y, además también provocar cambios sustantivos en la vida de las mujeres como población objetivo.

Tabla 11

*“Mensajes implícitos” del gobierno a cada tipo de grupo objetivo de mujeres*

	<b>Favorecidos</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviados</b>
<b>Mensajes</b>				
Personal	Buenas, inteligentes. Mujeres de familia. Merecedoras de atención	Problemáticas. No merecedoras de beneficios, Transgresoras, Sin valores, Egoístas	“Buenas mujeres”, vulnerables, con necesidad, dependientes de otros.  Mujeres abnegadas que cumplen su rol social	Malas, peligrosas
Sus problemas son...	Públicos e importantes	En conflicto con valores tradicionales	Responsabilidad de toda la sociedad y del gobierno	Su propia responsabilidad y de sus familias
El gobierno te debe tratar	Con respeto	Con precaución o miedo	Con lástima y apoyo	Con odio, sin respeto
<b>Orientaciones</b>				
Hacia el gobierno	Evasiva pero con apoyo	Vigilante, desconfiado	Desinteresado, pasivo	Enojo, opresión
Hacia sus propios intereses	Coincide con intereses públicos	Conflictivo con los demás	Responsabilidad privada	Responsabilidad personal
Hacia las demandas de otros	No es legítimos	Rivales competitivos	Más importantes que los propios	Privilegios simples
Hacia el “juego político”	Abierto, se puede ganar	Uso de poder de la forma ruda	Jerárquico y elitista	Uso del poder abusivo
<b>Participación/ Movilización</b>				
Voto, grupos de interés	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Potencial privado	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Interacción ciudadana	Tiene mucho alcance	Los objetivos son más importantes que la implementación	El cliente debe iniciar el contacto	Se evita

Fuente: Revilla Solís, Tatiana (2015) La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de políticas públicas para la igualdad de género, p.14.

Las fotografías de mujeres que se presentan en las páginas web oficiales, como en los documentos de rendición de cuentas de las instituciones mandan también un mensaje. Estas representan a la mujer como lo diverso, resaltando rasgos étnicos (indígenas o afrodescendientes); como en una situación de vulnerabilidad (pobres y de la tercera edad); como madres, amas de casa y cuidadoras; pero también, como duras trabajadoras, sonrientes, empoderadas, con ganas de salir adelante, no obstante en su mayoría dedicadas a tareas que son meras extensión de labores domésticas o tradicionalmente femenina. Por su parte, los hombres no son retratados ni la mitad de veces que las mujeres y se los presenta en oficios de albañilería, industria u otros también tradicionalmente masculinos (Anexo 3).

**Imagen 1:**Ministerio del Trabajo: Informe de Gestión 2014



**Imagen 3:** Instituto de Economía Popular y Solidaria, Rendición de cuentas 2014



## Conclusiones y Recomendaciones

Como se ha discutido, de acuerdo a Berger y Luckmann, la realidad social estaría construida socialmente y tal construcción reificada al punto en que se confunde con lo natural. Lo mismo sucedería en las relaciones de género que ha implantado el patriarcado; socialmente establecida una división sexual de características, atributos, actividades y tareas, se ha llegado a creer que tales se originan en la biología, en el sexo. De ser así, habría poca o ninguna posibilidad para luchar, resistirse o desafiar tales designios. Sin embargo, como se ha demostrado, el sexo no es ningún limitante ni determina las capacidades y funciones que se han atribuido a los sexos, en una relación binaria y dicotómica. Es eso, una construcción social que puede ser reelaborada, repensada y replanteada para garantizar un escenario donde la posición de la mujer y de las personas que no se identifican con ninguna categoría o se identifican con una que difiere a su sexo, no deban someterse a relaciones de subordinación.

El transformar tales relaciones se ha presentado cada vez como más urgente y si bien tiene y ha tenido predominancia por una lucha de la sociedad organizada, con el paso del tiempo ha calado (y/o ha sido cooptada) por instituciones de gobierno y organismos internacionales. La institucionalización de la lucha de género ha implicado que se originen convenios, planes y acuerdos para hacer frente a la situación con medidas concretas a corto, mediano y largo plazo. Así, se ha impuesto la formulación y ejecución de políticas públicas como una de las herramientas primordiales para responder a la problemática.

Sin embargo, dado que este proceso es llevado a cabo por seres humanos concretos, el contexto social, cultural, político e incluso profesional que los conforma, tendrá marcada influencia en cómo perciban la sociedad, cómo perciban los problemas que en ella acontecen y cómo decidan solucionarlos. Esto, claramente repercutirá en la situación de los grupos que se ven afectados por el problema pues de acuerdo a Anne Schneider y Helen Ingram los diseños de políticas públicas construyen socialmente a las poblaciones objetivo y tienen la capacidad de reproducir una cultura institucional prevaleciente con sus respectivas relaciones de poder y construcciones sociales o bien pueden alejarse de tal patrón y plantar las condiciones para un cambio y construcciones alternativas.

En el caso específico de esta investigación cabe resaltar que la percepción de las inequidades de género y de la estructura patriarcal imperante en la sociedad es algo de lo que no todos están conscientes, se resisten a considerar o deciden ignorar. La prevalencia de un sistema de creencias, acciones y percepciones que se basa en una visión de mundo de orden sexista y patriarcal dificulta los avances que desde la lucha feminista se buscan. Y, la prevalencia de esta visión de mundo dentro de la gestión pública es algo que con mucho trabajo se está buscando erradicar.

La investigación aquí realizada buscó analizar la manera en que las mujeres son configuradas y las formas de inclusión que para ellas se plantean, en un recorrido por las políticas públicas de las principales instituciones ecuatorianas encargadas de la inclusión económica y laboral; se quiso con ello visibilizar qué estereotipos se refuerzan y dónde ubica el Estado a las mujeres.

A partir del análisis entablado se llega a la conclusión general de que la formulación de políticas públicas continúa reforzando estereotipos sexo-genéricos sobre la población objetivo, sobre todo en lo que concierne a la división sexual del trabajo y la asunción de responsabilidades de reproducción social y de cuidado. Ya sea en la legislación, con la protección y garantía de los derechos reproductivos de los trabajadores y las trabajadoras con permisos de paternidad diferenciados; ya sea con modalidades alternas de trabajo (teletrabajo) que se ofrecen como posibilidad de conciliación familia-trabajo pero que solo se ofertan a mujeres; o ya sea con bonos y aseguramiento no retributivo para familias en situación de pobreza donde toda la responsabilidad del bienestar, salud, educación y cuidado en general de toda la familia se deposita sobre la mujer; se puede evidenciar la persistencia de la división de tareas que responsabiliza al hombre de la provisión y la mujer de los cuidados, que persiste aun cuando ella se introduce al mercado laboral pues aunque la función de provisión de compartas, la de cuidados sigue casi exclusivamente a su cargo.

Desde las políticas públicas ecuatorianas de inclusión económica y laboral se contempla a las mujeres como población objetivo *dependiente*, de acuerdo a las categorías utilizadas de Schneider e Ingram lo que significa que por su construcción social positiva, por su vulnerabilidad percibida socialmente, se consideran como merecedoras de atención pública. No obstante carecen de poder y su actitud hacia los decisores de políticas públicas es más bien pasiva, de espera. Se considera a las mujeres como tal, en tanto que la política reduce el



universo heterogéneo y diverso de mujeres a solo unas cuantas que son las mujeres madres (ya sea embarazadas, en período de lactancia o con hijos menores de edad), las mujeres en condiciones de pobreza, las mujeres cuidadoras de personas con discapacidad y las mujeres que pertenecen a un grupo étnico minoritario; muchas de las políticas conjugan todos estos factores y homogenizan la representación de la mujer bajo su consideración como otro, como diversidad, bajo su condición de pobre o reduciéndola a su condición reproductiva.

En tanto se manejan tales representaciones, las políticas que se les destinan adquieren un tinte de asistencialismo, de otorgarles beneficios porque su situación lo amerita en tanto es precaria, particular o de atención prioritaria, como es la denominación habitual. Esta configuración de políticas se puede entender como un fomento al desarrollo más que como un intento por reducir las brechas de desigualdad de género, ya que se destinan en su mayoría a personas con bajos recursos, con bajo consumo y acceso a servicios.

En la construcción del sujeto mujer como población objetivo, aún se las considera en calidad de beneficiarias, más que como sujetos de derechos; continúan siendo contempladas como usuarias, víctimas, promotoras de salud, cuidadoras de discapacitados, madres responsables. Para las instituciones del Estado aquí analizadas, las mujeres son sujeto de derechos de otros, de la familia, de los niños, los discapacitados y los enfermos; existe una tendencia clara a responsabilizarlas por otros. Y, las estrategias y planes de acción sobre los derechos económicos, la inclusión laboral y el acceso a recursos están reducidos al ámbito de los microcréditos, como estrategia hegemónica. Así, el Estado configura el espacio de los emprendimientos como el lugar donde se garantiza el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres, pobres por sobre todo, estrategia que justifica y prioriza, al considerar que con ellas se atiende a quienes están excluidas y vulnerables. Apela así también constantemente a una mujer responsable, capaz, autónoma, trabajadora y emprendedora que debe procurar su propio empleo y sus propios recursos. Con ello olvida otro tipo de políticas más enfocadas en el nivel de participación laboral de las mujeres en el mercado de trabajo o la implementación de mejoras en las condiciones actuales.

Las mujeres por sobre todo son objetivo de las políticas públicas ecuatorianas en calidad de grupos vulnerables bajo la denominación de “atención prioritaria”. Se entiende entonces que no se ha podido consolidar una perspectiva de género y derechos como transversal y holística

pues se mantiene el hábito de localizar a la mujer en el espacio de víctima y asumirla (y mantenerla) en los lugares y nociones tradicionales de madre y cuidadora.

Cabría decir entonces que si bien desde el Estado ecuatoriano se ha promocionado la inclusión del enfoque de género en todas sus instituciones y planes nacionales, e incluso se ha generado normativa y se han configurado instituciones especializadas en la materia (CNIG) para llevar a cabo su transversalización, es notorio que el trabajo apenas empieza. Las políticas revisadas nos muestran que la inclusión de mujeres se da en respuesta a un proceso complejo por la presión de la temática a nivel internacional y por las acciones encaminadas hacia tal objetivo a nivel nacional, y en general por las exigencias de la sociedad y más que nada por la lucha de los colectivos de mujeres; que sin embargo se implementan al apuro y de manera superficial y poco meditada, consiguiendo un resultado poco satisfactorio al enfrentarse con nociones patriarcales que se hallan aún enraizadas en la sociedad y en las mismas instituciones formuladores de políticas públicas. Cabe decir además que el género no se prioriza y en general, cuando es tomada en cuenta, se incluye en los documentos de los proyectos como un pequeño apartado, como una sección específica, que más que demostrar un verdadero interés por la materia, demuestra que se lo incluye por obligación. Con ello, transversalizar se ve muy lejano.

Tomando en cuenta que la específica posición social, económica, política y cultural que tiene la mujer en el mundo social es producto de una particular configuración de mundo, que no depende de la naturaleza ni del azar, sino de actores e instituciones concretas; se hace evidente que la posibilidad de cambio está allí y que está en nuestras manos. Es posible y es imperativo desnaturalizar y deconstruir las identidades de género en la medida en que contribuyen a esencializar tanto a hombres y mujeres en detrimento de estas últimas. Si lo que conocemos hoy en día como “mujer” que ha provocado su posición subordinada es un constructo, entonces se debe emprender un cambio que lo modifique, que abra las posibilidades a la emancipación de la mujer y que reconfigure las relaciones entre hombres, mujeres y quienes no se identifican, bajo un nuevo modelo de respeto, colaboración y entendimiento en favor de relaciones más equitativas y no discriminatorias.

Desde las instituciones públicas a cargo de implementar políticas públicas se debe tener muy en claro que el objetivo de la equidad de género es un objetivo complejo, que se logrará con acciones y medidas conjuntas, en distintos niveles y con un horizonte de implementación a corto, mediano y largo plazo. El compromiso con la temática y su priorización es fundamental, pero tiene que hacerse de la manera adecuada para evitar que los esfuerzos emprendidos vuelvan a fomentar los estereotipos sexo-genéricos tradicionales, en detrimento de la independencia económica, del tiempo o aspiraciones profesionales y personales de la población femenina.

El Estado debe asumir sus responsabilidades frente a los grupos de atención prioritaria como niños, personas de la tercera edad y personas con discapacidad, orientándose a liberar de tal responsabilidad a las mujeres madres, hermanas, hijas, abuelas u otras que son quienes en su mayoría se encargan de su cuidado, muchas veces a sacrificio de sus deseos y planes. Se debe efectivamente instaurar un sistema integral de cuidados que no se enfoque solamente en las porciones de la población de menores recursos; es necesario un sistema de cuidados público al que puedan acudir quienes deseen y que permitan a padres y madres trabajadores asegurar su sustento, seguir con sus estudios o con sus aspiraciones profesionales a la par que velan por el bienestar de quienes quieren. Con esto y con permisos de paternidad para los hombres que reconozcan e incentiven su responsabilización dentro del cuidado familiar, se estará trabajando por efectivamente corresponsabilizar a la sociedad entera en el cuidado, transformar la distribución de tareas, y reducir la carga de trabajo femenina facilitando su incorporación al mercado laboral en mejores condiciones.

Finalmente no se debe olvidar que se deben hacer grandes y continuos esfuerzos por reducir por completo la brecha salarial entre hombres y mujeres; la normativa existe, es urgente entonces que se controle su cumplimiento y se garantice la equidad salarial para las mujeres. Su incorporación al sector formal, su formación y capacitación en áreas no tradicionales (que no sean meras extensiones del trabajo doméstico) y en general, el establecer estrategias para abrirle las puertas a oportunidades laborales que garanticen sus derechos económicos, que cuenten con todas las protecciones de la ley y que le provean de seguridad y estabilidad es

algo en lo que debe ponerse todo el empeño, superando la tradicional y reducida estrategia de los microcréditos y de los emprendimientos.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2006). *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- BanEcuador. (2016). *Rendición de cuentas*. Quito.
- BanEcuador. (2017). *Rendición de cuentas*. Quito.
- BanEcuador. (s.f.). *BanEcuador B.P.* Recuperado el 29 de diciembre de 2018, de BanEcuador B.P.: <https://www.banecuador.fin.ec/>
- Beauvoir, S. d. (1962). *El segundo sexo*. París: Editorial siglo XX.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.
- Comisión de Transición al Consejo de Igualdad. (2014). *Mujeres y Hombres del Ecuador en Cifras III*. Quito: Editorial Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). *Agenda Nacional Para la Igualdad de Género 2014-2017*. Quito: El Telégrafo.
- Consejo Nacional Para la Igualdad de Género. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2018-2021*. Quito: El Telégrafo.
- Consejo para la Igualdad de Género. (s.f.). *Consejo para la Igualdad de Género*. Recuperado el 21 de noviembre de 2018, de Consejo para la Igualdad de Género: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/>
- Diario La Hora. (6 de diciembre de 2018). Mujeres víctimas de violencia pueden acceder a créditos en BanEcuador. *Diario La Hora*, pág. 1.
- Faur, E. (2006). Género, masculinidades y políticas de conciliación familia-trabajo. *Nómadas*, 130-141.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Guchin, M. (2010). *El Estado ecuatoriano y las mujeres. ¿Nuevos sujetos de la Revolución Ciudadana?* Montevideo: FLACSO.

- Herrera, G. (2001). El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía. *Íconos*, 80-88.
- Ingram, H., Schneider, A., & DeLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas públicas. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (págs. 99-136). Buenos Aires: West View Press.
- Instituto de Economía Popular y Solidaria. (2014). *Rendición de cuentas*. Quito.
- Instituto de Economía Popular y Solidaria. (2015). *Rendición de cuentas*. Quito.
- Instituto de Economía Popular y Solidaria. (2016). *Rendición de cuentas*. Quito.
- Instituto de Economía Popular y Solidaria. (2017). *Rendición de cuentas*. Quito.
- Instituto de Economía Popular y Solidaria. (2018). *Rendición de cuentas*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2013). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2014). *Encuestas Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2016). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Intituto de Economía Popular y Solidaria. (s.f.). *Intituto de Economía Popular y Solidaria*. Recuperado el 5 de enero de 2019, de Intituto de Economía Popular y Solidaria: <https://www.economiasolidaria.gob.ec/>
- Johannsen, J. (3 de diciembre de 2018). ¿Asistentes desatendidos? *Diario El País*.
- MarketingActivo. (2007). *MarketingActivo*. Recuperado el 03 de enero de 2019, de MarketingActivo: <https://marketingactivo.com/ecuador-implementara-sello-de-igualdad-de-genero-para-reducir-brechas-en-mercado-laboral/2018/06/05/>
- Millett, K. (1970). *Política sexual*. Madrid: Ediciones Cátedra.

- Millett, K. (1970). *Pollítica sexual*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2014). *Rendición de Cuentas*. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (s.f.). *Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Recuperado el 28 de diciembre de 2018, de Ministerio de Inclusión Económica y Social: <https://www.inclusion.gob.ec/>
- Ministerio de Trabajo. (2013). *Planes y programas en ejecución*. Quito.
- Ministerio de Trabajo. (2014). *Informe de Gestión* . Quito.
- Ministerio de Trabajo. (2015). *Rendición de cuentas*. Quito.
- Ministerio de Trabajo. (2016). *Informe de Gestión*. Quito.
- Ministerio de Trabajo. (2017). *Rendición de Cuentas* . Quito.
- Ministerio de Trabajo. (2018). *Planes y programas en ejecución* . Quito.
- Ministerio del Trabajo. (s.f.). *Ministerio del Trabajo*. Recuperado el 21 de diciembre de 2018, de Ministerio del Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ec/>
- ONU Mujeres. (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe. Transformar las economía para realizar los derechos*. Panamá.
- Revilla Solís, T. (2015). La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de las políticas públicas para la igualdad de género. *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*, (págs. 1-19). Madrid.
- Revilla, T. (2015). La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de las políticas públicas para la. *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP.*, (págs. 1-19). Madrid.
- Sabatier, P. A. (2010). *Teorías del Proceso de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Schneider, A., Ingram, H., & DeLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas públicas. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (págs. 99-136). Buenos Aires: West View Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Universo, D. E. (22 de julio de 2018). El teletrabajo-laborar desde casa no tiene la acogida esperada en Ecuador. *Diario El Universo*, pág. 1.

Valle, C. (2018). *Atlas de Género, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Quito: INEC.

Vásconez, A. (2012). Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador. *Cepal. Mujer y Desarrollo*, 1-63.

Yannoulas, S. (2005). Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina. *IDES*, 1-62.



# Anexos

## Anexo 1: Figuras

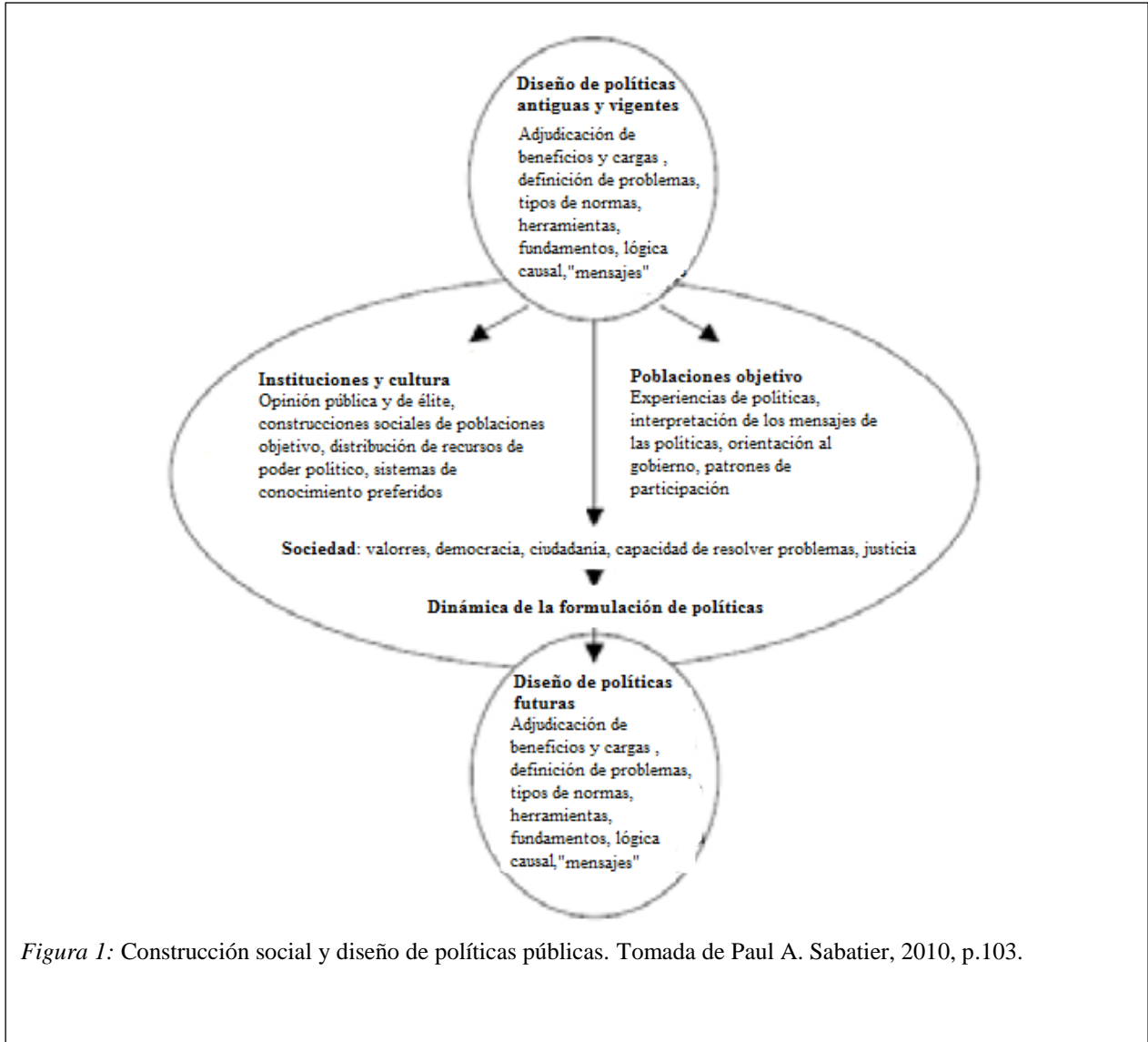


Figura 1: Construcción social y diseño de políticas públicas. Tomada de Paul A. Sabatier, 2010, p.103.

		Construcción Positiva Mercedores	Negativa No mercedores
<b>Poder Fuerte</b>	<b>Favorecidos</b> Empresarios Clase media Veteranos de guerra Grupos militares Científicos	<b>Contendientes</b> Clase alta Sindicatos grandes <b>Minorías: homosexuales, grupos feministas (menos poderosos que los demás)</b> Elites culturales/intelectuales Grupos ambientalistas	
	<b>Dependientes</b> Niños/as Madres Incapacitados Tercera edad Indígenas Personas en situación de pobreza	<b>Desviados</b> Criminales Adictos Pandillas Narcotráfico Enfermos de SIDA Homosexuales Personas de la calle	

*Figura 2: Clasificación de poblaciones objetivo de acuerdo a categorías poder y construcción social. Tomada de Revilla Solís, 2015, p.7. Fuente: Schneider, Anne e Ingram Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and policy.*

		Mercedores	No mercedores	
<b>Poder Fuerte</b>	<b>Favorecidos</b> Control alto Cargas muy riesgosas	<b>Contendientes</b> Algo de control Las cargas son simbólicas y públicas Se usan las lagunas legales	<b>Cargas</b>	
	<b>Dependientes</b> No hay control Las cargas no se notan demasiado sin son causadas por omisiones	<b>Desviados</b> No hay control Los castigos rinden beneficios políticos sustanciales		
<b>Poder Débil</b>	<b>Favorecidos</b> Alto control Los beneficios rinden beneficios políticos sustanciales	<b>Contendientes</b> Poco control Los beneficios son riesgosos y son otorgados de forma confidencial	<b>Beneficios</b>	
	<b>Dependientes</b> Bajo control Los beneficios son costosos, se usa la retórica en su lugar	<b>Desviados</b> No hay control Los beneficios son muy riesgosos		

*Figura 3: Oportunidades y riesgos de la distribución de cargas y beneficios. Tomada de Revilla Solís, 2015, p.9. Fuente: Schneider, Anne e Ingram Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and policy.*

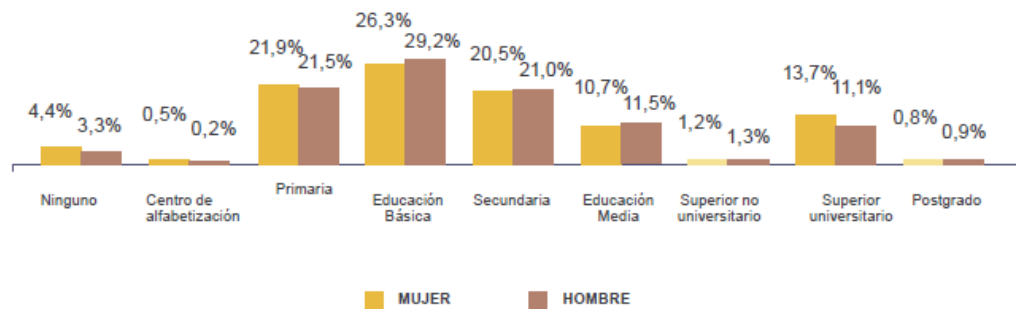


Figura 4: Nivel Educativo de la población, por sexo. Fuente: INEC-Enemdu, diciembre 2017. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.87.

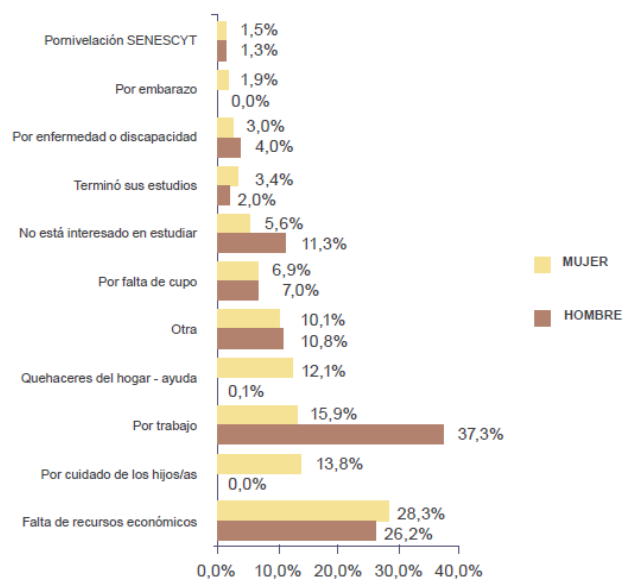


Figura 5: Razones de no asistencia a un establecimiento educativo, por sexo: 2017 (población entre 5 y 24 años). Fuente: INEC, ENEMDU, septiembre 2017. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.93.

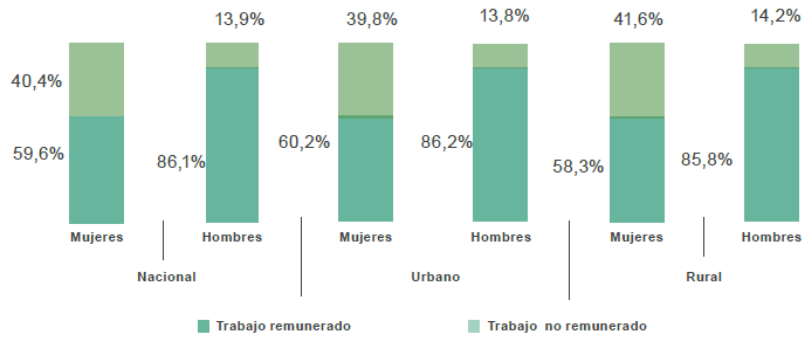


Figura 6: Distribución del tiempo del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo. Fuente: INEC-Encuesta de Uso del Tiempo, 2012. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.147.

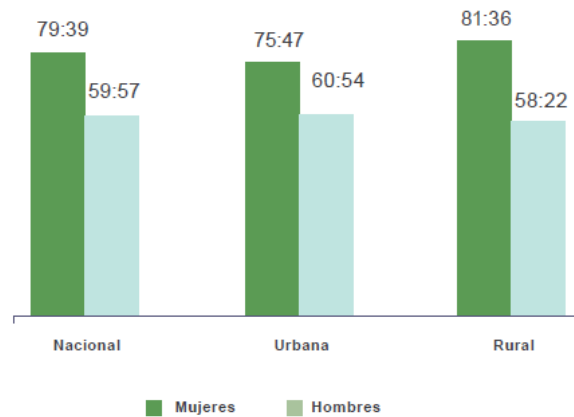


Figura 7: Tiempo total de trabajo por sexo, según área (horas y minutos). Fuente: INEC-Encuesta de Uso del Tiempo, 2012. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.146.

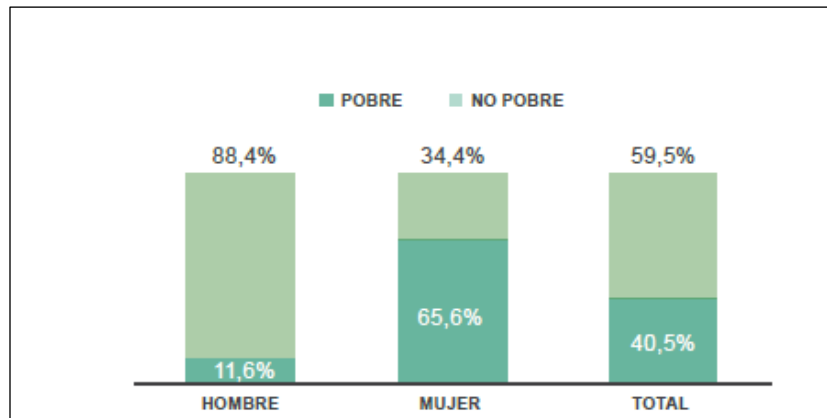


Figura 8: Condición de pobreza y uso del tiempo, por sexo. Fuente: INEC-Encuesta de Uso del Tiempo, 2012.Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.162.

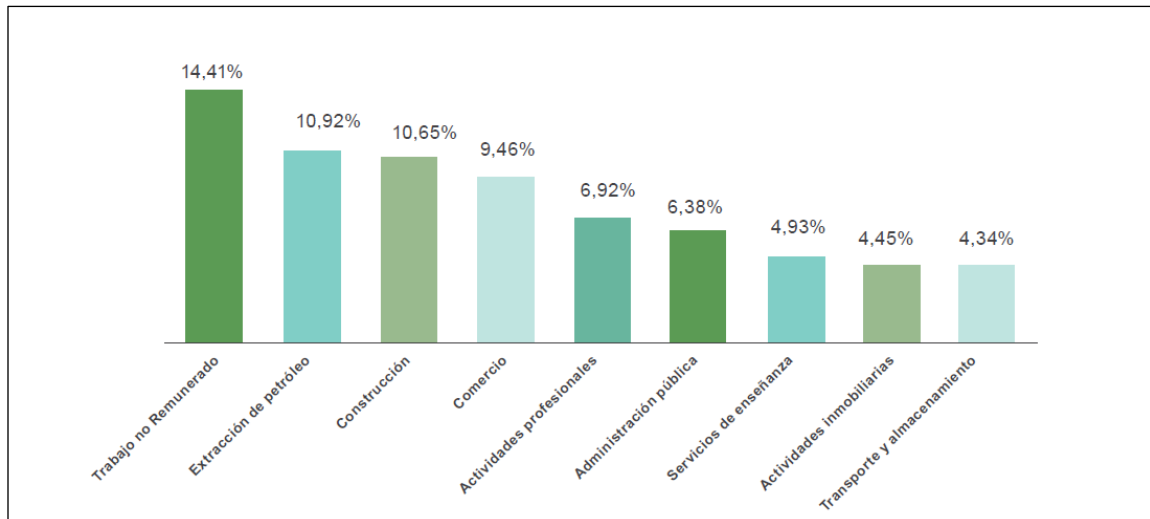


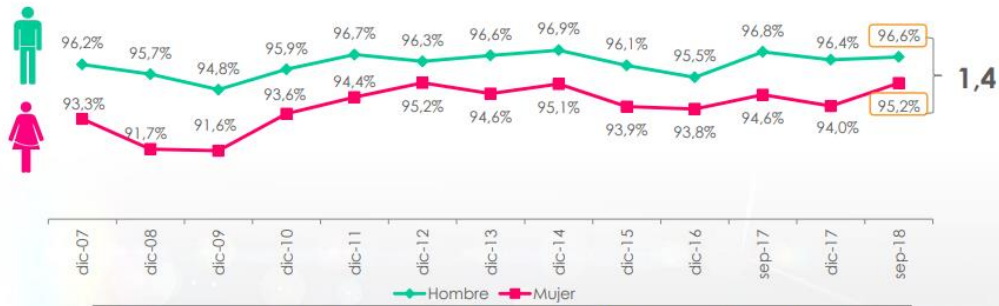
Figura 9: Aportación al PIB de las principales industrias de la economía y del trabajo no remunerado: 2013.Fuente: INEC, Indicadores económicos de la CSTNRH, 2011-2013.Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.149.

## Tasa de empleo\* global por sexo: Total Nacional

INEC ENEMDU

Variación estadísticamente significativa

En septiembre 2018, la tasa de empleo global se ubicó en **96,6%** para los hombres y **95,2%** para las mujeres.



La tasa de empleo global para las mujeres es **1,4** puntos porcentuales menor que la de los hombres. Esta diferencia **SI** es estadísticamente significativa.

\*La categoría de empleo incluye a todas las personas ocupadas: asalariadas, independientes y no remuneradas.

ENEMDU SEPTIEMBRE-2018 - 32

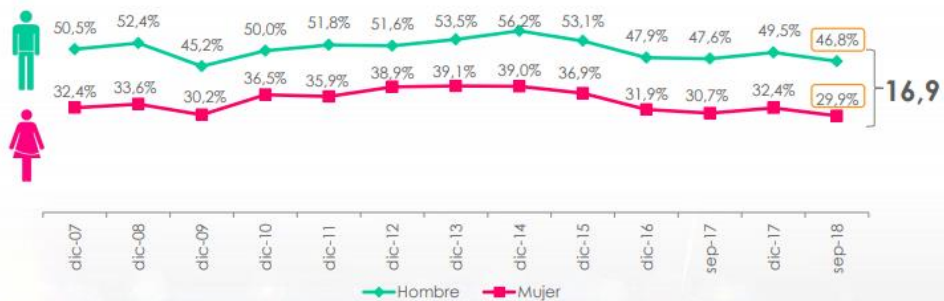
Figura 10: Tasa de empleo global por sexo (incluye a personas ocupadas, asalariadas, independientes y no remuneradas). Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.32.

## Tasa de empleo adecuado/pleno por sexo: Total Nacional

INEC ENEMDU

Variación estadísticamente significativa

En septiembre 2018, la tasa de empleo adecuado/pleno se ubica en **46,8%** para los hombres y **29,9%** para las mujeres.



La tasa de empleo Adecuado/Pleno para los hombres es **16,9** puntos porcentuales mayor que de las mujeres. Esta diferencia **SI** es estadísticamente significativa.

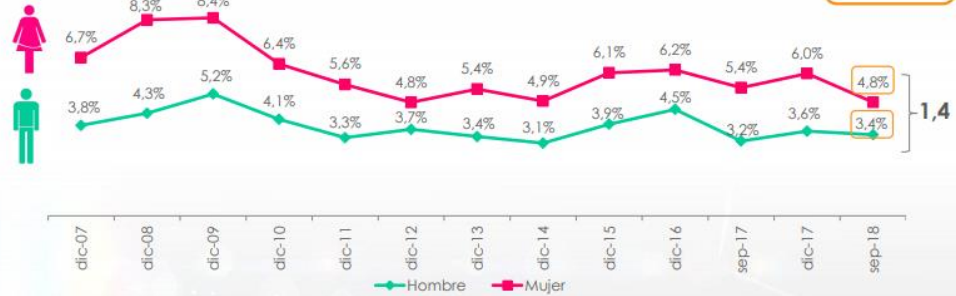
ENEMDU SEPTIEMBRE-2018 - 37

Figura 11: Tasa de empleo adecuado/pleno. Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.37.

## Tasa de desempleo por sexo: Total Nacional

En septiembre 2018, la tasa de desempleo se ubicó en **4,8%** para las mujeres y **3,4%** para los hombres.

Variación estadísticamente significativa



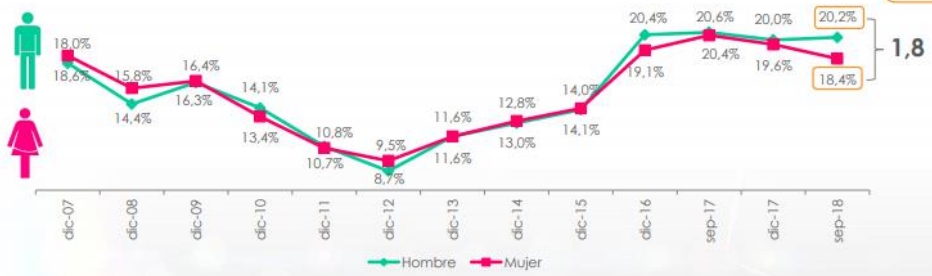
La tasa de desempleo para los hombres es **1,4** puntos porcentuales menor que de las mujeres. Esta diferencia **SI** es estadísticamente significativa.

Figura 12: Tasa de desempleo por sexo. Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.43

## Tasa de subempleo por sexo: Total Nacional

En septiembre 2018, la tasa de subempleo se ubica en **20,2%** para los hombres y **18,4%** para las mujeres.

Variación estadísticamente significativa



La tasa de subempleo para los hombres es **1,8** puntos porcentuales mayor que de las mujeres. Esta diferencia **SI** es estadísticamente significativa.

Figura 13: Tasa de subempleo por sexo. Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.40

## Ingresos laborales por sexo: Total Nacional

Variación **no** estadísticamente significativa sep17- sep18

Para septiembre 2018, el ingreso laboral promedio de un hombre con empleo es USD **398,4**; mientras que para una mujer con empleo es de USD **318,2**.



Nota: Se realiza el análisis para el total de empleados (asociados e independientes) y los ingresos se encuentran expresados en valores reales a diciembre 2007.

Figura 14: Ingresos Laborales por sexo. Tomada de INEC, Enemdu, 2018, p.48.

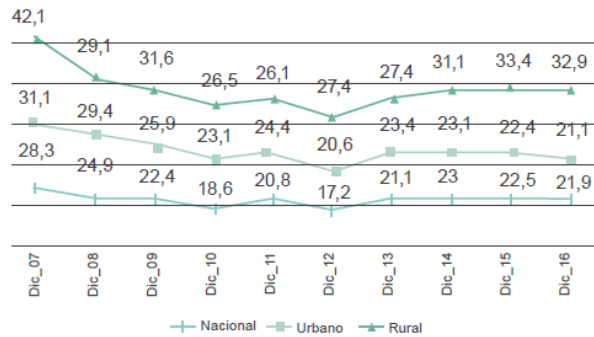
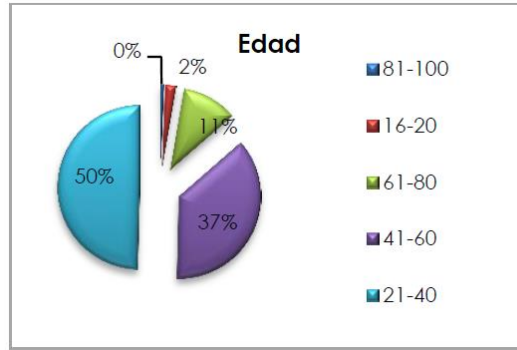
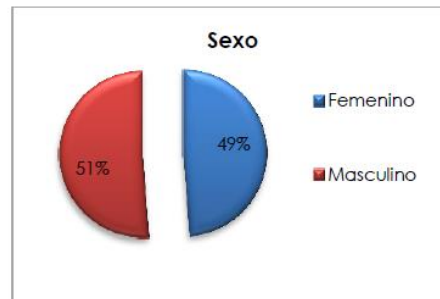


Figura 15: Ingresos Laborales por sexo. Fuente SIN, Enemdu, 2017-2017. Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.166.

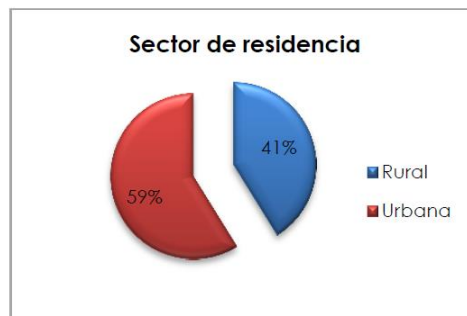




*Figura 16:* Edad de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017. Fuente: Ex gerente general.



*Figura 17:* Sexo de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017. Fuente: Ex gerente general.



*Figura 18:* Sector de residencia de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017. Fuente: Ex gerente general.

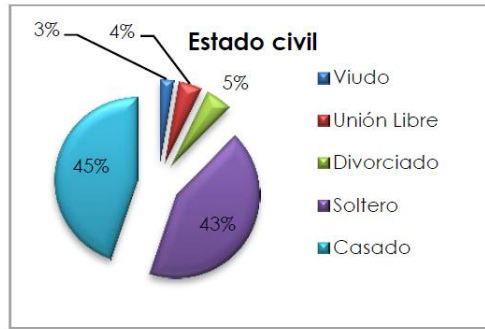


Figura 19: Estado civil de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017. Fuente: Ex gerente general.

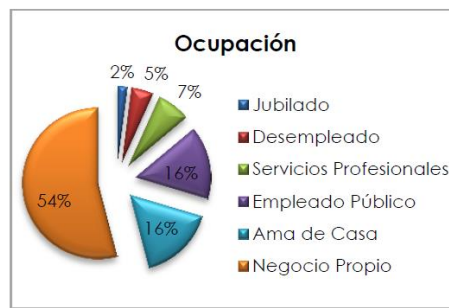


Figura 20: Ocupación de clientes y beneficiarios que BanEcuador, actualizado a julio de 2017. Fuente: Ex gerente general.

**COLOCACIÓN DE CRÉDITO – SEGMENTOS PRIORITARIOS**  
Periodo enero – diciembre 2017






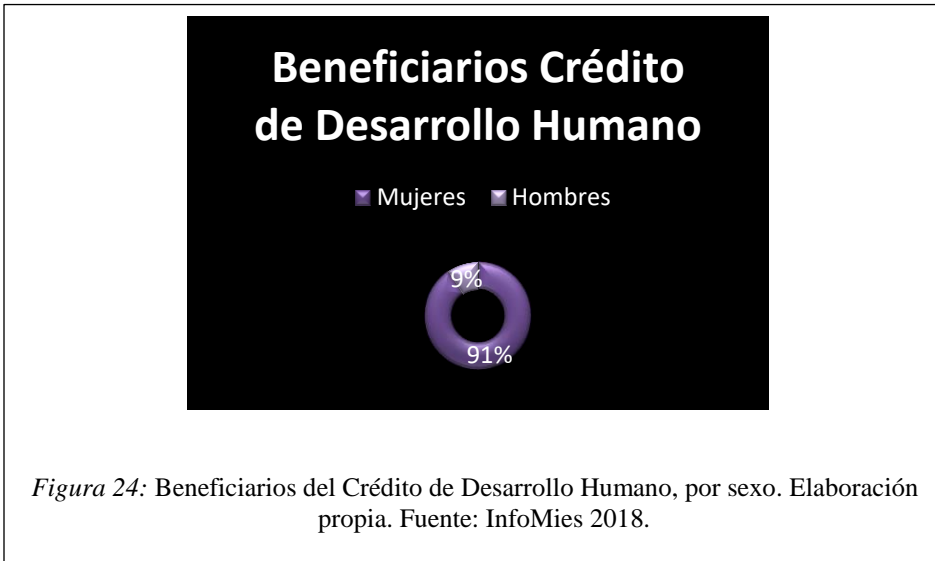
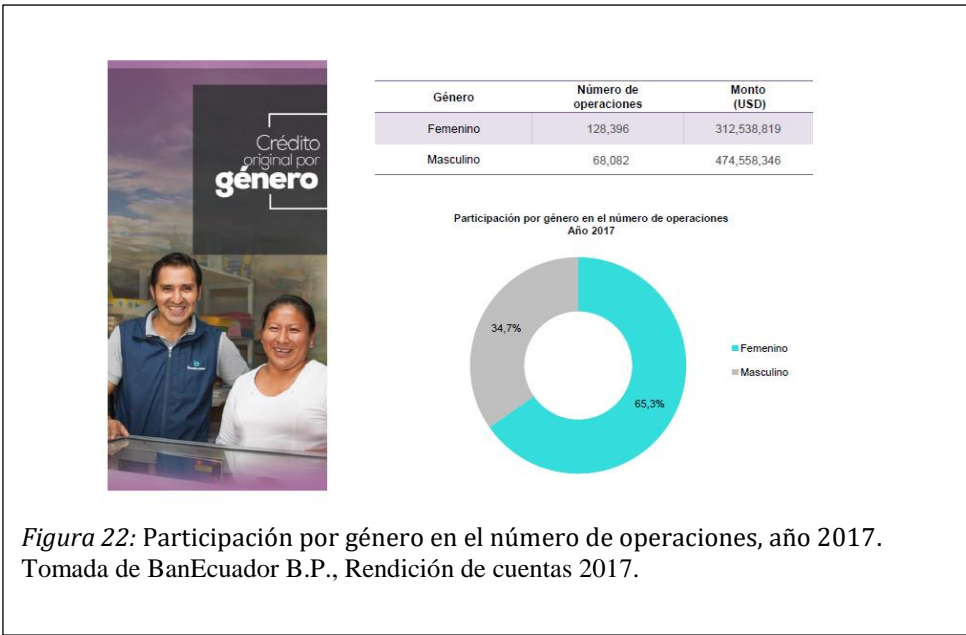
	No. Operaciones	Monto (miles USD)
 Jóvenes	28,177	104,411.78
 Asociaciones	181	5,674.32
 Banco del Pueblo**	14,129	95,623.82
 Minga Agropecuaria**	30,974	244,909.01
 Emprendimientos	912	6,926.84
CDH	55,310	42,070.27
<b>TOTAL</b>	<b>129,683</b>	<b>499,616.04</b>

Figura 21: Colocación de crédito a segmentos prioritarios a diciembre 2017. Número de operaciones y montos. Fuente: Ex gerente general.



## Vulnerabilidad usuarias de bonos y pensiones

■ Pobres en extremo   ■ Pobres



*Figura 25:* Vulnerabilidad de usuarias de bonos y pensiones del MIES. Elaboración propia. Fuente: InfoMies 2018.

## Anexo 2: Tablas

Tabla 1

*“Mensajes implícitos” del gobierno a cada tipo de grupo objetivo.*

	<b>Favorecidos</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviados</b>
<b>Mensajes</b>				
Personal	Buenos, inteligentes.	Problemáticos	Vulnerables, con necesidad, necesitados.	Malos, peligrosos
Sus problemas son...	Públicos e importantes	En conflicto con otros	Responsabilidad del sector privado	Su propia responsabilidad
El gobierno te debe tratar	Con respeto	Con precaución o miedo	Con lástima	Con odio, sin respeto
<b>Orientaciones</b>				
Hacia el gobierno	Evasiva pero con apoyo	Vigilante, desconfiado	Desinteresado, pasivo	Enojo, opresión
Hacia sus propios intereses	Coincide con intereses públicos	Conflictivo con los demás	Responsabilidad privada	Responsabilidad personal
Hacia las demandas de otros	No es legítimo	Rivales competitivos	Más importantes que los propios	Privilegios simples
Hacia el “juego político”	Abierto, se puede ganar	Uso de poder de la forma ruda	Jerárquico y elitista	Uso del poder abusivo
<b>Participación/ Movilización</b>				
Voto, grupos de interés	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Potencial privado	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Interacción ciudadana	Tiene mucho alcance	Los objetivos son más importantes que la implementación	El cliente debe iniciar el contacto	Se evita

*Nota:* Tomada Revilla Solís, 2015, p. 12. Fuente: Schneider, Anne e Ingram Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and policy.

Tabla 2

*Indicadores de mercado laboral, población de 15 años y más, según sexo.*

Años	Tasa de participación global		Tasa de empleo global		Tasa de desempleo	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2011	78,3%	47,8%	96,7%	94,4%	3,3%	5,6%
2012	76,9%	47,4%	96,3%	95,2%	3,7%	4,8%
2013	77,2%	47,7%	96,6%	94,6%	3,4%	5,4%
2014	79,7%	50,2%	96,9%	95,1%	3,1%	4,9%
2015	80,3%	52,0%	96,1%	93,9%	3,9%	6,1%
2016	80,6%	54,8%	95,5%	93,8%	4,5%	6,2%
2017	80,6%	55,6%	96,4%	94,0%	3,6%	6,0%

*Nota:* Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.163. Fuente: INEC, Enemdu, diciembre 2017.

Tabla 3

*Estudiantes beneficiarios por sexo del Proyecto Mi Primer Empleo*

AÑO	PARTICIPACIÓN DE SEXO					
	ACADÉMICOS		EXCELENCIA		CONSOLIDADO	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
2007	220	361	0	0	220	361
2008	1314	1889	0	0	1314	1889
2009	1510	2125	0	0	1510	2125
2010	813	1337	0	0	813	1337
2011	596	957	77	127	673	1084
2012	261	479	19	21	280	500
2013	354	515	17	23	371	538
2014	328	322	10	26	338	348
2015	448	426	22	18	470	444
2016	200	126	89	75	209	286
2017	491	230	22	31	513	261
<b>TOTAL</b>	<b>6535</b>	<b>8767</b>	<b>256</b>	<b>321</b>	<b>6711</b>	<b>9173</b>
	<b>15884</b>				<b>42%</b>	<b>58%</b>

*Nota:* Tomada de Documento del Proyecto Mi Primer Empleo, p.21.

Tabla 4

*Beneficiarios de Banco del Pueblo a nivel nacional, desgregado por sexo Número de operaciones y monto otorgado*

**Banco del Pueblo nacional  
Desde mayo 2017 a septiembre 2018**

SEXO	N° Op.	\$ Monto
FEMENINO	15,851	\$99,692,265.18
MASCULINO	14,260	\$103,673,045.39
UNIDADES PRODUCTIVAS ASOCIATIVAS	13	\$136,000.00
<b>Total general</b>	<b>30,124</b>	<b>\$203,501,310.57</b>

Fuente: Ex gerente general BanEcuador B.P.

Tabla 5

*Beneficiarios de Banco del Pueblo a nivel provincial, desgregado por sexo Número de operaciones y monto otorgado*

**Banco del Pueblo por provincias  
Desde mayo 2017 a septiembre 2018**

PROVINCIA	FEMENINO		MASCULINO		UNIDADES PRODUCTIVAS ASOCIATIVAS		TOTAL	
	N° Op.	\$ Monto	N° Op.	\$ Monto	N° Op.	\$ Monto	N° Op.	\$ Monto
MANABI	3,487	\$18,265,475.99	3,437	\$20,857,294.74	2	\$20,000.00	6,926	\$39,142,770.73
GUAYAS	2,668	\$16,157,657.69	2,534	\$18,194,620.99	6	\$65,000.00	5,208	\$34,417,278.68
LOS RIOS	1,890	\$12,276,410.51	1,614	\$11,930,968.15			3,504	\$24,207,378.66
EL ORO	988	\$5,805,053.84	755	\$5,633,560.04			1,743	\$11,438,613.88
ESMERALDAS	898	\$5,355,224.36	810	\$5,445,618.94			1,708	\$10,800,843.30
LOJA	890	\$5,324,383.42	744	\$5,401,313.03			1,634	\$10,725,696.45
PICHINCHA	661	\$5,291,179.30	589	\$5,360,569.66			1,250	\$10,651,748.96
SUCUMBIOS	442	\$3,162,085.10	384	\$2,991,815.21			826	\$6,153,900.31
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	415	\$2,572,302.59	317	\$2,555,776.92			732	\$5,128,079.51
CHIMBORAZO	391	\$2,811,552.05	341	\$2,790,256.82			732	\$5,601,808.87
SANTA ELENA	309	\$1,902,287.20	335	\$2,056,462.51			644	\$3,958,749.71
COTOPAXI	290	\$2,062,944.85	344	\$2,804,368.98			634	\$4,867,313.83
IMBABURA	262	\$2,005,337.52	264	\$2,320,186.88	3	\$34,000.00	529	\$4,359,524.40
TUNGURAHUA	289	\$2,217,775.44	238	\$2,209,911.01			527	\$4,427,686.45
AZUAY	254	\$2,060,438.63	233	\$2,137,264.70			487	\$4,197,703.33
NAPO	220	\$1,662,773.73	203	\$1,669,136.58	1	\$5,000.00	424	\$3,336,910.31
BOLIVAR	237	\$1,699,275.00	179	\$1,527,557.46			416	\$3,226,832.46
ORELLANA	240	\$1,764,709.08	172	\$1,408,041.22			412	\$3,172,750.30
CARCHI	207	\$1,290,201.25	170	\$1,303,329.47			377	\$2,593,530.72
PASTAZA	190	\$1,239,686.39	134	\$1,031,010.61			324	\$2,270,697.00
GALAPAGOS	196	\$2,051,266.72	128	\$1,452,150.00			324	\$3,503,416.72
MORONA SANTIAGO	158	\$971,325.82	104	\$796,595.41			262	\$1,767,921.23
ZAMORA CHINCHIPE	138	\$814,698.26	123	\$875,938.76			261	\$1,690,637.02
CAÑAR	131	\$928,220.44	108	\$919,297.30	1	\$12,000.00	240	\$1,859,517.74
<b>Total general</b>	<b>15,851</b>	<b>\$99,692,265.18</b>	<b>14,260</b>	<b>\$103,673,045.39</b>	<b>13</b>	<b>\$136,000.00</b>	<b>30,124</b>	<b>\$203,501,310.57</b>

Fuente: Ex gerente general BanEcuador B.P.

Tabla 6

*Colocación de créditos por provincias, desagregado por sexo, a septiembre 2018. Número de clientes, número de operaciones y monto entregado*

**Colocación de créditos por provincias  
Desde mayo 2017 a septiembre 2018**

Sexo	FEMENINO			MASCULINO		
	Provincia	Número de clientes	Monto entregado	Número de operaciones	Número de clientes	Monto entregado
AZUAY	5,631	\$25,248,786.76	6,219	2,640	\$31,640,922.22	2,810
BOLIVAR	7,277	\$17,933,769.89	8,710	3,722	\$29,377,736.08	4,406
CAÑAR	3,133	\$14,771,511.27	3,668	1,619	\$24,015,166.42	1,812
CARCHI	2,821	\$18,225,017.26	3,329	3,153	\$40,810,905.96	3,893
CHIMBORAZO	12,982	\$38,859,208.17	16,030	6,793	\$52,549,445.07	7,569
COTOPAXI	7,813	\$26,900,478.08	9,177	4,382	\$43,513,050.95	4,897
EL ORO	6,092	\$24,997,043.54	7,193	4,269	\$45,635,962.52	4,878
ESMERALDAS	15,612	\$36,951,029.47	18,931	6,230	\$50,221,406.12	6,727
GALAPAGOS	475	\$6,264,681.37	556	531	\$7,692,894.49	578
GUAYAS	50,189	\$94,421,065.55	63,276	18,695	\$116,324,015.37	23,996
IMBABURA	5,174	\$16,161,976.59	6,008	2,609	\$29,608,912.61	3,016
LOJA	11,865	\$46,646,538.04	14,772	10,984	\$86,369,436.87	13,585
LOS RIOS	29,101	\$72,791,689.62	38,652	13,800	\$92,667,207.78	17,533
MANABI	37,829	\$104,514,397.83	43,410	24,001	\$165,902,737.81	27,853
MORONA SANTIAGO	9,424	\$25,033,633.23	11,846	3,581	\$35,501,664.63	4,048
NAPO	5,662	\$16,418,281.73	6,279	2,212	\$17,520,872.22	2,423
ORELLANA	5,803	\$15,239,031.20	6,848	2,848	\$22,027,295.70	3,223
PASTAZA	3,349	\$9,334,471.58	3,701	1,355	\$10,426,757.40	1,491
PICHINCHA	8,039	\$34,057,350.26	9,499	3,945	\$45,175,371.87	4,374
SANTA ELENA	4,142	\$7,369,491.21	4,894	1,201	\$7,304,292.96	1,351
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	7,010	\$16,123,626.36	8,485	2,781	\$23,655,063.16	3,049
SUCUMBIOS	6,918	\$28,816,625.27	8,221	4,481	\$38,866,110.66	4,903
TUNGURAHUA	5,083	\$22,652,617.15	5,849	2,667	\$30,852,626.78	3,064
ZAMORA CHINCHIPE	4,219	\$16,982,150.88	4,922	3,461	\$31,661,836.65	3,775
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>255,643</b>	<b>\$736,714,472.31</b>	<b>310,475</b>	<b>131,960</b>	<b>\$1,079,321,692.30</b>	<b>155,254</b>

Fuente: Ex gerente general BanEcuador B.P.

Tabla 7

*Sujetos de crédito de la Economía Popular y Solidaria, por sexo y segmento*

Segmento	Sexo	
	Hombres	Mujeres
1	59,00%	41,00%
2	57,85%	42,15%
3	54,77%	55,23%
<b>TOTAL</b>	<b>58,09%</b>	<b>41,91%</b>

Nota: Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.167. Fuente: SEPS, Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del Sector. Financiero Popular y Solidario (SFPS), 2016.



Tabla 8

*Propiedad de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, por sexo: 2010*

Categorías de empresas por su tamaño	Mujeres		Hombres		Total
	Número	%	Número	%	
MiPymes (de 1 a 9)	237.264	50%	237.580	50%	474.844
Pymes (de 10 a 49)	5.659	30,3%	13.025	69,7%	18.684
Grandes empresas (50 y más)	733	17,9%	3.354	82%	4.087
No informa	769	29,6%	1.833	70,4%	2.602

*Nota:* Tomada de Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGBTI, 2018, p.167.Fuente: SEPS, Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), 2016.

Tabla 9

*Presupuesto General del Estado: Recursos devengados destinados a reducir brechas de equidad*

**PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**  
**AÑOS 2012-2013-2014 -2015-2016**  
**RECURSOS DEVENGADOS DESTINADOS A REDUCIR BRECHAS DE EQUIDAD**  
**POR EJE DE EQUIDAD**  
**dólares y porcentajes**

EJE	PRESUPUESTO DEVENGADO				
	2012	2013	2014	2015	2016
GÉNERO	427.806.123,62	487.278.707,67	750.751.371,50	364.006.909,23	520.927.800,77
DISCAPACIDADES	-	-	3.589.536,96	98.338.379,19	131.648.183,41
INTERCULTURALIDAD	-	-	1.562.184,86	43.250,54	183.090,14
MOVILIDAD HUMANA	-	-	115.962,32	192.935,24	1.047.361,74
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	-	-	16.218,00	212.882,11	58.809,19
JUVENTUD	-	-	3.099.985,90	114.223,04	48.037,57
ADULTO MAYOR	-	-	1.881.922,20	229.501.596,84	291.439.586,47
<b>TOTAL</b>	<b>427.806.123,62</b>	<b>487.278.707,67</b>	<b>761.017.181,74</b>	<b>692.410.176,19</b>	<b>945.352.869,29</b>

*Nota:* a partir de 2014 se incorporan además del eje de género vigente desde el 2012, los ejes de discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, niñez y adolescencia, juventud y adulto mayor.

*Nota:*

Tomada de Cuarto Informe Periódico del Estado Ecuatoriano al Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, 2018. Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, e-Sigef. Elaboración: Dirección Nacional de Equidad Fiscal.

Tabla 10

*Grupos objetivos de mujeres en la clasificación de Schneider e Ingram de acuerdo a poder y construcción social*

<b>Poder</b>	<b>Construcción</b>	
	<b>Positiva Merecedoras</b>	<b>Negativa No merecedoras</b>
<b>Fuerte</b>	<b>Favorecidas</b>	<b>Contendientes</b>
	Empresarias	Grupos feministas
	Científicas	Mujeres que pertenecen a élites culturales/ intelectuales
	Mujeres en medios de comunicación	Mujeres sin familia (hijos-esposos) con buenos cargos o posición laboral
	Políticas	Mujeres solteras
	Esposas de políticos	
<b>Débil</b>	<b>Dependientes</b>	Desviadas
	Niñas	Mujeres en prisión
	Madres Solteras	Adictas
	Mujeres jóvenes	Mujeres en pandillas
	Mujeres de la tercera edad	Mujeres en narcotráfico
	Mujeres indígenas	Enfermas del SIDA
	Mujeres en situación de pobreza	Homosexuales/lesbianas
		Asexuales
		Mujeres de la calle
		Mujeres que abortan

Fuente: Revilla Solís, Tatiana (2015) La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de políticas públicas para la igualdad de género.

Tabla 11

*“Mensajes implícitos” del gobierno a cada tipo de grupo objetivo de mujeres*

	Favorecidos	Contendientes	Dependientes	Desviados
<b>Mensajes</b>				
Personal	Buenas, inteligentes. Mujeres de familia. Merecedoras de atención	Problemáticas. No merecedoras de beneficios, Transgresoras, Sin valores, Egoístas	“Buenas mujeres”, vulnerables, con necesidad, dependientes de otros.  Mujeres abnegadas que cumplen su rol social	Malas, peligrosas
Sus problemas son...	Públicos e importantes	En conflicto con valores tradicionales	Responsabilidad de toda la sociedad y del gobierno	Su propia responsabilidad y de sus familias
El gobierno te debe tratar	Con respeto	Con precaución o miedo	Con lástima y apoyo	Con odio, sin respeto
<b>Orientaciones</b>				
Hacia el gobierno	Evasiva pero con apoyo	Vigilante, desconfiado	Desinteresado, pasivo	Enojo, opresión
Hacia sus propios intereses	Coincide con intereses públicos	Conflictivo con los demás	Responsabilidad privada	Responsabilidad personal
Hacia las demandas de otros	No es legítimos	Rivales competitivos	Más importantes que los propios	Privilegios simples
Hacia el “juego político”	Abierto, se puede ganar	Uso de poder de la forma ruda	Jerárquico y elitista	Uso del poder abusivo
<b>Participación/ Movilización</b>				
Voto, grupos de interés	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Potencial privado	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Interacción ciudadana	Tiene mucho alcance	Los objetivos son más importantes que la implementación	El cliente debe iniciar el contacto	Se evita

Fuente: Revilla Solís, Tatiana (2015) La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de políticas públicas para la igualdad de género, p.14.

Tabla 12

*Cuadro comparativo de las Agendas Nacionales para la Igualdad de Género 2014-2017 y 2018-2021*

Cuadro comparativo Agendas Nacionales para la Igualdad de Género del CNIG	
Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017	Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021
<p><b>Política 7.- Potenciar y efectivizar la actoría de las mujeres y personas LGBTI, en el desarrollo económico-productivo del país, creando condiciones para superar el subempleo, desempleo y explotación laboral.</b></p> <p>a. Efectivizar el aseguramiento y la protección social obligatoria para las mujeres trabajadoras, en especial para las jefas de hogar en situación de pobreza y extrema pobreza.</p> <p>b. Efectivizar la ampliación de la oferta laboral así como su flexibilización para las mujeres vinculadas al cuidado de terceros, mujeres jefas de hogar, en situación de pobreza y extrema pobreza.</p> <p>c. Promover la igualdad de oportunidades para las mujeres productoras rurales y urbanas, a través de programas de capacitación, fortalecimiento de liderazgo y su autonomía, incentivos tributarios, crediticios, financieros, comerciales y tecnológicos, para contribuir al desarrollo endógeno.</p> <p>d. Incorporar en el sistema de economía popular y solidaria, los conocimientos, prácticas y</p>	<p><b>Política 1.- Alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad y autonomía de las mujeres, implementando acciones y estrategias, para transformar sus vidas.</b></p> <p>1.1 Generar programas tendientes a la disminución de la pobreza de las mujeres, orientados a su empoderamiento y al logro de su autonomía económica.</p> <p>1.2 Contar con información estadística de género, que evidencie la situación de pobreza por la que atraviesan las mujeres en sus múltiples dimensiones, para coordinar acciones y realizar el seguimiento y evaluación a las intervenciones del Estado.</p> <p>1.3 Asegurar la asignación de recursos presupuestarios para la ejecución de políticas públicas de igualdad, generando mecanismos de exigibilidad a nivel nacional y territorial, vinculando a los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p>1.4 Incidir en la política de cooperación internacional, para que se creen líneas de financiamiento directo, para la ejecución de planes, programas y proyectos de género, con</p>

<p>saberes de las mujeres que realizan trabajo doméstico, de cuidado humano, conservación de recursos y servicios ecosistémicos; así como, su conocimiento en medicina ancestral, artesanías y gastronomía locales para ampliar la oferta laboral y productiva del país.</p>	<p>énfasis en el emprendimiento urbano y rural, individual y asociativo.</p> <p>1.5 Fortalecer la articulación de productoras/ es para el desarrollo de cultivos agrícolas</p>
<p>e. Introducir criterios de igualdad y no discriminación en los procesos de compra pública con acciones afirmativas a favor de las mujeres productoras de pequeña y mediana escala, para mejorar sus condiciones de inserción en el mercado local.</p> <p>f. Eliminar barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral para las personas LGBTI, mediante marcos normativos incluyentes y acciones afirmativas que garanticen su derecho a un trabajo digno y sin discriminación.</p> <p>g. Efectivizar la aplicación de la normativa para garantizar a las mujeres y personas LGBTI, condiciones libres de todo tipo de violencia en el ámbito laboral, público o privado, remunerado o no remunerado.</p> <p>h. Fortalecer y mejorar los mecanismos de control y regulación para garantizar sueldos y salarios justos para todas las mujeres trabajadoras, así como la aplicación de todos los beneficios laborales en relación de dependencia, para conseguir el cierre de brechas entre</p>	<p><b><i>Política 2.- Reducir la carga de trabajo de las mujeres, con ampliación de la cobertura de los servicios de cuidado, potenciando sus oportunidades de acceso al empleo adecuado y disminuyendo la brecha salarial, para alcanzar su autonomía y empoderamiento económico.</i></b></p> <p>1.1 Impulsar la flexibilidad laboral y adoptar medidas que promuevan la conciliación entre la vida familiar y profesional, y la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres, con el apoyo de la sociedad.</p> <p>1.2 Desarrollar programas de control y supervisión, sobre el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a los derechos de las mujeres trabajadoras, licencias de maternidad, lactancia, paternidad, ingresos, implementación de guarderías, para cumplir su responsabilidad social en el cuidado humano.</p> <p>1.3 Impulsar una reforma en el Código del Trabajo y en la LOSEP, que permita ajustar la jornada laboral, reconociendo la sobrecarga de</p>

<p>hombres y mujeres.</p>	<p>trabajo de las mujeres destinado al trabajo de cuidados, que sostiene la reproducción de la vida y aporta a la economía nacional.</p>
<p>i. Recuperar y replicar experiencias exitosas de producción y de carácter asociativo, que han logrado la inserción en el mercado internacional, de alternativas de producción y empleo innovadoras para las mujeres.</p> <p>j. Incorporar la producción artística nacional con sensibilidad intercultural y de género, como una actividad laboral con todos los beneficios de la ley.</p> <p>k. Asegurar el acceso y disfrute de los medios de producción como: tierra, agua, crédito, financiamiento, de manera especial para mujeres y personas LGBTI, promoviendo y respetando la asociatividad y complementariedad local y regional.</p> <p>l. Promover, fortalecer y mejorar el acceso de las mujeres rurales a los medios de producción y comercialización, dando especial consideración a las prácticas agroecológicas, a las tecnologías ancestrales sustentables y las que generan y conservan servicios ecosistémicos.</p>	<p><b><i>Política 3.- Generar las condiciones que permitan a las mujeres el acceso al empleo adecuado, estableciendo medidas de acción afirmativa e incentivos.</i></b></p> <p>1.1 Promover la creación de programas de formación técnica para mujeres, que permitan su incorporación al mercado laboral, en igualdad de condiciones que los hombres.</p> <p>1.2 Motivar el cumplimiento de las empresas, empleadores/as, para que promuevan la responsabilidad paterna en el cuidado humano, estableciendo una política de incentivos internos, apertura a permisos por enfermedad de menores, cuidado paterno y materno igualitario.</p> <p>1.3 Establecer mecanismos de fomento y supervisión, para alcanzar la igualdad salarial entre mujeres y hombres, con acciones concurrentes de seguimiento.</p> <p>1.4 Fomentar la aplicación de la ocupación plena, con trabajo digno para las mujeres afro descendientes en todo el territorio nacional.</p>
<p>m. Garantizar la incorporación de las mujeres al mercado laboral y productivo acorde con las necesidades de la matriz productiva para rescatar su conocimiento y prácticas</p>	<p><b><i>Política 4.- Promover programas y proyectos que aseguren a las mujeres, el acceso y el control de los recursos y factores de producción, servicios asociados y los</i></b></p>

<p>comunitarias, como medio de garantizar la soberanía y seguridad alimentaria</p>	<p><b><i>beneficios del desarrollo.</i></b></p> <p>1.1 Incorporar acciones afirmativas en los programas de titularización de tierras, que asegure la asignación a las mujeres jefas de hogar, con énfasis en mujeres afro ecuatorianas e indígenas, facilitando los trámites para su adjudicación.</p> <p>1.2 Impulsar la conformación y el fortalecimiento de cadenas y circuitos productivos liderados por mujeres.</p> <p>1.3 Implementar acciones que reduzcan las barreras institucionales que frenan el acceso de la mujer a la tierra, al capital, al crédito, capacitación, mercados.</p> <p>1.4 Crear líneas de acceso a créditos diferenciados, para la creación de microempresas que generen fuentes de trabajo para las mujeres afro descendientes.</p>
	<p><b><i>Política 5.- Facilitar la utilización de tecnologías productivas y domésticas ahorradoras de trabajo, para dinamizar los procesos y mejorar los estándares de productividad, sobre todo de las mujeres emprendedoras y personas LGBTI.</i></b></p> <p>5.1 Impulsar programas de capacitación a mujeres artesanas para generar valor agregado, mejorar la calidad en sus productos, la innovación; atención al cliente; y, desarrollar campañas comunicacionales para revalorizar las artesanías nacionales.</p>

	<p>1.2 Promover y dinamizar en el ámbito nacional e internacional, el turismo comunitario, a través de rutas y paquetes turísticos, vinculados a las organizaciones de mujeres, que trabajan en artesanía y gastronomía ancestral.</p> <p>1.3 Fortalecer la asociatividad de mujeres productoras de alimentos Orgánicos, como proveedoras de los CIBV en cada localidad, a fin de garantizar la nutrición saludable de los niños y las niñas.</p> <p>1.4 Impulsar ferias productivas y espacios de comercialización de los productos de las mujeres, organizaciones de mujeres y colectivos LGBTI.</p> <p>1.5 Facilitar los procesos de registro de emprendimientos liderados por mujeres y personas LGBTI, para que puedan ofertar en los procesos de contratación pública.</p> <p>1.6 Implementar programas de formación técnica, incubadoras de ideas, asistencia técnica, acceso a tecnología, asociatividad, para fomentar la participación de las mujeres en los procesos de compras públicas.</p> <p>1.7 Establecer programas de capacitación y formación sobre las diversas posibilidades en las que se puede emprender para intervenir como proveedoras de productos y servicios a través de la contratación pública.</p> <p>1.8 Implementar procesos de transferencia de conocimiento sobre experiencias exitosas (emprendimientos liderados por mujeres), para replicar en otras localidades.</p>
--	--



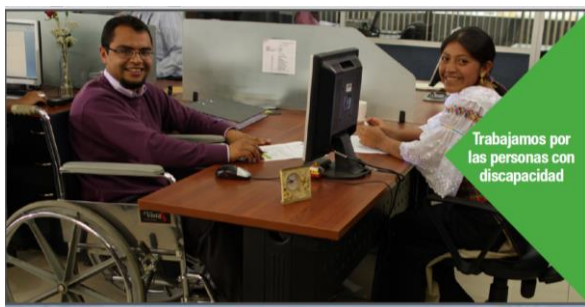
	<p>1.9 Facilitar el proceso de formalización de las organizaciones de la economía popular y solidaria, ante la Superintendencia correspondiente.</p> <p>1.10 Establecer programas de comercialización que faciliten el ingreso al mercado nacional e internacional de los productos elaborados por mujeres y por organizaciones de mujeres urbanas, rurales y con discapacidades.</p> <p>1.11 Establecer programas de promoción y difusión de los productos y servicios con valor agregado de la economía popular y solidaria y su acceso a los mercados locales, nacionales e internacionales.</p> <p>1.12 Diseño e implementación de servicios financieros y no financieros que facilite el acceso a recursos y créditos dirigidos a mujeres urbanas y rurales, así como seguros, ahorros, etc.</p> <p>1.13 Fortalecer las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro y estructuras financieras locales, con líneas directas desde el Estado, ahorro de la comunidad y cooperación internacional.</p> <p>1.14 Dinamizar el desarrollo endógeno del país, en el marco del cambio de la matriz productiva, con amplia participación de las mujeres urbanas, rurales y de las personas LGBTI emprendedoras/es.</p>
--	--

	<p>1.15 Impulsar acciones que permitan que las mujeres y familias afrodescendientes tengan ingresos y facilidades en educación, dentro y cerca de su territorio, para disminuir la migración.</p>
	<p><b><i>Política 6.- Eliminar barreras de acceso y permanencia en el mercado laboral para personas LGBTI, mediante marcos normativos incluyentes, acciones afirmativas, programas de sensibilización y formación, que garanticen su derecho a un trabajo digno y sin discriminación.</i></b></p> <p>1.1 Generar información estratégica sobre la situación de las personas LGBTI, en el ejercicio de sus derechos económicos, empleo, desempleo y subempleo, afiliación a seguridad social, etc., que facilite el diseño e implementación de las políticas públicas.</p> <p>1.2 Incorporar medidas de acción afirmativa, que faciliten el acceso de la población LGBTI al mercado laboral, y garantizar su cumplimiento.</p> <p>1.3 Ejecutar programas de profesionalización, formación y capacitación técnica para la población LGBTI, que contribuyan a su adecuada incorporación al mercado laboral.</p> <p>1.4 Llevar a cabo programas de sensibilización en género, diversidades sexuales y derechos humanos, dirigidos a las y los empleadores.</p> <p>1.5 Desarrollar programas que permitan la</p>

	<p>articulación de acciones tendientes a la generación de trabajo adecuado, para la población LGBTI, promoción del “Sello inclusivo” entre empresas privadas que tengan iniciativas de inclusión de personas LGBTI en sus ambientes laborales.</p>
	<p><b><i>Política 7. Asegurar el acceso y propiedad de los medios de producción, como tierra, agua, servicios financieros para la población LGBTI, promoviendo la asociatividad y la creación de emprendimientos productivos, financieramente sostenibles.</i></b></p> <p>1.1 Impulsar medidas tendientes a la incorporación de la población LGBTI a la economía popular y solidaria; y, su acceso al sistema de compras públicas</p> <p>1.2 Diseño e implementación de servicios financieros y no financieros que faciliten el acceso a recursos a personas LGBTI, así como asistencia técnica, seguros, etc.</p> <p>1.3 Diseñar programas para impulsar emprendimientos de la comunidad LGBTI, garantizando su acceso a la tecnología y a bienes y servicios para la producción.</p>

### Anexo 3: Imágenes de mujeres en las rendiciones de cuentas y páginas oficiales de las instituciones

Imágenes Ministerio del Trabajo: Informe de Gestión 2014



Imágenes Instituto de Economía Popular y Solidaria: Rendición de cuentas 2014



02  
Estructura Orgánica



04  
Políticas Institucionales

Imágenes Instituto de Economía Popular y Solidaria: Rendición de cuentas 2015



Imágenes Instituto de Economía Popular y Solidaria: Rendición de cuentas 2017



Imágenes BanEcuador B.P.: Informe de gestión 2017

