

EMPLEO PÚBLICO EN EL ECUADOR:

UNA MIRADA DESDE EL GÉNERO

Este estudio ha sido realizado para CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES
por Amparo Armas Dávila, Especialista en Género y Derechos Económicos de las Mujeres.

Es una publicación del Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, de la Fundación Friedrich Ebert, FES / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, de la Internacional de Servicios Públicos, ISP, y de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES.

ISBN : 978-9978-94-128-7

© CONAMU / FES- ILDIS / ISP / SENRES

Primera edición diciembre 2008

Elaboración:

Amparo Armas Dávila

Coordinación institucional y edición:

CONAMU - Mónica Gómez Gallegos

FES - ILDIS - Vjekoslav Darlić Mardešić

ISP - Verónica Montúfar Mancheno

SENRES – Darwin Acosta Puga y Patricio Carvajal Guarderas

Diseño gráfico:

Tallpa Publicidad Impresa

Fotografías:

Julio García y Verónica Montúfar

Impresión:

Gráficas Araujo

084490582

Impreso en Quito – Ecuador

CONAMU, Pasaje Donoso N32-33 y Whimper, teléfonos (593-2) 2901821, (593-2)2908193, Quito – Ecuador. E-mail: conamu@conamu.gov.ec, web: www.conamu.gov.ec

FES - ILDIS, Av. República 500, Edificio Pucará, 4to. Piso, teléfono (593-2) 2562103, fax (593-2) 2504337, casilla 17-03-367, Quito – Ecuador. E-mail: ildis1@ildis.org.ec, web: www.ildis.org.ec

ISP, Oficina Subregional Andina: Carrera 20, # 39 A-10, teléfono (57-1) 3382858, fax (57-1) 3405557, Bogotá – Colombia. E-mail: ispandina@etb.net.co – Oficina en Ecuador: Cochapata E11-94 y Abascal, 4to. Piso, telefax (593-2) 2921324, Quito – Ecuador. E-mail: ispquito@andinanet.net, web: www.world-psi.org

SENRES, Quito: Salinas 1750 y Bogotá, teléfonos: (593-2) 2560370 - Guayaquil: Edificio Ministerio del Litoral Avda. Francisco de Orellana, 2do. Piso, teléfonos: (593-4) 2684259, Ecuador.

web: www.senres.gov.ec

INDICE

Pág.

Presentación 9

Introducción 13

CAPÍTULO I

MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS DE LA EQUIDAD SALARIAL

1. Instrumentos normativo17

2. Agendas que promueven la igualdad de género en el ámbito laboral19

 2.1. La Plataforma de Beijing.....20

 2.2. La Agenda de Trabajo Decente de la OIT.....21

 2.3. Campaña Mundial por la Equidad de Remuneración de la Internacional
 de Servicios Públicos (ISP)23

 2.4. Agendas gubernamentales de nivel regional24

 2.5. El Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres
 Ecuatorianas (PIO) 2005-200926

CAPÍTULO II

TENDENCIAS DE CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL ECUADOR 1982-2001

1. Algunos elementos de contexto29

2. Peso del empleo público en el mercado laboral31

3. Marco normativo y procesos de reforma institucional en
 los 90 que inciden en el empleo público32

4. Distribución del empleo público por nivel de gobierno36

5. Distribución del empleo público por provincias38

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA Y MASCULINA EN EL EMPLEO PÚBLICO 1982-2001: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

1. Importancia de la PEA femenina en el empleo público respecto de la PEA femenina tota.....	41
2. Composición del empleo público por sexo	42
3. Principales actividades en las que se ubican los empleados, hombres y mujeres, del sector público	43
4. Grupos ocupacionales y niveles de instrucción de la PEA femenina y masculina en el empleo público	47
5. Características etáreas de los empleados públicos, hombres y mujeres	49

CAPÍTULO IV

TENDENCIAS ACTUALES EN EL EMPLEO PÚBLICO

1. Nuevos elementos del contexto que inciden en el empleo público.....	53
2. Peso del empleo público en el mercado laboral	55
3. Composición por sexo del empleo público	56
4. Importancia del empleo público según etnia.....	57
5. Grupos de edad de la PEA femenina y masculina ocupada en el empleo público	58
6. Tendencia a una menor diversificación de las actividades en el empleo público	59
7. Ingresos laborales promedios del empleo público en relación con otras categorías de ocupación	60

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE BRECHAS DE GÉNERO EN EL EMPLEO PÚBLICO

1. La equidad de género como componente imprescindible de la calidad de los servicios públicos	63
--	----

2. El papel del Estado en la eliminación de la discriminación de género	64
3. Caracterización de género de los grupos ocupacionales	64
4. Niveles de instrucción de hombres y mujeres	67
5. Identificación de brechas de género en el ingreso	68
6. Brechas de género en otras condiciones laborales	73
6.1. Tipo de contrato	73
6.2. Seguridad Social	74
6.3. Otras condiciones laborales	75
7. Brechas de género en la carga global de trabajo	76
8. Análisis de género del empleo en la administración pública en los niveles central, provincial y municipal	78
8.1. Elementos metodológicos sobre la base de datos que se analiza	78
8.2. Ministerios	80
8.3. Municipios	85
8.4. Consejos Provinciales	89
Conclusiones	93
Bibliografía	97
Anexos	
Anexo 1	
Relación de la PEA en el empleo público general y PEA Municipios y Consejos Provinciales sobre la población por provincias. Año 2001	101
Anexo 2	
Composición por sexo del empleo público según rama de actividad. Año 2001	102

Anexo 3	
PEA en el empleo público, según rama de actividad, por nivel de gobierno. Años 1990 y 2001.	103
Anexo 4	
Informe metodológico de procesamiento del distributivo de remuneraciones de las instituciones de la SENRES.....	105
Instituciones	
CONAMU	107
ILDIS	107
ISP	108
SENRES.....	109

PRESENTACIÓN

Todo proceso de cambio social requiere como fundamento un profundo conocimiento de la realidad, de ahí que la investigación se constituye en uno de sus momentos. A partir de ella, la construcción de voluntades políticas que pongan en marcha las acciones capaces de modificar la realidad, es otro paso imprescindible.

Desde esta perspectiva, el estudio de casi tres décadas sobre las características del empleo público en el Ecuador, desde una mirada de género, se convierte en un invaluable aporte técnico y político para constituir las bases materiales y culturales del desarrollo de una de las transformaciones más necesarias en la sociedad: la realización real en el mundo del trabajo, de la igualdad y equidad entre hombres y mujeres.

Este estudio es el producto de la cooperación interinstitucional entre el Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU, la Fundación Friedrich Ebert-FES / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, la Internacional de Servicios Públicos-ISP y la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público-SENRES, donde diversos roles y responsabilidades, dieron origen a una genuina relación entre instancias estatales, la cooperación internacional y organizaciones sindicales del sector público.

Como todo proceso, el desarrollo de la experiencia ha tenido momentos complejos así como también de ágil confluencia. Se han recorrido ya seis años, matizados por cambios políticos en el nivel nacional; al igual que cambios institucionales, los que marcando un ritmo a su desenvolvimiento, no lo pararon; sino por el contrario, posibilitaron que las voluntades políticas se sigan alimentando con los nuevos retos emergentes de la realidad nacional.

El factor de contexto más importante durante todo el periodo de cooperación, ha sido la reforma del sector público y el punto de encuentro, el mirar cómo en ella desde distintos intereses y necesidades, lograr una visión y práctica de igualdad y equidad entre hombres y mujeres en los procesos de modernización institucional y la valoración del trabajo en las instituciones públicas.

El proceso nació cuando la Internacional de Servicios Públicos, federación sindical representante del sector público, en el marco de su campaña mundial a favor de la Equidad de Remuneración y en su interés de fortalecer los sindicatos del sector público para que fomenten los derechos e intereses de trabajadores y trabajadoras y promuevan la idea de que los servicios públicos de calidad son esenciales para construir sociedades justas e incluyentes, inició en 2002 un trabajo de visibilización de la problemática de brecha salarial y segregación ocupacional de las mujeres del sector público ecuatoriano, aplicando exámenes de equidad salarial en varias instituciones de los sectores de administración central, salud y gobiernos provinciales, los que en síntesis reflejaron las siguientes tendencias:

- En el sector público de salud en Ecuador el 67% de la fuerza laboral son mujeres, mientras que en la administración del gobierno central y seccional el 68% son hombres.
- La brecha salarial intersectorial es de 30%. El sector salud ocupa los escalones más bajos.

- En la medida en que existe una mayor concentración de trabajo femenino en el sector salud, esta inequidad afecta fundamentalmente a las mujeres.
- En salud el mayor número de mujeres se concentra en los rangos de remuneraciones más bajas mientras que en las altas tiende a desaparecer: 0,2%.
- La brecha salarial encontrada en cada uno de los sectores estudiados fue del 21% salud, 29% gobiernos seccionales y 33% gobierno central. Dando una brecha promedio del 27,66%.

A partir de este reconocimiento, el Comité de Mujeres de la ISP en Ecuador, decidió impulsar un acercamiento a organizaciones no gubernamentales y gubernamentales sensibles a la problemática, ampliando el enfoque de su trabajo, hacia una agenda de justicia económica para las mujeres y servicios públicos de calidad. De igual manera, evidenciando que la reforma del sector público traía consigo la modificación de las leyes que regulaban las relaciones laborales y la valoración del trabajo y que brindaba una oportunidad para aportar propuestas y enfoques sobre el rol del Estado y los servicios públicos desde una perspectiva género; se convertía en imprescindible lograr elevar la voz desde el sector de las trabajadoras.

Por su parte, la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, FES-ILDIS, se vinculó al proceso logrando confluir en él desde su mandato de apoyo al fortalecimiento democrático de las organizaciones sindicales y su política de transversalidad de género como estrategia para lograr la igualdad de oportunidades y fomentar el diálogo entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de la sociedad. En su apuesta de potenciar los encuentros, relaciones e intercambio de propuestas entre las instancias gubernamentales y la ISP, a pesar de la inexistencia de diálogo bipartito formal en el sector público, logró además desencadenar iniciativas para cumplir con uno de sus objetivos institucionales centrales: cooperar con la “implementación de los requisitos políticos, sociales y económicos necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento de procesos democráticos”.

Paralelamente, el Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU, que de acuerdo a la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución de la República del Ecuador vigente, se denominará Consejo Nacional para la Igualdad de las Mujeres; es el organismo responsable de asegurar a las mujeres la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; llega a esta experiencia de cooperación en el proceso de cumplimiento de su rol de asegurar que el papel del Estado en la regulación del mercado laboral garantice un enfoque de género y en cumplimiento con lo dispuesto en el Plan de Igualdad de Oportunidades 2004-2009, que plantea: “El Estado ecuatoriano erradica la discriminación ocupacional de las mujeres y las diferencias salariales y de ingresos entre mujeres y hombres” para lo cual se fija como objetivo estratégico: “Promover el control social para garantizar el principio: igual remuneración para trabajo de igual valor”. De esta manera el CONAMU encuentra en la FES-ILDIS y en la ISP contrapartes válidas que sumaban un valor agregado al cumplimiento de su mandato.

En conjunto ya desde el 2004, los tres organismos ven la oportunidad de concretar avances con la inclusión del tema dentro de las Mesas de Concertación sobre Políticas de Empleo y Género, que CONAMU animaba en cooperación con el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Organización Internacional del Trabajo-OIT; y en 2005 al interior de las iniciativas de incorporación del enfoque de género en las Macro Políticas Administrativas, proceso en el que estaba involucrada la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público-

SENRES. En esta coyuntura, se propuso avanzar en la implementación progresiva de un sistema de valoración del trabajo sin sesgos de género en el sector público, proponiendo como alternativa la propuesta que la ISP había desarrollado.

Fue de esta manera como la SENRES, el organismo técnico rector de la formulación de políticas, normas y directrices generales para la aplicación de sistemas de gestión de desarrollo institucional y de recursos humanos en el sector público, se integra al proceso sumando su voluntad de hacer efectivos los principios de equidad, igualdad de oportunidades, transparencia y construcción de servicios públicos de calidad que la rigen.

En septiembre de 2006, se concretiza la firma de un convenio interinstitucional que en el marco de los procesos de modernización del Estado logre generar una propuesta para integrar el enfoque de género en todo el sistema aplicado por la SENRES, a través de la construcción de un modelo piloto y su apropiación institucional

Fue así como en 2007, se inició con el diseño de una propuesta piloto para la creación de un modelo de servicio público desde una perspectiva de género, derechos y participación ciudadana en una institución del sector salud. Si bien el pilotaje no llegó a ejecutarse, el trabajo avanzó en la construcción de documentos conceptuales sobre una propuesta alternativa de reforma del sector salud.

Paralelamente, el proceso miró la necesidad de aportar técnicamente de manera general dentro de las iniciativas de elaboración de algunas normas del sistema de SENRES, no obstante en la posibilidad real de poder avanzar concretamente en la modificación de las brechas de género, se evidenció la falta de indicadores y estadísticas nacionales que den cuenta de esta problemática, es así como se consideró relevante realizar una investigación que permita visibilizar el estado de situación del empleo público en el tema.

Sin duda este estudio, rebasó el aporte exclusivamente estadístico, constituyéndose en una profunda reflexión acerca del empleo público; el rol del Estado como empleador y garante de derechos; la caracterización de la segregación laboral de género y la subvaloración histórica del trabajo de las mujeres; y, la emergencia de un enfoque de servicios públicos en donde la calidad se fundamenta en el valor social del trabajo de las mujeres y los hombres que los producen cotidianamente. Constituye además el fortalecimiento de esta experiencia interinstitucional como un modelo de buena práctica en el sector público ecuatoriano y latinoamericano.

Finalmente expresamos nuestro reconocimiento al aporte que en todo el proceso ha entregado Amparo Armas.

Ximena Abarca
Directora Ejecutiva
CONAMU

Claudia Detsch
Representante FES en Ecuador
Directora del ILDIS

Peter Waldorff
Secretario General
ISP

Richard Espinosa Guzmán
Secretario Nacional Técnico
SENRES

INTRODUCCIÓN

El Comité expresa preocupación por la desigualdad de facto que existe entre los hombres y las mujeres en la sociedad ecuatoriana, a pesar de que las leyes garantizan la igualdad, debido a la perpetuación de los estereotipos tradicionales y a la falta de aplicación de las garantías legislativas de igualdad. Esa desigualdad se refleja en la desigual remuneración por trabajo de igual valor, el alto porcentaje de analfabetismo entre las mujeres (en particular en las zonas rurales), el bajo nivel de representación de las mujeres en los cargos públicos y la administración pública, y el limitado acceso al crédito, el trabajo profesional y los oficios especializados. También preocupa al Comité el hecho de que no se asignen suficientes recursos a los programas destinados a eliminar la discriminación basada en el género.

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Ecuador, en su 29a. sesión celebrada en mayo del 2004.

Históricamente las sociedades se han organizado en función de un orden de género, que asigna a las mujeres el papel de la reproducción social y el cuidado de las personas. Este rol, principalmente desarrollado en el espacio de la familia y la comunidad, con el desarrollo de los Estados, se extiende al espacio público. Así por ejemplo, tal como grandes grupos poblacionales de mujeres han sostenido en siglos pasados, acciones masivas de cuidados en la salud de heridos en las épocas de guerra y de enfermos en épocas de epidemias, las mujeres son actualmente la población trabajadora mayoritaria en los servicios de salud. En la educación, de los modelos de crianza y educación doméstica y conventual en siglos pasados, en los que se otorgaba a las mujeres un papel necesario asociado a la maternidad y la sensibilidad, pero de menor categoría que el de los hombres asociado a las ciencias y la cultura, se evidencian actualmente procesos de feminización del magisterio en todo el mundo.

En el contexto del incremento progresivo del ingreso de las mujeres al mercado laboral, su participación en el empleo público, también crece y se diversifica a otros servicios, aún cuando existen tendencias principales de localización en las ramas de actividad asociadas tradicionalmente a los roles femeninos. En las dos últimas décadas, aunque el empleo público disminuye su representación en el mercado laboral, como consecuencia de las políticas del Consenso de Washington, de reducción del papel del Estado; en Ecuador, para el caso de la PEA femenina, el empleo público puede llegar a significar hasta más de un 15% en determinados grupos de edad, como se verá en este documento.

Aunque al empleo público se lo ha calificado como un empleo de calidad (Amores, 2007) y ciertamente se entendería que el Estado debería ser el primer empleador en cumplir con la normativa laboral vigente; en el año 2003, un estudio sobre equidad salarial en el Ecuador, identificó brechas salariales

de género significativas: un promedio de 21% en el sector salud, 29% en gobiernos seccionales y 33% en el gobierno central (Jácome, 2004), lo que implica en la práctica el incumplimiento de leyes nacionales y convenios internacionales sobre derechos laborales e igualdad de oportunidades, afectando con ello la calidad del empleo público y consecuentemente también la calidad de los servicios públicos.

Las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Ecuador, que se recogen como punto de partida, establecen un mandato ético al país sobre la necesidad de avanzar en la erradicación de la discriminación de género en el ámbito laboral e implementar políticas y programas, que tengan en cuenta la condición específica de las mujeres en el empleo, en el marco del cual se hace mención explícita al empleo público.

El propósito de este estudio es precisamente profundizar en el conocimiento del estado de situación del empleo público en el Ecuador, desde un enfoque de género, caracterizando el acceso y condiciones laborales de hombres y mujeres en el mismo e identificando la existencia de brechas, que obstaculizan el cumplimiento de los derechos laborales de las mujeres en igualdad de oportunidades y el avance hacia servicios públicos de calidad.

Para lograr ello, se recurre a un análisis de tres fuentes estadísticas, las cuales aportan cada una información específica: los Censos de Población y Vivienda de los años 1982-1990-2001, el Módulo de Empleo de la Encuesta de Hogares del año 2007 y el Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, que dispone la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), con corte a Diciembre de 2007. Con el análisis complementario de las tres fuentes se buscó sortear algunas limitaciones metodológicas presentes en cada caso e incorporar el mayor número de variables posibles, para cumplir el propósito de las instituciones que impulsan este proceso.

En el primer capítulo se presenta una corta compilación del marco normativo y de políticas sobre equidad salarial e igualdad de oportunidades en el empleo, con referencia a los principales instrumentos internacionales sobre derechos laborales, así como a lo planteado en relación a esta temática en Agendas mundiales, regionales y nacionales.

En el segundo capítulo, con base en las estadísticas censales, se pretende una primera caracterización general del empleo público, así como determinar las principales tendencias de su composición y distribución, cubriendo un lapso de aproximadamente veinte años. Para el mismo período, el tercer capítulo presenta la evolución de la participación femenina y masculina, identificando los segmentos de actividad y de grupo ocupacional en los que se ubican mayoritariamente hombres y mujeres, así como, las características educativas que presentan.

En el cuarto capítulo, a partir de los datos de empleo del año 2007, se establecen las características principales del empleo público en la actualidad, y se realiza un análisis en función de variables fundamentales desde la perspectiva de género, como ingresos, grupos ocupacionales y uso del tiempo. A partir de esta base, se desarrolla, en el quinto capítulo, un análisis específico de brechas de género en el ingreso en relación con variables como la edad, el nivel de instrucción y la rama de actividad,

en base a lo cual se plantean inquietudes sobre las diferencias de valor que asigna la sociedad ecuatoriana al trabajo femenino y al trabajo masculino, en el caso específico del empleo público.

Finalmente, el último capítulo presenta un análisis de los datos de Ministerios, Consejos Provinciales y Municipios, de la base que dispone la SENRES, los que permiten establecer los principales patrones de género que se presentan en la Escala 14 y en la Escala Jerárquica Superior en estas entidades.

Este estudio no pretende agotar todas las interrogantes con relación a la equidad de género en el empleo público, por el contrario, se espera que constituya un insumo inicial que permita ampliar la investigación y el debate público, para avanzar en la eliminación de mecanismos culturales, administrativos y económicos, que aún impiden un efectivo cumplimiento de la equidad salarial y la igualdad de oportunidades laborales para hombres y mujeres en nuestro país.

CAPÍTULO I

MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS DE LA EQUIDAD¹ SALARIAL

1. Instrumentos normativos

La preocupación por la discriminación de las mujeres en el mundo laboral y, particularmente, la mención de la igualdad de oportunidades en el trabajo para hombres y mujeres es un principio fundamental, reconocido en diferentes momentos de la historia, en los instrumentos internacionales que promueven la paz mundial y los derechos humanos.

El primer mandato respecto del principio de *salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor*, se lo encuentra en el Tratado de Versalles de 1919, luego de la terminación de la primera guerra mundial, en el que se estableció, entre los compromisos de las naciones, la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para las naciones que buscaban el fin de la guerra, el descontento causado por las condiciones de trabajo, que, como se señala en la Carta de Constitución de OIT de 1919, *entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, constituían una amenaza para la paz mundial*. Este Instrumento inicia señalando que *la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social*, a partir de lo cual se propone de manera urgente el mejoramiento de las condiciones laborales.

En mayo de 1944, la OIT ratifica los principios bajo los cuales desarrolla su acción, en la que se conoce como Declaración de Filadelfia, la cual pasó a ser parte de la Carta de Constitución de esta Organización. El Artículo II de esta Declaración reafirma el principio de igualdad de oportunidades sin distinción de sexo y otras condiciones en el mundo laboral:

La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que:

- a) *todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.*

¹ En este documento se parten de las siguientes definiciones, tomadas del Glosario de género, 2007, PRIGEPP-FLACSO, Argentina:

“Equidad de Género: Dentro de un marco de tratamiento igualitario, la equidad de género subraya la importancia de la igualdad de resultados. Llama la atención sobre el tratamiento diferencial que reciben distintos grupos con el propósito de poner fin a la inequidad y promover la autonomía. Fuente: Gender for Broadcasters: <http://www.oneworld.org/cba/gender/glossary.htm>.

Igualdad de Género: Hace referencia a la igualdad de derechos y oportunidades para varones y mujeres. Implica la remoción de la discriminación y las desigualdades estructurales en el acceso de recursos, oportunidades y servicios. Igualdad no significa que las mujeres deban ser idénticas a los hombres pero sí que gozan de iguales derechos y posibilidades de desarrollo personal y colectivo”.

Posteriormente, los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y, específicamente en lo laboral, el principio de igual salario por trabajo de igual valor, serán parte consustancial de los principales Instrumentos normativos de derechos humanos:

- En 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (denominada Declaración Universal de los Derechos Humanos a partir de 1979), en su artículo 23, inciso 1, hace mención al derecho al trabajo en condiciones equitativas y en el inciso 2 se señala que: *Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*
- En 1966 la declaración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas, fundamentadas, entre otras condiciones, en: *un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie;* y señala de manera particular que: *debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.* Con el PIDESC se busca promover que los derechos económicos (entre los que se encuentran los derechos laborales), sociales y culturales, cobren el mismo rango de importancia que los derechos civiles y políticos, aunque en la práctica los mecanismos para su cumplimiento y exigibilidad son aún muy débiles.
- En 1979, la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en su Art. 11 establece que: *los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos,* y declara entre otros, en el literal d. *el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.*

Varios Convenios de la OIT configuran un cuerpo normativo de protección de los derechos laborales de las mujeres y la igualdad de oportunidades en el trabajo² :

- El Convenio 100, aprobado en 1951, *Sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina para un trabajo de valor igual.*
- El Convenio 111, aprobado en 1958, *Sobre discriminación en materia de empleo y ocupación.*
- El Convenio 156, aprobado en el año 1981, *Sobre trabajadores con responsabilidades familiares.*
- El Convenio 183, aprobado en el año 2000, *Sobre la Protección a la Maternidad.*

Los Convenios 100 y 111 fueron ratificados por el Ecuador en los años 1957 y 1962 respectivamente, mientras que los Convenios 156 y 183 no han sido aún ratificados por nuestro país.

² Algunas temáticas de estos Convenios fueron preocupación de la OIT desde sus inicios y han sido objeto de reformas a lo largo de los años, el Convenio sobre Protección a la maternidad, por ejemplo, fue promulgado en 1919.

En 1998 la OIT promulga la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, en la que se señala que el compromiso de cumplimiento de los miembros, de los principios fundamentales en el mundo laboral, se deriva de su mera pertenencia a esta organización. Esta Declaración se constituye en el caballo de batalla de la OIT para promover los derechos laborales en el nuevo milenio, dando fuerza a cuatro principios fundamentales:

- a. La libertad de asociación y libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;*
- b. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;*
- c. La abolición efectiva del trabajo infantil; y,*
- d. La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.*

En el ámbito nacional, la nueva Constitución, aprobada en el Referéndum del 28 de septiembre de 2008³, incluye el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor y explicita la equidad de remuneración y la prohibición a las diferentes formas de violencia y de discriminación laboral a las mujeres. Los textos respectivos se presentan de la siguiente forma:

Sección tercera: Formas de trabajo y su retribución

Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

...

Inciso 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

...

Art. 331.- El Estado 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 de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.

Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.

2. Agendas que promueven la igualdad de género en el ámbito laboral

La concreción de los principios fundamentales de no discriminación e igualdad de oportunidades en el mundo laboral demanda de políticas y acciones, que partan de reconocer la condición específica de hombres y mujeres en la sociedad y en el trabajo.

Si bien se reconoce la importancia de contar con un marco normativo que proteja los derechos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades, la realidad de las mujeres en el mundo laboral presenta brechas significativas con las leyes, las cuales no serán superadas y eliminadas sin la

³ Este estudio no incorpora el análisis de los mandatos de la nueva Constitución Política del Ecuador en relación a las temáticas de trabajo y empleo, en tanto su alcance temporal es desde 1982 hasta el año 2007. Sin embargo, se considera que a futuro amerita desarrollar nuevos análisis que tengan en cuenta el paradigma planteado en esta normativa respecto del empleo público y su aplicación en la práctica.

aplicación de medidas específicas en los diferentes ámbitos de las sociedades. De esta forma, la aplicación del enfoque de género en interrelación con los derechos humanos, y particularmente con los derechos laborales, ha permitido establecer con mayor claridad las bases culturales y materiales que se encuentran detrás de las situaciones de discriminación e inequidad en el empleo, y ha contribuido a plantear las vías más ciertas para su eliminación.

2.1. La Plataforma de Beijing

Adoptada en la Cuarta Conferencia de la Mujer, realizada en Beijing en el año 1995, esta Plataforma establece doce esferas de especial preocupación en el cumplimiento de los derechos de las mujeres⁴, entre las cuales se encuentra la esfera de *La Mujer y la Economía*.

Partiendo de un análisis exhaustivo de la situación de las mujeres en relación a la economía y al trabajo, y estableciendo las principales problemáticas que se reproducen a lo largo de todo el mundo, la Plataforma de Beijing plantea: *Habida cuenta de que la continuación de las desigualdades coexiste con progresos tangibles, es necesario replantear las políticas de empleo a fin de incluir en ellas una perspectiva de género y señalar una gama más amplia de oportunidades, así como hacer frente a las posibles consecuencias negativas para la mujer de las actuales estructuras de trabajo y empleo. Para lograr la plena igualdad entre la mujer y el hombre en su contribución a la economía, se requieren esfuerzos decididos para que se reconozca y aprecie por igual la influencia que el trabajo, la experiencia, los conocimientos y los valores tanto de la mujer como del hombre, tienen en la sociedad.*

En el marco de la esfera señalada, se establece como uno de sus objetivos estratégicos (F5) el de *Eliminar la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo*. Para avanzar en la concreción del mismo, esta Agenda establece diversas medidas que deben ser aplicadas por los gobiernos, los empleadores, los sindicatos y las organizaciones de mujeres, de las cuales se citan las de mayor relación con la promoción de la equidad salarial:

- La promoción de códigos de conducta que aseguren la aplicación de las normas internacionales de trabajo, como el Convenio 100 de la OIT.
- La promulgación de leyes y políticas contra la discriminación de género que sean aplicables en el lugar de trabajo.
- La aplicación y supervisión de programas de empleo equitativo y de acción positiva en los sectores público y privado.
- La promoción de la participación laboral de las mujeres en trabajos de alta especialización y en puestos de dirección, así como otras medidas dirigidas a la movilidad ascendente, a la diversificación de las posibilidades ocupacionales de las mujeres y a alentar a las mujeres a realizar trabajos no tradicionales, especialmente en la esfera de la ciencia y la tecnología, y alentar a los hombres a buscar empleo en el sector social.

⁴ Las doce esferas son: La mujer y la pobreza; educación y capacitación de la mujer; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de difusión; la mujer y el medio ambiente, y, la niña.

- El reconocimiento de la negociación colectiva como un derecho y como un mecanismo importante para eliminar las desigualdades en la remuneración de las mujeres y mejorar las condiciones de trabajo.
- La adopción de medidas para aplicar el principio de la remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor mediante el mejoramiento de la legislación y la promoción de planes de evaluación con criterios imparciales de género.
- El establecimiento o fortalecimiento de mecanismos de decisión judicial en materias relacionadas con la discriminación en la remuneración.
- La revisión y análisis de las escalas de sueldos y salarios en las profesiones en que predominan las mujeres, como la enseñanza, la enfermería y la atención de los niños, con miras a mejorar su categoría y aumentar la remuneración conexas.

2.2. La Agenda de Trabajo Decente de la OIT⁵

Acorde con los cambios en la estructura del mercado laboral devenidos por el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía, que marcan características específicas, especialmente en los países menos desarrollados, de acuerdo a las cuales se profundizan problemas de desempleo y subempleo y aparecen nuevas modalidades de trabajo tendientes a flexibilizar las relaciones laborales, la OIT amplía su enfoque a la población trabajadora en general, promoviendo el acceso de hombres y mujeres a más y mejores oportunidades laborales de trabajo decente, resaltando las condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

Para la OIT, el Trabajo decente *es el que satisface o colma con creces las normas básicas sociales, con lo que se fija un umbral para el trabajo y el empleo que abarca derechos universales y que, para una sociedad dada, es coherente con sus valores y objetivos.* Laís Abramo, Especialista Regional de la OIT en temas de género, nos permite acercarnos a los significados específicos de este concepto para las mujeres: *Trabajo decente significa un trabajo productivo y remunerado para hombres y para mujeres. Para las mujeres, eso supone, al mismo tiempo: a) aumentar sus posibilidades de acceso al trabajo remunerado y oportunidades de generación de ingresos; b) disminuir la invisibilidad del trabajo realizado en diversas esferas no reconocidas en tanto tal; c) mejorar la calidad de sus empleos* (Abramo, 2006, p.2).

De acuerdo a ello, la Agenda de trabajo decente incluye los siguientes objetivos estratégicos, que se interrelacionan y complementan:

- Conseguir que se respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- Crear mayores oportunidades de empleo y de ingresos para hombres y mujeres;
- Extender la protección social; y,
- Promover el diálogo social.

⁵ El contenido de este acápite se fundamenta en el documento: "Trabajo decente para la Mujer. Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín", Oficina para la Igualdad de Género-Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000. http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/tra_dec/index.htm. (Las frases en cursiva corresponden a citas textuales).

A partir de la Cuarta Conferencia de la Mujer y la Declaración de la Plataforma de Beijing, la OIT establece en 1996 una estrategia correspondiente con su aplicación y seguimiento, la que se estructura en tres grandes ejes: erradicación de la pobreza y empleo productivo; condiciones de trabajo y protección social; y, normas internacionales de trabajo y acción normativa sobre las mujeres trabajadoras. La OIT además incorpora el enfoque de género en la estrategia de seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, promulgada en 1998.

Al igual que lo señalado en la Plataforma de Beijing, la OIT plantea que *deberían elaborarse políticas para el mercado de trabajo sensibles a la cuestión del género con el fin de ayudar a la mujer a mejorar su posición dentro de él.*

A continuación se resumen algunas políticas y acciones planteadas por esta Organización, dirigidas a crear mayores oportunidades de empleo e ingresos en igualdad de oportunidades:

- Ampliar las opciones ocupacionales: promoviendo la reducción de la segregación ocupacional en el mercado laboral, que afectan negativamente las oportunidades de las mujeres y la eficiencia económica.
 - Políticas de apoyo tales como la provisión de atención a los/as hijos/as y otros servicios a los/as trabajadores/as con responsabilidades familiares.
 - Acción afirmativa y programas de igualdad de oportunidades, así como leyes antidiscriminatorias.
 - Mayor educación y formación para la mujer en materias no tradicionales.
- Desarrollar la adquisición de habilidades y la formación profesional:
 - Incidir en los sistemas de formación con: Fijación de cupos en programas de formación profesional, especialmente en áreas científicas y técnicas; medidas especiales que faciliten la incorporación a los programas de formación de los/as trabajadores/as con responsabilidades familiares; creación de vínculos eficaces entre los sistemas de formación y el mercado de trabajo (empleabilidad); medidas especiales para la formación empresarial de las mujeres en negocios por cuenta propia.
 - Servicios de apoyo a las mujeres para conseguir trabajos seguros y conservarlos, fomentando: en las empresas la creación de guarderías, de servicios de asistencia móviles, de programas de vacaciones escolares subvencionados, entre otros; la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo reproductivo (por ejemplo a través del permiso de paternidad); apoyos para la movilidad geográfica laboral; medidas que protejan de la explotación laboral y abusos a mujeres migrantes.
- Reforzar la oferta de empleos para mujeres:
 - Cambiar los incentivos para promover empleo en el sector privado.
 - Empleo en el sector público. Para la OIT *El gobierno puede y debe ser siempre el*

empleador modelo en lo tocante a poner en práctica la igualdad de oportunidades y de trato para la mujer en su propia política de contratación, promoción y despliegue dentro del sector público.

- Creación de planes de salario-empleo directo, teniendo en cuenta que no exista discriminación a las mujeres y no se refuerce las desigualdades entre hombres y mujeres en términos de acceso al empleo retribuido y que se promueva las oportunidades de empleo a largo plazo.
- Apoyo al empleo por cuenta propia, al desarrollo de un nuevo empresariado y de la pequeña empresa.

- Mejorar la conciencia de la mujer sobre sus oportunidades de empleo.

En los otros objetivos de la Agenda de trabajo decente de la OIT se promueve además: la promulgación de nuevos Convenios y/o ratificación de los ya existentes en materia de igualdad y no discriminación; la promoción de medidas dirigidas a ampliar la protección social y la seguridad humana; así como medidas para mejorar la representación de las mujeres en las estructuras del diálogo social y ampliar los interlocutores del mismo.

2.3. Campaña Mundial por la Equidad de Remuneración de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)⁶

A partir del reconocimiento de la equidad salarial como fundamento de la justicia social y económica, la ISP⁷ define la promoción de la misma como un objetivo prioritario de su que hacer y en el año 2000 inicia la Campaña Mundial por la Equidad de Remuneración.

Tras una primera etapa en la que se concentra en la investigación y producción de materiales, en el año 2002 el Congreso Mundial de la ISP lanza la *Campaña ¡Equidad de Remuneración ya!* para un período de cinco años, promoviéndose diversas estrategias y acciones en todo el mundo, bajo los siguientes objetivos:

- *Mejorar el conocimiento y la comprensión de la equidad salarial en las afiliadas de la ISP en el mundo entero.*
- *Promover la incorporación de las cuestiones relativas a equidad salarial en los temarios sindicales de las negociaciones colectivas.*
- *Mejorar la capacidad de los sindicatos del sector público de promover la equidad salarial como parte de un temario más amplio, luchar contra la pobreza y defender el papel de los servicios públicos de calidad.*
- *Mejorar la capacidad de los sindicatos del sector público para ejercer presión sobre los gobiernos a fin de que estos adopten un enfoque proactivo para conseguir la equidad*

⁶ El contenido de este acápite se fundamenta en el documento: Christine Roos, La ISP y la Equidad Salarial, En: Mujer Andina, Vida y Salario, ILDIS-FES/UASB/CEPSI/ISP, Quito, Julio 2004. (Las frases en cursiva corresponden a citas textuales).

⁷ La ISP es una federación internacional de sindicatos del sector público. Aglutina a 603 organizaciones sindicales afiliadas que pertenecen a 147 países del mundo, representando actualmente a alrededor de 20 millones de mujeres y hombres, empleados en los servicios públicos. (Roos, 2004).

salarial, por ejemplo promulgando y aplicando leyes nacionales e instrumentos nacionales sobre el tema, mejorando la información al respecto y fomentando la capacitación en la materia.

- *Mejorar la capacidad de los sindicatos del sector público de obtener asistencia técnica de la OIT a fin de promover la equidad salarial.*

Los componentes de la campaña se resumen a continuación:

- Refuerzo de las capacidades: en el que se incluyen planes de capacitación específicos sobre equidad salarial, o la inclusión de esta temática en los programas de formación ya existentes.
- Formación y difusión de material y de información: a través del cual se distribuye material específico sobre el tema en diversos idiomas a todos los países de la ISP, y se produce material especializado relativo a evaluaciones y auditorías en lugares de trabajo y propuestas de marcos legislativos.
- Campañas y movilización: que constituyen diversos eventos de nivel mundial, regional y local que promueven de manera intensiva la sensibilización e información sobre equidad salarial; incluye la organización y desarrollo de la semana internacional sobre equidad salarial en la primera semana de octubre en todo el mundo.
- Promoción de un enfoque tripartito: en el que se desarrollan acciones tendientes a posicionar el tema de la equidad salarial en espacios y eventos de la OIT, y niveles de incidencia en las esferas gubernamentales, sindicatos y organizaciones patronales para promover acciones conjuntas.

La ISP promueve la difusión de las diversas estrategias sobre equidad salarial que se llevan adelante en los diferentes países y la réplica de buenas prácticas en este sentido.

Para el Secretario Subregional Andino de la ISP, Juan Diego Gómez, *La equidad salarial está ligada a los servicios públicos de calidad y también a la forma de valorar a las mujeres. Si se valoran los servicios públicos también se valorará la aportación de la mujer en la prestación de esos servicios y esa valoración conlleva a un reconocimiento de salario igual, para un trabajo igual o de igual valor* (Gómez, 2004).

2.4. Agendas gubernamentales de nivel regional

Diversos espacios regionales han promovido compromisos gubernamentales relativos a los derechos de las mujeres, entre los que se incluyen aquellos dirigidos a eliminar la discriminación de género en el mercado laboral y a promover la igualdad de oportunidades en el acceso y las condiciones de empleo. Todavía hay mucha debilidad en la definición de mecanismos de diversa índole, que permitan concretar las declaraciones realizadas en políticas de Estado; las instancias gubernamentales de la mujer de los diversos países se han encargado de promover las propuestas acordadas, pero frecuente-

mente con poco poder de decisión en las esferas de gobierno y aún más comúnmente con exiguos recursos para ello. Sin embargo, estos compromisos se constituyen en importantes mandatos éticos para las autoridades de los países latinoamericanos, que conviene recordar y demandar una rendición de cuentas sobre su cumplimiento.

A continuación se recogen los compromisos establecidos sobre igualdad de género en lo laboral en tres eventos, que tienen una trascendencia específica.

- Cuarta Cumbre de las Américas, Declaración de Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005.

En la Cuarta Cumbre de las Américas, que reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio, realizada en Argentina en noviembre de 2005, el empleo se constituyó en la preocupación central de la agenda. La resolución derivada de esta reunión, conocida como Declaración de Mar del Plata, parte del reconocimiento de los derechos enunciados en la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (1998) y el compromiso de promoverlos. Uno de los cuatro principios que ratifica este Instrumento, como ya se ha señalado, es el de *La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*.

A través de la Declaración de Mar del Plata los Jefes de Estado de la Región asumen compromisos para enfrentar las problemáticas más latentes en relación al empleo e incluyen la siguiente:

Combatiremos la discriminación de género en el trabajo promoviendo la igualdad de oportunidades con el fin de eliminar las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, a través de un enfoque integrado que integre la perspectiva de género en las políticas de empleo, incluyendo la promoción de más oportunidades para que las mujeres sean dueñas de su propia empresa. (Art.23)

- Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe⁸, Consenso de México, México, 10 al 12 junio de 2004.

Teniendo como insumo de base el documento *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, elaborado por la CEPAL con el aporte de actores y entidades comprometidas con los derechos de las mujeres, en el cual se evalúa los avances en materia de equidad de género en la Región y se establecen los principales retos en los diferentes ámbitos, las delegaciones reafirmaron su compromiso con los acuerdos internacionales establecidos en El Cairo y Beijing, profundizando en el tratamiento de dos ejes específicos:

- Pobreza, autonomía y equidad de género; y,
- Empoderamiento, desarrollo institucional y equidad de género.

⁸ "La Conferencia Regional es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y es convocada con carácter permanente y regular, con una frecuencia no superior a tres años, para identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y proporcionar un foro para el debate sobre estas materias." <http://www.eclac.org>

Entre los acuerdos que establecen los gobiernos participantes en el Consenso de México, se incluye el siguiente, relativo a la equidad de género en el empleo:

Diseñar e implementar políticas proactivas que promuevan la creación de empleos, incluyendo acciones afirmativas que aseguren igualdad de condiciones en el mercado laboral entre mujeres y hombres, y fortalezcan la capacidad emprendedora de las mujeres y se asegure el pleno respeto de sus derechos laborales e individuales, así como también su acceso equitativo a los beneficios de la protección social (Art.6, acápite v).

- Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, Consenso de Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007.

El *Consenso de Quito*, como se denomina a la suscripción de los compromisos de los gobiernos participantes en esta última Conferencia, gira en torno a dos ejes calificados como de importancia estratégica para la Región:

- Participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles; y,
- La contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado.

Entre los compromisos establecidos, destacamos el siguiente, referido a la temática que se aborda:

Eliminar las brechas de ingreso entre mujeres y hombres y la discriminación salarial en todos los ámbitos de trabajo, y proponer derogar los mecanismos legislativos e institucionales que generan discriminación y condiciones de trabajo precarias (Art. 25, acápite xxii).

2.5. El Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas (PIO) 2005-2009

El PIO representa la Agenda del Estado ecuatoriano para avanzar en el efectivo cumplimiento de los derechos de las mujeres y la eliminación de la discriminación de género en el país⁹. Fue construido en el 2004 por el CONAMU, con la participación de alrededor de veinte mil mujeres de las diferentes regiones del Ecuador.

Este Plan complementa de manera necesaria a las diferentes políticas de desarrollo de nivel nacional, seccional o sectorial, que tradicionalmente han invisibilizado las problemáticas específicas de las mujeres de diversa etnia, edad, territorio y opción sexual, estableciendo políticas y objetivos estratégicos en torno a los siguientes ejes:

- Promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática.

⁹ El PIO fue declarado como Política de Estado mediante Decreto Ejecutivo 1207-A del 9 de marzo de 2006.

- Promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y acceso a la justicia.
- Promoción y protección de los derechos culturales, interculturales, a la educación, calidad de vida y autonomía.
- Promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros

En el último eje, el PIO establece en su primera política relativa al Derecho al Trabajo lo siguiente:

Política 1

El Estado ecuatoriano erradica la discriminación ocupacional de las mujeres y las diferencias salariales y de ingresos entre mujeres y hombres.

Objetivos estratégicos

- a.1 Fomentar programas de formación ocupacional que posibiliten a las mujeres el acceso a mejores puestos de trabajo en el sector moderno y en condiciones adecuadas y de equidad.*
- a.2 Impulsar programas interinstitucionales de calificación de la mano de obra femenina y de empoderamiento para el ejercicio y exigibilidad de derechos (manejo de recursos desde una perspectiva de derechos específicos).*
- a.3 **Promover el control social para garantizar el principio: igual remuneración para trabajo de igual valor.***
- a.4 Fomentar programas macro de mejoramiento de la producción agraria desde la perspectiva de la economía solidaria con énfasis en la participación de las mujeres rurales.*
- a.5 Apoyar planes interinstitucionales y propuestas de políticas públicas locales y nacionales para la prevención y erradicación del trabajo de las mujeres, adolescentes y niñas/os en condiciones de explotación.*

CAPÍTULO II

TENDENCIAS DE CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL ECUADOR 1982-2001

1.1 Algunos elementos de contexto

En el marco de tres procesos: globalización, privatización y desregulación, que para Víctor Tokman caracterizaron el escenario en América Latina en la década de los 90, el papel del Estado y correlativamente con ello, el tamaño del Estado, ha sido uno de los ejes centrales de las políticas aplicadas, que se ha concretado en procesos más o menos profundos de reforma pública y ajuste fiscal en el continente, con un alto componente de reducción del empleo público.

En el Ecuador, el ámbito de la gestión pública se fortalece en los años 70 bajo el enfoque de un papel activo del Estado en la promoción del modelo de sustitución de importaciones; la inversión pública se incrementa a partir del boom petrolero, pero también con un acceso indiscriminado al crédito externo (Pinto, s/f; Fontaine, s/f). Correspondientemente, como lo señala Hernán Ibarra, *El segmento asalariado de las clases medias, conformado por maestros, empleados públicos y militares, creció notablemente en la época petrolera* (Ibarra, 2006). Sin haber logrado consolidar su aplicación, este modelo será prontamente reemplazado, en el contexto de la crisis de la deuda a partir de los años 80, por un modelo de liberalización de la economía, cuya aplicación estuvo monitoreada a través de las condiciones de los acreedores internacionales. Las políticas del *Consenso de Washington*¹⁰, propuestas por parte de los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) para las economías latinoamericanas, para Joseph Stiglitz, *perseguían casi un único objetivo: reducir el papel del Estado* (Stiglitz, 2003, p.25).

El fundamento central del modelo es la libre actuación del mercado, cuya aplicación incluye el ámbito laboral. Precisamente, el Ecuador ha sido considerado entre los países que se constituyen en ejemplo paradigmático de procesos de adecuación de la institucionalidad laboral a las exigencias de competitividad de la apertura económica (OIT, 2004); así, en el período analizado, priman las orientaciones hacia la flexibilización y la desregulación en el empleo privado y la contracción del empleo público.

En el marco de esta dinámica, la tasa de participación laboral de las mujeres ecuatorianas marca una tendencia incremental desde los años 80, y, en los 90's pasa del 39.6% en el año 1990 a 47.2% en el año 2000¹¹, aun cuando se mantiene una brecha importante con la participación masculina, cuyas tasas son respectivamente de 73 y 74%.

¹⁰ En estricto sentido, se refiere al decálogo de políticas propuestas por John Williamson para orientar la apertura económica y la liberalización comercial, la reducción del papel del Estado y la desregulación de los mercados.

¹¹ SIISE, Versión 4.5.

La mayor entrada de mujeres al mercado laboral en este período debió sortear problemas estructurales de subempleo y desempleo, que no lograron ser disminuidos por el modelo de ajuste fiscal y apertura económica, y condiciones laborales específicas en el empleo formal, derivadas de la desregulación. Los resultados de este proceso para los derechos de las mujeres son contrapuestos y complejos de analizar: si bien se podrían señalar conquistas en términos de su autonomía económica en determinados sectores, sobre todo de clase media, muchas, principalmente aquellas de estratos con menores oportunidades económicas y sociales, entraron a formar parte de sistemas precarizados de trabajo (Vásconez, 2004), o, a formas de subempleo e informalidad, para conciliar su trabajo remunerado con su trabajo reproductivo, ámbito que continuó a su cargo y muy marginalmente atendido por los servicios del Estado y la participación masculina. De manera general, las brechas de género en el ingreso han sido una característica permanente del mercado laboral ecuatoriano, privado y público, independientemente del valor del trabajo, el nivel de educación, edad o cualquier otra condición: *el ingreso promedio de las mujeres equivale al 66% del ingreso percibido por los hombres en 1999; la brecha se amplía hacia el 2001 en 2 puntos* (Vásconez, 2004, p.16).

Entre los años 1998-2000, el Ecuador sufre una crisis económica originada en el sector financiero, cuyos impactos se transfirieron a toda la economía (Amores, 2007). Esta crisis arrojó una caída del PIB del 6%, y tuvo consecuencias negativas en la ocupación laboral que afectaron con mayor fuerza a las mujeres, así, la tasa de desempleo femenino a nivel urbano se incrementa de 12,7% en 1997 a 16% en 1998 y alcanza su punto más alto de 19.6% en el año 1999¹²; para estos mismos años, la tasa de desempleo de los hombres en lo urbano es respectivamente de 7%, 8.4% y 10.8%; como se observa, la crisis generó un aumento de la brecha de género en este indicador. La necesidad de los hogares de contar con más de un ingreso se profundiza con la crisis, y se fortalecen las tendencias de crecimiento de la participación laboral de las mujeres, produciéndose además una tendencia a la feminización de las migraciones laborales al exterior. Para el estudio “Mercado Laboral Ecuatoriano Análisis 1990-2005” *Si bien la mayor participación de las mujeres es un efecto estructural de la tendencia demográfica que ha ocurrido en todo el mundo, también refleja secuelas de la crisis* (Amores, 2007, p.26).

Durante los años de la década del 90, la inversión en los servicios públicos pasa a estar circunscrita a las metas de reducción del gasto fiscal y el pago cumplido de la deuda externa, las que se constituyen casi en un dogma económico, y de las que se excluye, por ejemplo, decisiones sobre parámetros demográficos y las correspondientes necesidades de atención y cuidado de la población infantil y adulta-mayor, o consensos básicos sobre el cumplimiento de derechos universales como la educación, la salud, la seguridad social, entre otros. Como consecuencia de ello, el indicador de gasto social como porcentaje del gasto público total en el Ecuador total se reduce de 48.5% en el período 1992-1993, a 21.5% en los años 2000-2001 según el documento Panorama Social 2007 de la CEPAL.

El enfoque señalado se refuerza con patrones de opinión que asocian la eficiencia con la gestión privada y la ineficiencia con la gestión pública, y que lleva consigo una mirada negativa de los/as empleados/as públicos: *El concepto de burocracia que se maneja habitualmente, es ideológico y peyorativo. Se asienta en los prejuicios que tiene la población ante los funcionarios y los servicios*

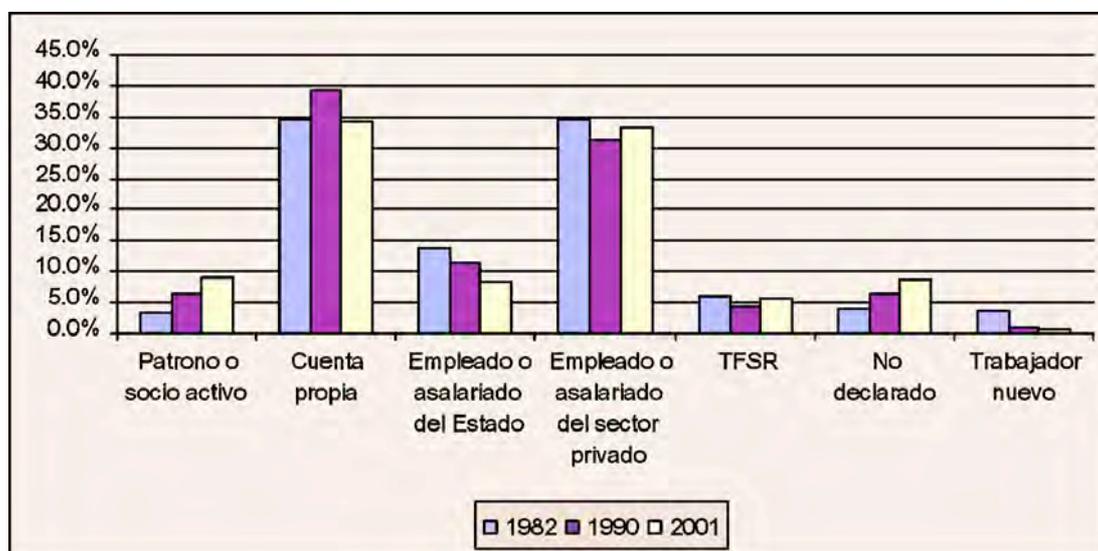
¹² SIISE, Versión 4.5.

públicos. Los políticos y periodistas, al utilizar las cifras, no se percatan que éstas incluyen a policías, militares, maestros y trabajadores llanos... Transformada en una noción ideológica, promueve la imagen de un Estado sobrecargado (Ibarra, 2003). Un sin número de otros factores acumulativos, que no excluyen de responsabilidad a los diferentes actores, generaron en muchos casos prácticas contrarias a la ética del servicio público, alimentando la percepción crítica de la población a la gestión pública. Precisamente, para Joseph Stiglitz, una de las deficiencias de la Agenda de Reformas en América Latina es la escasa importancia que se da al mejoramiento del sector público (Stiglitz, 2003).

2. Peso del empleo público en el mercado laboral

Analizando la evolución del empleo público en las dos décadas de estudio, a partir de las estadísticas censales, se encuentra una lógica correspondencia de las tendencias de su evolución con las políticas de achicamiento del Estado. La Población económicamente activa (PEA) registrada por los Censos en la categoría de Empleado o asalariado del Estado pasa de representar el 13,7% del total de la PEA en el año 1982, al 11,4% en el año 1990 y en el último año censal 2001 representó un 8,4%, reduciendo su participación en la PEA en más de un 5% (Ver gráfico No.1).

Gráfico No. 1
Ecuador: PEA por categoría de ocupación
Años censales 1982, 1990, 2001
(Porcentajes)



Fuente: INEC, IV, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

Mientras las categorías *Cuenta propia*, *Empleado privado* y *Trabajador familiar sin remuneración* (TFSR) crecen a una tasa anual mayor al 0.03 y la categoría *Patrono o socio activo* a una tasa del 0.09

anual, entre los años 1982 y el 2001, la PEA *empleada o asalariada del Estado* presenta la menor tasa de crecimiento en este mismo período, que es del 0.01 anual. Ello implica una disminución relativa de la importancia de este sector en el mercado laboral en su conjunto, aunque la población en esta categoría aumenta en valores absolutos; sin embargo, es importante diferenciar el período 1982-1990 en el que el número de empleados públicos, hombres y mujeres, crece en 67.205, mientras que en la década del 90 aumenta en 2.960 empleados.

La característica del incremento progresivo de la participación de las mujeres en el mercado laboral ecuatoriano en las décadas de los 80 y 90, se refleja también en la dinámica de evolución del empleo público, constatándose que en el período analizado se incorporan mayor número de mujeres que de hombres: así, del total de empleados públicos que se incrementan en el período intercensal 1982-1990, 38.739 (el 58%) son mujeres; y en el período 1990-2001 se incorporan 21.636 mujeres, mientras que el número de hombres disminuye en 18.676. De ello resulta una reducción progresiva de la brecha de género en esta categoría ocupacional, en cuanto a la participación de hombres y mujeres, como se verá más adelante.

El bajo crecimiento en valores absolutos del empleo público en los años 90 resulta, por otro lado, de la diferencia entre el crecimiento del empleo en Municipios y Consejos Provinciales de 14.729 empleados (53% hombres y 47% mujeres) y la reducción del empleo público del Estado central de 11.769 empleados.

Como vemos, la profundización del proceso de reducción de la participación del empleo público en la PEA total se da principalmente en la década del 90, existiendo para el caso del empleo en el Estado central incluso una disminución en valores absolutos. Esto confirma la tendencia del continente latinoamericano en su conjunto, señalada por Klein y Tokman: *El gobierno no contribuyó directamente a la creación de empleos en el decenio de 1990. Por el contrario, su participación en el empleo urbano cayó para el conjunto de la región desde el 15.5% en 1990 al 13.0% en 1999.* Según este mismo estudio, el porcentaje que representa el empleo público en el sector formal urbano en el Ecuador habría pasado de 18,7% en 1990 a 14,8% en 1998, ubicándose en aproximadamente dos puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano. Como referencia, en este mismo indicador, en los dos extremos estarían Panamá y México que para 1998 presentaban los porcentajes más altos de 21,8% y 21,7% respectivamente y Chile y Perú con los porcentajes más bajos de la región, ubicándose ambos países con 7,2% (Klein, Tokman, 2000).

3. Marco normativo y procesos de reforma institucional en los 90 que inciden en el empleo público

La reducción del crecimiento de la PEA en el empleo público se da, como se ha señalado, en el marco de la Agenda de Reforma comprometida por el país con organismos internacionales. En mayo de 1982, Ecuador firma su primera carta de intención con el FMI, a la que le suceden 13 hasta el año 2003 (Falconí, s/f), en las que se establecen, entre otras medidas, la de reducción del gasto público corriente, en el marco del programa de ajuste fiscal.

Precisamente, en cumplimiento de estas medidas, el año 1993, en el gobierno de Sixto Durán Ballén, el Congreso aprueba la Ley de Modernización del Estado¹³, que sería el primer capítulo de las conocidas como Leyes TROLE, dirigidas a la reforma pública y a regular los procesos de privatización de las empresas públicas.

El artículo 5 de esta Ley, que señala las áreas de aplicación de la norma, refleja el fuerte énfasis de este enfoque de Modernización en la reforma pública, tendiente a la reducción del papel del Estado en la economía:

- a) *La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;*
- b) *La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,*
- c) *La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.*

Los años subsiguientes a esta Ley, hasta el 2001 que se analiza, se caracterizarán por el impulso de diversos procesos, que aunque variaron su intensidad y cobertura de acuerdo a los diferentes gobiernos, han tenido un efecto específico en la contracción del empleo público:

- La privatización de empresas públicas.
- La eliminación de entidades públicas.
- Reformas institucionales y promoción de la venta de renuncias de empleados públicos.

En el caso de la privatización, se aprobaron otros instrumentos normativos dirigidos a promover estos procesos: Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE) (1996), Reformas a la LRSE (1998), autorización para privatizar áreas estratégicas en la Constitución Política de 1998, Ley Trole II (marzo 2000) y Trole III (agosto 2000). Aunque la normativa no elimina la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios, *la autoridad está facultada para delegar esta responsabilidad en el sector privado mediante 1) concesiones, 2) capitalización o 3) venta de participación en tales activos.* (IED en AL. CEPAL. Pág. 87, citado en ESPOL, 2003).

Las áreas principales tomadas en cuenta para la privatización fueron las de sector eléctrico, telecomunicaciones, puertos, agua potable, vialidad, hidrocarburos y aeropuertos. Si bien los procesos de mayor envergadura que se impulsaron, de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones, no llegaron a concretarse, la personería jurídica de estas empresas dejó de ser pública y empezaron a funcionar como Sociedades Anónimas en el año 1999 (CONELEC, 2002). El mecanismo que tuvo mayor aplicación fue el de las concesiones, como ejemplos se tiene los Aeropuertos de Quito

¹³ Ley No. 50. RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993.

y Guayaquil, una parte de la red vial en diferentes provincias¹⁴, explotación minera¹⁵ y petrolera, y la concesión del agua potable en Guayaquil, entre otras.

En cuanto a los procesos de reformas institucionales, que en algunos casos incluía la venta de renuncias, según el documento *Estudio sobre el Empleo en el Sector Público Ecuador 1990-1999* (Araujo, 2000), son varias las entidades centrales que los llevaron a cabo en ese período bajo los gobiernos de Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad, con efectos importantes en la reducción de personal:

- Ministerio de Agricultura y entidades adscritas, Ministerios de Industrias y Comercio, Finanzas, Vivienda y Planificación, Bienestar Social, Energía y Turismo, ex Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, Consejo Nacional de Desarrollo, Servicio de Rentas Internas. El área de Educación experimentaría crecimiento en el período de gobierno de Durán Ballén y una reducción menor en el período de gobierno de Abdalá Bucaram.
- Las entidades financieras Banco Nacional de Fomento, Banco Central del Ecuador y Banco Ecuatoriano de la Vivienda tuvieron reducciones significativas de personal en el periodo estudiado, que alcanzaron en su conjunto más de 7.000 empleados. Otras entidades de menor tamaño como el Banco del Estado, la Corporación Financiera y el Instituto de Crédito Educativo y Becas reducen también el número de empleados en el mismo período.
- De las entidades de control, solamente la Procuraduría habría desarrollado un proceso de reforma institucional.

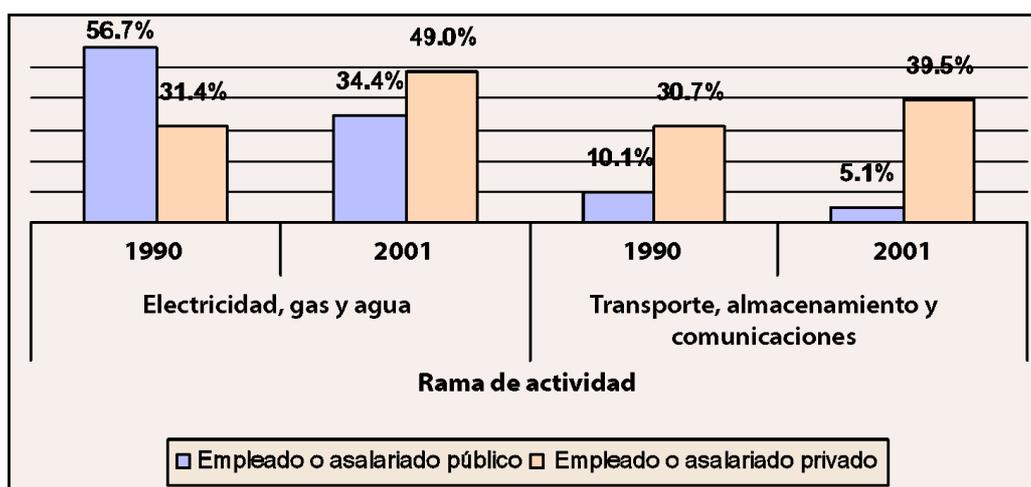
El mismo estudio señala que el área de Defensa experimentó un aumento de personal en los gobiernos de Durán Ballén y de Mahuad, lo que redujo el efecto neto de la reducción realizada por las entidades señaladas en la década del 90. Los gobiernos de Rodrigo Borja y Fabián Alarcón se caracterizarían, por el contrario, por un incremento de funcionarios públicos.

Aunque resulta complejo cuantificar el impacto final que tuvo cada uno de los procesos señalados en la salida de empleados y trabajadores, hombres y mujeres -o en la contención de la entrada de nuevos trabajadores y trabajadoras-, en el mediano plazo las estadísticas censales dan cuenta del incremento de la PEA asalariada privada, frente a la PEA asalariada del Estado en ramas específicas de actividad, que se corresponden con la gestión de recursos estratégicos y servicios públicos principales, como se puede observar en el siguiente gráfico:

¹⁴ Según un estudio, en el Ecuador existirían al año 2000, 1.219 Kms. de vías adjudicadas concesionadas. "Privatización de la Empresas Públicas. Ventajas y desventajas", <http://library.jid.org/en/mono41/balbi.doc>

¹⁵ Según el diario El Universo: Solo para minería, se habían entregado 1.361 concesiones a 254 empresas por 2,02 millones de ha. y 1.297 a 683 personas naturales por 674.049,98 ha...Si a las concesiones para exploración minera se suman aquellas para la construcción, las hectáreas concesionadas en casi todas las provincias del Ecuador representan el 11% del territorio nacional, o sea 2'773.337,41 ha., El Universo, "39 empresas concentran el 84% de tierras concesionadas", 7 abril 2008.

Gráfico No. 2
PEA empleada o asalariada, pública y privada,
en las ramas de Electricidad, gas y agua y
Transporte, almacenamiento y comunicaciones.
Años 1990-2001



Fuente: INEC, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

El peso de la PEA empleada o asalariada del Estado en la PEA total de las ramas de Electricidad, gas y agua y de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, se reduce en el período ínter censal 1990-2001 a aproximadamente la mitad, mientras que la PEA asalariada privada sube en cerca de 18 puntos porcentuales para el caso de la rama de electricidad, gas y agua y en cerca de 9 puntos porcentuales en la rama de transporte, almacenamiento y comunicaciones.

En la rama de minería, la PEA empleada/asalariada privada tuvo una mayor representación que la PEA pública desde 1982, sin embargo ésta se incrementa del 44.06% de la PEA total en esta rama en 1982, al 58.37% en el año 2001. Por el contrario, la PEA del sector público pasa de representar el 23.6% en 1982 al 12.19% en el año 2001.

Los cambios de esta misma relación (PEA empleada pública/PEA empleada privada) en los sectores de salud y educación, en el marco de los procesos de Reforma del sector social de la década del 90, son un tanto más difíciles de evaluar a partir de las estadísticas censales, en tanto la clasificación de rama de actividad varía entre el año 1990 y 2001; sin embargo, como se puede observar en el Cuadro No.1, evidencian también una mayor peso de la PEA asalariada privada, principalmente en los servicios de salud, en los cuales incluso supera a la PEA pública. Según un estudio sobre el Sector Salud en el Ecuador, en el período 1995-2002, *el personal que labora en el sector público apenas aumentó en 2.9%, mientras que en el sector privado aumentó el 77%* (Pico, 2005: p.5).

Cuadro No. 1
PEA empleada/asalariada en ramas asociadas con los servicios sociales
como porcentaje de la PEA total en cada rama, según ámbito público-privado
Años censales 1990, 2001

Rama de actividad	1990	
	Empleado/asalariado público	Empleado/asalariado privado
Servicios comunales, sociales y personales	38.1%	28.5%
Rama de actividad	2001	
	Empleado/asalariado público	Empleado/asalariado privado
Enseñanza	56.4%	28.2%
Actividades de servicios sociales y de salud	34.9%	36.4%
Otras actividades comunitarias sociales y tipo servicios	3.4%	28.6%

Fuente: INEC, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

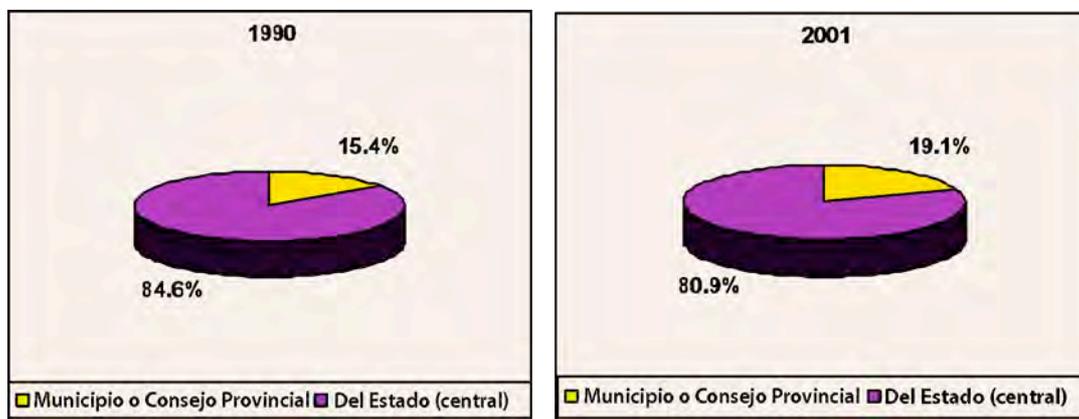
4. Distribución del empleo público por nivel de gobierno

Aunque la descentralización es parte de la Agenda de Reforma del Estado en la década del 90 y la Constitución Política del Ecuador de 1998 en su Artículo 225, establecía que *El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza*, la distribución del empleo público entre el gobierno central y los gobiernos locales, es uno de los indicadores que da cuenta de la deficiencia de este proceso en el país.

Si bien el empleo público de Municipios y Consejos Provinciales aumenta su participación en el empleo público total en el período 1990 al 2001¹⁶, lo hace solamente en un 3.7%, manteniéndose, aún después de más de una década, la fuerte concentración del empleo público en el Estado central, como se puede observar en el siguiente gráfico:

¹⁶ No es posible obtener este mismo indicador para el año 1982, debido a que la diferenciación entre empleados o asalariados de Municipios y Consejos Provinciales y del Estado (central) se realiza solamente a partir del Censo de 1990.

Gráfico No. 3
Distribución de la PEA en el empleo público según nivel de gobierno
Años censales 1990, 2001
(Porcentajes)



Fuente: INEC, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

Como referencia, en el año 1999 el empleo público de los gobiernos locales en el Ecuador representaba el 0.44% de su población total, mientras que este mismo indicador para América Latina era del 0,7% y para los países de la OCDE¹⁷ representa el 2.5%, siendo en este caso incluso mayor que el porcentaje de empleo en el gobierno central (Araujo, 2000).

Según las cifras censales del año 2001, el empleo público en los gobiernos locales se concentra fundamentalmente en la rama de *Administración pública, defensa y seguridad* (53.8%), seguida muy de lejos por la rama de la *Construcción* (7.2%) y la de la *Enseñanza* (6.3%), lo que da cuenta por otro lado, que en el marco de la debilidad de la descentralización en el país, el debate sobre nuevos paradigmas en relación a la ampliación del papel de los gobiernos locales, no ha logrado concretarse en la práctica.

El empleo público en los gobiernos locales mantiene una composición mayoritariamente masculina y aunque aumenta la participación de mujeres en el período intercensal 1990-2001, la relación en este último año es de una mujer por cada 3 hombres (25% mujeres-75% hombres).

En el Estado central, el empleo público se distribuye principalmente entre las ramas de la *Enseñanza* (35.4%) y la rama de *Administración pública, defensa y seguridad* (34.4%), mientras la rama de *Servicios sociales y de salud* representa el 9.8% de la PEA pública. El peso de la educación en el empleo público y la importante participación de mujeres en la Administración pública, determinan una menor brecha de género en el Estado central que en los gobiernos locales, siendo su composición por sexo para el año 2001 de 35% mujeres y 65% hombres; y, si se excluye al grupo de *Fuerzas Armadas*, la relación pasa a ser de 46% mujeres y 54% hombres.

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, constituida por 30 países miembros, caracterizados en su mayoría por un alto desarrollo económico. Mayor referencia: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/6/40516024.ppt#262,4>, Socios en todo el mundo

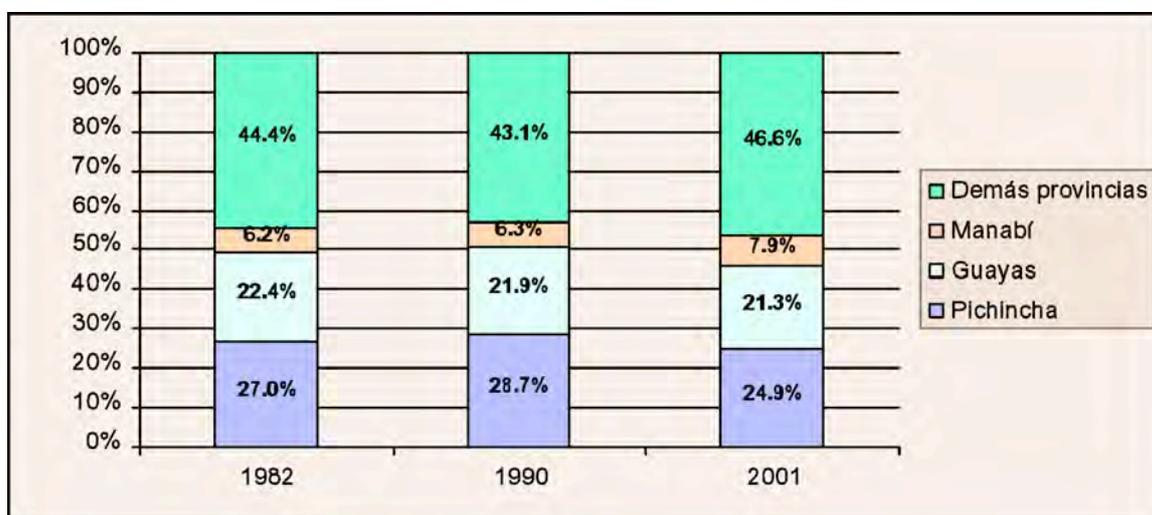
La relación del empleo público, en las diferentes ramas donde éste se concentra, con la población total, nos permite establecer un peso más fuerte para el aparato administrativo y de defensa y seguridad (fuerzas armadas y policía) y por el contrario menor representación en el área social con respecto a la población total, sobre todo en el sector Salud, lo que puede ser considerado entre los factores estructurales de las deficiencias de este servicio; así, para el año 2001:

- En la rama de Administración pública, defensa y seguridad, existe un empleado/a en el sector público por cada 80 ecuatorianos/as.
- En la rama de la Enseñanza, existe un empleado/a en el sector público, por cada 110 ecuatorianos/as.
- En la rama de Servicios sociales y salud, existe un empleado/a en el sector público, por cada 357 ecuatorianos/as.

5. Distribución del empleo público por provincias

Del total de empleados públicos, hombres y mujeres, cerca de la mitad se concentra en las dos provincias más grandes, Pichincha y Guayas, como se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 4
Distribución de los empleados públicos por provincias
Años censales 1982, 1990, 2001



Fuente: INEC, IV, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

La distribución territorial del empleo público puede ser analizada con mayor claridad, al relacionarla con la población total de cada provincia. En la siguiente tabla se presenta la clasificación de las provincias de acuerdo a esta relación para el año 2001 (Ver también Anexo No.1):

PEA empleo público general como porcentaje de la población total provincial	Provincias
Menos del 3%	Los Ríos, Guayas, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Cañar
Entre el 3% y 5%	Azuay, Imbabura, El Oro, Esmeraldas, Orellana, Bolívar, Chimborazo, Carchi, Sucumbíos, Pichincha, Loja y Morona Santiago
Mas de 5%	Zamora Chinchipe, Napo, Pastaza, Galápagos

Teniendo como referencia el promedio de 86 países en esta misma relación Empleo público general/Población total en los años 90, que fue de 4.7% y el de América Latina, que fue de 3% (Araujo, 2000), se puede concluir que no existe un peso desproporcionado del empleo público en los diferentes territorios. Sin embargo, es necesario también apuntar, que la estructura del empleo público de los países caracterizados como de mayor desarrollo, que presentan una relación más alta, mantiene por un lado un altísimo componente de empleo público en el sector salud y educación, cuya relación con la población total es de 3.4% en los países de la OCDE y 5.1% en el grupo de países de Europa del Este y Ex - URSS y, por otro lado, presentan una composición altamente descentralizada, características que no se dan en el Ecuador.

Analizando específicamente el empleo público de Municipios y Consejos Provinciales en el país, en 18 provincias el empleo público de los gobiernos locales, en relación a la población provincial, es menor al 1% y en las provincias de Zamora Chinchipe, Napo, Pastaza y Galápagos, esta relación está entre el 1% y el 2% (Ver Anexo No.1), obteniéndose un promedio nacional de 0.61%, menor al promedio de los países latinoamericanos en los años 90, que fue de 0.7% (Araujo, 2000).

En la mayoría de provincias el empleo público no es mayormente representativo respecto de las demás categorías de ocupación en el mercado laboral, en 16 provincias la PEA en el empleo público con respecto a la PEA total es menor al 11%; en las provincias de Loja, Morona Santiago y Napo el empleo público representa entre el 13% y 14% de la PEA; y, las provincias con un mayor peso del empleo público en la PEA provincial son Pastaza (20.4%), Galápagos (18%) y Zamora Chinchipe (15.2%).

La provincia que presenta una composición más equitativa en cuanto a la participación de empleados hombres y mujeres en la gestión pública¹⁸ es Cañar, con una participación de un 52% de hombres y 48% mujeres, y Bolívar y Esmeraldas con una participación de mujeres de alrededor del 45%. Por el contrario, las que presentan una composición más baja de mujeres en el empleo público (entre el 22% y el 27%) son las provincias amazónicas de Orellana, Sucumbíos y Pastaza, lugares en los que al parecer los patrones tradicionales de género han sido más resistentes al cambio.

En cuanto a la distribución por áreas, las estadísticas censales confirman el carácter fundamentalmente urbano del empleo público: el 81.53% de la PEA pública se ubica en las ciudades y aproximadamente sólo una quinta parte del mismo se ubica en el área rural 18.47%, datos que son correspondientes con las fuertes deficiencias de cobertura de servicios públicos a la población rural.

¹⁸ Incluye empleados/asalariados, hombres y mujeres, del Estado central y de Municipios y Consejos provinciales.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA Y MASCULINA EN EL EMPLEO PÚBLICO 1982-2001: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

1. Importancia de la PEA femenina en el empleo público respecto de la PEA femenina total

Al igual que la tendencia general que ya se ha señalado para la PEA total, la participación de las mujeres en el empleo público, en relación a otras categorías de ocupación, pierde progresivamente peso en la PEA femenina, reduciéndose en más de un 8% en el período 1982-2001 (Ver cuadro No.1). En contrapartida, aumenta de manera importante la categoría de cuenta propia, y la de patrono o socio activo en menor proporción. En los tres años censales la mayor PEA femenina se encuentra en la categoría de empleada del sector privado, aunque esta categoría laboral pierde también representación en el período.

Cuadro No. 2
PEA femenina por categoría de ocupación
Años censales 1982, 1990, 2001
(Porcentajes)

	1982	1990	2001
Patrono o socio activo	2.5%	4.9%	7.8%
Cuenta propia	23.9%	32.9%	31.7%
Empleado o asalariado del Estado	18.2%	14.3%	10.6%
Empleado o asalariado del sector privado	38.9%	35.5%	34.5%
TFSR	5.5%	4.5%	5.6%
Otros	1.7%	0.0%	0.0%
No declarado	5.1%	6.7%	9.1%
Trabajador nuevo	4.2%	1.2%	0.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: INEC, IV, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
Elaboración: Propia.

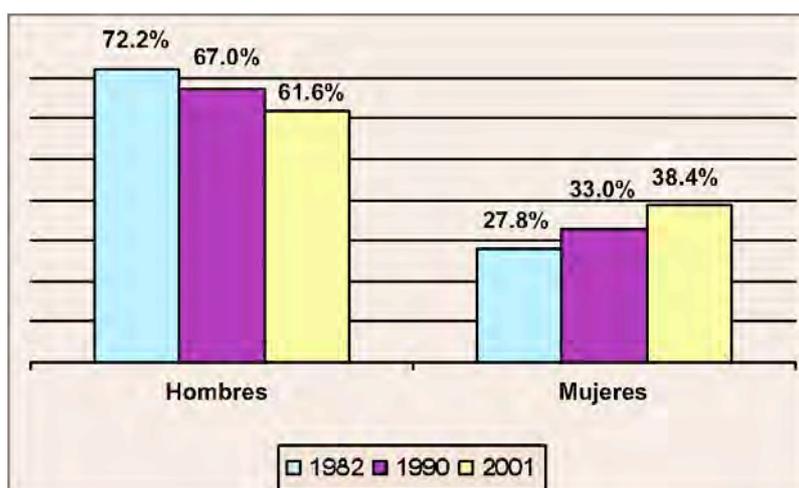
Los cambios en la estructura de la PEA femenina por categoría de ocupación en el período analizado, confirman la tendencia del mercado laboral latinoamericano y nacional de reducción del empleo formal y aumento de la informalidad. Entre los factores que determinan la evolución y composición del empleo en los últimos años, un estudio de la CEPAL destaca los siguientes: el cambio tecnológico, que redujo el peso de las economías de escala en los puestos de trabajo, la integración de los mercados, los procesos de modernización del Estado y las reformas y descentralización en los sistemas de salud, educación y justicia –con efectos sobre el empleo público–, las reformas en la legislación laboral y los cambios organizacionales en las empresas (CEPAL, 2006).

El aumento del peso relativo de la categoría cuenta propia puede obedecer además al incremento de las tasas de participación laboral de las mujeres más pobres en las últimas décadas (OIT, 2006), quienes no solamente enfrentan barreras de educación y formación profesional para su acceso a empleos en el sector formal, público y privado, sino que están excluidas del acceso a servicios a través de los cuales puedan reducir su participación en el trabajo reproductivo y de cuidados.

2. Composición del empleo público por sexo

En el período de análisis, la composición del empleo público por sexo marca una tendencia al aumento de la participación de las mujeres en relación con los hombres, como se observa en el Gráfico No.4, reduciéndose la brecha de género al interior del mismo en términos cuantitativos, aunque todavía mantiene una diferencia de más de 20 puntos porcentuales.

Gráfico No. 5
Composición de la PEA en el empleo público según sexo
Años censales 1982, 1990, 2001
(Porcentajes)



Fuente: INEC, IV, V, y VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

Entre las categorías de ocupación del mercado laboral, la de empleado/asalariado del Estado es la que ha mantenido desde 1982 una mayor composición femenina y, aunque en el período analizado, la participación de mujeres en relación a la participación masculina se incrementa en todas, para el año 2001 se mantiene la tendencia señalada (Ver Cuadro No.3). Estos resultados, aunque tienen estrecha relación con los patrones tradicionales de inserción laboral femenina en los servicios de educación y salud, pueden también derivar de una mayor participación de mujeres en las áreas administrativas del Estado.

Cuadro No. 3
Composición de la PEA por sexo, según categoría de ocupación
Año 2001

CATEGORÍA DE OCUPACIÓN	2001				
	PEA total	PEA femenina	%	PEA masculina	%
Patrono o socio activo	412,397	108,731	26.4%	303,666	73.6%
Cuenta propia	1,571,714	442,244	28.1%	1,129,470	71.9%
Empleado o asalariado del Estado	386,546	148,304	38.4%	238,242	61.6%
Empleado o asalariado del sector privado	1,529,626	481,768	31.5%	1,047,858	68.5%
TFSR	259,756	78,749	30.3%	181,007	69.7%
No declarado	398,933	126,732	31.8%	272,201	68.2%
Trabajador nuevo	26,603	9,215	34.6%	17,388	65.4%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

Para el año 2001, la clasificación de las ramas de actividad del empleo público de acuerdo a la composición por sexo, puede establecerse de la siguiente manera (Ver Anexo No. 2):

- Ramas con composición mayoritaria femenina (más del 50%): *Actividades de servicios sociales y de salud, Enseñanza y Hoteles y restaurantes;*
- Ramas con composición femenina entre el 25 y el 50%: *Intermediación financiera, Organizaciones y órganos extraterritoriales, Otras actividades comunitarias sociales y tipo servicios, Comercio al por mayor y menor, Industrias manufactureras, Actividades inmobiliarias y empresariales,*
- Ramas con composición femenina menor al 25%: *Administración pública y defensa, Transporte, almacenamiento y comunicaciones, Suministros de electricidad, gas y agua, Construcción.*

3. Principales actividades en las que se ubican los empleados, hombres y mujeres, del sector público

El empleo público en el Ecuador ha estado tradicionalmente concentrado en la rama de *Servicios comunales, sociales y personales*¹⁹, sin embargo, en el período que se analiza, la PEA en el empleo público tiende a concentrarse aún más, reduciéndose la participación en otras ramas: mientras en 1982 el porcentaje de la PEA empleada en la rama de estos servicios fue del 77%, para el año 2001, las ramas de *Administración pública, defensa y planes de seguridad, Enseñanza, Actividades de servicios sociales y de salud, Otras actividades comunitarias sociales y tipo servicios*, representan en conjunto un porcentaje de 80.1%.

¹⁹ Para los años de 1982 y 1990 las estadísticas censales no permiten diferenciar en la composición de esta rama, la proporción correspondiente al ámbito de la Administración pública y la correspondiente a los servicios de salud y educación, desagregación que ya se la realiza en el año 2001.

Es importante también señalar que el empleo público presenta una mayor diversificación en el nivel del gobierno local, sobre todo para la PEA masculina, donde, si bien la rama de Servicios sociales y comunales también es la mayoritaria, se puede encontrar una participación de empleo público, mayor que en el Estado central, en las ramas de la Construcción, Transporte, almacenamiento y comunicaciones, Industria manufacturera, Comercio y también Agricultura. En el Anexo No. 3 se presentan los porcentajes de la PEA según rama de actividad, por nivel de gobierno para los años 1990 y 2001.

En este contexto, la participación de las mujeres en el empleo público en el Ecuador se ha diversificado muy poco desde 1982 hasta inicios del siglo XXI, y presenta una concentración mayor que la de los hombres en actividades tradicionales. La gran mayoría de la PEA femenina del empleo público (prácticamente 9 de cada 10 empleadas o trabajadoras públicas) se concentra en actividades de la rama de *Servicios comunales, sociales y personales*: 88.1% en 1982 y 89.4% en 1990, frente a una PEA masculina en esta rama de 73.2% y de 80.3% respectivamente; y, para el año 2001, si se agregan las cuatro ramas que se añaden en la clasificación de este último año censal (*Administración pública y defensa, planes de seguridad, Enseñanza, Actividades de servicios sociales y de salud, Otras actividades comunitarias sociales y tipo servicios*) el porcentaje de la PEA femenina es de 87.5% frente al 75.6% en el caso de la PEA masculina.

La evolución de la participación de las mujeres en el empleo público en las décadas del 80 y del 90, como vemos, se da en un contexto que limita de manera general el papel del Estado en los servicios públicos, pero que da cuenta también de la resistencia de patrones culturales a la participación de mujeres en actividades que no sean tradicionalmente femeninas, y consecuentemente la persistencia de menores oportunidades para su inserción al empleo público.

La clasificación más desagregada de rama de actividad en el 2001 permite realizar un análisis más pormenorizado, aunque no puede sin embargo ser comparado con los años censales anteriores. Para este año, siguiendo los gráficos Nos. 6 y 7, se tiene las siguientes constataciones:

En el Estado central, la PEA femenina del empleo público se distribuye mayoritariamente en la *Enseñanza*, y en menor proporción en la *Administración pública y los Servicios sociales y de salud*. Mientras que en los gobiernos seccionales y locales la rama mayoritaria en la que se ubica la PEA femenina es la de la *Administración pública*, seguida de lejos por la *Enseñanza y los Servicios de salud*; como hemos dicho, en este nivel de gobierno hay una mayor diversificación del empleo público y se encuentran también mujeres en el empleo público en las ramas de *Comercio al por mayor y menor y Otros servicios comunitarios*, aunque en una proporción mucho menor.

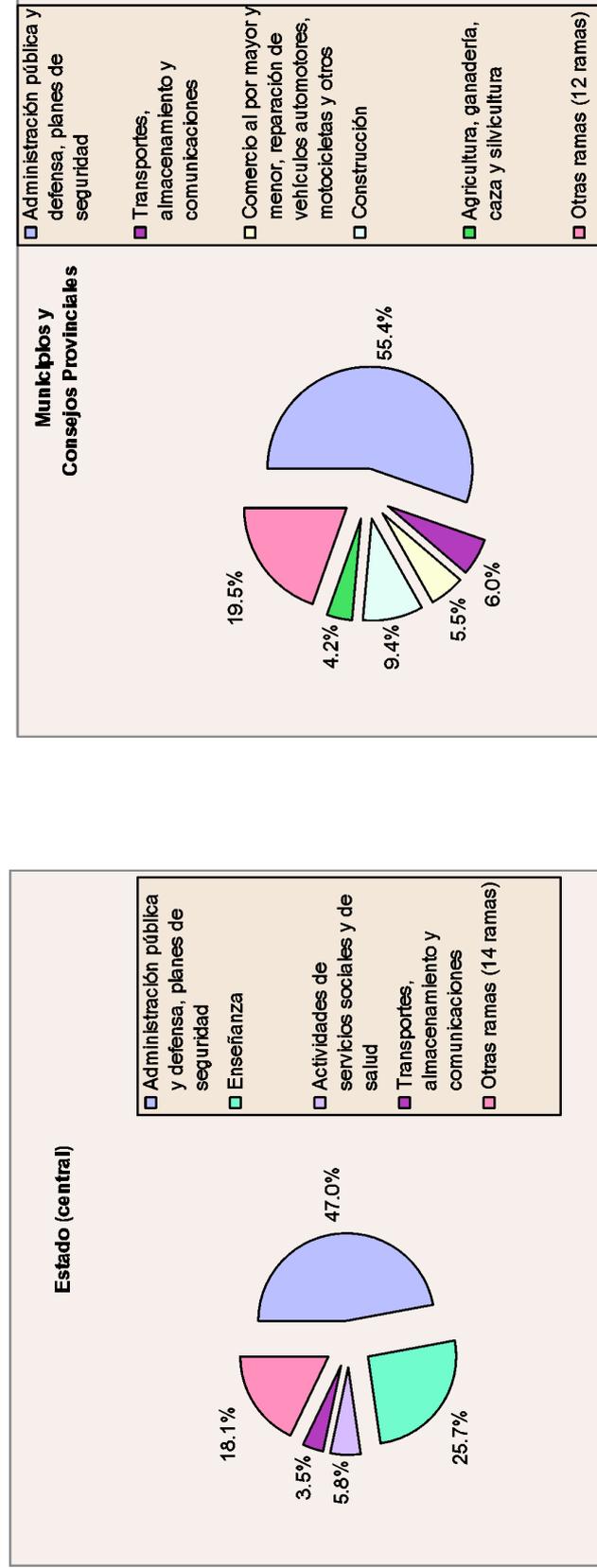
La PEA masculina del empleo público se distribuye mayoritariamente en la rama de la *Administración pública, defensa y seguridad* tanto en el Estado central como en los Municipios y Consejos Provinciales. Una cuarta parte de los hombres empleados por el Estado central se ubican en la *Enseñanza*, y un porcentaje bastante menor trabajan en *Transporte, almacenamiento y comunicaciones y en Servicios sociales y de salud*. En los gobiernos locales, también se ubican en las ramas de la *Construcción, el Comercio y la Agricultura*.

GRÁFICO No. 6
PEA femenina por rama de actividad, según nivel de gobierno
Año 2001
(Porcentajes)



Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

GRÁFICO No. 7
PEA masculina por rama de actividad, según nivel de gobierno
Año 2001
(Porcentajes)



Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

4. Grupos ocupacionales y niveles de instrucción de la PEA femenina y masculina en el empleo público

Las mujeres en el empleo público se ubican mayoritariamente en los grupos ocupacionales de *Profesionales técnicos y administrativos*²⁰; esta característica se mantiene para los tres años censales, aunque se reduce para el último año censal en 10 puntos porcentuales (Ver Cuadros Nos.3 y 4): de 84.7 en 1982 a 74.5% en el 2001²¹.

Cuadro No. 4
PEA femenina en el empleo público según grupo ocupacional
Años 1982, 1990
(Porcentajes)

	1982	1990
Profesionales técnicos y trabajadores asimilados	58.7%	56.4%
Personal administrativo y trabajadores asimilados	26.0%	26.7%
Trabajadores de los servicios	8.1%	9.0%
Otros grupos ocupacionales	7.2%	7.9%
TOTAL	100.0%	100.0%

Fuente: INEC, IV, V Censo de Población y Vivienda.
Elaboración: Propia.

Cuadro No. 5
PEA femenina en el empleo público según grupo ocupacional
Año 2001
(Porcentajes)

	2001
Profesionales científicos e intelectuales	40.4%
Empleados de oficina	22.6%
Técnicos profesionales del nivel medio	11.5%
Trabajadores de los servicios y vendedores	7.2%
Trabajadores no calificados	6.5%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	6.5%
Otros grupos ocupacionales	5.3%
TOTAL	100.0%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
Elaboración: Propia.

²⁰ Las categorías laborales utilizadas a lo largo de este documento, corresponden a las establecidas en las fuentes estadísticas que se analizan en cada caso.

²¹ Para este cálculo se asimila los grupos de Profesionales científicos e intelectuales, Empleados de oficina y técnicos profesionales de nivel medio, de la clasificación 2001, a los grupos Profesionales técnicos y trabajadores asimilados, Personal administrativo y trabajadores asimilados, de la clasificación de los Censos 1982 y 1990.

En contrapartida a la disminución señalada, la participación femenina en los grupos de *Trabajadores de los servicios, trabajadores no calificados y Operarios/artesanos* aumenta a cerca de una quinta parte de la PEA femenina del empleo público (20.2%). Ello no parece obedecer sin embargo a una mayor participación de mujeres con menor formación en el empleo público, ya que, por el contrario, el nivel de instrucción de las mujeres mejora significativamente en el período analizado; así, tanto en el área urbana, como en la rural, la proporción de mujeres empleadas/asalariadas del empleo público que tienen un nivel de instrucción mayor a secundaria²² aumenta en más de un 20% (Ver cuadro No.6).

Cuadro No. 6
Porcentaje de la PEA del empleo público con nivel de instrucción
mayor a secundaria
Años censales 1982, 1990, 2001²
(Porcentajes)

	Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1982	36.1%	41.1%	15.5%	29.5%
1990	41.5%	55.6%	21.9%	35.7%
2001	55.3%	64.8%	42.6%	51.8%

Fuente: INEC, IV, V, VI Censo de Población y Vivienda.

Elaboración: Propia.

En el empleo público, las mujeres han mantenido desde 1982 una formación mayor que los hombres y esa tendencia se mantiene hasta el 2001; se evidencia una profundización de esta diferencia en el período en el área urbana (5% en 1982, 14.1% en 1990 y 9.1% en el 2001) y por el contrario una reducción en el área rural (14% en 1982, 13.8% en 1990, 9.2% en 2001). Según un estudio de la OIT, en la década del 90, existiría una tendencia a un aumento del grado de escolaridad de la fuerza de trabajo femenina en el mercado laboral en su conjunto, mayor al aumento de este mismo indicador para la fuerza de trabajo masculina, lo cual no parece estar alejado de los esfuerzos que han tenido que hacer las mujeres para derrumbar barreras de acceso al empleo: *Ellas necesitan un número de años de estudio significativamente mayor para acceder a las mismas oportunidades de empleo y condiciones de trabajo que los hombres* (Abramo, 2000, p.16).

Sin embargo, los mayores niveles de instrucción de las mujeres, aún en el empleo público, no han significado necesariamente la eliminación de las brechas de género en lo laboral, lo que es necesario tomar en cuenta, especialmente para rebatir aquellos argumentos, personales y/o institucionales, que invalidan las medidas de discriminación positiva. Aunque las estadísticas censales no permiten realizar un análisis en términos de ingresos²³, se pueden identificar brechas de género en la ubicación por grupos ocupacionales. Así, a pesar del mayor nivel de formación que presentan las mujeres, el grupo ocupacional más alto, que puede solamente ser identificado en la clasificación del 2001, de

²² El Censo del 2001 identifica como niveles de instrucción más altos que la secundaria: educación media y post-bachillerato, superior 1-3, superior 4 y más, y post-grado.

²³ El análisis de género en los ingresos se lo realizará a partir de la Encuesta de Empleo 2007, en un siguiente capítulo.

Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y empresas, está conformado mayoritariamente por hombres, con una brecha de género mayor en el área rural, como se puede ver en el Cuadro No.7.

Los grupos ocupacionales con participación femenina mayor que la de los hombres fueron en el 2001 los de Profesionales científicos e intelectuales y Técnicos profesionales de nivel medio, donde hemos visto se concentran el mayor número de mujeres del empleo público. En el grupo de empleados de oficina en el área urbana se identifica una participación casi paritaria de hombres y mujeres; mientras que en los demás grupos, la composición de empleados/asalariados hombres es siempre mayor que la de empleadas/asalariadas mujeres, en lo urbano y en lo rural. De esta manera, si bien en los grupos ocupacionales medios ha existido una importante participación femenina en el empleo público, todavía en los niveles directivos y en los de menor calificación estarían existiendo barreras para una mayor incorporación laboral femenina; restando en este último caso oportunidades a mujeres de estratos socio-económicos más bajos y de menor formación.

Cuadro No. 7
Composición de la PEA del empleo público según sexo por grupos
principales de ocupación y área.
Año 2001

Grupos principales de ocupación	Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y empresas	67.9%	32.1%	77.6%	22.4%
Profesionales científicos e intelectuales	46.0%	54.0%	47.1%	52.9%
Técnicos profesionales del nivel medio	43.9%	56.1%	46.5%	53.5%
Empleados de oficina	51.7%	48.3%	62.0%	38.0%
Trabajadores de los servicios y vendedores	72.0%	28.0%	59.0%	41.0%
Agricultores y trabajadores calificados	91.2%	8.8%	84.0%	16.0%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	72.5%	27.5%	70.2%	29.8%
Operadores de instalaciones de máquinas y montadores	96.1%	3.9%	96.5%	3.5%
Trabajadores no calificados	69.7%	30.3%	74.6%	25.4%
Fuerzas Armadas	98.8%	1.2%	98.0%	2.0%
No declarado	67.3%	32.7%	71.7%	28.3%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.

Elaboración: Propia.

5. Características etáreas de los empleados públicos, hombres y mujeres

El empleo público ha pasado de estar constituido por una población mayoritariamente joven (entre 20 y 35 años) en el año 1982, a una población mayoritariamente adulta (entre 35 y 55 años) en el año 2001. Ello guarda relación con las características de mayor estabilidad del empleo público (STFS,

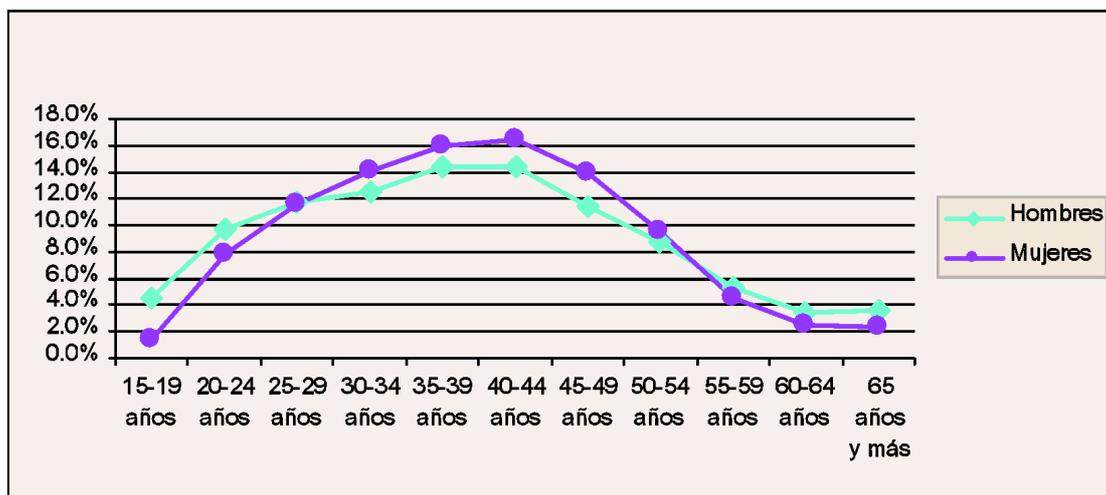
2007) que posibilita, sobre todo en el grupo de mandos medios, que muchos empleados, hombres y mujeres, que ingresaron al sector público en su juventud, permanezcan en el mismo hasta la edad adulta. Sin embargo, la composición por edad del empleo público, es un indicativo también de la menor opción que está implicando este tipo de empleo para la incorporación de población joven, debida desde el lado de la oferta a la reducción progresiva del tamaño del Estado y probablemente también desde el lado de la demanda, a la deslegitimación de la burocracia, la que se la ha intentado asociar en su conjunto, de manera indiscriminada, con la corrupción y la ineficiencia.

- Los empleados públicos, hombres y mujeres, que están entre las edades de 20 y 29 años pasan de representar el 34.5% del total de la PEA pública en 1982, a representar el 20.7% en el año 2001.

- Desde otra entrada, mientras en 1982 el 11.8% de la PEA joven entre las edades de 20 y 25 años, y el 18.4% de la PEA entre las edades de entre 25 y 30 años, se ubicaba en el empleo público; para el año 2001, esta relación se reduce de manera significativa, a 5.3 y 7.5% respectivamente.

Para el año 2001, la PEA femenina y la PEA masculina del empleo público guardan una composición por edad bastante similar entre sí, acorde con las características que se han señalado, como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico No. 8
Composición de la PEA femenina y masculina en el empleo público
por edad Año 2001
(Porcentajes)



Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

En términos relativos, el empleo público constituye un nicho laboral mayormente significativo para la PEA femenina, que para la PEA masculina: en todos los grupos de edad a partir de los 20 años, el porcentaje de mujeres que trabajan en el sector público con respecto a la PEA total en cada grupo, es mayor que el de los hombres (ver Cuadro No.8); situación que aunque fue más importante en el año 1982, se presenta en los resultados de los tres años censales. Ello puede obedecer a diversos factores, entre los que se identifican patrones de género en el mercado laboral que determinan mayores oportunidades de diversificación laboral para los hombres, y una orientación de la inserción laboral de las mujeres hacia actividades relacionadas con roles tradicionalmente femeninos, como los servicios públicos de educación y salud. Por otro lado, para mujeres que están en condiciones de realizar un trabajo de jornada completa, el empleo público puede ser mayormente apreciado por las características de estabilidad y cobertura de seguridad social, sobre todo teniendo en cuenta la precarización del mercado laboral privado en las últimas décadas, que ha significado la multiplicación de formas contractuales que incumplen derechos laborales. Como señalan las autoras Siria del Río y Amaia Pérez, *Se identifica, por tanto, la precariedad con una amalgama de contratos temporales, en prácticas, “contratos basura”, facilidades de despido, fijos discontinuos, riesgos laborales, etc.* (Del Río, s/f, p.4), aunque, según las autoras, desde una mirada más crítica, la precarización va más allá de una simple desregulación del mercado de trabajo y se constituye en una necesidad estructural del capitalismo globalizado.

Cuadro No. 8
Representación de la PEA en el empleo público
sobre la PEA total por grupos de edad
Años censales 1982, 1990, 2001
(Porcentajes)

Grupos de edad	Mujeres			Grupos de edad	Hombres		
	1982	1990	2001		1982	1990	2001
15-19 años	3.3%	2.2%	1.6%	15-19 años	10.6%	5.5%	3.6%
20-24 años	16.3%	10.1%	5.5%	20-24 años	10.4%	7.0%	5.1%
25-29 años	27.6%	17.4%	8.7%	25-29 años	15.7%	11.6%	6.8%
30-34 años	29.2%	22.2%	11.6%	30-34 años	16.8%	14.6%	7.7%
35-39 años	24.6%	23.0%	14.2%	35-39 años	15.1%	15.3%	9.8%
40-44 años	21.4%	20.4%	17.4%	40-44 años	13.4%	14.5%	11.2%
45-49 años	19.0%	16.4%	19.7%	45-49 años	12.4%	12.4%	11.3%
50-54 años	16.3%	14.6%	17.7%	50-54 años	11.2%	11.2%	10.3%
55-59 años	14.2%	11.6%	14.0%	55-59 años	10.5%	10.6%	9.1%
60-64 años	9.2%	8.1%	10.5%	60-64 años	8.5%	8.5%	7.2%
65 años y más	4.6%	3.9%	5.5%	65 años y más	5.1%	5.3%	4.2%

Fuente: INEC, IV, V, VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

Mientras que, en el período analizado (ver Cuadro No. 8) para el caso de los hombres el empleo público pierde representación en relación a la PEA total en todos los grupos de edad, en el caso de las mujeres, el empleo público disminuye significativamente su peso en la PEA para las edades más jóvenes, pero no así en los grupos de edad por sobre los 45 años, en los que mantiene la misma representación o

incluso aumenta ligeramente. Para la PEA femenina adulta el empleo público tiene una mayor importancia que para el resto de la población económicamente activa (hombres de toda edad y mujeres jóvenes); así, en el año 2001, la representación del empleo público en la PEA en los grupos de entre 40 y 60 años, es aproximadamente el doble del porcentaje que representa el empleo público general en la PEA total ecuatoriana, que ya se ha señalado se ubica en el 8.4%.

CAPÍTULO IV

TENDENCIAS ACTUALES EN EL EMPLEO PÚBLICO

Como punto de partida para el análisis de este capítulo²⁴ es importante tener en cuenta las siguientes tendencias presentadas a partir de las estadísticas censales en el empleo público, en el período 1982-2001:

- Disminución progresiva del peso del empleo público en el mercado laboral ecuatoriano: del 13,7% al 8,4% en el período.
- Peso mayoritario del empleo público en el Estado central frente al de los gobiernos seccionales, y solamente una débil descentralización en la década del 90.
- Mayor peso de las áreas administrativas y de defensa y seguridad por sobre los servicios de educación y salud.
- Comparativamente con otros países del mundo, no se observa que el tamaño del Estado en el Ecuador (medido por la relación entre el total de empleados/as públicos y la población total) presente excesos.
- Crecimiento progresivo de la participación de mujeres en el empleo público de 27,8% a 38,4%, pero decrece la representación de este empleo en la PEA femenina total.
- Las mujeres se ubican en el empleo del Estado central principalmente en la Enseñanza y, en los Gobiernos locales, en la rama de la Administración pública; en tanto que los hombres se ubican principalmente en la Administración pública en los dos ámbitos.
- Las mujeres presentan niveles de educación mayores a los de los hombres, sin embargo esto no implicó, en el período señalado, una mayor equidad en el acceso a la toma de decisiones en la gestión pública.
- Tendencia a una composición mayoritaria de población adulta en el empleo público y con una mayor significancia para la PEA femenina en esas edades, que para la PEA masculina.

1. Nuevos elementos del contexto que inciden en el empleo público

Hasta el año 2005, los Gobiernos de Gustavo Noboa (22 enero 2000-14 enero 2003) y Lucio Gutiérrez (15 enero 2003-21 abril 2005) dieron continuidad y además profundizaron, a través del marco normativo, los procesos de flexibilización laboral en el sector privado y la reducción del empleo público. Así, la “Ley para la Transformación Económica del Ecuador” y la “Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana” abrieron paso a reformas en el Código del Trabajo que apuntaban a desregularizar derechos laborales como las horas de trabajo, el reparto de utilidades, la contratación colectiva y la huelga, entre otros (Aguiar, 2007). Bajo esta normativa, crecieron sin mayor control legal, modalidades de tercerización laboral, que fueron aplicadas no solamente en el sector privado, sino también en muchas entidades y empresas públicas. Para el año

²⁴ Los capítulos tres y cuatro se fundamentan en los resultados del Módulo de Empleo del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares del INEC para el año 2007, por lo que los resultados de las estadísticas censales analizados en el capítulo anterior pueden ser tomados solamente como referencia, en tanto se trata de fuentes estadísticas distintas.

2007, existían a nivel nacional más de 60.000 trabajadores (76% hombres y 24% mujeres), públicos y privados, en la categoría de *Empleado terciarizado*.

Por su parte, un eje principal de la preocupación en la reforma del sector público fue el control de la masa salarial, que favoreciera, según el enfoque de ajuste fiscal que se venía aplicando, un manejo más adecuado del Presupuesto General del Estado. En este sentido se promueve la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), normativa que, según lo expresado por Jeffrey Rinne del Banco Mundial: *reflejó la preocupación del MEF por asumir el control de la masa salarial, y por ello su aprobación fue incluida como uno de los condicionamientos para acceder al préstamo de ajuste, “Consolidación Fiscal y Crecimiento Competitivo” del Banco Mundial por USD 50 millones (Concertación Ecuador, 2006).*

El Congreso Nacional aprobó el 25 de septiembre del 2003 la LOSCCA, con el apoyo de los partidos Social Cristiano, Sociedad Patriótica, PRIAN y Democracia Popular (CAAP, 2003). En el período de aprobación, las previsiones dadas por el Vicepresidente de la Comisión de lo Laboral y Social del Congreso Nacional con la aplicación de la LOSCCA fueron que en un período de 4 años (hasta el 2007), habrían 12 mil servidores públicos menos (Cronología Congreso Nacional 23/09/07).

Esta Ley dispuso la unificación de los componentes de la remuneración, la homologación de salarios a la Escala de 14 grados y el congelamiento de los mismos para los sectores que estuvieran por sobre la escala establecida. Los sectores de la derecha política que apoyaron esta Ley buscaron generar apoyo de la opinión pública a partir del cuestionamiento de lo que se identificaba como “los privilegios de la burocracia dorada” (CAAP, 2003). Este debate sin embargo, en ausencia de una mejor información y descontextualizado del papel e importancia de los servicios públicos y su relación con el bienestar de la comunidad y el desarrollo, generó en la opinión pública, como en anteriores ocasiones, una estigmatización indiscriminada a los servidores públicos en su conjunto.

Con el objetivo de fortalecer la gestión del recurso humano público, la LOSCCA crea la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES)²⁵, como entidad rectora de la administración del desarrollo institucional y de recursos humanos del sector público; sin embargo a criterio del Banco Mundial, las responsabilidades y recursos asignados no serían aún suficientes para el objetivo propuesto (Rynne, s/f).

Por su parte, la Federación de Servidores Públicos de Pichincha identifica entre los vacíos en el diseño e implementación de las reformas del Sector Público y particularmente en la expedición e implementación de la LOSCCA, a la ausencia de un consenso sobre la misma entre los actores involucrados, particularmente entre los empleados públicos y los efectos que la misma ha tenido en el desplazamiento de trabajadores y trabajadoras²⁶, concibiéndola como una ley impuesta. Esta Ley tuvo impugnaciones de inconstitucionalidad por parte de los sectores sindicales. Según el documento “Desarrollo e Integración de la Gestión de Recursos Humanos en el Estado en América Latina”, entre

²⁵ Se elimina la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI).

²⁶ Entrevista personal a Miguel García, Presidente de la Federación de Servidores Públicos de Pichincha, 22 de julio de 2008.

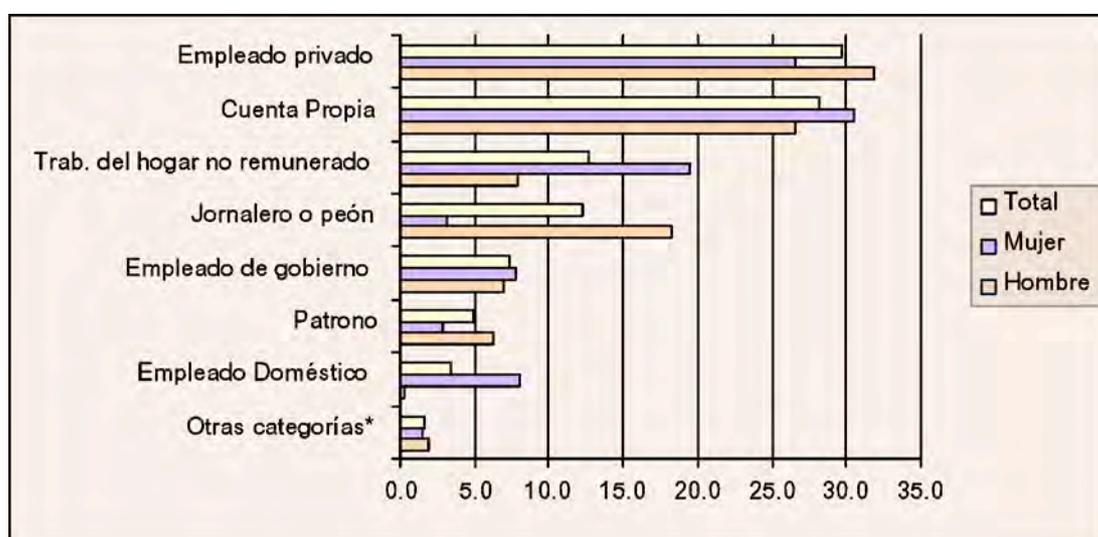
los cuatro factores que caracterizan a los servicios civiles con mayor grado de desarrollo en el continente, se incluye el de contar con *Procesos de consensos con actores dentro y fuera del Estado para el diseño del Sistema*, a partir de lo cual las autoras establecen la recomendación de Generar Consenso para todos los países, en cualquiera de las fases de reforma del Servicio Civil que ellos se encuentren (Iacovello y Zuvanic, 2005).

Entre las problemáticas que la Ley deja intocadas está la de la inequidad de género y cómo ésta afecta la calidad del empleo, lo que continúa siendo un reto a trabajar para los nuevos paradigmas de una gestión pública que brinde servicios de calidad y calidez.

2. Peso del empleo público en el mercado laboral

A partir de las orientaciones de política que se han revisado y las tendencias de reducción del crecimiento desde los años 90, para el año 2007 el empleo público registra una significación muy pequeña en el mercado laboral: en el ámbito nacional representa un 7,3% para la PEA ocupada total, teniendo una representación ligeramente superior en el caso de la PEA femenina (7,7%) que en el de la PEA masculina (7,0%), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 9
Distribución de la PEA ocupada por sexo, según categoría de ocupación Nacional
Año 2007



* Incluye empleado terciarizado, trabajo no del hogar no remunerado, ayudante no remunerado de asalariado/jornalero.

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007
 Elaboración: Propia.

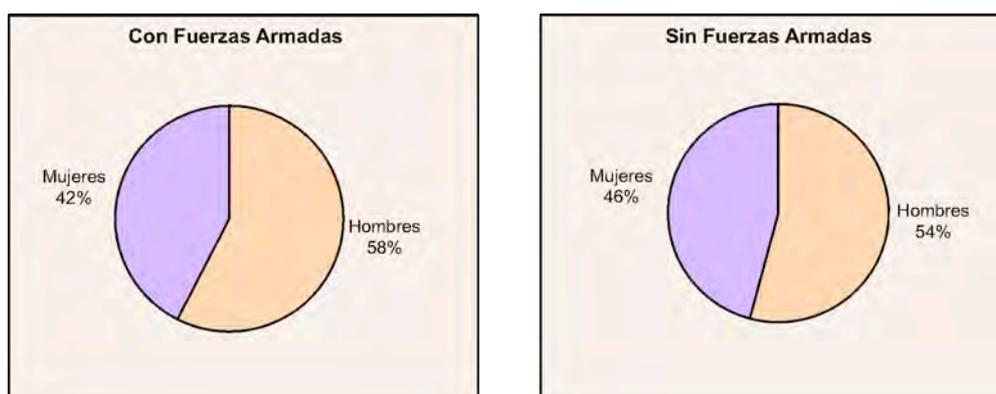
Esta categoría sube su representación en los grupos de edad mayores a los 40 años, sobre todo para las mujeres, así en el grupo de 40-49 años pasa a representar el 12% de la PEA femenina ocupada de esta edad y en el grupo de 50 a 59 años, el 13%. Por el contrario, para los grupos menores de 30 años, la representación del empleo público es menor al promedio nacional, siendo para el caso de las mujeres de 5,7%.

El empleo público, como ya se ha señalado, tiene un carácter fundamentalmente urbano, lo que marca una diferencia significativa del peso de esta categoría entre el área urbana y rural, así mientras en el primer caso representa un 9,8%, de la PEA ocupada, en el segundo se reduce a más de la tercera parte, representando solamente un 2,6% de la PEA ocupada total rural.

3. Composición por sexo del empleo público

De acuerdo a lo revisado en el capítulo anterior, la tendencia de la participación femenina en el empleo público en las últimas décadas ha sido de un crecimiento progresivo, lo que se confirma también para el año 2007. Por un lado, la provisión pública del cuidado de las personas centrada en actividades de salud, enseñanza y servicios sociales, se sustenta, tanto como en los hogares, fundamentalmente en el trabajo femenino, y por otro, la reducción del papel del Estado en otras ramas de actividad tradicionalmente masculinas, determinan que existan cuantitativamente menores brechas de género en el empleo público en su conjunto.

Gráfico No. 10
Composición del empleo público por sexo
Año 2007

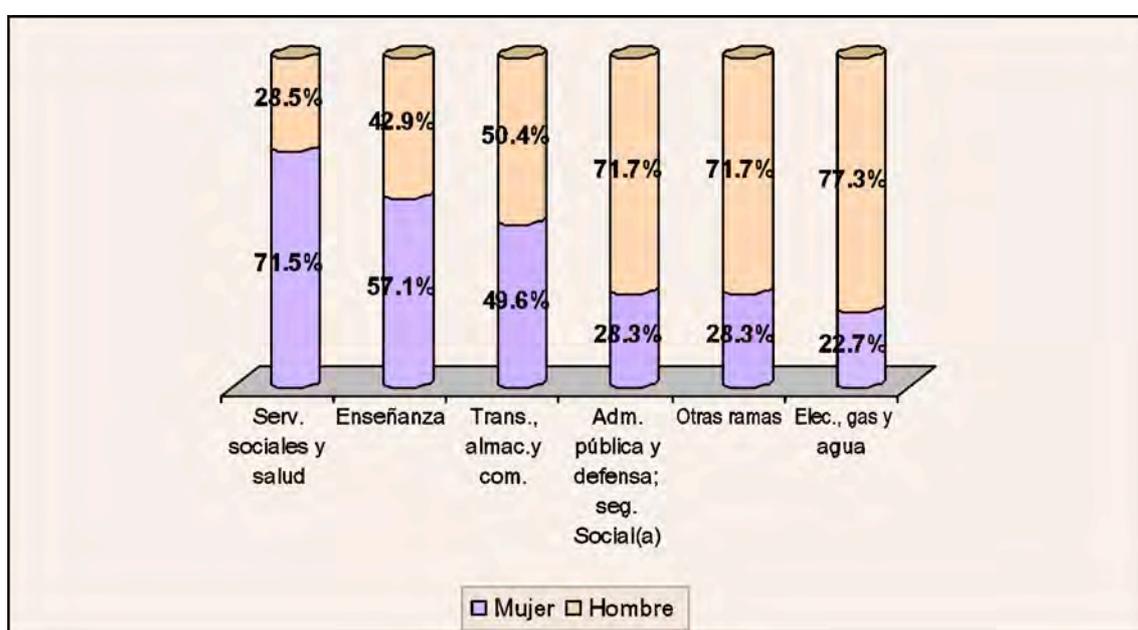


Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
Elaboración: Propia.

De esta composición general, un análisis de las ramas de actividad nos permite establecer los sentidos de la división por sexo del trabajo en la esfera estatal, de acuerdo a lo cual un dato interesante y que requeriría una investigación más a fondo para determinar las ocupaciones y condiciones laborales de hombres y mujeres se identifica en la rama de *Transporte, almacenamiento y comunicaciones*, la

cual presenta una composición por sexo prácticamente paritaria (Ver Gráfico No.11). Con excepción de ésta, la participación de las mujeres en otras ramas tradicionalmente masculinas sigue siendo muy baja y aún en la Administración pública donde ha existido un incremento en la incorporación de mujeres, la participación masculina es más del doble que la femenina, incluso excluyendo el Grupo ocupacional de Fuerzas Armadas que es parte de la clasificación de la misma.

Gráfico No. 11
Composición de las ramas de actividad del empleo público por sexo
Año 2007



a) Sin Fuerzas Armadas

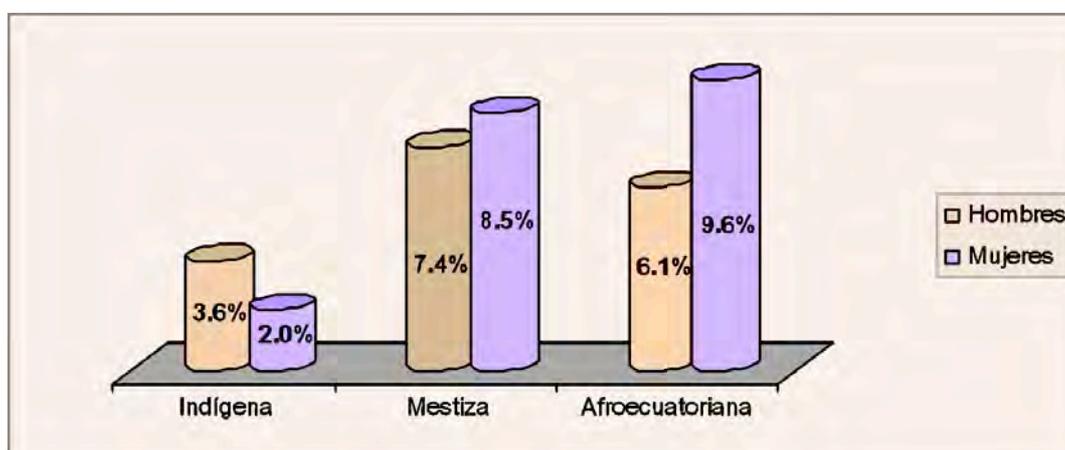
Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

4. Importancia del empleo público según etnia

Asociada a la débil presencia del sector público en el área rural, el empleo público es muy poco significativo para la población indígena y de ella aún menos para las mujeres, como se ve en el gráfico No.12. Al contrario, sobre todo en el caso de las mujeres afroecuatorianas y con menor diferencia en el de las mujeres mestizas, se encuentran porcentajes más altos de participación que para los hombres de estos mismos grupos, evidenciando que el empleo público se constituye en un sector laboral de mayor importancia para la PEA femenina, que para la PEA masculina. Sería importante conocer en qué actividades y grupos de ocupación se encuentran participando los diferentes grupos poblacionales e identificar de qué manera se están superando o no los patrones discriminatorios del

mercado laboral, en este caso en el sector público, en cuanto a etnia; sin embargo, por las características muestrales, la encuesta de Empleo 2007 permite solamente este acercamiento general a la relación entre empleo público y etnia. A futuro, sería necesario que las estadísticas nacionales tanto a nivel de Censo y Encuesta, como a nivel de registros administrativos, que le competen por ley a la SENRES, permitan contar con mayor información para un análisis más exhaustivo en este sentido ²⁷.

Gráfico No. 12
PEA ocupada en el sector público con respecto a la
PEA ocupada total por sexo, según etnia
Año 2007



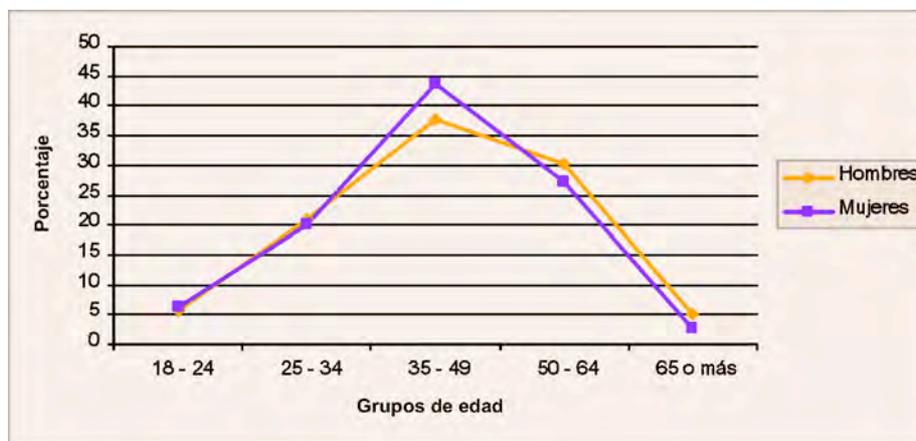
Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

5. Grupos de edad de la PEA femenina y masculina ocupada en el empleo público

Para el año 2007, aproximadamente las tres cuartas partes del empleo público (73,2% de la PEA ocupada masculina y 73,6% de la PEA ocupada femenina) están constituidas por personas mayores de 35 años, profundizándose la tendencia en cuanto a la composición por edad, que ya se revisó hasta el año 2001. En este caso, es importante tener en cuenta, el significado que adquiere el empleo público para las personas adultas que se encuentran en él, frente a las bajas oportunidades de empleo formal en el sector privado, que se vuelve además cada vez más excluyente en cuanto a la edad, así como prever políticas adecuadas y ajustadas a los derechos laborales, para el reemplazo generacional.

²⁷ Actualmente, la SENRES se encuentra desarrollando el Sistema Integrado de Información del Sector Público, en el que se plantea superar esta deficiencia.

Gráfico No. 13
Distribución de la PEA ocupada en el empleo público por sexo,
según grupos de edad
Año 2007



Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

6. Tendencia a una menor diversificación de las actividades en el empleo público

La historia de los servicios públicos da cuenta de una diversidad de actividades en las que los sistemas de gobierno en diferentes sociedades y épocas, incurrieron para el desarrollo y bienestar de sus comunidades: *El Estado chino administró el sistema de riego, los canales, la seguridad y depósitos de granos para situaciones de emergencia; el Estado inca en Sudamérica organizó caminos y el suministro de agua; el imperio romano proporcionó a la gente entretenimientos públicos y pensiones* (Hall, s/f).

En el Ecuador, una cita del historiador Enrique Ayala nos permite por ejemplo identificar las preocupaciones del gobierno de Eloy Alfaro en torno al qué hacer público, época en la cual: *se robusteció la burocracia central, el Estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencias, centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita. El gobierno central asumió mayor papel en las obras públicas. Mención especial merece la construcción del ferrocarril que unió a Guayaquil con la Sierra, especialmente con la capital* (Ojeda, 2004). Aunque la mención del historiador está referida a la idea centralista del Estado en la época de la Revolución Liberal, nos permite conocer también algunas de las actividades que integraban los servicios públicos en esa época.

Si bien no se cuenta con una referencia histórica completa sobre los servicios públicos en nuestro país, que nos permita determinar las épocas o momentos en que se amplían o diversifican, o por el contrario, se restringen, es claro, como se ha visto en el capítulo anterior, que las décadas del 80 y principalmente la del 90 del siglo pasado, en el marco de los Programas de Reforma, se concreta una reducción significativa del ámbito del qué hacer público. Así, para el año 2007 el empleo público se concentra básicamente en tres Ramas de actividad: *Administración pública, defensa y seguridad social,*

Enseñanza y Actividades de servicios sociales y de salud. La ocupación de las tres Ramas representa el 90,7% del empleo público, según el siguiente cuadro:

Cuadro No. 9
PEA ocupada en el sector público por rama de actividad, según sexo
Año 2007

Rama de actividad	Hombre		Mujer		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Administ. pública y defensa; seguridad social	143,489	54.2	43,869	22.5	187,358	40.7
Enseñanza	76,814	29.0	102,055	52.3	178,870	38.9
Activ. servicios sociales y de salud	14,587	5.5	36,646	18.8	51,233	11.1
Otras ramas	29,975	11.3	12,747	6.5	42,722	9.3
TOTAL	264,865	100.0	195,317	100.0	460,182	100.0

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

Como ya se ha mencionado, la ubicación de hombres y mujeres en el empleo público tiene aún mucho que ver con un orden de género, de acuerdo al cual las mujeres se ubican principalmente en las áreas que representan una extensión de su rol de cuidado en lo doméstico. La rama en la que se encuentra el mayor número de mujeres es la de la *Enseñanza* y cerca de una quinta parte de las mujeres que trabajan en el empleo público lo hacen en las actividades de servicios sociales y de salud. La participación de las mujeres en la Educación y la Salud, como se ha señalado, se asocia con los roles femeninos del cuidado de niñas y niños, personas enfermas y personas mayores.

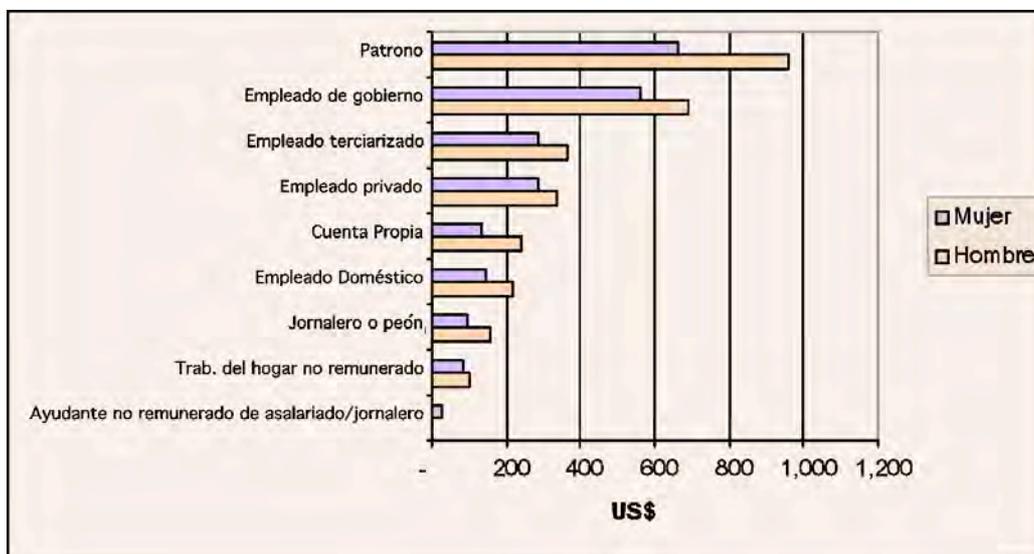
Al analizar, por ejemplo, la participación de las mujeres en la Educación actualmente se habla de una mundialización de los procesos de feminización del magisterio (López, 2002); lo que se confirma con las cifras dadas por un especialista de la UNESCO: *la participación de las mujeres en la docencia se ha seguido acentuando durante los últimos 15 años: pasaron de ser 56% en 1991 a ser 61% en 2004 en el sector primario, mientras que en el nivel medio las mujeres ahora también son mayoría, ya que pasaron de 45% a 52% para los mismos años* (Tello, 2004).

Por otro lado, la rama del sector público en la que se ubican mayoritariamente los hombres es la de la *Administración pública, defensa y seguridad social*, en la cual las Fuerzas Armadas representan cerca de una cuarta parte de la misma y están constituidas en un 98% por hombres.

7. Ingresos laborales promedios del empleo público en relación con otras categorías de ocupación

Los ingresos de la categoría Empleado de gobierno se ubican en segundo lugar entre las diferentes categorías de ocupación del mercado laboral; representan también dos veces más que el ingreso laboral promedio de los empleados privados y terciarizados:

Gráfico No. 14
Ingreso promedio de la PEA ocupada por sexo, según Categoría de ocupación
Año 2007



Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

Aunque las brechas de género en el ingreso se analizan en el siguiente capítulo, es necesario señalar la tendencia inequitativa que presenta tanto el mercado laboral en su conjunto, como el empleo público, de acuerdo a la cual el ingreso de las mujeres es menor que el de los hombres, como se ha podido ver en el gráfico anterior.

Estos datos pueden evidenciar un mejoramiento relativo de las condiciones de ingreso laboral del empleo público en los últimos años en el contexto del mercado laboral; sin embargo, es necesario tener en cuenta que aun se presenta una alta heterogeneidad en las remuneraciones entre las diferentes actividades, existiendo algunas con mejores ingresos que estarían influenciando en un promedio más alto, como se puede ver en el siguiente cuadro, ramas que sin embargo ocupan un porcentaje pequeño de la PEA del empleo público; por el contrario las ramas que se han visto son principales en el sector público, como Administración pública, Enseñanza y Salud presentan ingresos más bajos.

Cuadro No. 10
Ingreso medio laboral mensual en el empleo público por sexo,
según rama de actividad

	Ingreso promedio
Explotación de minas y canteras	1,499
Industrias manufactureras	474
Suministros de electricidad, gas y agua	519
Construcción	1,100
Comercio, reparac. vehíc. y efect. personales	1,194
Transporte, almacenam.y comunicaciones	894
Intermediación financiera	1,685
Administ. pública y defensa; seguridad social	667
Enseñanza	547
Activ. servicios sociales y de salud	686
Otras activ. comunit. sociales y personales	433

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE BRECHAS DE GÉNERO EN EL EMPLEO PÚBLICO

1. La equidad de género como componente imprescindible de la calidad de los servicios públicos

Al parecer, luego de casi tres décadas de debate sobre el papel del Estado y no pocas lecciones aprendidas, actualmente están más claros los retos que enfrenta la gestión pública. En el documento “Diez Falacias Sobre Los Problemas Sociales De América Latina” se considera que *Hoy hay un activo retorno hacia la búsqueda de una visión más equilibrada en el debate internacional de punta sobre el tema del desarrollo y el rol del Estado.* (Kliksberg, 2000). La búsqueda de estas nuevas visiones sin embargo no puede seguirse caracterizando por la ausencia de enfoques fundamentales en el debate, entre ellos el de género.

De manera general, en los países donde se han aplicado procesos de reforma en el sector público, no han sido parte del debate los problemas que existen respecto de la discriminación de género y las condiciones laborales específicas que viven hombres y mujeres; así por ejemplo, se señala que el Informe del Observatorio de los Recursos Humanos en Salud presenta 167 problemas críticos para nueve países de la Región, entre ellos el Ecuador, que los agrupa en: calidad de empleo, productividad del trabajo y calidad de los servicios, formación y capacitación de recursos humanos, y gobernabilidad y conflictividad sectorial, pero que *no existe mención directa o indirecta a los fenómenos de feminización profesional ni a los aportes específicos que pudieran hacerse desde una perspectiva de género* (Rico, 2006, p.186).

En este mismo sentido, de acuerdo a un estudio de la CEPAL, la visión tradicional de calidad del empleo no toma en cuenta un componente principal que es la equidad: *¿Por qué calificar una ocupación como de calidad, aun cuando sea estable y tenga cobertura previsional, si en ella la trabajadora gana un tercio menos que su par varón?* (Rico, 2006, p.73), las autoras se refieren además a otros factores que deben tenerse en cuenta desde la perspectiva de género, como el acoso sexual u hostigamiento laboral, las oportunidades de ascenso profesional, así como las de capacitación.

La Internacional de Servicios Públicos, en su Campaña por Servicios Públicos de Calidad en todo el mundo, incorpora en el concepto de calidad *el derecho a la equidad salarial como un derecho fundamental de las mujeres en el mundo laboral* (Gómez, 2004, p.42). En ningún sentido estos avances afectan la tradicional preocupación de la eficiencia de los servicios y por el contrario potencian su mejor desempeño, a la par que promueven el cumplimiento de los derechos laborales y el principio de la igualdad de oportunidades. Correspondiente con ello, los principios de igualdad y equidad establecidos en el Art.2 de la LOSCCA deben orientar estrategias para identificar y eliminar situaciones de discriminación en relación a la condición de sexo, al igual que frente a condiciones como la etnia, la edad, la opción sexual, las capacidades físicas, entre otras.

2. El papel del Estado en la eliminación de la discriminación de género

En este punto es necesario recordar que el género es una construcción social y económica fundamentada en la diferencia sexual, que se reproduce y recrea de manera permanente en todas las esferas de la vida, configurando un orden o sistema de género. El Estado, como parte constitutiva de este sistema, juega también un papel en el establecimiento de las relaciones de género, a partir de las normas y las culturas institucionales, así como de sus formas de operar; la división sexual del trabajo fundamentada en los roles tradicionales de hombres y de mujeres y la desvalorización del trabajo femenino se encuentran también, por tanto, en las estructuras del empleo público.

De igual forma, el Estado puede incidir, y de hecho es parte de su mandato como garante de derechos, en cambios favorables a la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cuando desde una perspectiva de género, identifica procesos de discriminación, exclusión y violación de derechos y establece políticas y mecanismos de todo orden, para promover su eliminación.

La Plataforma de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, a partir de reconocer el importante rol del Estado en la reproducción o cambio del sistema de género, según lo recoge el documento “La Institucionalidad de Género en el Estado: Nuevas Perspectivas de Análisis” de la CEPAL, establece como sus principales responsabilidades, en coordinación con otros actores, las siguientes:

- *Contrarrestar los mecanismos que generan desigualdad en sus distintos ámbitos de intervención,*
- *Implementar políticas de carácter integral que atiendan a la multicausalidad de la desigualdad de género*
- *Reconocer y favorecer la participación de las mujeres como interlocutoras en distintos espacios públicos e institucionales.*

(Guzmán, 2001, p.19).

A partir de las reflexiones sobre género y Estado en las últimas décadas se concluye que las políticas públicas no son neutras y por el contrario, cuando no parten de reconocer, identificar y visibilizar la condición específica de hombres y mujeres en la sociedad, la cultura, la política y la economía, son ciegas al género, lo que incide en una pérdida de impacto y aún en retrocesos en el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

Por tanto, un primer paso necesario para avanzar en la definición de políticas y acciones en términos de equidad de género en el empleo público, es identificar y visibilizar las condiciones laborales específicas de hombres y mujeres y la existencia, o no, de discriminaciones de género en su interior.

3. Caracterización de género de los grupos ocupacionales

Actualmente, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Empleo (Cuadro No. 11), se presenta en el empleo público una tendencia a la feminización de los grupos de *profesionales científicos y de nivel*

medio y de empleados de oficina, sobre todo en este último grupo, en el cual la relación mujeres/hombres es de 1,85 (es decir, aproximadamente dos mujeres por cada hombre del grupo).

Por el contrario, los grupos de *Fuerzas Armadas* y el de *Operadores de instalaciones y maquinarias* mantienen un carácter básicamente masculino, lo que obedece también a los roles tradicionales de género asignados a los hombres, asociados con la fuerza física y el trabajo pesado. Otros grupos con una composición mayoritaria masculina son los de *Trabajadores de los servicios y comerciantes*, *Oficiales operarios y artesanos* y *Trabajadores no calificados*.

Para el grupo de personal directivo el indicador de desigualdad es de 0,84 (número de mujeres/número de hombres) y la brecha de género es de 0,16 (1-0,84). Aunque la situación ideal es la paridad en los niveles directivos de la gestión pública, las cifras actuales evidencian avances en la participación de las mujeres en puestos directivos en el empleo público en su conjunto, sobre todo si lo relacionamos con la desigualdad de género que existe en este grupo ocupacional en el mercado laboral en su conjunto, que es de 0,60 (INEC, SIEH, 2007) (es decir, por cada 100 hombres, hay 60 mujeres en el grupo de personal directivo), estableciéndose una brecha de 0,40.

Cuadro No. 11
Composición por sexo de los Grupos de Ocupación en el empleo público
Año 2007

	Hombre		Mujer		TOTAL
	Número	%	Número	%	
Fuerzas Armadas	33815	98.1%	653	1.9%	34,468
Personal direct./admin. pública y empresas	17105	54.9%	14074	45.1%	31,178
Profesionales científicos e intelectuales	78745	47.5%	87108	52.5%	165,853
Técnicos y profesionales de nivel medio	28335	43.4%	36974	56.6%	65,309
Empleados de oficina	18045	35.0%	33455	65.0%	51,500
Trabajad. de los servicios y comerciantes	30877	66.0%	15875	34.0%	46,752
Oficiales operarios y artesanos	12079	89.2%	1460	10.8%	13,538
Operadores de instalac. máquinas y montad.	21634	96.8%	720	3.2%	22,354
Trabajadores no calificados	24232	82.9%	4998	17.1%	29,230
Total	264865	57.6%	195317	42.4%	460,182

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.

Elaboración: Propia.

En el empleo público en su conjunto, las mujeres estarían por tanto ubicadas fundamentalmente en los grupos de empleo calificado, lo cual, como se verá más adelante, tendría una estrecha relación con los niveles de instrucción de las mujeres de este sector laboral. La ubicación de los hombres es más diversificada entre los diferentes grupos ocupacionales y los grupos de menor calificación están mayoritariamente constituidos por hombres. Es necesario tener en cuenta la relación que tendría la ubicación en los grupos ocupacionales con los diferentes tipos de régimen laboral del sector público, de acuerdo a los cuales, se diferencia a los/as empleados/as que están bajo el régimen de la LOSCCA y a trabajadores, hombres y mujeres, que están bajo la normativa del Código del Trabajo; así, las mujeres estarían fundamentalmente bajo el régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa,

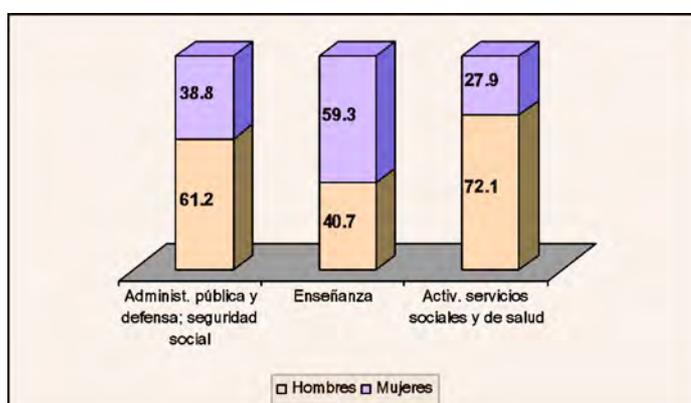
mientras que el segundo régimen laboral estaría constituido básicamente por hombres, lo que sin embargo sería necesario establecerlo de manera más aproximada a partir de registros administrativos que establezcan el tipo de contrato de empleados/as y funcionarios/as.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la distribución de hombres y mujeres en los diferentes grupos, guarda también relación con el estrato social y aunque la fuente estadística no permite establecer un cruce con esta variable, se podría definir hipotéticamente, que el empleo público brinda mayores oportunidades a mujeres de estratos medios con acceso a educación, mientras que en el caso de estratos de mayor pobreza con menor educación, las mujeres tienen menores oportunidades de trabajo que los hombres, dado el carácter fundamentalmente masculino de los trabajos no calificados del sector público. Ello puede tener relación por ejemplo, con la baja incorporación de mujeres indígenas que se señaló en un acápite anterior, las que constituyen el grupo poblacional más excluido históricamente del acceso a la educación y la formación profesional.

En tanto el acceso a la toma de decisiones ha sido tradicionalmente un ámbito de exclusión de las mujeres, es interesante analizar de manera más desagregada el grupo de ocupación *Personal directivo* y la composición por sexo que presenta en las tres ramas principales del empleo público (ver Gráfico No.15), de acuerdo a lo cual se encuentra de manera particular una fuerte segmentación vertical, que desfavorece a las mujeres en la rama de *Actividades de servicios sociales y de salud*: el 72% de este grupo de ocupación está constituido por hombres, a pesar que, como se ha visto, existe una composición mayoritaria de mujeres en esta rama y, sobre todo, que existe aproximadamente el doble de mujeres que de hombres ocupadas en la misma (49.455 mujeres frente a 27.514 hombres), que tienen un nivel de instrucción superior.

Las ramas de la Administración pública y la Enseñanza presentan, por el contrario, una mayor correspondencia entre la composición por sexo del personal directivo y los niveles de participación e instrucción por sexo.

Gráfico No. 15
Composición por sexo del Grupo ocupacional Personal directivo de la Administración y Empresas Públicas, según ramas de actividad seleccionadas / Año 2007



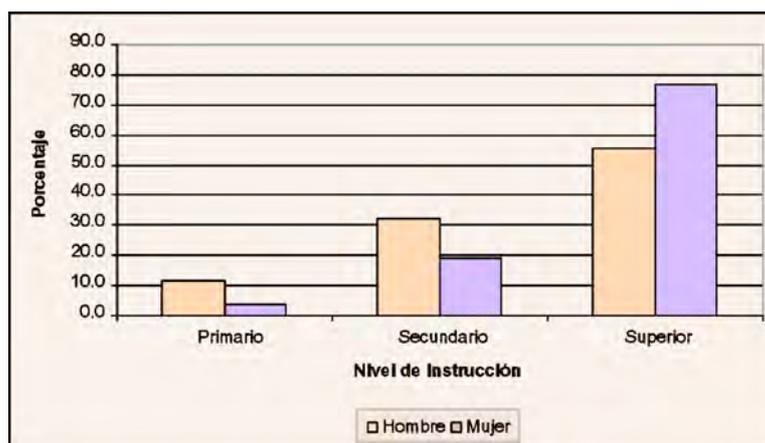
Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
Elaboración: Propia.

4. Niveles de instrucción de hombres y mujeres

El acceso de las mujeres a la educación y al mejoramiento profesional parecen ser determinantes en los avances del empleo público en términos de inserción laboral de las mujeres y acceso a niveles profesionales y de decisión.

Según las estadísticas de empleo del año 2007 en las que se basa el análisis de este capítulo (Ver Gráfico No.16), el 77% de las mujeres que se encuentran en el empleo público tienen educación superior, mientras este porcentaje en el caso de los hombres es de 55,4% y existe, en contrapartida, un mayor número de hombres que de mujeres, con educación primaria y secundaria.

Gráfico No. 16
Distribución de la PEA ocupada en el empleo público,
según principales niveles de instrucción
Año 2007
(Porcentajes)



Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
Elaboración: Propia.

Los mayores niveles de instrucción de las mujeres en este caso, se corresponden con un patrón que se identifica en los diferentes sectores a nivel de los países latinoamericanos de acuerdo al estudio “Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina”, según el cual en la mayoría de ramas las mujeres presentan una mayor educación que los hombres, concluyendo lo siguiente: *Esta información, si bien reafirma la conclusión de múltiples estudios sobre el hecho de que la educación es un factor crucial para el ingreso femenino al trabajo remunerado, también sugiere como la otra cara de la moneda, que a diferencia de las mujeres, los hombres no necesitan educación para insertarse en el mercado laboral* (Rico, 2006, p.76).

Efectivamente, en el empleo público del País, los diferentes niveles de instrucción presentados por hombres y mujeres se explican en parte por la mayor cantidad de hombres en los grupos de ocupación de menor calificación; sin embargo, de otro lado, no guardan relación con el número mayor de

hombres en puestos de dirección, al menos si se espera que estos sean definidos con base en el mérito, y, dentro de él, en los niveles de educación.

5. Identificación de brechas de género en el ingreso

Como se señaló en el primer capítulo, el Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece el principio de igual remuneración para trabajo de *igual valor para la mano de obra femenina y la mano de obra masculina*, para proteger el ejercicio de los derechos laborales sin discriminación de sexo. Este principio, que ha sido ratificado por nuestro país y recogido constitucionalmente en el Ecuador, implica no solamente una protección a las mujeres para que reciban una remuneración igual a la de los hombres, cuando desempeñan un mismo trabajo, sino que implica reconocer, como lo explica la ISP, la misma remuneración a trabajos que, *aunque diferentes, son equivalentes en sus requerimientos y tienen el mismo valor o importancia* (IE/ISP, 2005). Es importante también recalcar que el Convenio 100 de la OIT, al hacer referencia a la mano de obra femenina y la mano de obra masculina, busca la aplicación de este principio no solamente a trabajos individuales, sino a la equidad salarial que debe existir en el mercado laboral en su conjunto. A partir de ello la segmentación horizontal del mercado laboral, de acuerdo a la cual, las actividades tradicionalmente femeninas tienen remuneraciones menores que las actividades tradicionalmente masculinas, violenta de manera persistente este principio fundamental de los derechos laborales.

En la Recomendación número 90 sobre Igualdad de Remuneración, promulgada por la Conferencia General de la OIT el 29 de junio de 1951, en su primer artículo, se hace hincapié en la aplicación de este principio al empleo público:

1. *Deberían adoptarse medidas adecuadas, previa consulta a los representantes de las organizaciones interesadas de trabajadores, o, si dichas organizaciones no existen, previa consulta a los trabajadores interesados, a fin de:*
 - a) *garantizar la aplicación del principio de la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de la administración pública central;*
 - b) *promover la aplicación de ese principio a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de las administraciones de los Estados unitarios o de las provincias de un Estado federal y en las administraciones locales, cuando la fijación de las tasas de remuneración sea de la competencia de estas diversas autoridades públicas.*

En la práctica, sin embargo, uno de los patrones más resistentes a cambios favorables a la equidad de género es el del acceso a los recursos y particularmente el de los ingresos laborales. En el Ecuador, según cifras del año 2006 (INEC, SIEH) el ingreso promedio de las mujeres representa un 78% del ingreso promedio de los hombres; es decir que, por cada 100 dólares que reciben los hombres como ingreso medio laboral, las mujeres reciben solamente 78 dólares. La inequidad de género en los ingresos laborales en el país se presenta frente a cualquier variable que se estudie: edad, etnia, o territorio. Lamentablemente, el empleo público no es una excepción en este sentido; en éste, el ingreso

medio laboral de las mujeres representa un 82% del ingreso de los hombres (Cuadro No.12) y en el área rural se profundiza. Por otro lado, las diferencias de ingresos entre el área urbana y rural, son también indicativas de la necesidad de políticas que promuevan oportunidades laborales más equitativas entre estos dos territorios.

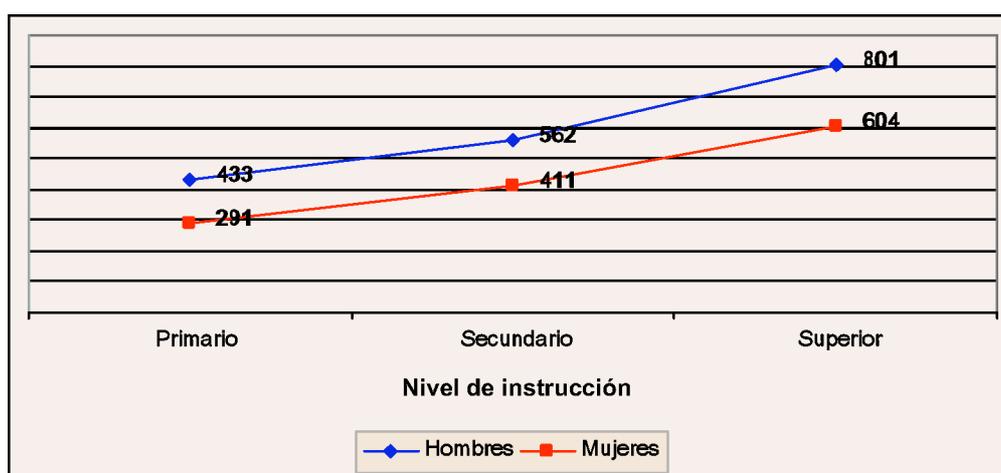
Cuadro No. 12
Ingreso medio laboral de la PEA ocupada en
el empleo público por sexo, según área
Año 2007

	Hombres	Mujeres	% mujeres/hombres
Area Urbana	710	585	82.4
Area Rural	449	336	74.8
Total Nacional	677	555	81.9

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

Los mayores niveles de educación de las mujeres no resultan un factor suficiente para eliminar las brechas de género en el ingreso laboral. Así, se presentan brechas en todos los niveles de instrucción, y, en el nivel de instrucción superior se encuentra la diferencia más grande (197 dólares), como se puede establecer a partir de los datos del siguiente gráfico:

Gráfico No. 17
Ingreso laboral promedio de la PEA ocupada en el empleo público por sexo,
según principales niveles de instrucción Año 2007
(Dólares)

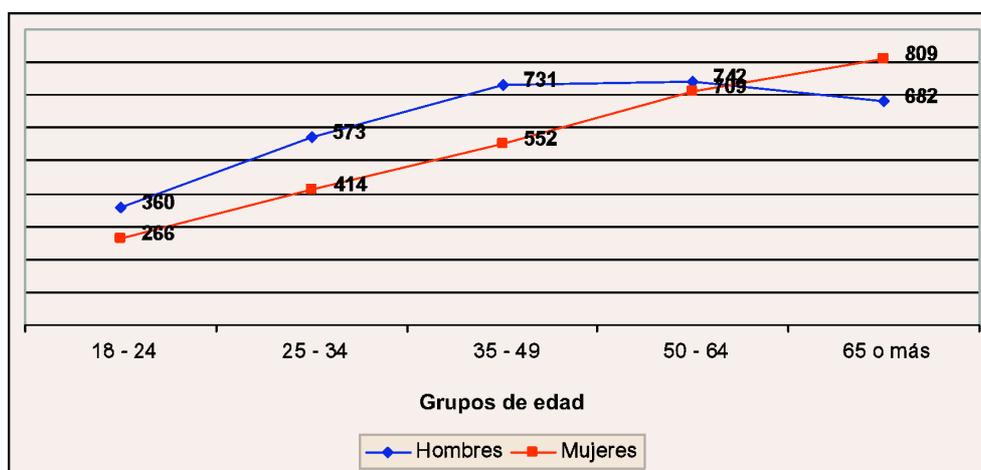


Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

Parece irrefutable que los avances en el mayor acceso de las mujeres a la educación y en un incremento progresivo de la entrada de las mujeres al mercado laboral, no se traducen de manera automática en una equidad económica para ellas. Ello podría ser consecuencia de lo que la autora Nancy Fraser denomina como el *dilema entre la redistribución y el reconocimiento*, respecto de lo cual señala lo siguiente: *Las exigencias de cambio cultural se mezclan con las exigencias de cambio económico, tanto dentro de los movimientos sociales como entre ellos. Sin embargo, las pretensiones basadas en la identidad tienden a predominar cada vez más, en tanto que las perspectivas de redistribución parecen retroceder. El resultado es un campo político complejo con poca coherencia programática.* Desde la economía feminista, se señala también que la concepción que ha predominado sobre el género se basa en la construcción cultural, desconociendo que existe también una base material económica que excluye a las mujeres del acceso a los recursos. Para Lourdes Benería, *Esta perspectiva contribuyó a la disminución –y a menudo olvido- de la dimensión económica en la teoría feminista* (Benería, s/f, p.35). Ello demanda una mayor atención, tanto desde las propuestas de los movimientos de mujeres, como desde el Estado, de trabajar de forma integral en cambios culturales y económicos que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Los datos sobre ingreso laboral de acuerdo a la edad confirman la brecha de género en los diferentes grupos, aunque en el grupo de más de 65 años esta brecha desfavorece a los hombres. Las diferencias en el ingreso medio laboral entre los diferentes grupos de edad podrían explicarse por los componentes de años de servicios o antigüedad en la remuneración que existió hasta la promulgación de la LOSCCA, sin embargo es importante profundizar en cuáles están siendo los factores que determinan la relación menor edad-menor ingreso, para promover una mayor equidad entre los diferentes grupos de edad.

Gráfico No. 18
Ingreso laboral promedio de la PEA ocupada en el empleo público por sexo,
según grupos de edad
Año 2007
(Dólares)



Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

La correlación entre las diferentes variables que se analizan y las brechas de género en el ingreso carecen de una lógica visible y evidencian prácticas discriminatorias sexistas en el empleo público, cuyas bases normativas, culturales y operativas es necesario sean identificadas y corregidas.

La teoría de género permite reconocer que el factor invisible que está en la base de los resultados de brechas de género en el ingreso es la desvalorización cultural y económica del trabajo femenino, que subyace a los sistemas de valoración y remuneración en el mercado laboral, así como la existencia de patrones de discriminación sexista en los sistemas de selección, promoción y evaluación del mismo. La segmentación horizontal y vertical por género del mercado laboral, y en este caso del empleo público, es una expresión de ello; recordemos que la primera está referida a la ubicación laboral de hombres y mujeres en ramas de actividad (segmentos del mercado) acorde con los roles tradicionales de género (en el caso de las mujeres aquellas que representan principalmente la extensión del trabajo de cuidado), pero además marcada por el menor valor que se otorga a las ramas tradicionalmente femeninas, frente a las ramas tradicionalmente masculinas; por su parte, la segmentación vertical, implica que en un mismo sector o rama de actividad, las mujeres ocupan los niveles y escalas remunerativas más bajos. Frente al tema de la segmentación de género del mercado laboral, el documento “Memorándum sobre igual retribución para un trabajo de igual valor” señala: *La segregación ocupacional existente en los empleos –hombres y mujeres no realizan las mismas tareas ni acceden a los mismos puestos de trabajo y profesiones-, contribuye a perpetuar la realización de valoraciones diferentes y subjetivas para los puestos de trabajo masculinos y femeninos y es ésta es una de las razones de la persistencia de importantes disparidades en los niveles salariales.* (Secretaría Confederal de la Mujer, 1998, p. 8).

Históricamente las teorías económicas incidieron en la falsa concepción dicotómica entre trabajo productivo y trabajo reproductivo, otorgando un valor económico sólo al primero (Benería, s/f); de ello resulta también que los trabajos asociados con actividades consideradas como una extensión de lo doméstico, como el cuidado de la salud, han sido tradicionalmente subvalorados y quienes han accedido mayoritariamente a ellos son las mujeres, acorde con los roles de género.

Desde el principio de la desvalorización cultural de lo femenino del sistema de género se explica, por otro lado, por qué aquellos trabajos que se feminizan en el tiempo son menos valorizados, un ejemplo en este sentido se lo encuentra en la docencia, en la que puede verse que los niveles en que priman las mujeres, como el parvulario o primario, tienen menores remuneraciones y también menor prestigio social, que el nivel secundario, en el que priman los varones. Refiriéndose al sector Salud, el Consejo Internacional de Enfermeras señala lo siguiente: *estudios de valor comparable han mostrado que, en promedio, los trabajos en que predominan las mujeres se pagan un 15% menos que los trabajos en que predominan los hombres y que requieren niveles comparables de capacidades, esfuerzo y responsabilidad* (CIE, 2004).

De esta manera, si comparamos entre sí las tres ramas de actividad principales del empleo público se constata menores ingresos laborales en el caso de las actividades ocupadas mayoritariamente por mujeres, que son la Enseñanza y la Salud, como lo presenta el siguiente cuadro:

Cuadro No. 13
Ingreso medio laboral de la PEA ocupada en
el empleo público por sexo, según ramas de actividad seleccionadas
Año 2007

	Hombres	Mujeres	% mujeres/hombr
Administ. pública y defensa; seguridad social	680	654	96.1
Enseñanza	606	489	80.7
Activ. servicios sociales y de salud	817	555	67.9
Total	691	561	81.2

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

Por otro lado, la brecha de género en los ingresos más fuerte se encuentra en la rama de Actividad *Servicios sociales y de salud*, asociada a la segmentación vertical que hemos visto se produce en este sector. En Educación, por el contrario, a pesar de que el grupo de personal directivo está constituido por una mayoría de mujeres, se identifica también una brecha de género en el ingreso. En la Administración pública, la participación significativa de hombres en trabajos de menor calificación contribuiría a una brecha de género en los ingresos menor que en las otras ramas, sin embargo, también llama la atención que exista esta brecha, cuando las mujeres se ubican principalmente en los grupos más calificados.

De acuerdo con los datos de ingresos por grupos ocupacionales (ver Cuadro No.14), las brechas de género en el ingreso en las diferentes ramas y niveles de instrucción se estarían originando básicamente en dos grupos: el de *Profesionales Científicos e Intelectuales*, en el cual la relación de ingresos mujeres/hombres es del 65% (lo que arroja una brecha del 35%) y que probablemente es el que incide en la brecha de género en los ingresos del nivel de instrucción superior, y, en segundo lugar, en el grupo de *Trabajadores de los Servicios y Comerciantes*, con una relación de 59,3% y una brecha de 40,7%, que probablemente está incidiendo a su vez en las brechas de ingreso en niveles de instrucción secundaria y primaria. (No se menciona el grupo de *operadores de instalación de maquinarias*, en tanto el número de mujeres que participan en el es poco significativo y no tendría por tanto mayor peso en la brecha general).

En los demás grupos ocupacionales la brecha es poco significativa y en los grupos de *Fuerzas Armadas y Personal directivo* se presenta prácticamente una equidad en los ingresos.

Cuadro No. 14
Ingreso medio laboral de la PEA ocupada en
el empleo público por sexo, según grupo de ocupación
Año 2007

	Hombres	Mujeres	% mujeres/hombr
Fuerzas Armadas	851	850	99.9
Personal direct./admin. pública y empresas	1,039	1,034	99.5
Profesionales científicos e intelectuales	877	574	65.5
Técnicos y profesionales de nivel medio	497	485	97.5
Empleados de oficina	574	559	97.2
Trabajad. de los servicios y comerciantes	580	344	59.3
Oficiales operarios y artesanos	468	461	98.5
Operadores de instalac. máquinas y montad.	524	370	70.7
Trabajadores no calificados	341	324	95.2
Total	691	561	81.2

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

6. Brechas de género en otras condiciones laborales

6.1. Tipo de contrato

La clasificación de tipo de contrato a la que se hace referencia es la que aplica la Encuesta de Hogares del INEC al mercado laboral en su conjunto, y no tiene necesariamente una relación directa con la clasificación que se aplica en el sector público, según la cual existen los/as empleado/as bajo la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, los trabajadores y las trabajadoras sujetos/as al Código del Trabajo, y otros regímenes laborales. Tomando en cuenta ello, los datos que se presentan (ver Cuadro No.15) permiten únicamente diferenciar la estabilidad de la contratación para la población ocupada en el sector público en general, de acuerdo a la cual igual porcentaje de hombres que de mujeres (76%) cuenta con nombramiento.

Las diferencias más importantes en el tipo de contrato se presentan al analizar este indicador por grupos de edad, siendo los más jóvenes (18 a 35 años) los que están mayormente sujetos a contratos temporales y de este grupo en mayor medida las mujeres. Las opciones que estaría ofreciendo el empleo público para los y las jóvenes, como vemos, serían de menor estabilidad, además que, como se vio anteriormente, representan los menores ingresos en cuanto a grupos de edad.

Cuadro No. 15
PEA ocupada en el empleo público por sexo, según tipo de contrato
Año 2007
(Porcentajes)

Grupos de edad	Hombre				Mujer			
	Nombramiento	Contrato permanente/ indefinido	Contrato temporal u ocasional	Total	Nombramiento	Contrato permanente/ indefinido	Contrato temporal u ocasional	Total
18 a 25 años	46.8	12.7	40.5	100	33.8	17.7	48.6	100
26 a 35 años	72.5	11.5	16.0	100	60.1	13.6	26.3	100
36 a 45 años	75.4	8.9	15.8	100	76.2	6.1	17.7	100
46 a 55 años	79.6	9.3	11.1	100	89.6	7.9	2.5	100
56 años y más	85.7	6.3	8.0	100	94.2	2.3	3.4	100
Total	75.8	9.3	14.9	100	75.7	8.7	15.7	100

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

6.2. Seguridad Social

Según los datos de la Encuesta de Empleo del 2007, la normativa laboral sobre el aseguramiento de los/as empleados/as y trabajadores/as del sector público no se estaría cumpliendo en su totalidad y aún menos en el caso de las mujeres, ya que estarían siendo asegurados/as por el Estado (se toma en cuenta el aseguramiento del IESS, el ISSFA y el ISSPOL, no se incluye el Seguro Voluntario ni el Seguro Campesino, ya que no son pagados por el empleador) el 91,5% de los hombres, y el 86,3% de las mujeres.

Cuadro No. 16
PEA ocupada en el empleo público por sexo,
según acceso al derecho a la seguridad social
Año 2007

	Si tiene seguro*		No tiene seguro	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
18 a 25 años	65.7	65.4	34.3	34.6
26 a 35 años	89.3	74.5	10.7	25.5
36 a 45 años	94.4	86.1	5.6	13.9
46 a 55 años	93.8	95.3	6.2	4.7
56 años y más	96.9	98.4	3.1	1.6
Total	91.5	86.3	8.5	13.7

* Incluye IESS, ISSFA e ISSPOL

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

La temporalidad de los contratos mantiene una relación directa con el acceso a la seguridad social, siendo los jóvenes los que tienen un menor acceso a la seguridad social y también se observa un mayor porcentaje de mujeres, que de hombres, que no gozan de este derecho. A saber, existirían ciertos tipos de contratos temporales, como los de Consultoría, en los que no está estipulado legalmente el pago de la seguridad social, sin embargo los porcentajes de jóvenes, hombres y mujeres, de 18 a 25 años y también el de mujeres de 26 a 35 años, que no gozan del derecho a la seguridad social son bastante altos, como para inferir que caerían dentro de esta contratación, por lo que sería necesario identificar con mayor precisión las razones que están generando esta exclusión.

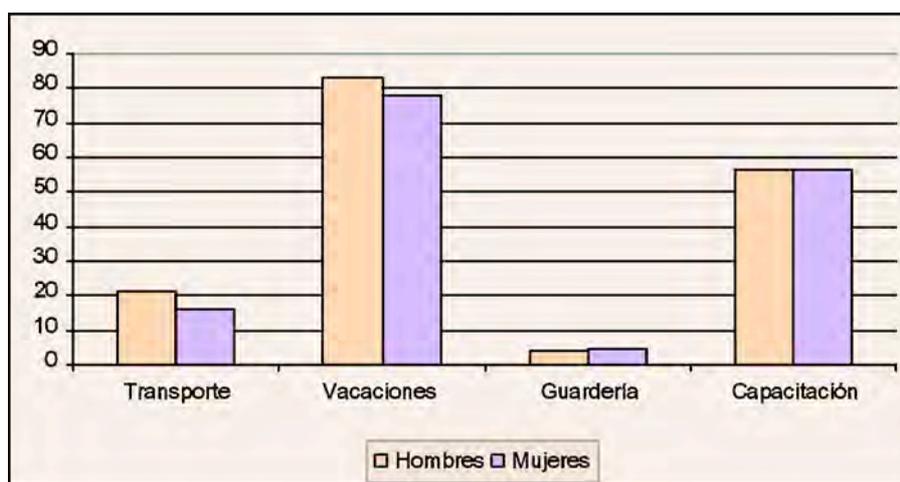
De los indicadores que se ha analizado, la población más joven del empleo público presenta los menores salarios, las menores condiciones de estabilidad y es en la que se encuentra mayor porcentaje de personas no aseguradas, existiendo además brechas de género desfavorables a las mujeres; por lo que cabría preguntarse si de alguna manera en el empleo público se ha generado también formas específicas de precarización laboral, como ha sucedido con el empleo privado, bajo las medidas de flexibilización y desregulación laboral, en los últimos veinte años.

6.3. Otras condiciones laborales

Determinados derechos laborales que son estipulados en el Código del Trabajo para todos/as los/as trabajadores/as, se tornan difusos en las regulaciones del empleo público o en algunos casos quedan sujetos a la disponibilidad institucional de recursos. Así, según se puede observar en el Gráfico No.19, sólo el derecho a vacaciones se estaría cumpliendo en forma mayoritaria, aunque no es comprensible tampoco porque no se cumple en su totalidad. Por el contrario, otros derechos como el de transporte y de guardería se cumplen para un porcentaje muy bajo de la población ocupada; para este último caso, cabe recordar que el porcentaje de mujeres en el empleo público en edad reproductiva (entre 18 y 35 años) es de aproximadamente un 25%. Los dos derechos se tornan particularmente sensibles desde un enfoque de género al relacionarlos con el uso del tiempo de las mujeres y la carga de trabajo global, que incluye el trabajo doméstico, que como se verá más adelante, no deja de ser parte de las responsabilidades predominantemente femeninas, aun cuando cumplan también un rol de provisión de ingresos en sus hogares.

En el caso del transporte y las vacaciones un porcentaje menor de mujeres que de hombres estaría gozando de estos derechos, mientras que en el caso de la capacitación se presenta una igualdad de oportunidades, aunque queda un alto porcentaje de hombres y mujeres fuera de este derecho.

Gráfico No. 19
PEA ocupada en el empleo público que
percibe derechos laborales, por sexo
Año 2007
(Porcentajes)



Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

7. Brechas de género en la carga global de trabajo

La organización social no ha respondido a los cambios ocurridos en el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, replanteando de manera correspondiente una corresponsabilidad en el trabajo doméstico y de cuidados de personas en el hogar. La igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el acceso y condiciones laborales, implica por tanto una mirada más integral al funcionamiento de la economía y la sociedad, que incluya también la esfera de la producción de bienes y servicios en el hogar, ya que precisamente la dedicación de tiempo al trabajo doméstico²⁸ resta oportunidades a las mujeres para su acceso y participación laboral.

En el caso del empleo público, hombres y mujeres cumplen con jornadas completas de trabajo, y deben adecuar esta dedicación de tiempo a las responsabilidades en el trabajo de cuidado del hogar; sin embargo los tiempos que se invierten en este trabajo son bastante mayores para las mujeres. Así, de acuerdo a los datos del Cuadro No.17, los hombres dedican en promedio 9.8 horas semanales al trabajo doméstico, mientras que las mujeres dedican en promedio 24 horas a la semana a este mismo trabajo. Partiendo de la jornada laboral establecida en el Ecuador, que es de 40 horas, los hombres

²⁸ Recogemos en este caso la siguiente definición de Corina Rodríguez: el trabajo de cuidado o doméstico se refiere al conjunto de actividades realizadas en y para la esfera doméstica con la finalidad de asegurar la reproducción cotidiana de sus miembros; de acuerdo a la autora, no se incluye aquellas actividades que no pueden ser delegadas a una tercera persona, que se las realiza para el cuidado personal, como comer, alimentarse, o para la recreación personal, como ver televisión y escuchar música.

tendrían una carga global de trabajo²⁹ de 49.8 horas a la semana, en tanto que las mujeres trabajarían 64 horas a la semana. Precisamente, en algunos casos, esta mayor dedicación al cuidado del hogar, entra en juego en las decisiones de capacitación o formación y en las de asumir cargos de mayor responsabilidad, así como también en las oportunidades de participación en organizaciones laborales. Para las mujeres mayores de 35 años, la actividad doméstica que les demanda mayor número de horas es la preparación de alimentos, mientras que para las más jóvenes es el cuidado de niños/as. Las mujeres que tienen mayor dedicación al trabajo doméstico son las del grupo de edad de entre 35 a 49 años (25.7 horas a la semana). Los hombres más jóvenes, principalmente los del grupo de edad de entre 25 y 34 años, son los que participan más en el trabajo doméstico. En promedio las actividades a las que dedican mayor tiempo los hombres son las actividades de arreglo de casa, cuidado de niños/as y compras.

Cuadro No. 17
Tiempo promedio semanal (horas) dedicado al trabajo no remunerado
por grupos de edad y sexo
Año 2007

	Preparación de alimentos		Cuidado de niños, ancianos		Ayudar en tareas escolares		Arreglo de casa		Compras		Arreglo de ropa	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
18 - 24	1.3	6.3	2.2	7.6	0.4	1.3	2.2	4.6	1.2	1.0	0.9	3.2
25 - 34	1.7	6.6	3.9	6.6	1.0	2.8	2.8	4.0	1.5	1.4	0.9	3.0
35 - 49	1.7	8.6	2.1	3.4	2.4	3.5	2.3	4.9	1.6	1.8	0.8	3.5
50 - 64	1.1	8.8	0.7	1.6	1.1	1.3	2.1	4.9	1.9	1.9	0.8	3.1
65 o más	1.4	7.2	0.4	1.0	0.7	0.2	2.8	3.8	2.6	1.6	0.8	2.1
Total	1.5	8.1	1.9	3.7	1.5	2.5	2.3	4.7	1.7	1.7	0.9	3.2

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.

Elaboración: Propia.

La dedicación al trabajo doméstico de las mujeres, particularmente la actividad de preparación de alimentos, como vemos en el Cuadro No.18, no se reduce aún cuando ellas ocupen puestos de mayor calificación o incluso de nivel directivo. La menor dedicación de las mujeres en el caso de Fuerzas Armadas y Operadores de Instalaciones y Maquinaria podría tener relación con una demanda específica de estos grupos de ocupación de realizar trabajos apartados del lugar de residencia o de horas extras de trabajo, sin embargo, se requeriría conocer a mayor profundidad qué factores determinan esta participación, que aparece como bastante menor a la de las mujeres de los otros grupos.

En el caso de los hombres, su dedicación a las actividades seleccionadas no sobrepasa en promedio las 2 horas semanales; alrededor de este parámetro se observa una mayor dedicación de tiempo *al cuidado de los hijos y a la ayuda en tareas escolares* en los casos de empleados profesionales, que en los casos de empleados de grupos menos calificados.

²⁹ La carga global de trabajo se obtiene sumando las horas dedicadas al trabajo extra doméstico más las horas dedicadas al trabajo doméstico.

Cuadro No. 18
Tiempo promedio semanal (horas) dedicado al trabajo no remunerado
por grupos de ocupación y sexo
Año 2007

Grupo de Ocupación	Preparación de alimentos		Cuidado de niños, ancianos		Ayudar en tareas escolares	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Fuerzas Armadas	1.44	2.00	2.57	2.40	2.23	1.60
Personal direct./admin. pública y empresas	0.78	6.16	2.50	2.85	1.70	3.07
Profesionales científicos e intelectuales	1.37	8.25	1.66	3.70	1.80	2.85
Técnicos y profesionales de nivel medio	1.70	10.05	2.49	4.95	1.17	2.64
Empleados de oficina	1.70	6.23	2.94	2.80	1.39	1.82
Trabajad. de los servicios y comerciantes	1.81	8.81	1.81	4.39	0.91	1.59
Oficiales operarios y artesanos	1.54	6.66	1.05	0.00	1.22	0.18
Operadores de instalac. máquinas y montad.	1.16	1.40	1.34	0.32	0.82	0.75
Trabajadores no calificados	1.96	7.83	1.51	2.20	0.86	2.60
Total	1.48	8.07	1.96	3.69	1.48	2.51

Fuente: INEC - Sistema Integrado de Encuestas de Hogares - SIEH. Noviembre 2007.
 Elaboración: Propia.

En ausencia de políticas que permitan “conciliar” o “acoplar”³⁰ el trabajo doméstico y el trabajo extra doméstico y promuevan una participación equitativa de hombres y mujeres en el trabajo del hogar, las mujeres extienden cotidianamente su jornada laboral, y tienen menores tiempos de descanso, ocio y recreación; pero además, como ya se ha señalado, se reducen sus oportunidades de participación en otros ámbitos que favorezcan su desarrollo.

De esta forma, el uso del tiempo se constituye en un indicador necesario de incorporar al momento de pensar en políticas y acciones que promuevan la equidad de género en el ámbito laboral y particularmente en el empleo público.

8. Análisis de género del empleo en la administración pública en los niveles central, provincial y municipal

8.1. Elementos metodológicos sobre la base de datos que se analiza

Las estadísticas nacionales que se han revisado permiten conocer el comportamiento general del empleo público en el país en cuanto a las diferencias de género y las brechas que en este sentido se presentan; sin embargo, es importante avanzar además en un análisis particular de los diferentes ámbitos del sector público, sean estos sectores, niveles de gobierno o tipos de instituciones, que permita caracterizar la situación laboral específica de hombres y mujeres en cada caso. Ello posibili-

³⁰ En el documento *El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas* (Flavia Marco, Serie Mujer y Desarrollo No. 89, CEPAL, Santiago de Chile, 2007) su autora plantea lo siguiente: “En la literatura se continúa hablando de conciliación o compatibilización para aludir a las soluciones del conflicto familia-trabajo que experimentan las mujeres, pero “acoplar” parece ser más adecuado, ya que los dos primeros términos aluden a dos espacios opuestos que deben ser ajustados entre sí por las mujeres. En cambio, según la Real Academia Española (2007) acoplar es ‘unir entre sí dos piezas o cuerpos que se ajusten exactamente. Ajustar una pieza al sitio donde deba colocarse’. Se trata entonces de que mercado de trabajo y familia dejen de ser opuestos, de que cada uno tenga su lugar y su tiempo en la vida de varones y mujeres (Marco y Rico, 2007).”

tará conocer cuánto se ha avanzado, o no, en cambios institucionales proclives a la equidad de género, así como determinar las políticas necesarias para eliminar aquellos mecanismos culturales y/o administrativos que estén generando discriminación de género, que afectan la vida laboral de quienes trabajan en el sector público y por tanto inciden en la menor calidad de los servicios.

Los Registros Administrativos de la SENRES³¹, aunque tienen determinadas limitaciones metodológicas, en tanto no son levantados con fines de análisis estadístico sino de gestión administrativa, presentan un gran potencial en el sentido señalado, en tanto permiten precisamente la disponibilidad de datos a nivel institucional y contienen además información específica que no se encuentra en los Censos o Encuestas de Hogares.

En este caso, se analizará los datos del Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones Públicas de la SENRES, cuya información corresponde a Diciembre del 2007. De las instituciones que cumplieron con el envío de la información, se procesó la información correspondiente a Ministerios, Municipios y Consejos Provinciales, teniendo el siguiente universo de datos:

Entidad	Número de instituciones que constan en la base del Distributivo SENRES que se analiza	Número de funcionarios/as	% de entidades respecto del total existente en el país
Ministerios	13	4.965	52%*
Municipios	92	10.332	42%
Consejos Provinciales	13	2.996	59%**
TOTAL	118	18.348	

* En el total se incluyeron los Ministerios de Coordinación.

** No se ha tomado en cuenta las dos nuevas provincias (Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas), por cuanto su estructura está en proceso de constitución.

A partir de la aprobación de la LOSCCA, y su mandato de unificación y homologación salarial, la SENRES establece en el año 2004 la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas de 14 grados³², así como la estructura de puestos del nivel jerárquico superior. La homologación a esta Escala, por parte de las entidades públicas que determina la Constitución y el Art.102 de esta Ley debería completarse hasta el año 2009.

El Distributivo que se analiza contiene la información sobre denominación del puesto y remuneración mensual unificada, en función de las Escalas expedidas por la SENRES a partir de las siguientes Resoluciones³³ :

³¹ Ver Informe de procesamiento del Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones de la SENRES para el período 2007-2008 (Anexo No. 4)

³² Resolución No. SENRES 2004-000186 publicada RO No.463 de 17 de noviembre de 2004.

³³ En fechas posteriores a las Resoluciones que se señalan, han existido nuevas modificaciones en las Escalas, que sin embargo no entran como referencia en el Distributivo que se analiza.

1. Resolución No. SENRES-2007-00007, publicada en el Registro Oficial No. 19 de 9 de febrero de 2007, que establece la nueva Escala Jerárquica Superior, que rige desde el 1 de enero de 2007:

GRADOS	RMU USD
9	5.000
8	4.900
7	4.800
6	4.670
5	3.885
4	3.220
3	2.700
2	2.250
1	1.850

2. Resolución No. SENRES-2007-000048 publicada en el Registro Oficial No. 122 de 9 de julio de 2007, que establecía la nueva Escala 14, que rigió desde el 1 de enero de 2007, hasta diciembre del mismo año

GRUPO OCUPACIONAL	GRADO	RMU USD
Auxiliar de Servicios	1	395
Asistente Administrativo A	2	415
Asistente Administrativo B	3	439
Asistente Administrativo C	4	468
Técnico A	5	500
Tecnico B	6	545
Profesional	7	595
Profesional 1	8	660
Profesional 2	9	725
Profesional 3	10	800
Profesional 4	11	895
Profesional 5	12	1.022
Profesional 6	13	1.215
Director técnico de área	14	1.340

8.2. Ministerios³⁴

En el grupo de Ministerios que se analiza, el 54,1% de sus funcionarios/as, que trabajan bajo la Escala 14, son hombres y el 44,6% son mujeres³⁵.

De acuerdo a la información de la Base SENRES (Ver Gráfico No.20), se tiene que los cinco puestos más altos de la Escala están constituidos en su mayoría por hombres; así, a partir del grado de

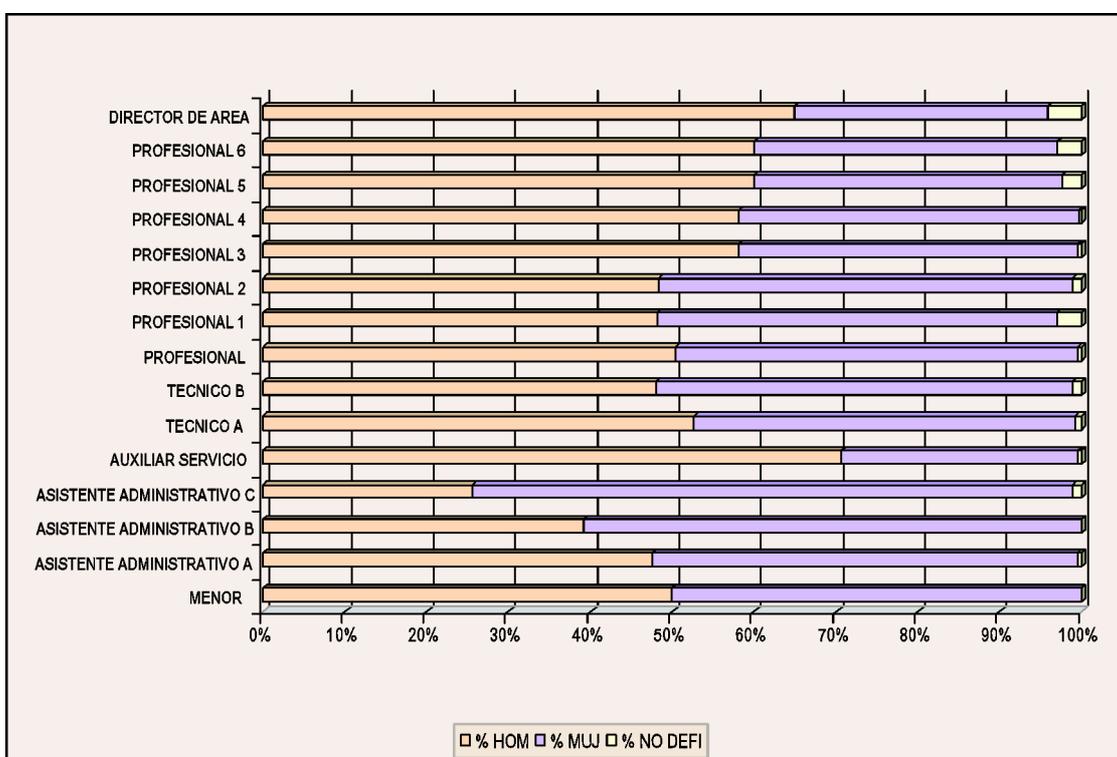
³⁴ Los Ministerios que enviaron la información solicitada por la SENRES y que son la base de este análisis constan en el Anexo No.4.

³⁵ El porcentaje restante (1,27%) se clasifica como *No definido*, en tanto la Base original no incluyó la variable sexo. Para realizar el análisis de esta Base, las instituciones que promovieron este estudio incorporaron la variable sexo, por lo que se entiende por *No definido* aquellos datos que en el procesamiento fueron imposibles de identificar o emitidos erróneamente por las instituciones, o están señalados como puestos vacantes o en litigio.

Profesional 3 la proporción de mujeres que es de 41%, se reduce progresivamente hasta el grado más alto de Director de Área en el que el porcentaje de mujeres es de 31%.

En los grados medios, entre Técnico A y Profesional 2, se encuentra una composición por sexo bastante equitativa, con diferencias de participación muy pequeñas. Mientras que, en los grados más bajos de la Escala de Remuneraciones predominan las mujeres, con excepción del grado de Auxiliar de Servicios que es el cargo con la mayor composición masculina de la Escala en estas entidades.

Gráfico No. 20
Composición por sexo de los puestos de la Escala 14 en Ministerios³⁶
Año 2007



Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

En su conjunto, los Ministerios que se analizan presentan una importante participación laboral de mujeres, bastante cercana al porcentaje que se ha visto en el capítulo IV para el empleo público en su conjunto (46%), excluyendo las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es visible que se presenta aún una tendencia a que los puestos más altos de la Escala tengan una composición mayoritariamente masculina y los puestos más bajos una composición mayoritariamente femenina, con la excepción ya señalada del puesto de Auxiliar de Servicios.

³⁶ Se incluye una escala adicional denominada *Menor*, en tanto el Distributivo de la SENRES arrojó datos de remuneración por debajo de lo establecido para el grado 1 de la Escala 14.

Para determinar si existen patrones de género en la ubicación de hombres y mujeres en los diferentes Sectores y si los mismos se comportan de manera diferenciada en cuanto al género, se dividió los Ministerios en tres áreas: Económica, Social y de Seguridad³⁷. Respecto de la composición por sexo de estas entidades, se encuentra la mayor incorporación de mujeres en el Área Social y la menor incorporación en el Área de Seguridad; sin embargo, aunque se presentan diferencias, éstas no marcan una fuerte tendencia de segmentación de género entre los Sectores (segmentación horizontal).

Cuadro No. 19
Composición por sexo del empleo público en Ministerios
Año 2007

Ministerios	% Hombres	% Mujeres
Área Económica	56.8%	43.2%
Área Social	54.0%	46.0%
Área Seguridad	62.1%	37.9%

Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.

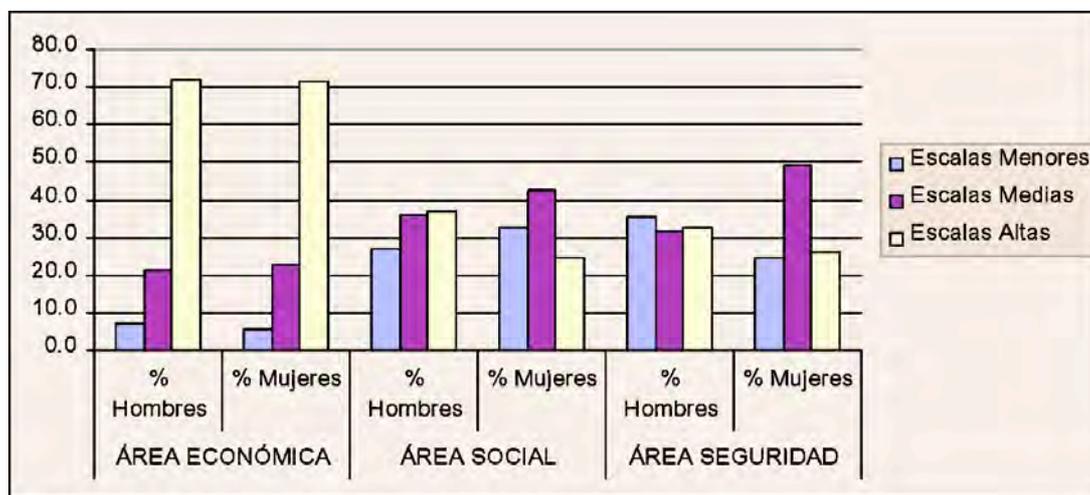
Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.

Elaboración: Propia.

Otra entrada para el análisis es la distribución del conjunto de hombres y del conjunto de mujeres en los diferentes niveles de la Escala 14, la que se dividió en Menores, Medias y Altas, agrupando a cinco puestos en cada caso. De acuerdo a ello, como se observa en el Gráfico No. 21, los Ministerios del área Económica presentan particularidades respecto de las otras dos áreas, primero en tanto la mayor parte de los/as funcionarios/as (más de un 70%) se ubican en las Escalas Altas, mientras que en el Área Social y el Área de Seguridad este mismo indicador es menor al 50%, lo que puede obedecer al arrastre de diferencias de valoración entre los Sectores, previos al establecimiento de la Escala 14, pero que en todo caso requeriría un análisis más exhaustivo. En segundo lugar, al interior de las Carteras del área económica, aunque existen un número menor de mujeres (14% menos), hay una distribución bastante similar del grupo femenino y del grupo masculino en los tres niveles. En el caso del Área Social, las mujeres están ubicadas principalmente en las Escalas Medias y en las Menores, mientras que los hombres están ubicados en mayor proporción en las Escalas Altas. Para el Área de Seguridad, en la que se ubicó al Ministerio de Defensa, las mujeres se ubican mayoritariamente en las Escalas Medias, mientras que los hombres están distribuidos de manera bastante proporcional en los tres niveles.

³⁷ Esta clasificación puede verse en el Anexo No.4.

Gráfico No. 21
Distribución de funcionarios hombres y mujeres en la Escala 14 en Ministerios
Año 2007
(Porcentajes)



Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

El *techo de cristal*³⁸ para las mujeres en el caso de las Carteras de Estado que se analiza se presenta de manera más fuerte en la Escala Jerárquica Superior, así, la composición por sexo de la misma es marcadamente más masculina que la de la Escala 14: del total de funcionarios/as que se encuentran en puestos de Ministros, Subsecretarios y Asesores, el 71,8% son hombres y el 26,4% mujeres³⁹, lo que se puede observar en el siguiente cuadro:

³⁸ *Techo de Cristal* Es una barrera invisible que se encuentran las mujeres en un momento determinado en su desarrollo profesional, de modo que una vez llegado a este punto muy pocas mujeres franquean dicha barrera, estancando la mayoría su carrera profesional. Las causas de este estancamiento provienen en su mayor parte de los prejuicios empresariales sobre la capacidad de las mujeres para desempeñar puestos de responsabilidad, así como sobre su disponibilidad laboral ligada a la maternidad y a las responsabilidades familiares y domésticas, actividades que suelen coincidir con las fases de itinerario profesional ligadas a la promoción profesional. <http://www.nodo50.org/mujeresred/vocabulario-2.html>.

³⁹ Datos no definidos: 1,82%.

Cuadro No. 20
Composición por sexo de los puestos jerárquicos en Ministerios
Año 2007
(Porcentajes)

MINISTERIOS ÁREA ECONÓMICA (5 Carteras)				
DEN. PUESTO	Hombres	%	Mujeres	%
ASESOR 2	11	78.6%	3	21.4%
ASESOR 3	0	0.0%	1	100.0%
ASESOR 4	4	66.7%	2	33.3%
SUBSECRETARIO	22	81.5%	5	18.5%
MINISTRO	4	80.0%	1	20.0%
TOTAL	41	77.4%	12	22.6%
MINISTERIOS ÁREA SOCIAL (7 Carteras)				
DEN. PUESTO	Hombres	%	Mujeres	%
ASESOR 2	20	76.9%	4	15.4%
ASESOR 3	1	100.0%	0	0.0%
ASESOR 4	0	0.0%	2	100.0%
SUBSECRETARIO	11	64.7%	6	35.3%
MINISTRO	3	42.9%	4	57.1%
TOTAL	35	66.0%	16	30.2%
MINISTERIOS ÁREA SEGURIDAD (1 Cartera)				
DEN. PUESTO	Hombres	%	Mujeres	%
ASESOR 2	1	50.0%	1	50.0%
ASESOR 3	0	0.0%	0	0.0%
ASESOR 4	0	0.0%	0	0.0%
SUBSECRETARIO	1	100.0%	0	0.0%
MINISTRO	1	100.0%	0	0.0%
TOTAL	3	75.0%	1	25.0%

Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

En la base de esta realidad se encuentran patrones tradicionales de género que permean las culturas institucionales y que se expresan de manera concreta en el carácter básicamente masculino de estos cargos, pero también entran en juego las “decisiones” de las mujeres, generalmente predeterminadas por sus responsabilidades familiares. Según un artículo que cita a Mabel Burin, psicoanalista argentina que plantea el término del techo de cristal, existirían además *autolimitaciones* por parte de las propias mujeres, derivadas también sin embargo de la construcción de género: *en sus estudios con mujeres profesionales de edad mediana, descubrió que ellas han asumido los estereotipos femeninos sobre el ejercicio del poder. Eso ha generado, advirtió, que las mujeres trabajadoras aparentemente decidan*

por sí mismas “no interesarse por el poder”, y dejen de pelear por asumir cargos con mayores responsabilidades y jerarquía en sus centros laborales (Maya, 2003).

Aunque no es posible aplicar directamente los resultados de la Encuesta de Empleo 2007 a este análisis, por cuanto se trata de dos fuentes diferentes, sí es importante tener la referencia, como se vio en capítulos anteriores, que a nivel general del empleo público las mujeres mantienen niveles superiores de instrucción que los hombres, por lo que aparentemente su menor ubicación laboral en las escalas más altas no tendría relación con menores niveles de estudio.

8.3. Municipios

Para el caso de los Municipios, como se explica en el informe de procesamiento que se anexa, se realizó una homologación de los puestos a la Escala 14 a partir de las remuneraciones mensuales, ya que la mayoría de estas instituciones manejan aún diferentes denominaciones de los cargos.

Lo primero que resalta en los datos de los Municipios es que la tercera parte de sus funcionarios, tanto hombres como mujeres, se ubican en el puesto más bajo de la Escala, que corresponde al de Auxiliar de Servicio, y cerca de una quinta parte aún en una remuneración menor a esta (Ver Cuadro No. 21); en conjunto, más del 50% de los/as funcionarios municipales no llegan a recibir remuneraciones equivalentes al segundo puesto de la escala, y solamente un 11% de empleados hombres se ubicarían en los 5 puestos más altos de la Escala de Remuneraciones y un 7% en el caso de las mujeres. Esta condición, con diferencias muy leves, se da tanto en Municipios que se han clasificado como pequeños, como en Municipios medianos y grandes.

Aunque esta situación puede estar relacionada con actividades principales de gestión de los Municipios relativos a la infraestructura pública vial y de servicios básicos como alcantarillado y agua potable, recolección de basura y otras similares, las que demandan una importante incorporación de trabajadores que se ubican en los grupos ocupacionales de *Operadores de maquinaria* y *Trabajadores no calificados*, es necesario tener en cuenta que puede obedecer también a varios factores sociales de exclusión, como la menor oportunidad de acceso a estudios y formación técnica y superior en las ciudades que se analiza, así como a patrones de menor valoración de la gestión pública local frente a la central.

Cuadro No. 21
Distribución de funcionarios/as Municipales por sexo en la Escala de 14 grados
Año 2007

ESCALA	CORRESPONDENCIA CON DENOMINACIÓN SENRES	Remuneración mínimo US\$	Remuneración máximo US\$	HOMBRES	%	MUJERES	%	NO DEF.	TOTAL
MENOR	MENOR	260.00	299.00	1,202	18.17%	644	18.58%	6	1,852
GRADO 1	AUXILIAR SERVICIO	300.00	415.00	2,377	35.93%	1,158	33.41%	33	3,568
GRADO 2	ASISTENTE ADMINISTRATIVO A	416.00	439.00	225	3.40%	186	5.37%	3	414
GRADO 3	ASISTENTE ADMINISTRATIVO B	440.00	468.00	326	4.93%	268	7.73%	2	596
GRADO 4	ASISTENTE ADMINISTRATIVO C	470.00	500.00	344	5.20%	215	6.20%	2	561
GRADO 5	TECNICO A	500.31	545.00	298	4.50%	163	4.70%	5	466
GRADO 6	TECNICO B	545.79	595.00	247	3.73%	148	4.27%	4	399
GRADO 7	PROFESIONAL	596.00	660.00	350	5.29%	203	5.86%	6	559
GRADO 8	PROFESIONAL 1	660.26	725.00	244	3.69%	124	3.58%	2	370
GRADO 9	PROFESIONAL 2	725.10	800.00	274	4.14%	117	3.38%	1	392
GRADO 10	PROFESIONAL 3	801.15	895.00	160	2.42%	66	1.90%	5	231
GRADO 11	PROFESIONAL 4	897.00	1022.00	180	2.72%	58	1.67%	2	240
GRADO 12	PROFESIONAL 5	1023.00	1215.00	158	2.39%	47	1.36%	0	205
GRADO 13	PROFESIONAL 6	1215.32	1340.00	124	1.87%	29	0.84%	1	154
GRADO 14	DIRECTOR DE AREA	1345.00	1530.00	107	1.62%	40	1.15%	0	147
TOTAL				6,616	100.00%	3,466	100.00%	72	10,154

Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.

Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.

Elaboración: Propia.

En los Municipios se presentan patrones más rígidos de incorporación laboral en cuanto al género, como se puede ver en el siguiente cuadro, de acuerdo a los cuales, la composición del universo de funcionarios es mayoritariamente masculina. Esta estructura por sexo se da independientemente del tamaño de los Municipios, aunque es importante resaltar que los datos no incluyen a las ciudades más grandes Guayaquil y Quito.

Cuadro No. 22
Composición por sexo de los Municipios, según tamaño
Año 2007
(Porcentajes)

	% Hombres	% Mujeres
Municipios pequeños	65.2%	33.4%
Municipios medianos	65.3%	33.9%
Municipios grandes	66.3%	33.7%

Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.

Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.

Elaboración: Propia.

Realizando el cálculo de brecha de género⁴⁰ en la participación laboral de mujeres y hombres, esta es de 0,48 para el conjunto de Municipios, lo que representa que si se quiere disminuir la misma, logrando situaciones más equitativas, debería incorporarse hasta un 48% más de mujeres, es decir prácticamente, duplicar el número actual de mujeres que trabajan en estas entidades.

Es importante destacar que en países como Colombia se ha incorporado el indicador de *Porcentaje de participación de mujeres en cargos públicos municipales* como parte de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴¹ que se monitorean en los Municipios; en el caso ecuatoriano el indicador más relacionado al tema es el de *Mujeres en cargos de elección popular*, que para el ámbito local se refiere a Alcaldes y Concejales⁴².

En la composición por sexo de las escalas remunerativas en los 92 Municipios que se analizan (ver Gráfico No.22), se identifica una segmentación vertical por género bastante más pronunciada de lo que se observó para el caso de los Ministerios; así, aunque por la baja incorporación de mujeres, todos los puestos están constituidos mayoritariamente por hombres, aquellos que se encuentran en las remuneraciones más altas son los que mantienen una mayor composición masculina que los otros, y, conforme se reduce la escala remunerativa se identifica una mayor presencia de mujeres.

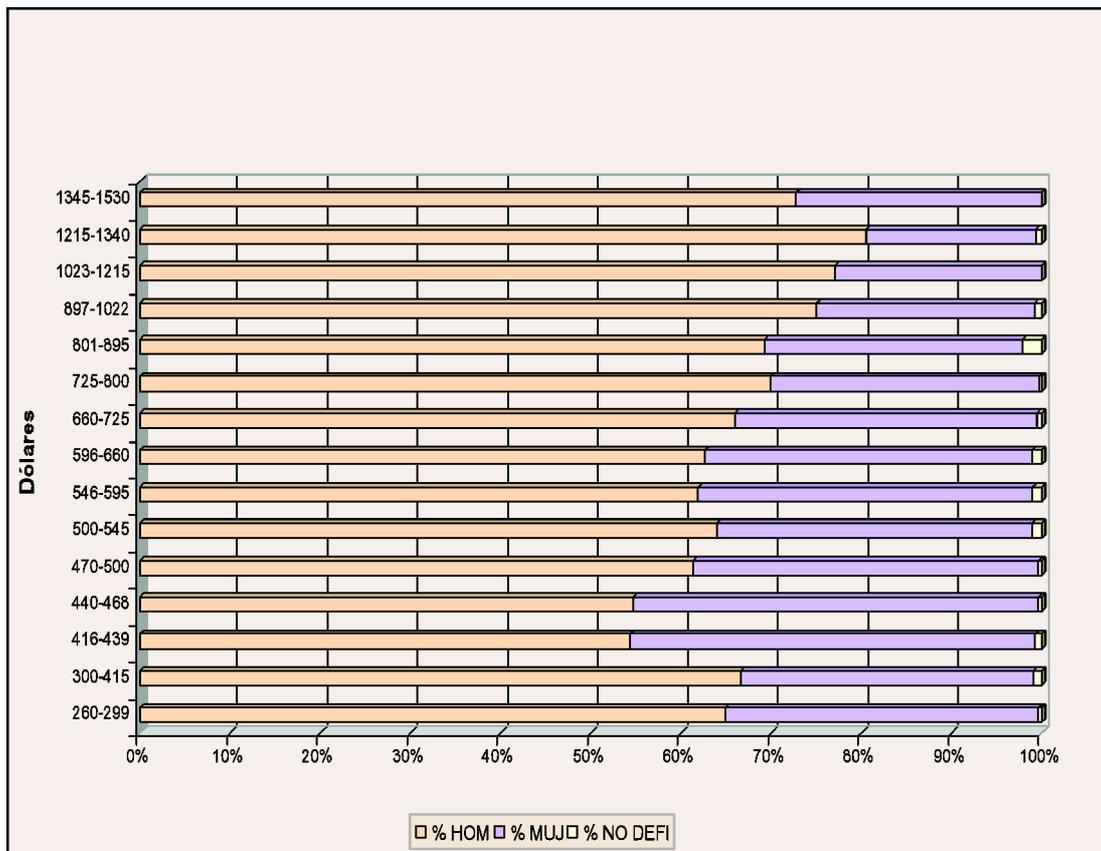
⁴⁰ La fórmula de cálculo de la brecha de género es: $1 - (\text{número total de funcionarias mujeres} / \text{número total de funcionarios hombres})$. Mientras más se acerca a 1 la brecha es más alta y por el contrario mientras más se acerca a 0 la brecha es menor.

⁴¹ Ver p.ej. las siguientes páginas web:
<http://barbosa-antioquia.gov.co/odm.shtml?apc=a-w1--&x=1363254>
<http://elpenon-santander.gov.co/odm.shtml?apc=a1c1--&m=w;>
<http://www.sucra-cauca.gov.co/odm.shtml?apc=a1w-1363254-1363254&x=1363254;>

⁴² Cfr. SIODM/SIISE, Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Versión 4.5, 2008.

Aunque los puestos medios están constituidos por un mayor porcentaje de mujeres que los puestos altos, no se observa una cercanía a la tendencia de feminización de los mismos, que se observó en el empleo público en general en capítulos anteriores.

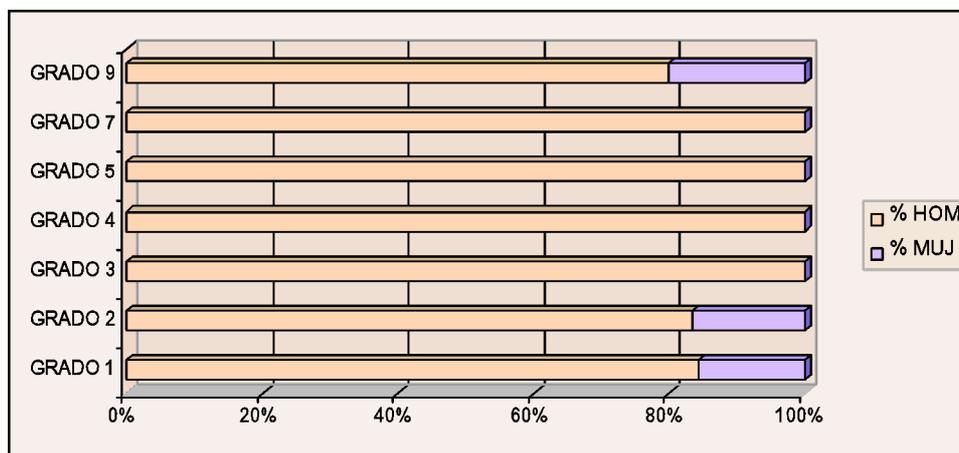
Gráfico No. 22
Composición por sexo de los rangos de remuneración en Municipios según la Escala 14
Año 2007
(Porcentajes)



Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

El mundo jerárquico superior de los Municipios es prácticamente masculino; en la casi totalidad de los grados de esta Escala (Gráfico No.23) la participación de mujeres en estos puestos al parecer constituye una excepción, por lo que no es posible siquiera identificar tendencias o algún patrón determinado sobre la misma, quedando claro que estarían existiendo mecanismos que discriminan a las mujeres de estos cargos.

Gráfico No. 23
Composición por sexo de los puestos de la Escala Jerárquica* en Municipios
Año 2007
(Porcentajes)



* No existieron datos de remuneración correspondientes con los grados 6 y 8

Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.

Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.

Elaboración: Propia.

8.4. Consejos Provinciales

Aunque en su conjunto, el grupo de Consejos Provinciales de los cuales se dispuso información, presentan una composición por sexo similar a la de los Municipios: 62,5% funcionarios hombres y 34,7% funcionarias mujeres, al analizarlos por provincia presentan particularidades (Cuadro No.22), encontrándose la menor participación laboral femenina en el Consejo Provincial de Loja (26,5%) y la mayor, e incluso superior a la de los hombres en el Consejo Provincial de Esmeraldas (51,9)⁴³.

Siendo la Prefecta actual de Esmeraldas una mujer, podría señalarse que esto pudo favorecer la apertura de esta entidad a una mayor incorporación laboral femenina, pero esto no necesariamente tiene una relación directa y requeriría un mayor análisis y acercamiento a la realidad de esta institución. En todo caso, este Consejo Provincial y el de Chimborazo, que tiene una participación de mujeres de casi el 45%, cuyo Prefecto es indígena, demuestran que no existen condiciones que tengan que ver con la naturaleza de la institución, que impidan una mayor participación femenina, y, que la mayor participación masculina obedecería a la persistencia de patrones tradicionales de género. La brecha de género en el empleo en Consejos Provinciales es de 0,45, ligeramente menor a la que se da en Municipios.

⁴³ No es posible analizar el caso del Consejo de la provincia de Orellana, en tanto el porcentaje de datos No definidos es bastante alto.

Cuadro No. 23
Consejos Provinciales
Composición por sexo, según provincia
Año 2007

PROVINCIA	Total funcionarios	Hombres	% Hombres	Mujeres	% Mujeres	No definido	% No definido
BOLIVAR	97	57	58.76%	40	41.24%	0	0.00%
CANAR	63	40	63.49%	23	36.51%	0	0.00%
CARCHI	100	67	67.00%	32	32.00%	1	1.00%
CHIMBORAZO	132	73	55.30%	59	44.70%	0	0.00%
ESMERALDAS	108	51	47.22%	56	51.85%	1	0.93%
GALAPAGOS	62	33	53.23%	24	38.71%	5	8.06%
LOJA	656	482	73.48%	174	26.52%	0	0.00%
MANABI	203	122	60.10%	80	39.41%	1	0.49%
ORELLANA	252	126	50.00%	70	27.78%	56	22.22%
PASTAZA	76	49	64.47%	27	35.53%	0	0.00%
PICHINCHA	884	557	63.01%	320	36.20%	7	0.79%
SUCUMBIOS	244	138	56.56%	95	38.93%	11	4.51%
TUNGURAHUA	119	79	66.39%	40	33.61%	0	0.00%
TOTAL	2996	1874	62.55%	1040	34.71%	82	2.74%

Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

Pero el reto, como se ha visto en el marco normativo, va más allá de una mayor incorporación de mujeres y propone, por un lado, una igualdad de oportunidades para el acceso a profesiones, actividades o cargos de las cuales las mujeres han estado tradicionalmente excluidas, así como también el acceso de los hombres a actividades tradicionalmente femeninas y, por otro, fundamentalmente, lograr la aplicación efectiva del principio de *igual remuneración por trabajo de igual valor*, rompiendo patrones culturales que valoran en menor grado los “trabajos femeninos” y en mayor grado los “trabajos masculinos”.

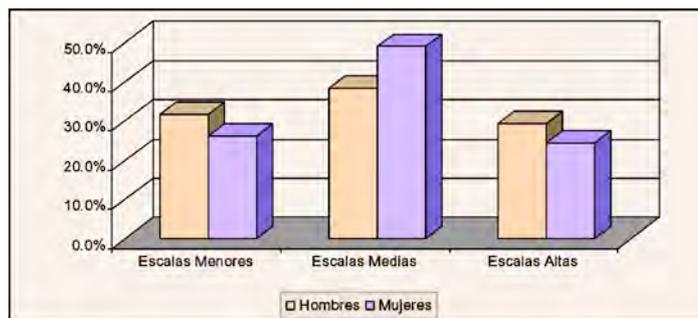
Aunque no se conoce de la aplicación de políticas específicas o mecanismos de discriminación positiva que promuevan una equidad laboral de género en alguna entidad pública, un proceso interesante en la incorporación de mujeres en actividades no tradicionales relacionadas con la gestión de los Consejos Provinciales, es el que se ha dado en el caso del Azuay en los temas de mantenimiento vial, para el cual la entidad contrata microempresas comunitarias, las cuales reciben capacitación jurídica, administrativa y técnica, en la que han participado un número importante de mujeres⁴⁴.

En el caso de los Consejos Provinciales no se presenta la concentración de funcionarios/as en las escalas más bajas, como se vio en el caso de los Municipios. Tanto hombres como mujeres se ubican de manera más o menos uniforme en los diferentes grados de la Escala 14, pero se identifica la mayor concentración de funcionarios/as en las Escalas Medias, seguido de las Escalas Menores y finalmente en menor proporción en las Escalas Altas (ver Gráfico No.24). Los hombres se ubican en mayor proporción que las mujeres en las Escalas Altas y en las Escalas Menores, mientras las mujeres están

⁴⁴ Este proceso fue presentado en un evento de la Secretaría Técnica del Frente Social sobre Políticas públicas de Empleo en el año 2005.

mayoritariamente en los puestos medios, tendencia que, como ya se ha señalado, se presenta para el empleo público en general.

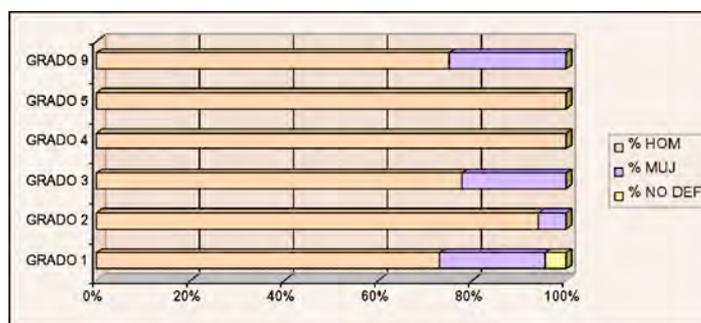
Gráfico No. 24
Consejos Provinciales
Distribución de funcionarios/as hombres y mujeres, según niveles de la Escala 14
Año 2007



Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

Aunque con una mayor participación de mujeres en la Escala Jerárquica que la que se presenta en los Municipios, de igual forma se puede señalar que la presencia femenina en los puestos jerárquicos superiores en los Consejos Provinciales tienen un carácter de excepción y puede presentarse sin ningún patrón de por medio en uno u otro grado de la Escala, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 25
Consejos Provinciales
Composición por sexo de los puestos de la Escala Jerárquica*
Año 2007
(Porcentajes)



* No existieron datos de remuneración correspondientes con los grados 6, 7 y 8.
 Fuente: SENRES, Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, Diciembre 2007.
 Procesamiento: CONAMU / FES-ILDIS / ISP / SENRES.
 Elaboración: Propia.

CONCLUSIONES

En el marco de la Agenda de Reforma del Estado promovida en América Latina y de un marco regulatorio nacional específico, el empleo público en el Ecuador disminuye progresivamente su participación en el mercado laboral en los últimos treinta años, llegando a representar en el año 2007 el 7,3% de la PEA ocupada total (INEC, 2007). Particularmente, entre los años 1990 y 2006, las regulaciones y políticas sobre el ámbito y dimensión de la gestión del Estado están asociadas de manera directa al objetivo de reducción del gasto fiscal, promovándose una mirada de un Estado sobrecargado; esta idea, que irá ampliándose en la opinión pública, tiene sin embargo, según los datos de este estudio, bases más ideológicas que reales, ya que comparativamente con otros países del continente y del mundo, el Ecuador no presenta un tamaño excesivo de empleados/as y trabajadores/as públicos. Determinadas características del empleo público no han tenido una mayor variación desde los años 80, como la fuerte concentración del mismo en el Gobierno Central y su carácter fundamentalmente urbano, con una participación muy baja en lo rural.

De las diferentes categorías de ocupación del mercado laboral, la de *empleado/asalariado del Estado* es la que mantiene la mayor composición femenina en las últimas tres décadas, y, la participación de las mujeres, en relación a la de los hombres, ha aumentado de manera progresiva, lo que se ha dado no solamente por la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral en general, sino también a su vez, por la reducción de la gestión pública en actividades tradicionalmente masculinas como las desarrolladas en las ramas de Electricidad, gas y agua y Explotación de minas y canteras. Otros procesos como los de reforma institucional o venta de renuncias, que promovieron la salida de una fuerte cantidad de empleados, especialmente hombres, inciden en la composición actual por sexo del empleo público.

Con la menor participación del Estado en otras áreas, actualmente los servicios públicos de *Salud y Educación* junto con la rama de *Administración pública, defensa y seguridad* concentran más del 90% del empleo público. Aunque aún se mantiene una segmentación por género bastante marcada, de acuerdo a la cual las mujeres están mayoritariamente en los servicios públicos de cuidado (salud y educación) y los hombres mayoritariamente en el área de defensa, se tiene también una participación laboral femenina importante en la Administración pública y en la rama de Transporte, almacenamiento y comunicación. La participación de las mujeres en el empleo público es particularmente menor en los Gobiernos locales que en el Gobierno central y también menor en las provincias Amazónicas que en las regiones Sierra y Costa.

Asociado a patrones de género, en el Ecuador se presentan también participaciones específicas en el empleo público de acuerdo a la etnia, en el marco de lo cual la participación de la PEA indígena es la menor y de ella aún menos en el caso de las mujeres. Al contrario, en el caso de las mujeres afroecuatorianas, se encuentran porcentajes más altos de participación que para los hombres de este mismo grupo, evidenciando que el empleo público se constituye en un sector laboral de mayor importancia para la PEA femenina, que para la PEA masculina. No obstante, lo señalado, no es posible identificar mayores características del empleo público en cuanto a la etnia ya que las estadísticas existentes son insuficientes en este sentido.

Mientras los hombres tienen una distribución más diversa entre los diferentes grupos ocupacionales, desde los grupos directivos hasta los grupos de trabajadores/as de menor calificación, las mujeres en el empleo público se ubican mayoritariamente en los grupos ocupacionales de profesionales técnicos y administrativos. De hecho, estos grupos están compuestos en su mayoría por mujeres, lo que mantiene una correspondencia con el mayor nivel de instrucción que ellas presentan a lo largo de las últimas décadas analizadas.

Aunque se identifican avances en años recientes en la participación de mujeres en el Grupo de personal directivo en el empleo público en su conjunto, el análisis por rama de actividad presenta características específicas; particularmente en la rama de *Servicios sociales y de salud* se identifica una fuerte segmentación vertical, según la cual las mujeres ocupan las categorías menor remuneradas, presentándose consecuentemente la mayor brecha de género en el ingreso, de las tres ramas principales del empleo público.

Precisamente, la existencia de mecanismos de discriminación de género en el empleo público se expresan básicamente en una fuerte presencia de brechas en el ingreso medio laboral entre empleados/trabajadores, hombres y mujeres. Como se ha señalado en el Estudio, la correlación entre las diferentes variables que se analizan y las brechas de género en el ingreso carecen de una lógica visible y evidencian prácticas discriminatorias sexistas en el empleo público, cuyas bases normativas, culturales y operativas es necesario sean identificadas y corregidas.

El indicador de la carga global de trabajo, que incluye el trabajo remunerado fuera del hogar y el trabajo doméstico, de acuerdo al cual se identifica en este estudio jornadas más extensas para las mujeres, es un factor que determina también las diferencias de oportunidad que tienen hombres y mujeres para destinar su tiempo a opciones de capacitación o a cargos de mayor responsabilidad.

Actualmente, y dadas las bajas tasas de crecimiento del empleo público en el período que se ha analizado, la mayoría de la PEA en esta categoría es adulta, siendo sin embargo un nicho laboral más representativo para la PEA femenina de esa edad, que para la PEA masculina. La incorporación de jóvenes está asociada a contrataciones temporales -y se encuentra un mayor porcentaje de mujeres que de hombres en esta condición, presenta en su conjunto los menores ingresos y es el grupo con mayor número de personas no aseguradas, por lo que, bajo las características señaladas, es difícil que el empleo público se constituya en una opción laboral apreciada para los/as nuevos/as profesionales. El bajo cumplimiento de derechos como el de guardería afecta también las decisiones de incorporación laboral de mujeres jóvenes que han conformado un hogar.

Comparativamente, del análisis de instituciones, se concluye que los Ministerios, aunque aún mantienen tendencias de una menor participación de las mujeres en los puestos de decisión, presentan una mayor ruptura de patrones tradicionales de género en relación con los Consejos Provinciales y Municipios. En el ámbito de la gestión pública local, particularmente en el caso de los Municipios, se evidencian patrones marcados de segmentación vertical en cuanto al género, y, en los niveles jerárquicos superiores la participación de las mujeres es mínima, lo que se presenta también en el caso de los Consejos Provinciales. Frente a ello, más que conclusiones derivadas de los datos que se analizó, se plantea una serie de inquietudes como las siguientes: ¿Existen mecanismos de exclusión de las

mujeres en las normas o requisitos administrativos en el nivel de gobiernos locales, para la definición de quienes ocupan estos cargos?, ¿Cuáles son los principales esquemas o patrones culturales de género que se están presentando en la gestión local que determinan esta composición marcadamente masculina de los cargos de decisión?, ¿En el ámbito local, la posibilidad de ocupar cargos jerárquicos públicos está ausente en las proyecciones laborales y profesionales de las mujeres?, ¿Es esta una situación que se presenta en las entidades locales en general o constituye una característica particular de los gobiernos locales?.

Quedan también planteadas interrogantes sobre las diferencias que existen, entre los Ministerios de los diferentes Sectores, en la ubicación de funcionarios, hombres y mujeres, en los niveles más altos de la Escala 14; así como frente al bajo nivel remunerativo de los/as empleados/as municipales. Estos temas ameritan también revisar a mayor profundidad y desde un enfoque integral de equidad, los procesos de homologación salarial, que según la LOSCCA, deberían cumplirse hasta el año 2009.

Al interior del empleo público, se identifican por tanto determinadas características inequitativas que es necesario superarlas, al tenor de la normativa internacional y nacional sobre los derechos laborales y la igualdad de oportunidades. La calidad y calidez de los servicios públicos, que se ha constituido en una demanda de la ciudadanía y es una responsabilidad del Estado, no puede llegar a ser tal, si quienes trabajan cotidianamente para brindar esos servicios viven condiciones laborales inequitativas, debido a su sexo, etnia u otra condición.

Entre los primeros pasos necesarios para avanzar en la identificación y eliminación de mecanismos de discriminación de género, y, de cualquier otra condición, al interior del empleo público, se evidencia la importancia que a futuro, tanto las estadísticas nacionales como los registros administrativos de la SENRES mejoren la posibilidad de análisis y monitoreo del cumplimiento de derechos laborales, lo que en este último caso se plantea tener en cuenta en el nuevo Sistema de Información del Sector Público. Sería también una contribución sustancial que, cumpliendo el mandato de la nueva Constitución (Art.331), en el marco de una política nacional de Administración del Recurso Humano en lo público fundamentada en la equidad de género, cada entidad contara con un análisis específico de la situación diferenciada de hombres y mujeres en relación a variables como los cargos que ocupan, el ingreso que reciben, las oportunidades de capacitación, entre otras, que permita establecer la existencia, o no, de brechas de género. Cabe señalar, aunque no es una problemática que se trata en este estudio, la necesidad de conocer además las dimensiones del abuso y acoso sexual en el ámbito laboral, que aunque requiere de esfuerzos que van más allá del análisis estadístico, es hoy también un mandato constitucional identificarlas y erradicarlas.

Se considera necesario finalmente, dar a conocer algunas de las limitaciones metodológicas que se encontraron en las fuentes estadísticas utilizadas:

a) Respecto de los Censos de Población:

- No fue posible incluir como fuente de este Estudio el Censo de 1974, ya que sólo presenta la categoría ocupacional de Empleado/asalariado, sin diferenciarla según los sectores público y privado.

- El Censo de 1982 no incluye la desagregación de la categoría empleado/asalariado público en Estado y Municipios o Consejos Provinciales, desagregación que sí se la realiza en los Censos de 1990 y el 2001, lo que imposibilitó incluir el primer año censal y/o incluir la diferenciación de empleo público en el gobierno local vs. empleo público en el Estado central, en el análisis de algunas variables.
- La clasificación de los Censos 1982, 1990, varía en algunas variables con las clasificaciones del Censo 2001: rama de actividad, grupo ocupacional, nivel de instrucción.

b) Respecto del Módulo de empleo 2007 (SIEH):

- A pesar de ser una muestra con representatividad provincial, en el caso del empleo público no se puede obtener información a esos niveles de desagregación.
- No fue posible obtener resultados representativos a nivel de estratos sociales, lo que impidió incluir esta variable en el análisis.

c) Respecto de las Bases de información institucional de la SENRES⁴⁵ :

- El Distributivo de Remuneraciones de las instituciones originalmente no incluyó la variable sexo en los datos solicitados, lo que demandó un procesamiento específico para la inclusión de esta variable.
- La información disponible no corresponde al universo de entidades públicas, debido a que muchas instituciones no cumplieron con el envío de datos y, por otro lado, a la limitada competencia de la SENRES, frente a las exclusiones que hace la LOSCCA respecto de muchas entidades autónomas.
- La imposibilidad de incluir en el análisis al Municipio de Guayaquil, que representaba el 27% del total de datos municipales, debido a que en la casi totalidad de los datos sólo constaba el apellido, lo que impidió la inclusión de la variable sexo.
- En los Municipios y Consejos Provinciales los datos de denominación del puesto no están homologados a la Escala 14 de la SENRES, lo que demandó un procesamiento adicional, partiendo del dato de remuneraciones mensuales y estableciendo su correspondencia con la Escala oficial (puesto que eran datos del año 2007, se tomó como referencia la Escala del mismo periodo que consta en el Registro Oficial).

⁴⁵ Basado en el Informe de procesamiento del Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones, que dispone la SENRES, elaborado por el Ing. Miguel Rosero.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Laís, María Elena, Valenzuela, Molly Pollack, *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, OIT Oficina Regional para América Latina y El Caribe, No. 130, Perú, 2000.

Abramo, Laís, (Editora), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo, 2006.

Aguiar, Victor, *El Mercado Laboral Ecuatoriano: Propuesta de una reforma*, Edición electrónica, 2007. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/240/

Amores, César, et.al, *Mercado Laboral Ecuatoriano Análisis 1990-2005*, Informe de Desarrollo Social 2006, Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2007.

Araujo, María del Carmen, “Estudio sobre el empleo público en el Ecuador (1990-1999)”, septiembre 2000, Mimeo.

Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política del Ecuador*, Junio de 1998.

Camargo Hernández, David F., “Funcionarios públicos: evolución y prospectiva”, <http://www.eumed.net/libros/2005/dfch-fun/f7.htm>

CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2007.

CIE, Bienestar social y económico de las enfermeras Declaración de posición del CIE, 2004. <http://www.icn.ch/pssewsp.htm>

Concertación Ecuador, “Administración de los Recursos Humanos del Estado – Jeffrey Rinne – Banco Mundial”, 21 de septiembre de 2006.

Consejo Nacional de Electrificación (CONELEC), *Plan Nacional de Electrificación 2002-2011*, Febrero 2002.

Daeren, Lieve, *Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe*, Serie Mujer y Desarrollo No.29, Proyecto CEPAL-GTZ. "Institucionalización del Enfoque de Género en la CEPAL y en Ministerios Sectoriales", Santiago de Chile, Febrero de 2001.

Del Río, Sira y Pérez, Amaia, “Una visión feminista de la precariedad de los cuidados”, Comisión confederal contra la precariedad de cgt., Mimeo, p.4.

Escuela Superior Politécnica del Litoral, Institucionalidad regulatoria en Ecuador, En: V Curso Internacional “Regulación de Servicios de Infraestructura” ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 1 al 12 de septiembre del 2003.

Falconí, Franklin, “Ecuador no es el ‘aliado’ que EE.UU. esperaba”, http://www.geocities.com/unilatinasiglo21/Principal/novedades/ecuador/ecuador_no_aliado.html

Gómez, Juan Diego, *Equidad salarial y servicios públicos de calidad*, En: Mujer Andina, vida y salario. Distintas miradas a la equidad salarial, ILDIS-FES/UASB/CEPSI/ISP, Quito, julio 2004.

Guillaume, Fontaine, “Sobre bonanzas y dependencia. Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador”, <http://www.flacso.org.ec/docs/fontaine13.pdf>

Hall, David, *¡Los Servicios Públicos sí funcionan! Información, análisis e ideas para nuestro futuro*, Internacional de Servicios Públicos, s/f.

Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura, “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en el Estado en América Latina”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de Octubre de 2005.

Ibarra, Hernán, *El rumbo de una democracia militar*. En: Ecuador Debate, no. 60. CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador: diciembre. 2003

Ibarra, Hernán, *La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur*. En: Ecuador Debate, no. 69. CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador: diciembre. 2006.

INEC, IV Censo Nacional de Población y Vivienda, 1982.

INEC, V Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990.

INEC, VI Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

INEC, Sistema Integrado de Encuesta de Hogares-Módulo de Empleo, 2007.

Internacional de la Educación/Internacional de Servicios Públicos, *Equidad de Remuneración Herramienta IE/ISP para la acción sindical*, Marzo 2005.

Jácome, Goretti, *Hallazgos en el Ecuador*, En: Mujer Andina, vida y salario. Distintas miradas a la equidad salarial, ILDIS-FES/UASB/CEPSI/ISP, Quito, julio 2004.

Keller, Fritz; Hôferl, Andreas, *La lucha por los servicios públicos: vivir mejor en un mundo mejor*, Internacional de Servicios Públicos, 1ª ed. 2007.

Klein, Emilio; Víctor Tokman, *La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización*, En: Revista de la CEPAL, No.72, Santiago de Chile, diciembre 2000.

León, Francisco, *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990*, Serie Mujer y Desarrollo Proyecto CEPAL/GTZ “Exigencias institucionales de

estructuras orientadas al mercado en América Latina y el Caribe” Santiago de Chile, septiembre de 2000.

Maya, Rafael, “Techo de cristal impide a las mujeres crecer profesionalmente”, enero 2003. <http://www.mujereshoy.com/secciones/236.shtml>.

Marco, Flavia, *El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas*, Serie Mujer y Desarrollo No. 89, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

Ministerio de Educación Ecuador, *Constitución del Ecuador 2008*, Programa Nacional de Educación para la Democracia, 2008.

Nieves Rico, María, *Mujer y Trabajo en América Latina*, En: Seminario Demanda de trabajo y feminización del empleo, Unidad Mujer y Desarrollo-CEPAL, Buenos Aires, noviembre 2007.

Nieves Rico, María; Marco, Flavia (Coord.), *Mujer y Empleo La Reforma de la Salud y la Salud de la Reforma en Argentina*, CEPAL-GTZ-One World, 1ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2006.

OIT Equipo Técnico Multidisciplinario para los países Andinos, *Empleo y Protección Social en Ecuador Propuestas de la OIT*, Organización Internacional del Trabajo, 2001.

OIT, *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*, Conferencia Regional Andina de Empleo, Oficina Internacional del Trabajo/Oficina Regional para América Latina y El Caribe/ Oficina Subregional para los Países Andinos, Lima-Perú 22 y 23 de noviembre de 2004

Oficina para la Igualdad de Género-OIT, “Trabajo decente para la Mujer. Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín, 2000”.

http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/tra_dec/index.htm

Ojeda Segovia, Lautaro. *¿Por que la descentralización no avanza?*. En: Ecuador Debate, no. 61. CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador, abril 2004.

Pico Acosta, Liz, *El Sector Público “Salud” en el Ecuador. Un análisis desde el punto de vista del diamante de competitividad de Porter período 1995 – 2002*, En: T.H.E Taller de Historia Económica, Boletín electrónico Año VI-No.5, Facultad de Economía-PUCE, Quito, mayo de 2005.

Pinto, Amelia, “Los determinantes del ahorro en el caso Ecuatoriano: 1965-1995”, Nota Técnica 35, Banco Central del Ecuador, *Mimeo*.

Pérez Sáinz, Juan Pablo; Mora Salas, Minor, *Exclusión social, desigualdades y excedente laboral, Reflexiones analíticas sobre América Latina*, En: Revista Mexicana de Sociología 68, No.3, julio-septiembre de 2006, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México.

Presidencia de la República del Ecuador, *Ley de Modernización*, Ley No. 50. RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993.

Reyes de Borge, Fátima, *El enfoque de género y la reforma del servicio civil nicaragüense*, En: Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género”, Managua-Nicaragua, Agosto 20-30 de 2002.

Roos, Christine, *La ISP y la Equidad Salarial*, En: Mujer Andina, Vida y Salario, ILDIS-FES/UASB/CEPSI/ISP, Quito, Julio 2004.

Santiago Duarte, Marisa, *Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos*, En: Realidad Económica No. 182, Argentina, Julio 2006.

Secretaría Confederal de la Mujer CC.OO., *Memorandum sobre igual retribución para trabajo de igual valor Un acercamiento a la comprensión del principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Secretaría General de Asuntos Sociales-Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia, 4ta.edición, abril 1998.

Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), *Distributivo de Remuneraciones de las Instituciones*, año 2007.

Stiglitz, Joseph, *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva Agenda para América Latina*, En: Revista de la CEPAL, No.80, Santiago de Chile, Agosto 2003.

Tello Díaz, Carlos, “Más docentes, más mujeres y disparidad salarial: Juan Cruz Perusia retrata la situación de los maestros”, Oficina de Información Pública UNESCO.
http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=39608&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Vásconez, Alison, “Mujeres, Mercado laboral y trabajo precario en Ecuador”, FLACSO, 2004, *Mimeo*.

ANEXOS

Anexo No.1

Relación de la PEA en el empleo público general y PEA Municipios y Consejos Provinciales sobre la población por provincias Año 2001

PROVINCIAS	Población	PEA Empleo Público general	% PEA empleo público general sobre Población	PEA Municipios y Consejos Prov.	% PEA Municipios sobre Población
Azuay	599,546	18,282	3.05%	3,188	0.53%
Bolívar	169,370	6,290	3.71%	1,008	0.60%
Cañar	206,981	5,927	2.86%	1,068	0.52%
Carchi	152,939	5,950	3.89%	1,038	0.68%
Cotopaxi	349,540	9,635	2.76%	1,277	0.37%
Chimborazo	403,632	15,088	3.74%	1,727	0.43%
El Oro	525,763	18,038	3.43%	3,238	0.62%
Esmeraldas	385,223	14,128	3.67%	2,376	0.62%
Galápagos	18,640	1,575	8.45%	320	1.72%
Guayas	3,309,034	81,842	2.47%	18,796	0.57%
Imbabura	344,044	11,233	3.26%	2,024	0.59%
Loja	404,835	18,247	4.51%	2,907	0.72%
Los Ríos	650,178	13,842	2.13%	2,880	0.44%
Manabí	1,186,025	30,460	2.57%	5,978	0.50%
Morona Santiago	115,412	5,710	4.95%	898	0.78%
Napo	79,139	4,286	5.42%	944	1.19%
Pastaza	61,779	4,971	8.05%	795	1.29%
Pichincha	2,388,817	95,571	4.00%	18,725	0.78%
Tungurahua	441,034	12,397	2.81%	2,315	0.52%
Zamora Chinchipe	76,601	3,972	5.19%	852	1.11%
Sucumbíos	128,995	5,037	3.90%	813	0.63%
Orellana	86,493	3,204	3.70%	609	0.70%
Zonas no delimitadas	72,588	861	1.19%	198	0.27%
Total	12,156,608	386,546	3.18%	73,974	0.61%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
Elaboración: Propia.

Anexo No. 2
Composición por sexo del empleo público según rama de actividad
Año 2001

Rama de actividad	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	86.5%	13.6%	100.0%
Pesca	81.6%	18.4%	100.0%
Explotación de minas y canteras	84.9%	15.1%	100.0%
Industrias manufactureras	72.0%	28.0%	100.0%
Suministros de electricidad, gas y agua	84.4%	15.6%	100.0%
Construcción	95.8%	4.2%	100.0%
Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos automotores, motocicleteas y otros	70.7%	29.3%	100.0%
Hoteles y restaurantes	48.5%	51.5%	100.0%
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	83.3%	16.7%	100.0%
Intermediación financiera	56.0%	44.1%	100.0%
Actividades inmobiliarias y empresariales	72.8%	27.3%	100.0%
Administración pública y defensa, planes de seguridad	77.0%	23.0%	100.0%
Enseñanza	40.8%	59.2%	100.0%
Actividades de servicios sociales y de salud	33.6%	66.4%	100.0%
Otras actividades comunitarias sociales y tipo servicios	65.4%	34.6%	100.0%
Hogares privados con servicio doméstico	20.9%	79.1%	100.0%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	58.9%	41.1%	100.0%
No declarado	58.9%	41.1%	100.0%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: Propia.

Anexo No. 3
PEA empleo público, según rama de actividad, por nivel de gobierno
Año 1990

RAMA DE ACTIVIDAD	1990													
	Del Municipio o Consejos Provinciales							Del Estado						
	Hombres	%	Mujeres	%	TOTAL	%	Hombres	%	Mujeres	%	TOTAL	%		
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1,410	3.0%	179	1.5%	1,589	2.7%	2,496	1.2%	393	0.3%	2,889	0.9%		
Explotación de minas y canteras	112	0.2%	31	0.3%	143	0.2%	2,616	1.2%	377	0.3%	2,993	0.9%		
Industrias manufactureras	1,847	3.9%	506	4.1%	2,353	4.0%	4,312	2.1%	1,134	1.0%	5,446	1.7%		
Electricidad, gas y agua	1,385	2.9%	153	1.2%	1,538	2.6%	4,810	2.3%	835	0.7%	5,645	1.7%		
Construcción	4,351	9.3%	89	0.7%	4,440	7.5%	4,850	2.3%	300	0.3%	5,150	1.6%		
Comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles	742	1.6%	493	4.0%	1,235	2.1%	1,571	0.7%	1,161	1.0%	2,732	0.8%		
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	1,823	3.9%	73	0.6%	1,896	3.2%	8,682	4.1%	2,610	2.3%	11,292	3.5%		
Establecimientos financieros, seguros, etc.	434	0.9%	214	1.7%	648	1.1%	5,966	2.8%	3,359	2.9%	9,325	2.9%		
Servicios comunales, sociales y personales	33,820	72.0%	10,148	82.7%	43,968	74.2%	172,464	82.2%	103,153	90.2%	275,617	85.0%		
Actividades no bien especificadas	1,057	2.2%	378	3.1%	1,435	2.4%	2,170	1.0%	1,082	0.9%	3,252	1.0%		
Trabajador nuevo.	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
	46,981	100.0%	12,264	100.0%	59,245	100.0%	209,937	100.0%	114,404	100.0%	324,341	100.0%		

Fuente: INEC, V Censo de Población y Vivienda.
Elaboración: Propia.

PEA empleo público, según rama de actividad, por nivel de gobierno
Año 2001

RAMA DE ACTIVIDAD	2001											
	Del Municipio o Consejos Provinciales						Del Estado					
	Hombres	%	Mujeres	%	TOTAL	%	Hombres	%	Mujeres	%	TOTAL	%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2,283	4.2%	303	1.6%	2,586	3.5%	3,272	1.8%	568	0.4%	3,840	1.2%
Pesca	178	0.3%	26	0.1%	204	0.3%	302	0.2%	82	0.1%	384	0.1%
Explotación de minas y canteras	108	0.2%	24	0.1%	132	0.2%	2,446	1.3%	429	0.3%	2,875	0.9%
Industrias manufactureras	2,008	3.7%	620	3.2%	2,628	3.6%	3,586	2.0%	1,560	1.2%	5,146	1.6%
Suministros de electricidad, gas y agua	1,192	2.2%	162	0.8%	1,354	1.8%	2,817	1.5%	579	0.4%	3,396	1.1%
Construcción	5,134	9.4%	182	1.0%	5,316	7.2%	4,469	2.4%	237	0.2%	4,706	1.5%
Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas y otros	3,039	5.5%	1,301	6.8%	4,340	5.9%	3,728	2.0%	1,499	1.2%	5,227	1.7%
Hoteles y restaurantes	250	0.5%	306	1.6%	556	0.8%	406	0.2%	391	0.3%	797	0.3%
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	3,312	6.0%	289	1.5%	3,601	4.9%	6,352	3.5%	1,644	1.3%	7,996	2.6%
Intermediación financiera	103	0.2%	97	0.5%	200	0.3%	2,014	1.1%	1,570	1.2%	3,584	1.1%
Actividades inmobiliarias y empresariales	1,420	2.6%	394	2.1%	1,814	2.5%	5,018	2.7%	2,017	1.6%	7,035	2.3%
Administración pública y defensa, planes de seguridad	30,365	55.4%	9,404	49.1%	39,769	53.8%	86,217	47.0%	25,411	19.7%	111,628	35.7%
Enseñanza	1,600	2.9%	2,885	15.1%	4,485	6.1%	47,090	25.7%	67,667	52.4%	114,757	36.7%
Actividades de servicios sociales y de salud	851	1.6%	1,385	7.2%	2,236	3.0%	10,598	5.8%	21,252	16.5%	31,850	10.2%
Otras actividades comunitarias sociales y tipo servicios	1,638	3.0%	724	3.8%	2,362	3.2%	1,662	0.9%	1,019	0.8%	2,681	0.9%
Hogares privados con servicio doméstico	104	0.2%	373	1.9%	477	0.6%	200	0.1%	775	0.6%	975	0.3%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	5	0.0%	3	0.0%	8	0.0%	101	0.1%	71	0.1%	172	0.1%
No declarado	1,248	2.3%	658	3.4%	1,906	2.6%	3,126	1.7%	2,397	1.9%	5,523	1.8%
Trabajador nuevo.	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	54,838	100.0%	19,136	100.0%	73,974	100.0%	183,404	100.0%	129,168	100.0%	312,572	100.0%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda.
Elaboración: Propia.

Anexo No. 4

Informe metodológico de procesamiento del distributivo de remuneraciones de las instituciones de la SENRES ⁴⁶ (Periodo emisión de información: 2007 – 2008)

Procesamiento de Datos:

Depuración y corrección de inconsistencias:

Una vez consolidada la información proveniente del Departamento de Información y Tecnológico de SENRES, se revisó la información utilizando el aplicativo para Hojas de Cálculo – Excel, así depurar la información y facilitar los cuadros requeridos como son la variable SEXO la variable de la ESCALA 14 y JERÁRQUICA que establece el organismo regulador.

Factor de Cobertura:

La información está clasificada en Ministerios, Consejos Provinciales y Municipios.

Además se estableció algunas inconsistencias en la variable SEXO, la cual hizo que se categorice en 3 estados como son:

Hombres: M (Masculino)
Mujeres: F (Femenino)
No definido: S (No Definido)

El Procedimiento que se empleó, para la distinción de los registros, fue utilizar una lista de los nombres más comunes como son Juan, Pedro, José, María, etc., para compararlos con el nombre de estas personas y categorizar.

Además, se incremento la variable **No definido** (S), puesto que se encontró inconsistencias en los datos emitidos ya que solo constaban los apellidos como referencia de los nombres.

Pesos de Sub muestreo:

Para cada segmento y de acuerdo con lo aportado con SENRES, se hace necesario por los requerimientos establecidos aplicar un sub muestreo al segmento por tamaño de los datos, el cual se utilizó para CONSEJOS PROVINCIALES y MUNICIPIOS segregándoles en Pequeños, Medianos y Grandes.

- Se empleó la Media, el cual consiste en organizar la información de por Provincia de para el caso de Consejos y por Cantón para los Municipios, de tal forma que al agrupar los datos de menor a mayor este lo más próxima al Promedio del conjunto de datos.

⁴⁵ Elaborado por el Ing. Miguel Rosero, para el Comité Interinstitucional CONAMU-SENRES-ILDIS-ISP

Para los **CONSEJOS PROVINCIALES**: Pequeños, Medianos y Grandes.

Total Consejos Provinciales: 13

En los **MUNICIPIOS** se clasificó de igual manera en: Pequeños, Medianos y Grandes.

Cabe señalar que no se incluyó el Municipio de Guayaquil, puesto que con la información emitida no se podía determinar el SEXO de los registros.

Total Municipios: 93

En el caso de los **MINISTERIOS** se trato por Áreas: Economía, Social y Seguridad.

AREAS	MINISTERIOS
Economía	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
	Ministerio de Industrias y Competitividad
	Ministerio de Minas y Petróleos
	Ministerio de Finanzas
	Ministerio de Turismo
Seguridad	Ministerio de Defensa
Social	Ministerio del Ambiente
	Ministerio de Trabajo
	Miduvi
	Ministerio del Deporte
	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
	Ministerio de Inclusión Económica y Social
	Ministerio de Educación

Total Ministerios: 13

La Denominación del Puesto se realizo con la base de datos emitida por la SENRES y comparada con los Rangos de la Escala 14 y Jerarquía.

INSTITUCIONES

CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES, CONAMU

La creación del Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU, constituye uno de los principales logros del movimiento de mujeres en cuanto a la construcción de un marco institucional para la igualdad de las mujeres en el país. Es sin duda, *“el resultado de la coincidencia de las demandas de las mujeres y la voluntad política gubernamental de contribuir a otorgar mayor centralidad a los intereses de las mujeres y el logro de la igualdad”*¹.

El CONAMU se creó mediante Decreto Ejecutivo No.764 publicado en el Registro Oficial No.182 del 28 de octubre de 1997, como organismo rector de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Como resultado del proceso de reformas constitucionales el CONAMU adquiere un rango superior convirtiéndose en el Consejo Nacional para la Igualdad de las Mujeres.

La Constitución Política del Ecuador, vigente desde 1998 hasta octubre 19 del 2008, fue el principal marco jurídico de creación y funcionamiento del CONAMU al igual que el la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 20 de octubre del 2008, que en el artículo 70 establece: *“El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través del mecanismo 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”*, además de lo contenido en los artículos 156, 157 y Disposición Transitoria Sexta, relacionado con los Consejos para la Igualdad.

El Consejo Nacional para la Igualdad de las Mujeres es, por tanto, el órgano responsable de asegurar a las mujeres, la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, FES – INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, ILDIS

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una organización alemana con personería jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, cuyas sedes se encuentra en Bonn y Berlín.

El origen de la FES se remonta al testamento político del primer presidente alemán elegido democráticamente, el socialdemócrata y sindicalista Friedrich Ebert. La Fundación lleva ya ochenta y tres años – interrumpidos solamente por el nazismo- de trabajo y asistencia al desarrollo en todo el mundo.

Representada en 70 países de África, Asia, el Oriente Próximo y Latinoamérica, la FES percibe su compromiso con los países en desarrollo como una contribución a los siguientes objetivos: fomentar

¹ CONAMU, Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000. Segunda Edición, Quito, enero 1998.

la paz y la comprensión entre los pueblos y al interior de los países de los cuales colabora; democratizar las estructuras estatales y sociales y fortalecer la sociedad civil; desarrollar mejores condiciones generales tanto políticas como económicas y sociales; consolidar el sindicalismo libre; desarrollar estructuras democráticas para medios de comunicación independientes; facilitar y agilizar la cooperación regional y mundial entre países y grupos de interés; y, afianzar los derechos humanos.

La FES mantiene asimismo oficinas en 33 países de Europa Occidental, Central y Sudoriental, en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), así como en los Estados Unidos y Japón. En estos países promueve el diálogo entre las fuerzas democráticas a fin de coordinar intereses, superar conflictos y diseñar nuevas opciones políticas.

La Fundación Friedrich Ebert se establece en el Ecuador, como FES-ILDIS en el año 1974, promoviendo la reflexión y el análisis de la realidad del país. La FES-ILDIS se ha consolidado como una entidad que ofrece un espacio abierto para el encuentro de ciudadanas y ciudadanos y actoras y actores sociales y políticos.

Son objetivos y áreas temáticas de FES-ILDIS en Ecuador: el fortalecimiento de la democracia en el sistema político, a través de la participación ciudadana; el fomento de una distribución equitativa de la riqueza y las oportunidades, y de propuestas y acciones para el desarrollo sustentable y descentralizado; el fortalecimiento del sindicalismo libre; y afianzar los derechos humanos.

Para lograr sus objetivos, la FES-ILDIS mantiene una estrecha colaboración con instituciones gubernamentales, grupos sociales y organizaciones tales como sindicatos, partidos políticos, centros educacionales e instituciones científicas, entre otras.

Además desde su sede en Quito se realizan actividades en varias ciudades del país con el fin de fomentar las investigaciones en los campos económico, político y social, y de realizar trabajos de capacitación en estrecha colaboración con sus contrapartes.

La FES-ILDIS considera como tarea transversal *el fortalecimiento del aspecto “género”* en todas las actividades de la institución.

INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, ISP

La Internacional de Servicios Públicos-ISP, es la principal federación sindical representante del sector público. Agrupa a 20 millones de mujeres y hombres trabajadores/as de los servicios públicos y afiliados/as a 639 organizaciones sindicales en 154 países. La ISP es una organización autónoma, que trabaja en asociación con otras federaciones sindicales que agrupan a distintos sectores laborales y con la Confederación Sindical Internacional (CSI). Es una organización no gubernamental reconocida oficialmente para el sector público en el seno de la Organización Internacional del Trabajo. Tiene condición consultiva en la ECOSOC y está reconocida como observadora en otros organismos de la ONU, tales como UNCTAD y UNESCO.

Aproximadamente un 65% de miembros de la ISP son mujeres. Tiene una red mundial de mujeres activistas, una estructura democrática de mujeres y programas de formación de gran alcance que promueven la igualdad entre los sexos.

Las prioridades de la ISP incluyen la promoción de los servicios públicos de calidad, fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos, defensa y promoción de los derechos de los y las trabajadores/as y promoción de la igualdad, equidad y diversidad. La ISP trabaja sectorialmente en el ámbito de la administración pública, municipal, salud y servicios públicos de distribución (agua, energía y aseo).

En el Ecuador la ISP está integrada por la Asociación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Saneamiento-ANTAPS, la Federación Ecuatoriana de Enfermeras-FEDE, la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador-FENAJE, la Federación de Obreros de los Consejos Provinciales del Ecuador-FENOCOPRE y la Federación de Trabajadores Libres Municipales del Ecuador-FETRALME

La experiencia de trabajo interinstitucional en Ecuador es producto de la implementación del Proyecto de Formación y Organización de Mujeres de la Subregión Andina, iniciativa apoyada por FNV de Holanda, IMPACT de Irlanda y la ISP.

SECRETARÍA NACIONAL TÉCNICA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS Y REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, SENRES

La base legal de creación de la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES, está dada en el Art. 54 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 184, del 6 octubre de 2003, en la que señala:

"Art. 54.- De la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público .- Créase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES-, con personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional y domicilio en la ciudad de Quito. El Secretario Nacional será nombrado por el Presidente de la República y ejercerá la representación legal y extrajudicial."

La SENRES es un organismo técnico Rector de la Administración de los Recursos Humanos, de las Remuneraciones, y el Desarrollo Institucional.

La SENRES emite políticas, normas e instrumentos técnicos, brinda asesoría, y efectúa el control y evaluación sobre su aplicación con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos en las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado.

Los objetivos estratégicos de la SENRES son:

- Desarrollar e implantar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional que contribuya a mejorar la calidad en los productos y servicios que brinda la institución a sus clientes internos y externos.
- Desarrollar e implantar el Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Humanos y Remuneraciones, que promueva la productividad, profesionalismo y eficiencia del Servidor Público en las instituciones del Estado y que están reguladas por la Ley .
- Controlar que las instituciones públicas cumplan con eficiencia, efectividad y eficacia con lo dispuesto en la Ley y demás regulaciones que justifiquen su funcionamiento y permanencia como instituciones del Estado.