

Treinta experiencias exitosas para redistribuir, reducir,
reconocer, remunerar o representar el trabajo de cuidados

Reconocimiento constitucional y legal del trabajo no remunerado del hogar, Ecuador



Reconocimiento constitucional y legal del trabajo no remunerado del hogar, Ecuador

País o localidad donde se implementa: Ecuador

Instancia/s responsable/s o marco legal de su implementación: Constitución de la República del Ecuador, Ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar y Reglamento para la Afiliación de las Personas que Realizan Trabajo No Remunerado del Hogar.

La reforma constitucional de Ecuador del 2008, impulsada por el Movimiento Alianza PAIS – Patria Altiva i Soberana, incorporó al texto constitucional un reconocimiento expreso del trabajo de cuidados que se realiza dentro del hogar en ese país. La Asamblea Nacional Constituyente incorporó a la máxima norma fundamental del país un artículo que establece lo siguiente:

Artículo 333. Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008)

Con la finalidad de conocer más de cerca el proceso de constitucionalización del reconocimiento del trabajo no remunerado del hogar, se ha mantenido una entrevista con María Soledad Buendía, ex Ministra de Coordinación de la Política de Ecuador y ex legisladora de la Asamblea Nacional, quien comparte información al respecto. El reconocimiento del trabajo de cuidados del hogar no remunerado a nivel constitucional fue un proceso que se inicia desde las organizaciones sociales feministas. El movimiento de mujeres —amplio y diverso— planteó una agenda de cara a la convocatoria de reforma constitucional lanzada por el entonces presidente Rafael Correa. Comenta que se hicieron asambleas provinciales y luego nacionales en donde se fueron construyendo los contenidos de esa agenda: desde la paridad y el principio de igualdad política, la creación de instituciones para promover la igualdad, la incorporación del lenguaje inclusivo y hasta el tema del reconocimiento del trabajo no remunerado del hogar. Menciona Sole-

dad que lograron incorporar el 95% de las iniciativas propuestas a la nueva constitución. Los temas relacionados a los derechos sexuales y reproductivos no lograron el apoyo suficiente y quedaron fuera de aquella reforma (M. S. Buendía, comunicación personal, 13 de julio del 2021).

M. S. Buendía explica que una de las conquistas más importantes y fuertemente simbólicas del movimiento de las mujeres en Ecuador fue la incorporación del artículo 333 que reconoce el trabajo no remunerado del hogar como una labor productiva. Destaca que fue un logro y un avance trascendental ya que, a partir de este momento, en Ecuador se empieza a generar una serie de acciones y políticas con la finalidad de hacer efectivo este reconocimiento y operativa esta disposición constitucional. Además, este impacto también se ve reflejado a nivel discursivo, mediático y cultural. Sin embargo y a pesar de esta gran conquista normativa, el camino que llevara a la sanción de una ley nacional sobre este tema, tardó varios años. Comenta que el proceso fue complicado, hubo resistencias desde diferentes sectores, diferentes alternativas sobre cómo aplicarla y hacerla operativa, la cuestión actuarial, financiera, entre otros.

De hecho, han sido ocho los proyectos presentados ante la Asamblea Nacional durante el periodo 2009–2014 tanto desde la bancada del gobierno como desde la oposición. Al mismo tiempo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), en cumplimiento del mandato constitucional, fue desarrollando un proceso de consultas con diversos agentes, así como una serie de estudios, entre los que destaca el Estudio de sostenibilidad financiera y actuarial de la afiliación a la Seguridad Social (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2015). Finalmente, tras un trámite de un año en la Asamblea Nacional, fue aprobada y publicada el 20 de abril de 2015 la Ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, Reformas al Código de Trabajo, 2015), y el Reglamento para la Afiliación de las Personas que Realizan Trabajo No Remunerado del Hogar (Guamán Hernández & Lorente Campos, 2019). Esta ley reconoce el trabajo no remunerado en los hogares e incorpora a las personas que lo realizan al sistema de seguridad social, garantizando su derecho a jubilación, viudez e indemnización por discapacidad, entre otros puntos.

Comenta M. S. Buendía que la gran discusión que se tuvo en la Asamblea al momento de debatir los términos de esta legislación fue si la cobertura ofrecida alcanzaba también el componente de salud. Existía el temor de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no pudiera garantizar el acceso y

cobertura a servicios de salud a esta nueva población sujeto de derechos y prestaciones. Lo que se decidió es que la cobertura no alcanzaría a las prestaciones de salud y esas correrían por cuenta de la salud pública a través del Ministerio de Salud.¹

Para hacer efectivo este derecho establecido en la Constitución, se ha previsto un aporte personal en función de la situación económica familiar y el Estado Central completará el aporte hasta con el 80% del valor total para las familias que se encuentren en extrema pobreza. [...] Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC) el trabajo no remunerado representa el 15.41% del Producto Interno Bruto. Las personas que se afilien a esta modalidad recibirán su pensión por vejez, luego de 20 años de aportación y al cumplir 65 años. Este beneficio busca que todas las personas que han dedicado su vida al trabajo no remunerado del hogar cuenten con ingresos propios en su vejez. La pensión por incapacidad tiene el objetivo de proteger a las o los afiliados en caso de que queden incapacitados por una enfermedad o un accidente. Para acceder a este beneficio, deberán haber cumplido 6 aportaciones mensuales, si tienen entre 15 y 25 años; 36 aportaciones mensuales para las personas que tengan entre 26 y 45 años; y 60 aportaciones mensuales para las personas a partir de 46 años. La pensión por muerte permite que las amas de casa protejan a su familia en caso de su fallecimiento, mediante una pensión que recibirán sus hijos o su esposo. Además, la familia recibirá un aporte para cubrir los gastos del sepelio. (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, s.f.)

Para las personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano,² la afiliación es automática y progresiva. Las personas trabajadoras no remuneradas del hogar que deseen afiliarse pueden hacerlo a través de la página www.iesgob.ec, teniendo a la mano su cédula de ciudadanía y la de las personas que conforman su familia, así como una copia de la planilla de luz eléctrica de su domicilio.

1 En Ecuador existe un sistema de salud universal que depende del Ministerio de Salud Pública que funciona de manera paralela al seguro de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

2 Consiste en una transferencia monetaria condicionada mensual de USD 50 conceptualizada para cubrir vulnerabilidades relacionadas a la situación económica del núcleo familiar. Más información en <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano/>

Ante la pregunta acerca del financiamiento de este sistema, M. S. Buendía comenta que, a lo largo del debate, se habló en términos de inversión y no de gasto. Expresa que fue un debate sumamente intenso el tema de la asignación de los recursos necesarios para hacer efectiva la legislación; en ese sentido informa que se modificaron las normativas necesarias para poder contar con los recursos económicos necesarios para hacerlo. Menciona que la voluntad política es fundamental para poder avanzar en la conquista de estos derechos y del reconocimiento del trabajo no remunerado del hogar; ya que, a partir de ella, es posible priorizar gastos en lugar de asignar presupuesto a otras iniciativas.

En cuanto a la financiación, el programa tiene presente la necesidad de que el Estado cubra una parte importante de la financiación del mismo, sobre la premisa de que la sociedad entera se beneficia de este trabajo, sobre todo en el caso del trabajo de cuidados de menores y adultos y en el vector de regeneración de la fuerza de trabajo del país -con un flujo continuo de personas en condiciones de insertarse en el mercado laboral en conjunción con la labor realizada con otro conjunto amplio de instituciones-, y en el sostenimiento diario de la vida. En este sentido, la reforma incluyó un artículo no numerado en la [Ley] tras el 219, que establece que “el Estado determinará anualmente en el Presupuesto General del Estado el monto que destinará para subsidiar el porcentaje de aportación individual de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, en función de la situación socioeconómica de la unidad económica familiar, en los términos establecidos en la presente Ley y en el Código de Planificación y Finanzas Públicas”. Además, la disposición transitoria cuarta de la ley que instituyó el sistema precisa que el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debe establecer los porcentajes de aportación para las personas que realizan el mencionado trabajo, considerando su situación económica, a fin de que puedan acceder al subsidio del Estado. (Guamán Hernández & Lorente Campos, 2019)

Sin embargo, [...] el acceso a las prestaciones de vejez exige largas carreras de cotización: 240 o más aportaciones. [...] Este período excede del de quince años que establece el artículo 29.2.a del Convenio 102 de la [Organización Internacional del Trabajo] (OIT) sobre norma mínima en materia de seguridad social para el acceso a las prestaciones reducidas de jubilación o vejez. Dada la implantación reciente de la regulación, sería conveniente la fijación de un periodo de cotización más reducido incluso que el citado de la OIT, de forma que no se dilate excesivamente la efectividad de la protección. (Guamán Hernández & Lorente Campos, 2019)

De acuerdo con un informe de la OIT, “al 2015, el número de potenciales personas afiliadas al esquema de trabajo no remunerado del hogar [era] de 1,5 millones de personas” (OIT, 2016). Respecto a la afiliación de las personas trabajadoras del hogar no remuneradas, los datos del último boletín estadístico disponible en el sitio web del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), muestran la siguiente evolución histórica (Véase Tabla 2).

Resulta muy interesante el dato de que la afiliación de las personas trabajadoras del hogar no remuneradas aumentó un 43% a febrero del año 2021. De acuerdo con información periodística a febrero de 2021 en esta categoría se encontraban registradas 338,541 personas. Se trata de un 43% más frente al mismo mes del 2020 (236,742 personas aproximadamente). Esta categoría es la única de 21 actividades que muestra este comportamiento. Sin tener en cuenta las aportantes del Trabajo No Remunerado del Hogar (TNRH), el número de afiliaciones evidencia una reducción del 8%, en el mencionado período.

Para la abogada Patricia Borja, el incremento de trabajadoras del hogar no remuneradas al IESS se puede explicar porque tras la crisis generada por la pandemia hubo pérdida de trabajo formal. “Las mujeres, al quedarse sin empleo o renunciar, buscan mantener algún tipo de cobertura de la seguridad social y por eso optan por este tipo de aseguramiento”. Otro factor es que el año pasado se incorporaron más personas beneficiarias al bono de desarrollo humano por la crisis. La Ley contempla que ellas serán integradas de forma automática al régimen de afiliación de amas de casa y el Gobierno contribuye con el aporte. (El Comercio, 2021)

A modo de cierre es posible afirmar que después de la aprobación de la Constitución del Ecuador, en el año 2008, se rompió el esquema tradicional de la clasificación del trabajo y se reconoció al trabajo no remunerado del hogar como una labor productiva y socialmente útil que contribuye al desarrollo económico y social del país. Se trata de una política que no solo reconoce el enorme valor económico que supone este trabajo, sino que también garantiza condiciones dignas para las personas que se dedican al TNRH al otorgarles acceso a la seguridad social.

Para más información ver www.iesse.gob.ec/trabajo-no-remunerado/