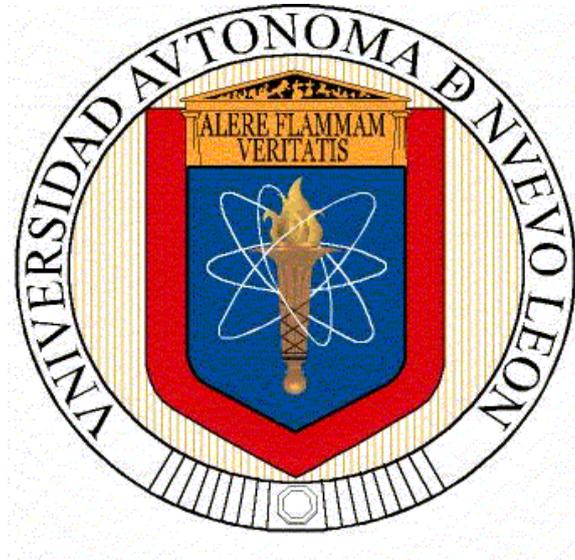


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**



**TESIS**

**“ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA EN EL ECUADOR, EN EL PERÍODO  
2017 – 2021, DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO”**

**PRESENTA**

**PAOLA VIVIANA PILA GUZMÁN**

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN FILOSOFÍA CON  
ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**FEBRERO, 2023**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS**

**“Análisis de los factores que influyen en la implementación de la Política Pública de inclusión económica en el Ecuador, en el período 2017 – 2021, desde un enfoque de género”.**

**QUE PRESENTA**

**PAOLA VIVIANA PILA GUZMÁN**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN  
EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**DIRECTOR DE TESIS**

**Dr. FRANCISCO JAVIER GORJÓN GÓMEZ**

**CO- DIRECTORA DE TESIS**

**Dra. OLGA NELLY ESTRADA ESPARZA**

**Monterrey, Nuevo León, México**

**febrero 2023**

### **Declaración de autenticidad**

Declaro que la presente investigación es original y fruto de mi trabajo, en donde de manera respetuosa he citado las ideas e investigaciones de otras personas, debidamente mencionadas en las referencias. Los estudios aquí presentados no contienen material que haya sido aceptado para otro otorgamiento de cualquier otro grado o diploma de alguna universidad o institución. El instrumento de este estudio y los datos resultados de los mismos, son plenamente obtenidos de un largo y exhaustivo análisis científico realizado por más de tres años. Sustento que todo lo antes mencionado es obra única y exclusiva de mi autoría con apoyo de mi asesor y co-asesora.

## **Dedicatoria**

A mi madre y a mi padre,  
Por darme las herramientas para ser una mujer fuerte y capaz de realizar mis sueños

## Agradecimientos

A todas las personas que me han acompañado y me siguen acompañado en este largo proceso. Gracias por estar, gracias por enseñarme a ser mejor persona, gracias por el camino recorrido.

Al Doctor Francisco Gorjón Gómez, por darme una mano siempre que solicité su apoyo, incluso antes de conocerme.

A la Doctora Olga Nelly Estrada, quien desde su conocimiento y cariño me ha acompañado a lo largo de este trabajo como asesora y amiga.

A mis compañeras, por abrir mis horizontes.

## Índice

CAPITULO I: METODOLOGÍA .....	1
1. Introducción .....	1
2. Antecedentes .....	2
3. Planteamiento del problema .....	9
4. Justificación .....	12
5. Objetivos .....	15
5.1 Objetivo General: .....	15
5.2 Objetivos Específicos: .....	15
6. Preguntas de investigación .....	16
7. Hipótesis teórica .....	16
8. Marco Conceptual .....	16
8.1 Políticas públicas .....	16
8.2 Implementación de las políticas públicas .....	17
9. Modelo de investigación .....	17
9.1 Diseño de investigación .....	18
9.2 Matriz de Congruencia .....	20
CAPITULO II: CONTEXTO SOBRE MUJERES, GÉNERO Y EL LEGADO FEMINISTA.....	21
1. Breves antecedentes históricos del feminismo .....	21
1.1 Primera Ola del Feminismo .....	21
1.2 Segunda Ola del Feminismo .....	23
1.3 Tercera Ola de Feminismo .....	27
1.4 Cuarta Ola Feminista .....	32
2. Derechos Humanos de las mujeres en el contexto internacional .....	35
2.1 Las mujeres en la Agenda Internacional .....	35
2.1.1 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer .....	36
2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	38
2.1.3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer .....	39
3. Derechos económicos de las Mujeres en el contexto ecuatoriano .....	40
3.1 Breve recuento de la presencia del feminismo y las mujeres en el Ecuador .....	40
3.2 Mujeres y derechos laborales en la Constitución 2008 .....	44
3.3 Mujeres en el Código del Trabajo ecuatoriano y la Ley orgánica para la Justicia Laboral ..	46
3.4 Violencia económica y patrimonial en la legislación ecuatoriana .....	49
3.5 Las mujeres, situación económica y COVID-19 en el Ecuador .....	50

CAPITULO III: GÉNERO COMO TEORÍA, ENFOQUE Y HERRAMIENTA DE ANÁLISIS SOCIAL.....	54
1. Género y conceptos relativos .....	54
1.1 Sistema sexo-género .....	55
1.2 Estereotipos de género .....	56
1.3 División Sexual del trabajo .....	57
2. Mujeres, Economía y Pobreza.....	59
2.1 Trabajo reproductivo y trabajo productivo.....	59
2.2 Techo de Cristal y Techo de Cemento.....	61
2.3 El Suelo Pegajoso .....	63
3. La Segregación laboral .....	64
3.1 Teorías de la segregación laboral.....	64
3.1.1 Teoría feminista o sociosexual de la segregación laboral.....	65
3.2 Segregación horizontal.....	67
3.3 Segregación vertical .....	68
3.4 Segregación financiera o salarial.....	68
3.5 Segregación temporal .....	69
3.6 Feminización de la pobreza.....	69
CAPITULO IV: ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GÉNERO .....	72
1. Las políticas públicas como acción estatal.....	72
2. Conceptualización de las políticas públicas .....	75
3. Género y Políticas públicas .....	77
3.1 Políticas públicas con perspectiva de género y transversalización de género .....	79
4. Análisis de las Políticas públicas.....	83
4.1 Marcos de análisis en Políticas públicas .....	84
4.1.1 Marco secuencial .....	84
4.1.2 Modelo de elección racional y elección pública .....	86
4.1.3 Coalición de actores de la política o Advocacy Coalitions .....	87
4.1.4 El marco de análisis por el referencial .....	88
4.1.5 Las redes de actores o Networks Theory.....	89
5. Implementación de las Políticas públicas .....	93
6. Análisis de la implementación de las Políticas públicas.....	98
6.1 Modelo Top Down .....	98
6.2 Modelo Bottom Up .....	102
CAPITULO V: CONTEXTO SOBRE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA EN EL ECUADOR .....	106
1. Inclusión económica .....	106
1.2 Políticas de inclusión económica en el Ecuador .....	107

1.3 Norma Técnica de Inclusión Económica y Movilidad Social .....	111
1.4 Acceso al Crédito de Desarrollo Humano .....	112
1.5 Escuelas de Inclusión Social .....	114
1.6 Aliados Institucionales .....	116
CAPITULO VI: COMPROBACIÓN DE LOS ESTUDIOS CUALITATIVOS .....	117
1. Descripción del estudio cualitativo basado en una entrevista semiestructurada.....	117
1.1 Diseño del instrumento.....	118
1.1.1 Diseño de la entrevista .....	121
1.2 Pilotaje cualitativo.....	124
1.2.1 Conclusiones de la Prueba Piloto Cualitativa:.....	126
2. Resultados del primer estudio cualitativo .....	126
2.1 De la aplicación de la metodología .....	126
2.2 Hallazgos descriptivos .....	132
3. VARIABLE INDEPENDIENTE: FACTORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	137
3.1 Factor 1. Criterios que rigen la política pública .....	139
3.2 Factor 2. Criterios que rigen el presupuesto para la política.....	161
3.3 Factor 3. Apoyo político a la política pública .....	171
3.4 Factor 4. Características de la agencia encargada .....	183
3.5 Factor 5. Comunicación intra y entre agencias.....	189
3.6 Factor 6. Incentivos para promover la aceptación de la política .....	197
3.7 Factor 7. Decisión de los funcionarios .....	201
3.8 Factor 8. Discursos del género .....	227
3.9 Otras dimensiones de la variable Factores que influyen en la implementación de la política pública que han surgido en el análisis .....	243
3.10 Factor 9. Situaciones de crisis .....	244
3.11 Factor 10. Tecnologías de la comunicación e información.....	250
4. VARIABLE DEPENDIENTE: NIVEL DE TRANSFORMACIÓN DEL PROGRAMA EN RESULTADOS. 254	
4.1 Resultados de la política pública.....	254
CAPITULO VII: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....	267
1. Variable independiente: Factores que influyen en la implementación.....	269
1.1 Factor1. Criterios que rigen la política pública .....	269
1.2 Factor 2. Criterios que rigen el presupuesto de la política pública .....	272
1.3 Factor 3. Apoyo político a la política pública .....	274
1.4 Factor 4. Características de la agencia encargada .....	276
1.5 Factor 5. Comunicación intra y entre agencias.....	277

1.6 Factor 6. Incentivos para promover la aceptación de la política pública .....	279
1.7 Factor 7. Decisión de los funcionarios .....	280
1.8 Factor 8. Género y análisis desde un enfoque de género.....	284
1.9 Factor 9. Situaciones de crisis .....	287
1.10 Factor 10. Tecnologías de la comunicación e información.....	288
2. Variable dependiente: nivel de transformación del programa.....	289
3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	292
REFERENCIAS.....	300
ANEXOS .....	317
Anexo 1. Entrevista usada para autoridades del Ministerio de Inclusión Económica del Ecuador	317
Anexo 2. Entrevista usada para autoridades del Ministerio de Trabajo del Ecuador.....	319
Anexo 3. Entrevista dirigida a funcionarios implementadores y técnicos de los ministerios .....	320
Anexo 4. Respuesta oficial del Ministerio de Trabajo ante la petición de información .....	322

### Índice de Tablas

Tabla 1.....	20
Tabla 2.....	105
Tabla 3.....	119
Tabla 4.....	123
Tabla 5.....	127
Tabla 6.....	130
Tabla 7.....	244
Tabla 8.....	256

### Índice de figuras

Figura 1.....	85
Figura 2.....	86
Figura 3.....	133
Figura 4.....	135
Figura 5.....	138
Figura 6.....	139
Figura 7.....	144
Figura 8.....	146
Figura 9.....	149
Figura 10.....	152
Figura 11.....	157
Figura 12.....	161
Figura 13.....	163
Figura 14.....	167
Figura 15.....	171
Figura 16.....	173
Figura 17.....	178

Figura 18.....	183
Figura 19.....	184
Figura 20.....	186
Figura 21.....	189
Figura 22.....	192
Figura 23.....	193
Figura 24.....	203
Figura 25.....	208
Figura 26.....	213
Figura 27.....	216
Figura 28.....	229
Figura 29.....	230
Figura 30.....	245
Figura 31.....	255
Figura 32.....	296

## CAPITULO I: METODOLOGÍA

### 1. Introducción

La situación actual de las mujeres en la esfera económica y las problemáticas que sobrellevan al cumplir con su rol productivo, sin dejar de ser las responsables, en su mayoría, del rol reproductivo y de cuidados, insta a revisar la manera en la cual los Estados responden a las demandas en pro de una vida más equitativa y digna ante una realidad que se presenta compleja para esta mitad de la población mundial.

De acuerdo con la revisión bibliográfica realizada, los estereotipos de género y la división sexual del trabajo devienen en subordinación de lo femenino a lo masculino (Benería, 2006; Carrasquer, et al., 1998; Estrada y Arauz, 2018; Gómez, 2001; Guirao, 2011; Icart y Alarcón, 2005; Kandel, 2006; Martín Casares, 2006; Rubio, 2012). Dichos constructos de pensamiento forman parte de las normas y discursos sociales en general, y particularmente en la generación de las políticas públicas y su implementación. Estas formas de ver y pensar el mundo ligadas a estereotipos de género se inscriben de forma explícita o implícita en las estructuras políticas e institucionales, mostrando sus impactos en la efectividad de las decisiones del quehacer público, retrocediendo, manteniendo o mejorando la condición de las y los ciudadanos.

Por lo tanto, este proyecto de investigación tiene como objetivo analizar los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica en el Ecuador en el período 2017 - 2021, desde un enfoque de género. Para ello se parte de la hipótesis, en la cual existen factores que influyen en la implementación de las políticas públicas, y son los siguientes: los criterios que rigen la política, los criterios que rigen el presupuesto para la política, apoyo político a la política, características de la agencia encargada, comunicación intra y entre agencias, incentivos para promover la aceptación de la política, y la decisión de los funcionarios; los cuales están fuertemente arraigados en marcos cognitivos basados en la división sexual del trabajo y los estereotipos de género.

La propuesta metodológica a través de la cual se pretende recolectar información empírica que permita analizar la influencia de estos factores en la implementación de las políticas públicas, es de carácter cualitativa y consta de dos estudios. En el primer estudio cualitativo (Creswell, 1994), se identificarán los factores en la narrativa experiencial de las y los implementadores. Además, se analizará de qué manera los factores influyen en el proceso de implementación de las políticas de inclusión económica, y cómo los factores están basados en marcos cognitivos que se relacionan con la división sexual del trabajo y los estereotipos de género.

En el segundo estudio cualitativo se determinará cómo los factores están presentes en el diseño de las políticas públicas nacionales y cómo, en los documentos oficiales se evidencian los marcos cognitivos de género. Por separado los dos estudios nos brindan información descriptiva del fenómeno, tanto desde la experiencia de las y los funcionarios, como a partir del discurso oficial que marca la dinámica de la implementación de las políticas públicas. La metodología cualitativa aplicada en dos estudios que desde una mirada similar analizan dos muestras diferentes (sujetos y documentos) aportan a la construcción de una explicación más completa de la problemática de la implementación de las políticas públicas de inclusión económica en el Ecuador, y los factores que están presentes e influyen en su proceso, todo esto con base en un enfoque crítico desde la perspectiva de género.

## 2. Antecedentes

Los modelos de desarrollo asumidos por los diversos territorios han conllevado resultados que marcan las pautas del ser y hacer de los sujetos de derechos. Latinoamérica y Ecuador en particular, han vivido cambios súbitos en tanto procesos de planificación para el despegue económico. De esta forma, modelos tales como la Industrialización por Sustitución de Importaciones en la década del 70 y 80, el neoliberalismo en la década del 90, el posdesarrollismo del 2006 y un definitivo retorno al neoliberalismo globalizado desde el 2012 en adelante; han marcado las tendencias en la toma de decisiones sobre el cómo, el dónde y el quiénes deben ser los objetos–sujetos de las políticas para el progreso.

En el ámbito Internacional, los diferentes instrumentos de derechos humanos de las mujeres tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979), el (1966), el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (1981), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), así también la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en sus objetivos 5 y 8 (Naciones Unidas, 2015) reconocen la situación de desigualdad en la que viven las mujeres y plantean la necesidad de que los Estados parte tomen decisiones en estos temas y los posicionen en su agenda.

En este tenor, los gobiernos de América Latina y el Caribe, entre ellos el ecuatoriano, firmaron la Agenda Regional de Género y el Acuerdo de Montevideo con el objetivo de superar los nudos estructurales para alcanzar la igualdad. Uno de estos nudos es la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza que limita el acceso de las mujeres a recursos financieros, tierra y otros activos productivos” (Scuro, 2017, párr.1). Los lineamientos planteados en estos documentos internacionales tienen como objetivo que los Estados propongan políticas públicas en pro de salvaguardar los derechos de las mujeres, entre ellos los derechos económicos que incluyen el derecho a la inclusión económica y el trabajo digno en condiciones equitativas.

En el ámbito legal nacional, la Constitución Ecuatoriana del año 2008 establece que los principios de igualdad de oportunidades y la no discriminación rigen la toma de decisiones institucionales y políticas (art. 11). El artículo 276 establece, entre los objetivos del régimen de desarrollo mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y las potencialidades de las y los ecuatorianos; construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Por su parte, el artículo 283 dispone que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin de este, teniendo como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El artículo 284 señala que la política

económica tendrá como objetivo el asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.

Así también, expresa que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico; fuente de realización personal y base de la economía. Por lo tanto, el Estado debe garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado (art. 33). De la misma manera, el Estado ecuatoriano reconoce el trabajo no remunerado en los hogares, garantizando y haciendo efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social para quienes lo ejercen (art. 34).

Adicionalmente, en los artículos 325, 326, 329, 331, 332 y 333, la Constitución establece que, propiciará la inclusión de las mujeres a la economía formal a través de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en condiciones de igualdad de derechos y oportunidades, garantizando la igualdad en el salario por el trabajo realizado. Además, se reconocen las distintas modalidades del trabajo generalmente realizado por mujeres como el autosustento y el cuidado.

El artículo 310, establece que el sector financiero público tiene como objetivo la prestación de servicios financieros, entre ellos, la dotación de créditos que se orientan de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los grupos menos favorecidos; entre ellos las mujeres, para impulsar su inclusión activa en la economía nacional. En el artículo 340 de la Constitución se establece que el sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución, y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

En el Código del Trabajo ecuatoriano se evidencian varios preceptos ligados a la mejora de las condiciones laborales de las mujeres en el trabajo. En el artículo 79 se establece la igualdad salarial a la cual deben acceder las mujeres sin discriminación alguna. Además, en los artículos 92, 152, 153, 154 y 156 el Estado reconoce los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el ámbito laboral, por lo que

define estrategias para la asunción de responsabilidades por parte de empleadores, Estado y trabajadores. Un tercer componente es el de la integridad física y psicológica de las mujeres, estableciendo una serie de prohibiciones en el ejercicio del trabajo como se puede identificar en los artículos 134, 139 y 149.

Por último, en la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar se reconoce el sueldo básico unificado para trabajadoras remuneradas del hogar, y la obligatoriedad de la aportación patronal al sistema de seguridad social. De igual forma, se establece el derecho a la afiliación a la seguridad social de las mujeres que ejercen cuidado dentro de los hogares sin remuneración (art. 67), reconociendo así el carácter de trabajo y de generador de riqueza al cuidado y el trabajo de las mujeres dentro del ámbito privado–familiar.

En el Ecuador no se ha podido identificar legislación específica sobre inclusión económica, solamente de manera referencial se podría identificar el Decreto Ejecutivo número 1395 publicado en el Registro Oficial número 870 en enero del año 2013 en el que se establece un valor mensual de las transferencias monetarias de un Bono de Desarrollo Humano. El Decreto Ejecutivo número 11, de mayo de 2017 denominado “Toda una vida” resuelve garantizar el derecho a la inclusión económica y social de las personas en todo el ciclo de vida. Y el Decreto Ejecutivo número 253 del 22 de diciembre de 2017 en el cual se establece el componente variable del Bono de desarrollo humano, con el objeto de mejorar la vida y los ingresos de los beneficiarios del bono con hijos menores de 18 años que se encuentran en situación de extrema pobreza.

Además, se ha identificado la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018) en la cual se reconoce como un tipo específico de violencia a la económica y patrimonial. En la legislación se define como violencia económica y patrimonial a “toda acción u omisión que se dirija a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres” (art. 10, literal d), es decir, todo aquello que atente ante la inclusión económica de las mujeres.

En cuanto a la planificación y la agenda política nacional, el Plan Nacional de desarrollo 2017–2021 denominado “Toda una vida”, propone un plan específico

dirigido hacia las mujeres denominado “Intervención emblemática: misión mujer”. Este documento orienta su actuación para las políticas de intervención en cuatro ejes: promoción de la igualdad de derechos, impulso de participación activa, acceso a recursos para mejorar la calidad de vida, y el logro de la autonomía plena de las mujeres (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, 2017).

Otro instrumento que orienta la construcción de la política pública ecuatoriana es la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género. Esta cuenta con un eje denominado Producción y Empleo, el cual propone potenciar y efectivizar la actoría de las mujeres y personas LGBTI<sup>1</sup> en el desarrollo económico y productivo. Por medio de la creación de condiciones para superar el desempleo, subempleo y la explotación laboral, al mismo tiempo, generando estrategias para la inclusión económica efectiva de las mujeres (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014).

La política pública descrita debe ser contrastada con datos de la realidad que viven las mujeres en el Ecuador. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tasa de desempleo en el Ecuador en el año 2018 fue de 3.7 %. Si se toma como variable el sexo, se evidencia que la tasa de desempleo de las mujeres (4.5%) fue mayor que la de los hombres (3.1%) con una diferencia de 1.3% (INEC, 2019a). A diciembre del año 2017, 4.5 millones de hombres estaban en situación de empleo y 3.2 millones de mujeres (1.3 millones menos). Las cifras sobre subempleo reflejaban que el 58.2% de hombres y el 41.8% de mujeres se mantenían en este estado (INEC, 2019a).

Para el año 2020 y en medio de la pandemia del COVID-19, las cifras se vieron afectadas y con fuerte impacto sobre todo para la población de las mujeres. En el mes de septiembre, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU el 21,8% de las mujeres pertenecientes a la Población Económicamente Activa, PEA, está en el subempleo. Del mismo modo, el porcentaje de mujeres con empleo pleno pasó de 30,1% al 26,4% (INEC, 2020). Para el año 2021,

---

1 Personas de la diversidad sexual: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales y Transgénero, Intersexuales (LGBTI)

bajo el impacto de la crisis sanitaria, el 33% de mujeres en el Ecuador se mantenía bajo la línea de pobreza, frente al 31,4% de los hombres (Banco Central del Ecuador, 2021).

En cuanto a la brecha salarial entre hombres y mujeres, ha tenido una evolución en los últimos años; en el 2007 fue de 22%, en tanto que para 2017 fue de 20% (Olmedo, 2018) y para el año 2020, disminuyó a 15% (INEC, 2020). Al referirnos al uso del tiempo para trabajo productivo, los hombres en promedio trabajan 6 horas más por semana que las mujeres, tomando en cuenta las 40 horas semanales de tiempo completo, así las mujeres llegarían a 34 horas por semana de trabajo remunerado (Olmedo, 2018). En contraste con el uso del tiempo para actividades del hogar o trabajo reproductivo, las mujeres usan cuatro veces más tiempo en relación con los hombres, y en el grupo de población profesional, la diferencia entre mujeres y hombres es de 16.27 horas (INEC, 2012b).

Los datos muestran que las condiciones de inclusión económica de mujeres y hombres mantienen brechas históricas, y se evidencian en las diferencias constantes por género. Estudios como los de Albuja y Enríquez (2018) con base en el cálculo del Índice de Oaxaca, y de Larrea (2016) que analiza series de tiempo entre 2007 y 2016, concluyen que existe discriminación laboral y salarial en los últimos 10 años por motivos de género. Estos estudios se basan en la afirmación de que por cada año de edad y de educación adicional el ingreso sube entre 3.3 y 3.5%, sin embargo, el hecho de ser mujer disminuye el ingreso en un 27.7% frente a los hombres (Albuja y Enríquez, 2018). Asimismo, se evidencia que, bajo condiciones similares de educación, experiencia, horas trabajadas y otras variables de control, las mujeres recibieron un salario 13% menor que el de los hombres en el año 2015 (Larrea, 2016, p. 152).

Para Dillon-Pérez y Espinosa-Fuentes (2018) en su estudio sobre empleabilidad en el Ecuador, identifican que la reproducción de estereotipos de género en la participación diferenciada de hombres y mujeres en el campo laboral no ha permitido la incorporación adecuada de políticas de no discriminación. Por lo tanto, es imperativo la transformación de las condiciones de inclusión económica, puesto que, sin este proceso las políticas no mejorarán las condiciones laborales de las mujeres.

Uno de los países donde más se han investigado las problemáticas ligadas a la inclusión económica y laboral de las mujeres es España. Autoras como Martín Llaguno (2007), Escarrer et al. (2007) y Roldán-García et al. (2012) basan sus investigaciones en conceptos tales como: techo de cristal, división sexual del trabajo, discriminación indirecta, uso del tiempo y estereotipos; conceptos propios de los estudios del género (Benería, 2006; Carrasco, 2009; Izquierdo, 2003;).

Autores como Brooks et al. (2003) estudian la segregación laboral en Canadá, y al igual que Martín Llaguno (2007), proponen que el fenómeno debiera ser comprendido a partir de las dimensiones en las cuales se manifiestan. Las cuales están transversalizadas por el funcionamiento de la economía formal e informal desde una comprensión estereotipada de género, la división sexual del trabajo, la valoración diferenciada de las actividades feminizadas y masculinizadas, al igual que la expulsión constante del mercado laboral de las mujeres.

En Estados Unidos, se puede identificar trabajos relativos a la comprensión de los sesgos laborales y su relación con los estereotipos descriptivos y prescriptivos de género, teniendo como resultados principales los impactos negativos en la inclusión efectiva de las mujeres en el mercado laboral (Heilman, 2012). Schein (2001) con base en estudios desarrollados por más de dos décadas analiza la permanencia de estereotipos que ligan lo masculino con la capacidad de administración y dirección en empresas, siendo este el principal obstáculo para las mujeres que buscan incluirse en el mercado laboral y alcanzar dichos cargos (Berthoin e Izraeli, 1993, cómo se citó en Schein, 2001). Por consiguiente, deduce el “fenómeno del: think manager-think male” basado en la percepción de mejores condiciones masculinas para los cometidos del *management* (Schein, 2001).

Sobre la inclusión económica de las mujeres, existe poco material disponible. De acuerdo con Scuro (2017) autora de un estudio llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, una de cada tres mujeres de la región no tiene ingresos propios, y una de cada cuatro tiene un ingreso menor a un salario mínimo. Asimismo, ocho de cada diez mujeres latinoamericanas están empleadas en sectores de baja productividad, esto a pesar de que las cifras muestran que ellas tienen mayores niveles educativos que sus pares hombres.

En este marco, para Denegri et al. (2017), la inclusión económica desde una visión mucho más financiera se efectiviza cuando las mujeres han desarrollado habilidades, destrezas y actitudes que les permiten regular su conducta personal y familiar hacia un uso racional de los recursos obtenidos. Ahora bien, para el Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador, MIES, a partir de una visión mucho más amplia de la economía, define a la inclusión como:

Proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, política, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere adecuado en la sociedad en la que viven. (MIES, 2019a, diapositiva 1)

Por lo tanto, y en el marco de estas dos visiones, sin la instalación previa de capacidades, las mujeres tienden a no manejar de manera adecuada presupuestos propios y familiares. Otro punto es que, sin la creación de condiciones laborales, oportunidades y la disposición de recursos necesarios, no se puede esperar la participación económica de las mujeres, y por lo tanto su inclusión. Aparece aquí claramente el rol del Estado, rector de las políticas públicas, como responsable de la creación de nichos de acción para mejorar las condiciones de la población en situación de exclusión económica.

### 3. Planteamiento del problema

La población del Ecuador actualmente oscila en los 17 millones de personas, donde las mujeres representan el 50%. El 42.5% de la Población Económicamente Activa, PEA, son mujeres. Si se revisan cifras referentes a educación en el nivel nacional, el 7,7% de mujeres está en situación de analfabetismo y el 85,5% de mujeres no cuenta con formación profesional (Valle, 2018). Para el año 2021, al menos el 33% de las mujeres en el Ecuador se ubican bajo la línea de pobreza (Banco Central del Ecuador, 2021), y el 25,6% de hogares ecuatorianos son dirigidos por una mujer (Ferreira Salazar et al., 2014), y de estos, el 21,91% son considerados pobres (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018).

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en la ENEMDU (2020), en el Ecuador persiste una brecha salarial del 15% entre hombres y mujeres. Además, la segregación laboral por motivos de género se hace visible sobre todo al analizar la distribución de jerarquías, donde las mujeres aún son mayoría en los cargos de servicios administrativos. Los datos mostrados evidencian que las mujeres son parte activa del mercado laboral ecuatoriano, representando casi la mitad de la PEA (INEC, 2020). Por otro lado, exponen un escenario complejo sobre el nivel de educación, profesionalización y las condiciones en las que las mujeres se insertan de manera efectiva en la economía en todo el país.

A partir de la aprobación de la Constitución del Ecuador en el año 2008 se consideró imperativo garantizar el derecho a un trabajo digno para el logro de una sociedad equitativa e inclusiva para mujeres y hombres. Con este contexto legal, la institucionalidad estatal ha generado estrategias de planificación para el desarrollo con enfoque de género, aprobando en el año 2008 la conformación del Consejo Nacional para la Igualdad, el cual, hasta el año 2018, ha diseñado un plan y dos agendas para el logro de la igualdad de las mujeres y la población LGBTIQ. Estos documentos incluyen diagnósticos, pronósticos y recomendaciones para la creación y aplicación de políticas públicas por parte de las instancias estatales, siempre tomando como referente el enfoque de género.

Las políticas públicas deben ser entendidas como una expresión racional de la institucionalidad de una sociedad, como cursos de acción y flujos de información relacionados con los objetivos de los gobiernos (Lahera, 2004). Por lo tanto, las políticas públicas expresan la racionalidad de un sistema sociopolítico basado en conocimientos permeados social y culturalmente por normas y marcos cognitivos (Butler, 2007; Guzmán y Montaña, 2012).

De acuerdo con este enfoque teórico, las políticas públicas son elementos estratégicos del accionar público que tienen como objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones, siempre y cuando sean planteadas desde una perspectiva de ampliación de los derechos y oportunidades, tomando en cuenta los impactos diferenciados entre quienes son beneficiarios. Es así que, si las políticas toman como referencia estructuras de pensamientos arcaicas basadas en estereotipos

de género fundamentados en la división sexual del trabajo y naturalizan los estereotipos de género, podrían causar, profundizar o perennizar desigualdades sociales.

Las políticas públicas deben ser entendidas como un proceso que inicia desde la conceptualización de un problema público, por lo general develado gracias a la acción colectiva, la cual busca una respuesta por parte del Estado. Para ello, la concepción del proceso debe incluir un momento de creación de la política, de búsqueda de alternativas, de implementación y finalmente de evaluación (Kelly, 2003). Por lo tanto, si una política ha sido bien diseñada, sin embargo, cuando es evaluada resulta que no causa los efectos deseados, es necesario identificar cuáles han sido las fallas en el momento de la implementación.

Por implementación de una política pública se entiende a la etapa netamente de aplicación, la cual es llevada a cabo por quienes están a cargo de las acciones que territorializan o vuelven tangible en la realidad al concepto establecido en la política. De esta manera quienes implementan, los ejecutores, son los responsables finales de la consecución de soluciones para los problemas públicos definidos previamente. A la par con los actores, el momento de la implementación se hace posible solamente a partir de ciertos factores, pudiendo ser estos de carácter social, económico, político, moral, cultural, etc. (Meny y Thoenig, 1992; Revuelta Vaquero, 2007; Subirats, 1994; Brugué Torruella, 1995). Por lo tanto, se debe tener presente en el estudio de la implementación tanto a los actores, como a los factores que juegan un papel en la efectivización de las soluciones para el problema público definido en la política pública.

Con base en lo planteado, se infiere que existen políticas públicas de inclusión económica que están siendo implementadas en el Ecuador y que sus efectos no están impactando de manera significativa en las desigualdades de género, por lo tanto, es necesario estudiar qué factores influyen y cómo influyen en el proceso de implementación de las políticas públicas y que tienen como resultado lo expuesto.

El propósito de esta investigación será explorar las prácticas de las y los funcionarios públicos que tienen a su cargo los procesos de implementación de las políticas públicas de inclusión económica. La primera fase será una exploración

cualitativa sobre los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas, mediante la obtención de información sobre las experiencias de las y los implementadores en las diferentes instituciones públicas en el Ecuador.

En un segundo momento y para contrastar la información obtenida, se analizarán informes gubernamentales, normas técnicas y respuestas oficiales de las instituciones encargadas de la implementación de la política pública de inclusión económica. A fin de conocer de primera mano el discurso del Estado, y con ello corroborar o contraponer los resultados encontrados en las narrativas de las y los funcionarios. Con este segundo estudio se pretende corroborar o increpar la información levantada en el primer estudio cualitativo. Con el propósito de contar con elementos comparativos y de discusión que convoquen a un análisis profundo de la realidad sobre los factores que están influyendo en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica en el Ecuador.

De acuerdo con lo mencionado, se proponen las siguientes preguntas de investigación que deberán contar con respuestas a través de los dos estudios:

P1. ¿Cuáles son los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica dirigidas a mujeres en el Ecuador de acuerdo con las experiencias de las y los funcionarios/as?

P2. ¿De qué manera influyen los factores en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica dirigidas a mujeres?

P3. ¿Cómo se evidencian los marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a los estereotipos de género en los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica?

#### 4. Justificación

En los últimos 70 años los estudios de y sobre las mujeres, y los estudios de género han dialogado con varias disciplinas de las Ciencias Sociales en general. La Ciencia Política no es la excepción, autoras tales como Iris Marion Young y su Teoría de la Justicia (1990), Nancy Fraser con la Política del Reconocimiento (1998), Judith Butler

y su propuesta de una Teoría Queer (2007) entre otras exponentes, han llevado a consolidar un campo de estudios de la Política desde un enfoque de género.

A partir del nicho epistemológico creado, este estudio se enmarca en la necesaria focalización de un grupo humano, que históricamente ha estado incluido en datos no desagregados y que su particularidad no ha sido explorada por los estudios sustantivos de las disciplinas. Esta investigación tiene como sujeto a las mujeres, quienes han estado permanentemente en disputa por tener su habitación propia, como diría Virginia Wolf (1929), en la sociedad y en la academia.

Las discusiones sobre el concepto de igualdad formal entre mujeres y hombres en occidente datan de mediados del siglo XVIII en los clásicos textos vindicativos de la ciudadanía femenina pertenecientes a Mary Wollstonecraft y Olympia de Gouges. Desde los años 1950 y hasta la actualidad, a pesar de la conquista de muchos derechos, los colectivos políticos de las mujeres y la tradición académica feminista se siguen preguntando si aquella inclusión en la ley ha implicado igualdad real o sustantiva.

Con base en datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2014) la relación entre hombres con empleo y población es del 72,2%, en tanto que esta misma relación entre las mujeres fue del 47,1%. De acuerdo con datos del World Bank Gender Data Portal (2019), en el mundo las mujeres ganan entre el 60% y el 75% que ganan sus pares hombres, puesto que por lo general se dedican a trabajos asalariados con dedicación por horas, así como a actividades en el entorno familiar que no son remuneradas. Con base en este contexto, según el Banco Mundial (2012) las mujeres tienen más probabilidades, de dedicarse a actividades de baja productividad y a trabajar en el sector informal, con menos posibilidades de acceder a puestos de trabajo en el sector formal.

Las brechas económicas entre mujeres y hombres están íntimamente ligadas a las problemáticas de género relativas al manejo de recursos y el trabajo. Un análisis realizado por World Bank Findex (2017) muestra cómo las mujeres tienden a contar con menos condiciones de acceso a instituciones financieras y mecanismos formales

de ahorro. Solo el 60,86% de mujeres en el mundo cuenta en la actualidad con una cuenta bancaria, esto en comparación con el 68,06% de los hombres.

En el caso del Ecuador se confirma esta tendencia, puesto que los datos muestran que las mujeres son el 55% de la fuerza laboral en comparación con el 81% que representan los hombres. Las mujeres siguen siendo mayoría en el sector servicios, donde laboran al menos el 63% en comparación con el 46% de población masculina. El desempleo se mantiene en mayor medida para las mujeres con un 4,6%, 1,3 puntos más que para los hombres (3,3%) (World Bank, 2021). Finalmente, datos del INEC (2021) muestran que la brecha salarial entre mujeres y hombres se ha mantenido en un 15%, revelando la desigualdad económica de género en el país.

Los fenómenos analizados en estos párrafos, de acuerdo con la teoría feminista y de Género, devienen del mantenimiento de un sistema patriarcal basado en la división sexual del trabajo, la permanencia de estereotipos de género y la valoración diferenciada de las actividades realizadas por mujeres y hombres. Estos procesos sociales y culturales descritos tienen impactos severos en vida de las mujeres con consecuencias como la pobreza feminizada y la feminización de la pobreza (Aguilar, 2011; Chant, et al., 2009; Medeiros y Costa, 2006). De esta manera, se muestra una marcada diferenciación de género en los efectos de las desigualdades en la esfera de la economía. Si a estas problemáticas se las contextualiza en el marco de la pandemia del COVID-19, se puede agregar que seguramente se han profundizado y agudizado, y en este marco es necesario analizar cuáles han sido las respuestas estatales.

Por lo tanto, analizar las condiciones de las mujeres como sujetos de inclusión económica, es una problemática que atañe cada vez más a la academia, debido a que es corresponsable de la obtención de información que sirva de base para la toma de decisiones en general y más aún en momentos de crisis. De esta forma aportar en la generación de estrategias para la implementación adecuada de políticas públicas, y por ende, la mejora de las condiciones de vida de las personas y particularmente de las mujeres.

En el caso específico de esta investigación, se desea analizar la implementación de la política pública de inclusión económica, en virtud de que actualmente existe evidencia empírica de la persistencia de estructuras de desigualdad entre mujeres y hombres y, que mantienen a las primeras excluidas económicamente, limitando su permanencia en el espacio público en condiciones equitativas (Estrada y Ochoa, 2015).

Esta investigación potencialmente servirá como fuente de información y consulta para quienes toman decisiones a nivel institucional en temas laborales y de inclusión económica de las mujeres. También, aportaría en la línea de investigación científica enmarcada en las Ciencias Políticas y el análisis de la Administración Pública con enfoque de género a nivel local, nacional e internacional, además de conjugar otras áreas disciplinares como los Estudios de Género y la Teoría Feminista.

## 5. Objetivos

### 5.1 Objetivo General:

Analizar los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador en el período 2017-2021, desde un enfoque de género.

### 5.2 Objetivos Específicos:

1. Identificar en las experiencias de las y los funcionarios/as cuáles son los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica que benefician a mujeres.
2. Analizar de qué manera influyen los factores identificados en la implementación de la política pública de inclusión económica.
3. Analizar desde una perspectiva de género cómo estos factores están sujetos por marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a los estereotipos de género, y por lo tanto mantienen la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

## 6. Preguntas de investigación

- 6.1 ¿Cuáles son los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica dirigidas a mujeres en el Ecuador de acuerdo con las experiencias de las y los funcionarios/as?
- 6.2 ¿De qué manera influyen los factores en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica dirigidas a mujeres?
- 6.3 ¿Cómo se evidencian los marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a los estereotipos de género en los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica?

## 7. Hipótesis teórica

Existen factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador y están alimentados por marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género. Estos factores son: criterios que rigen la política, criterios que rigen el presupuesto para la política; apoyo político a la política, características de la agencia encargada, comunicación intra y entre agencias, incentivos para promover la aceptación de la política, y la decisión de los funcionarios.

## 8. Marco Conceptual

### 8.1 Políticas públicas

Son una expresión de racionalidad de la actividad política, representan el intento de definir y estructurar una base para actuar o no actuar (Parsons, 2013). Por lo tanto, según Lahera (2004) son una selección de temas y objetivos de un programa de gobierno que se corresponden con cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática. Las políticas públicas suelen ser desarrolladas por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. De acuerdo con este mismo autor, una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o

mecanismos; definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

## 8.2 Implementación de las políticas públicas

Siguiendo a Meny y Thoenig (1992), Olavarría Gambi (2007) y Subirats (1994), la implementación es una etapa de aplicación, llevada a cabo por quienes están a cargo de las acciones con el objetivo de “asentar” el concepto establecido en la política de manera concreta en la realidad. Es así, que quienes implementan, es decir, los ejecutores, serían los responsables finales de la consecución de soluciones para los problemas públicos definidos como prioridad de la acción pública, y, por ende, el pilar fundamental del bienestar social. De la mano de los actores; la implementación se hace posible a partir de ciertos factores, pudiendo ser estos de carácter social, económico, político, moral, cultural, etc.

El análisis de la efectividad de la implementación se basa en modelos que toman forma de acuerdo con el objetivo que se persiga. En el caso específico de esta investigación, se tomarán como referente de estudio las categorías denominadas como actores y factores que influyen en el momento de la implementación, presentes tanto el modelo Top-Down como Bottom-Up.

## 9. Modelo de investigación

La presente investigación tendrá una modalidad exploratoria, explicativa, no experimental, dado que pretende mostrar a través del uso de la metodología cualitativa (Creswell, 1994) qué factores influyen y cómo influyen en la implementación efectiva de la política pública de inclusión económica en el Ecuador, en el período 2017-2021 desde un enfoque de género. Por lo tanto, a través de esta investigación se desea explicar la influencia de las variables independientes (x factores) con la variable dependiente (nivel de transformación del programa en resultados).

## 9.1 Diseño de investigación

El diseño metodológico de esta investigación será de carácter fenomenológico debido a que “su propósito principal es explorar, describir y comprender las experiencias de las personas respecto a un fenómeno y descubrir los elementos en común de tales vivencias” (Hernández y Mendoza, 2018, p. 548).

Se basará en un estudio de orden cualitativo. El primer estudio cualitativo tiene un carácter fenomenológico puesto que busca adentrarse en la experiencia de las y los implementadores de la política pública de inclusión económica a través de una entrevista. Se espera que la información recolectada aporte en la identificación de los factores que influyen en la implementación de la política pública. Al mismo tiempo que den luces sobre la forma en la que influyen y cómo estos factores están sujetos a marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a estereotipos de género. Con los resultados de este primer estudio, se contará con una descripción cualitativa de la manera en cómo están presentes las variables en la realidad cotidiana de las y los implementadores.

El segundo estudio cualitativo de esta investigación se basa en el análisis de información contenida en documentos de informes gubernamentales, normas técnicas y respuestas oficiales de las instituciones sobre la implementación de las políticas públicas de inclusión económica. Este estudio tiene como objetivo fortalecer la identificación de factores, el análisis de su influencia en el proceso de implementación y su impacto en la transformación de marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género. En este estudio se espera corroborar o increpar empíricamente lo expuesto por las y los funcionarios encargados de la implementación de la política pública de inclusión económica, contrastando su discurso con documentos y datos oficiales del Estado ecuatoriano.

Para el estudio cualitativo se levantará una entrevista de diseño estandarizado abierto programado (Penalva-Verdú et al., 2015) o mejor conocida como semiestructurada, la cual será diseñada con base en las variables teóricas relativas al análisis de la implementación de políticas públicas desde un enfoque de género. Esta

fase del estudio tiene el objetivo de recolectar información a partir de la experiencia de las y los implementadores de distintas instancias gubernamentales. Se espera contar con al menos 14 entrevistas a funcionarias y funcionarios, al igual que, de autoridades nacionales y regionales.

Tomando como referencia la operacionalización de variables antes enunciada, se diseñará un esquema de análisis documental que tiene como objetivo corroborar la información recolectada en el primer estudio, aunque con una fuente diferente, en este caso informes gubernamentales sobre la implementación de las políticas públicas de inclusión económica.

Los documentos base para el análisis serán los informes gubernamentales presentados en los años 2017 al 2021 por los Ministerios de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Trabajo, Subsecretaría de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador. Se analizarán respuestas oficiales a solicitudes de información y normas técnicas dirigidas a la implementación de políticas por parte de las instituciones encargadas.

Toda esta información será procesada con el software Atlas.ti9, y se generará un reporte a partir del análisis de las experiencias de las y los implementadores; y el análisis de documentos con base en la operacionalización de variables cualitativas del marco teórico sobre la implementación de políticas públicas desde un enfoque de género.

La información obtenida de primera mano será usada con el único fin de generar conocimiento científico, por lo que la identidad y datos de quienes participen como informantes no será publicada y se guardará absoluta confidencialidad, cumpliendo con los criterios éticos de una investigación académica.

## 9.2 Matriz de Congruencia

**Tabla 1**

*Matriz de congruencia*

Análisis de los factores que influyen en la implementación de la Política Pública de inclusión económica en el Ecuador, en el período 2017 – 2021, desde un enfoque de género								
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	MARCO CONCEPTUAL	HIPÓTESIS	VARIABLES	MÉTODO	INSTRUMENTO
Existen políticas públicas de inclusión económica que están siendo implementadas en el Ecuador y que sus efectos no están impactando de manera significativa en las desigualdades de género, por lo tanto, es necesario estudiar qué factores influyen y cómo influyen en el proceso de implementación de las políticas públicas y que tienen como resultado lo expuesto	<p>1. ¿Cuáles son los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica dirigidas a mujeres en el Ecuador de acuerdo con las experiencias de las y los funcionarios/as?</p> <p>2. ¿De qué manera influyen los factores en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica dirigidas a mujeres?</p> <p>3. ¿Cómo se evidencian los marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a los estereotipos de género en los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica?</p>	Analizar los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador en el período 2017-2021, desde un enfoque de género.	<p>1. Identificar en las experiencias de las y los funcionarios/as cuáles son los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica que benefician a mujeres.</p> <p>2. Analizar de qué manera influyen los factores identificados en la implementación de la política pública de inclusión económica.</p> <p>3. Analizar desde una perspectiva de género cómo estos factores están sujetos por marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a los estereotipos de género, y por lo tanto mantienen la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres</p>	<p><b>Políticas Públicas</b></p> <p>Son una expresión de racionalidad de la actividad política, representan el intento de definir y estructurar una base para actuar o no actuar (Parsons, 2013); por lo tanto, según Lahera (2004) son una selección de temas y objetivos de un programa de gobierno que se corresponden con cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática.</p> <p><b>Implementación de las Políticas Públicas</b></p> <p>Siguiendo a Subirats (1994), Many y Thoening (1992) y Olavarría (2007), la implementación es una etapa de aplicación llevada a cabo por quienes están a cargo de las acciones con el objetivo de “asentar” el concepto establecido en la política de manera concreta en la realidad. Es así, que quienes implementan, es decir, los ejecutores, serían los responsables finales de la consecución de soluciones para los problemas públicos definidos como prioridad de la acción pública, y, por ende, el pilar fundamental del bienestar social.</p>	Existen factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador y están alimentados por marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género. Estos factores son: criterios que rigen la política, criterios que rigen el presupuesto para la política; apoyo político a la política, características de la agencia encargada, comunicación intra y entre agencias, incentivos para promover la aceptación de la política, y la decisión de los funcionarios.	<p><b>Independientes:</b></p> <p>Factores tales como los criterios que rigen la política, criterios que rigen el presupuesto para la política, apoyo político a la política, característica de la agencia encargada, comunicación intra y entre agencias, incentivos para promover la aceptación de la política, y la decisión de los funcionarios.</p> <p><b>Dependiente:</b></p> <p>Nivel de transformación del programa en resultados</p>	<p>Obj. 1 Cualitativo fenomenológico / análisis documental</p> <p>Obj. 2 cualitativo fenomenológico / análisis documental</p> <p>Obj3. Cualitativo fenomenológico/análisis documental</p>	<p>Obj. 1 Entrevista semiestructurada a funcionarios/as/ análisis de información documental</p> <p>Obj. 2 Entrevista semiestructurada a funcionarios/as /análisis de información documental</p> <p>Obj. 3 Entrevista semiestructurada a funcionarios/as /análisis de información documental</p>

*Nota.* Elaboración propia, 2021.

## CAPITULO II: CONTEXTO SOBRE MUJERES, GÉNERO Y EL LEGADO FEMINISTA

### 1. Breves antecedentes históricos del feminismo

#### 1.1 Primera Ola del Feminismo

Dentro del ámbito académico, es conocida la corriente teórica del feminismo como una propuesta que pone de manifiesto las problemáticas relativas a los grupos humanos por su condición sexo – genérica. La propuesta feminista, sin embargo, no puede ser entendida solo como una teoría social, sino también comprendida como una teoría política que busca las condiciones de posibilidad para visibilizar las características de los sujetos femeninos y su relación cercana con la subalternidad. Esto debido a una generalizada desvalorización de su actividad y la réplica latente de esta situación a través de las instituciones sociales.

Para Valcárcel (2001), el Feminismo emergió en medio de la Ilustración en el siglo XVIII, como una crítica al democratismo liberal que tuvo como pilar el reconocimiento de derechos iguales y sin distinción entre la nobleza y el pueblo. Cabe anotar que, para los ilustrados, la idea de pueblo estaba solamente en clave masculina y así lo demuestra la “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano”, usando el término hombre no desde el uso sexista del lenguaje (que contiene a hombres y mujeres) sino, excluyente de la mitad femenina. El feminismo aparece por lo tanto desde el planteamiento de una polémica no visible para la política hegemónica de aquel momento. Además, basó sus críticas en el concepto viril de ciudadanía que estuvo acompañado de una nueva definición de feminidad.

Sobre el concepto viril de la ciudadanía, se lo puede objetivizar en la racionalidad del derecho en el Estado Liberal revolucionario, basado en las premisas del derecho romano. En el ámbito del derecho civil, las mujeres quedaron expresamente bajo el poder del padre, el hermano, el marido e incluso de los hijos. Esta situación las privaba del derecho a la propiedad, patria potestad, profesionalidad, empleo sin permiso; fijación o abandono de domicilio, e incluso del rechazo a las situaciones de violencia (Varela, 2013).

Para el caso del derecho penal, se establecieron delitos exclusivos de las mujeres, tales como el adulterio y el aborto. Sobre el acceso a la educación, se ilegalizó la instrucción familiar, modelo en el cual la mayoría de las mujeres eran educadas, y se dotó de poder únicamente al Estado para el reconocimiento formal de los niveles de enseñanza (Varela, 2013). Las mujeres quedaban por mucho alejadas de los beneficios de la libertad aupada por los revolucionarios franceses, además, se puede identificar que, a partir de este momento las demandas laborales serán permanentes para las mujeres.

Es en este contexto que aparece el feminismo, en palabras de Valcárcel (2001), como un hijo no querido de la ilustración. Puesto que, en medio de las disputas por la libertad, abre las puertas para la visibilización y denuncia de la brecha entre el discurso y la práctica de los derechos, que hacían a una parte de la población más libre y más igual que la otra.

Las bases de estas desigualdades pueden mapearse hasta los principios que motivaron la revolución francesa y la propuesta ilustrada. Así, por ejemplo, Rousseau no dudó en definir a las mujeres como una masa pre-cívica, es decir, que el sujeto mujer y su posterior sujeción en los conceptos de madre y esposa provienen de un orden natural, y es el Estado el que debe velar por aquel destino femenino. En esta misma línea, Hegel contempló la idea de lo femenino y sus roles no como un producto del ejercicio del poder, sino de la naturaleza de la mujer que cabe dentro del orden de lo privado, por lo tanto, deja de lado su carácter político y social.

En contraste, el hombre y sus relaciones en el mundo de lo público devienen en lucha de poderes e intereses, así el Estado debe responder por los derechos y responsabilidades para con el interés común de estos sujetos sociales. Estas aseveraciones aclaran el panorama sobre lo que luego las Ciencias Sociales y el Feminismo definirán como la dicotomía privado/público en tanto relaciones de género.

Como se observa, los primeros planteamientos feministas fueron elaborados desde la praxis política de las mujeres y la reivindicación de sus propias facultades como sujetos. Se puede enumerar entre las obras fundacionales del feminismo a “Cuaderno de quejas de las mujeres” (1789) documento en el cual se demanda el

derecho a la educación, al trabajo, a los derechos matrimoniales y respecto a los hijos, así también al derecho al voto femenino (Varela, 2013). Una segunda obra es la “Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana” (1791), escrito en respuesta a la Declaración de derechos del hombre; en sus páginas Olympia de Gouges recoge el sentir de las mujeres en pleno apogeo del concepto de libertad e igualdad formal.

Por último, “Vindicación de los derechos de las mujeres” (1792) redactado por la inglesa Mary Wollstonecraft como una respuesta a la exclusión de las mujeres del derecho a la educación que se difundía en Europa. Como se observa, las mujeres veían una oportunidad en el sentido de la igualdad promulgada, sin embargo, se encontraron con la negativa de los ilustrados al plantear la universalización de la razón y de los derechos para el sexo femenino (Reverter Bañón, 2003).

Como se evidencia, la teoría social y política feminista ha sido el resultado de las condiciones materiales y espirituales de los sujetos femeninos subalternizados por el ejercicio del poder del Estado y con base en un *sentido común* ligado al mantenimiento del sistema patriarcal presente en la historia de las sociedades.

## 1.2 Segunda Ola del Feminismo

El modelo de Estado Liberal se consolidó en el siglo XIX en los países industrializados, con ello los principios de libertad y los modelos de alternancia en el poder se hacían cada vez más legítimos. Este modelo fue llevado de la mano por los principios Rousseauianos de división entre lo público y lo privado. Del mismo modo estuvo basado en el concepto de *pater familias* cuyo sinónimo fue el de *hombre ciudadano*. Esto debido a la importancia que el liberalismo industrial le dio a la familia como garantía del orden de separación entre los sexos y sus funciones, fungiendo este decreto como *ethos* (Hegel como se citó en Valcárcel, 2001). Así el feminismo según Celia Amorós, se presentó como un test de filosofía, de honestidad epistemológica y de autoexigencia ética y cultural (como se citó en Reverter Bañón, 2003), que los teóricos liberales y sus antecesores ilustrados, no podrían haber pasado.

Todos estos principios de la vida de inicios de siglo estuvieron ligados a la producción cultural y sobre todo filosófica. En este marco es que aparece *La Misoginia*

*Romántica* un concepto desarrollado por las estudiosas de la segunda ola feminista y que intenta describir la producción filosófica del deber ser de la feminidad. Entre los principales exponentes se pueden enumerar a filósofos como Schopenhauer, Nietzsche, Hegel, entre otros; quienes, a partir de sus textos de divulgación, intentaron mantener el *ethos* patriarcal. Entre los postulados, se evidencia la dicotomía naturaleza-cultura, siendo la primera que integra a la hembra de la especie humana, emparentándola con las especies animales por su fin único de reproducción. Del otro lado, el hombre y su capacidad cultural y social de adaptación, racionalidad; consciente e inteligente, todo lo contrario de la hembra que pierde todo atisbo de humanidad cuando se reproduce (Valcárcel, 2001).

Este discurso *mutatis mutandis* empataba con aquello que los esclavos negros sufrían producto de su condición racial, teniendo un paralelismo entre la esclavitud y la situación femenina. Fue 1848 en Seneca Falls, EEUU, donde muchas mujeres y algunos hombres, 300 personas en total, firmaron la conocida Declaración de Sentimientos, una propuesta que planteaba el reconocimiento de la igualdad, libertad y búsqueda de felicidad para todas las personas, pudiendo las mujeres ocupar la posición que su conciencia les dicte, ya que de lo contrario estarían yendo contra su naturaleza (Varela, 2013). Es importante notar que en la declaración consta una nueva conceptualización de naturaleza y conciencia, puesto que, en los albores de la filosofía de inicios de siglo, estos eran amenazantes para el mantenimiento de status de la mujer y de la familia liberal.

El año 1848 tuvo relevancia amplia debido a las movilizaciones contracultura, tales como el nacimiento del Partido Comunista Internacional y el Movimiento Sufragista. Como se verá más adelante, hubo coincidencias y quiebres muy fuertes debido a las formas de reconocer a los sujetos históricos y sus luchas dentro de cada espacio y de forma comparativa entre las mujeres y los obreros.

El Sufragismo, una de las caras más visible de la segunda ola feminista, apareció en las grandes sociedades industriales, y sus demandas estuvieron basadas en el derecho al voto, la mejora en la educación; la capacitación profesional, la apertura de nuevos horizontes laborales y la igualdad de los sexos en la familia (Lovera, como se citó en Estrada y Arauz, 2018). Además, se demandaba el mismo salario por igual

trabajo realizado (Varela, 2013). Entre las teóricas más importantes de este período se ubica a Harriet Taylor y a su esposo John Stuart Mill.

La reivindicación femenina del voto llevó alrededor de 80 años, y no fue hasta el período post segunda guerra mundial, que finalmente en la mayoría de las sociedades se había conseguido dicha vindicación. En el caso de Latinoamérica, el primer país en el cual una mujer sufragó fue Ecuador en 1924, país en el cual se reconoció constitucionalmente este derecho en 1929 (Goetschel, 2006).

El derecho al voto conseguido por las mujeres, sobre todo llevado adelante por las mujeres inglesas y estadounidenses, tuvo sus frutos y no por casualidad en la post-primera y segunda guerra. Esto se debió al interés estatal de mantener los niveles productivos y la circulación económica (Valcárcel, 2001). Para inicios del siglo XX en Gran Bretaña, por ejemplo, alrededor de un 70% de mujeres solteras entre 20 y 45 años, era parte de la mano de obra remunerada (Franco, como se citó en Estrada y Arauz, 2018). Es decir que las demandas de voto y educación fueron atendidas con base en la necesidad de un mercado laboral falto de mano de obra masculina por la guerra (Estrada y Arauz, 2018; Valcárcel, 2001; Varela, 2013). Terminado el episodio bélico, se debió reenviar a las mujeres a lo doméstico y dejar que los hombres nuevamente se encarguen de la producción de mercancías, he ahí el centro de los nuevos conflictos.

Las nuevas condiciones materiales de las mujeres como trabajadoras y otras enfrentadas con el imperativo de volver a los hogares, esto en paralelo con las movilizaciones del mayo francés en el 68 y el octubre del 68 en México, además de las protestas contra la guerra de Vietnam, devinieron en nuevos procesos de movilización femenina (Flores, 2004). Las mujeres que luego de haber luchado por acceder a espacios laborales autónomos, se vieron enfrentadas con una doble forma de explotación: ser mujer y ser obrera (Varela, 2013).

El feminismo ha tenido varios encuentros con el marxismo, esto debido a que los procesos históricos de inclusión de la mujer en el mundo laboral han permitido observar la sujeción de las mujeres como una condición que predispone a este sujeto como explotado. Sin embargo, también las rupturas entre estos dos movimientos han

estado presentes por motivos derivados al reconocimiento de especificidades en tanto alternativas para la transformación social. Mientras que las feministas denunciaban que siendo obreras son explotadas de la misma forma que sus compañeros hombres, también denunciaban la explotación a nivel privado al tener que cumplir con doble y a veces triple jornada de trabajo (productivo, reproductivo y comunitario). Por lo tanto, con la revolución proletaria, no cesaría su subordinación.

Por otro lado, los marxistas más ortodoxos, cumplían con la denuncia de los burgueses, postulando la socialización de los medios de producción y la liberación del obrero de la opresión, teniendo como resultado la transformación de las relaciones productivas y colateralmente, la liberación de la mujer obrera (Flores, 2004; Valcárcel, 2001; Varela, 2013). Para Ana de Miguel (2000), las mujeres en medio de las discusiones de la liberación de los obreros tuvieron un papel secundario, ligado a actividades de asistencia y secretaría. Por lo que la primera decisión política del feminismo obrero, fue la de separarse de los varones y organizarse de forma autónoma.

Entre las obras feministas fundamentales de la segunda ola, se puede mencionar al libro de Simone de Beauvoir "El Segundo Sexo" el cual, con base en un análisis filosófico-político de la vida de las mujeres, advierte sobre el aparataje sociocultural que deviene en el concepto de mujer. De Beauvoir (1949), coherente con sus ideas existencialistas, da las pautas para un análisis de la construcción social de los géneros y la potencial propuesta de libertad subjetiva y objetiva, planteando la premisa "no se nace mujer, se llega a serlo" (p.247).

Entre los aportes fundamentales de la segunda ola del feminismo, además del voto femenino, el derecho progresivo a la educación, los derechos laborales y la denuncia a los partidos políticos de ideología tradicional, estuvo la postulación del concepto de sororidad en contrapeso al concepto francés de fraternidad, cuyas raíces etimológicas están ligadas a lo masculino. Otro aporte reconocido, son las formas pacíficas de resistencia civil no conocidas hasta el sufragismo (Valcárcel, 2001).

### 1.3 Tercera Ola de Feminismo

Se puede ubicar a la tercera ola a partir de los años 60, década en la cual las mujeres tuvieron como contendientes, además de los Estados, a los medios de comunicación masiva. La obra de Betty Friedan, denominada “Mística de la Feminidad”, denuncia la puesta en escena de un conjunto de discursos y narrativas que motivan a la mujer (con derechos, trabajadora y educada) a volver a las actividades domésticas, dejando de lado la posibilidad de autonomía económica que había logrado en el período de guerra. La mística es descrita por la autora como algo que no puede ser nombrado con claridad, ya que incita a las mujeres a “elegir” abandonar sus logros.

En palabras de Valcárcel (2001), la propuesta se basaba en sugerir el *deber ser* de la mujer como licenciada en asuntos domésticos, ingeniería doméstica y dirección de la empresa familiar. Amas de casa modernas con electrodomésticos innovadores, gracias al gran desarrollo tecnológico de posguerra, con el único objetivo en la vida de ser buena madre y esposa. Según Friedan (1963), la imposibilidad de verse a sí mismo como un sujeto más allá de congraciarse con los hijos y el marido para ser reconocida por la sociedad, pudo ser la causante de problemas psicológicos tales como cuadros depresivos, ansiedad y miedo a la soledad.

Parece obvio que luego de décadas de estar en el mundo laboral-público, el volver a un espacio en el cual no se advierte valoración social y económica, al igual que contar con un exceso de tiempo disponible gracias a las nuevas tecnologías del hogar, las mujeres se vieran abocadas a dichas patologías. Se evidencia que estas narrativas de la mística fueron elaboradas y difundidas por los medios de comunicación masiva, sobre todo medios escritos y el cine.

A partir del texto de Friedan, nació en EEUU la Organización Nacional para las Mujeres, NOW, por sus siglas en inglés. Dicha organización tuvo la certeza de identificar necesidades básicas de las mujeres, tales como la necesidad de guarderías públicas, así como leyes de protección en el trabajo. De este modo, se postulaba que las leyes deben tomar en consideración la salud y no el sexo” (Friedan, 2003). Esta

autora y NOW pasaron a la historia como pilares del feminismo liberal. Una corriente que plantea que la situación de las mujeres es producto de la desigualdad y no de la opresión o explotación, por lo que defienden la idea de reformar el sistema hasta conseguir la igualdad de los sexos. Entre las principales reivindicaciones del feminismo liberal está la inclusión de las mujeres en el mercado laboral y el fomento del ejercicio de cargos políticos por parte de ellas (Varela, 2013).

En la tercera ola también ve la luz el feminismo denominado como radical. Esta vertiente nace a mitad de la década del 60 y toma como referentes las obras de Kate Millet denominada “La política sexual” (1969), y “La dialéctica del sexo” (1970) de Shulamith Firestone. En dichas obras las feministas radicales encuentran algunas respuestas teóricas, en tanto se propone las primeras definiciones de patriarcado, género y casta sexual (Como se citó en Varela, 2013).

La raíz de la diferencia entre las feministas ilustradas, las sufragistas y las liberales con las feministas radicales, se encontraba en las preocupaciones por la sexualidad. Se le debe a este movimiento la célebre frase feminista “lo personal es político”. Así la revolución sexual promovida en los años 60 no fue respaldada por ellas, en razón de que criticaban la sexualidad propuesta como una práctica política que, asignaba lugares y funciones *naturales* a las mujeres como sujetos de dominación (Puleo, 1994).

Según Puleo (1994), las feministas radicales buscaban transformar el espacio privado, la casa, además de ganar espacio en lo público (educación, trabajo, derechos civiles y políticos). Debido a ello apareció la corriente que exigía la remuneración por el trabajo femenino, desconocido por el gobierno y por los hombres (Millet, 1997). Otro de los temas que se puso sobre la mesa gracias a la política sexual, fue el acceso a métodos anticonceptivos y la gran discusión sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos (Varela, 2013).

En 1974 en Francia, fue publicada la obra “Speculum: espejo del otro sexo” de Luce Irigaray, quien filosóficamente planteó las bases del Feminismo de la Diferencia. Para esta autora los derechos iguales planteados por las feministas liberales o de la igualdad, podían ser un arma de doble filo. Esto debido a que las mujeres no son libres

del mismo modo que los hombres, y con base en la diferencia física-sexual, las mujeres se ven constantemente amenazadas. Por lo tanto, el igualitarismo no puede conseguir hacer justicia a las mujeres, puesto que mujeres y hombres no son iguales (Cavana, 1995).

Para las feministas de esta corriente, la cuestión fue definir la feminidad, en vista de que no se encuentran registros y por lo tanto sería un proceso de construcción. En los textos de Irigaray, se pueden encontrar varias propuestas de hacia dónde caminar en esta búsqueda. Por ejemplo, se rescata la crítica al discurso filosófico masculinizado de Platón, Descartes, Hegel y Freud sobre el orden de lo igual y su identificación con lo masculino y el pensar lógico racional como canon (Reverter Bañón, 2003) y la importancia de encontrar un discurso no masculino, no patriarcal, es decir, un hablar femenino (Cavana, 1995).

Para las feministas de la diferencia, esta última no es sinónimo de desigualdad, por lo que reconocen la igualdad entre mujeres y hombres, sin embargo, no la igualdad con los hombres (Varela, 2013). A partir de esta aseveración se nota la importancia del planteamiento de un nuevo modelo no masculino para el ejercicio de la libertad de las mujeres, que de ningún modo tendría que ver con *querer ser hombres*. Entre las propuestas más importantes de esta rama del feminismo se puede anotar la importancia dada al orden de lo simbólico; “las cosas no son lo que son, sino lo que significan” (Sendón de León, como se citó en Varela, 2013, p.120). Por lo tanto, se propone la visibilización, valoración y significación de aquello que las mujeres realizan.

El feminismo de la diferencia y el feminismo cultural estuvieron enlazados desde sus inicios, puesto que los dos aparecen como producto de la *casi* disolución del feminismo radical. Para Kate Millet (1997) era necesario un profundo cambio social que se basaba en la revolución sexual; la cual dependía de la exposición y eliminación de ciertas realidades, tanto sociales como psicológicas, que son producto de las estructuras políticas y culturales. Para muchas detractoras de la variante cultural del feminismo, este salto hacia la crítica no económica apareció precisamente cuando las circunstancias ameritaban lo contrario, es decir, cuando el sistema económico internacional daba el gran salto hacia el Neoliberalismo. La corriente cultural, en

palabras de Nancy Fraser (2009), desgajó a la corriente crítica del capitalismo creando un vínculo con el neoliberalismo (Eisenstein, 2005).

En cuanto al feminismo institucional, hace referencia a una corriente reconocida a partir de la presencia de las mujeres en organizaciones, tanto nacionales como internacionales, y posterior, la presencia de estas en los gobiernos. Esta rama del feminismo nació como producto de las varias reuniones auspiciadas por Naciones Unidas con la temática principal de abordar los problemas de las mujeres. La apuesta principal del feminismo institucional fue situarse dentro del sistema. Esto como un avance respecto a los casi nulos movimientos que fueron parte de las posturas anteriores que apostaban solamente por grandes saltos. Se puede ubicar su nacimiento a la par de la creación de la Comisión sobre el estatus de las Mujeres de las Naciones Unidas en 1946 (Varela, 2013). Mientras que, su continuidad y persistencia dentro de la Cooperación Internacional; y en la Agenda del Desarrollo derivan a partir del reconocimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en 1979.

Dentro de la tercera ola del feminismo se puede ubicar por último a las propuestas feministas más contemporáneas, tales como el ecofeminismo, los feminismos decoloniales y el ciberfeminismo. En tanto el ecofeminismo, ha juntado a movimientos ecologistas, feministas y de la espiritualidad femenina, sin embargo, no es un espacio cerrado y existen varias corrientes dentro de este.

El ecofeminismo se caracteriza por la capacidad de propuestas y construcción de alternativas ante el desarrollismo extractivista y sexista. Se reconoce como obra fundacional de esta propuesta, la obra de Rachel Carson: "Primavera Silenciosa", publicada en 1962. El Ecofeminismo tiene presencia en varios países del mundo y es preciso notar que expresa una singular fuerza en países pobres y en vías al desarrollo que basan sus ingresos en la explotación de minerales y exportación de materias primas (Varela, 2013). Una de las exponentes contemporáneas más importantes de esta corriente es la académica y activista social Bandana Shiva.

A partir de la revolución tecnológica y del internet, muchos movimientos feministas se han volcado al uso de estas estrategias para impactar de forma masiva.

En 1997 se desarrolló el Primer Encuentro Internacional Ciberfeminista en Alemania, en el marco de una muestra artística, en donde se usó herramientas de video, fotografía y sonido en formato electrónico “para la subversión irónica de los estereotipos culturales” (Varela, 2013, p. 128).

Más tarde, el uso de las redes sociales desde la perspectiva de género para empoderar a las mujeres del mundo fue una iniciativa propuesta y desarrollada por Karen Banks en Inglaterra y Sally Burch en Ecuador. El primer gran impacto de este feminismo fue en Pekín en la IV Conferencia Mundial de Mujeres, donde se difundieron los contenidos de forma paralela en 18 idiomas en una plataforma virtual (Boix, como se citó en Varela, 2013). Al momento, el ciberfeminismo es una de las plataformas más reconocidas a nivel mundial, esto debido a la rapidez e impacto de las convocatorias para acciones. Un ejemplo de ello es la solidaridad internacional en las denuncias actuales por violencia sexual en diversos países y que tienen un seguimiento mundial. Otro gran ejemplo son las movilizaciones por la despenalización del aborto, que muchas feministas han dado por llamar no solo la cuarta ola, sino la gran marea verde.

Finalmente, el feminismo descolonial nació a mediados del siglo XX a partir de las discusiones entre las posturas negras, latinas, chicanas y demás que apostaron por tomar su propio referente de construcción epistemológica. En palabras de Espinosa-Miñoso (2014) “se trata de un movimiento en pleno crecimiento y maduración, que se declara revisionista de la teoría y la propuesta política del feminismo tal como lo conocemos, esto debido a que posee un sesgo occidental, blanco y burgués” (p. 7). Para el feminismo descolonial es necesario volver los ojos a las propias formas de ver el mundo después de la colonización. Las formas de resistencia de los sujetos; que afrontan la vida desde la *no modernidad*, debido a que no siempre han podido acceder a la información privilegiada, por lo que interpretan el mundo desde sus propios sentidos (Lugones, 2010).

Este recorrido histórico a través de las luchas de las mujeres, sus principales reivindicaciones evidenciadas en los discursos filosófico-políticos del feminismo, dotan de sentido el reconocimiento que las ciencias sociales, humanas y la academia en general otorgan a la teoría feminista y del género. En el caso particular de la cuestión

laboral abordada por el feminismo, es importante rescatar su presencia a partir de la primera ola en las peticiones de capacitación, libertad para trabajar e igualdad salarial. Posterior, retoma fuerza en la segunda ola con la presencia del feminismo liberal y su disputa con los Estados para mantener el derecho al trabajo.

La presencia de las feministas marxistas dio pauta para el trabajo intelectual sobre la doble explotación, el cual devendrá posteriormente en el análisis de las jornadas laborales. El feminismo institucional, sin dejar de lado su postura más reformista y pro estructuras, dota de espacios públicos a las mujeres, quienes, a través de las múltiples estrategias propias de este feminismo, logran acceder a la participación laboral profesional y calificada, además del anhelado reconocimiento político.

En tanto que, el feminismo descolonial, apunta a las críticas epistémicas de las concepciones de las teorías feministas y del género tradicionales. A la vez, hace un llamado a analizar de forma crítica la vida de las mujeres fuera del discurso hegemónico, reconocer en este caso otras formas de labor, que no son las de las mujeres del discurso masivo. Rescata, por ejemplo, el reconocimiento del pensamiento y la acción comunitaria de la mujer indígena y campesina, quien es sujeto de ejercicio de tres roles: el productivo, el reproductivo y el comunitario.

#### 1.4 Cuarta Ola Feminista

En la perspectiva de Cobo (2019) el feminismo nuevamente se ha convertido en un movimiento de masas, evidenciando su capacidad para crear significantes sociales comunes, en este caso, la necesidad de justicia para las mujeres. En palabras de Varela (2020), el fenómeno de la cuarta ola feminista es producto del hartazgo de millones de mujeres en el mundo que han reaccionado frente a la opresión, la discriminación y la violencia generalizada. Para García (2018) el fenómeno mundial del feminismo de la cuarta ola se da en un contexto de crisis civilizatoria global. Para las autoras, esta nueva ola llega alimentada por la herencia histórica feminista, las redes sociales y la toma de conciencia de las nuevas generaciones, mostrando la fortaleza y

la vigorosidad de un movimiento que ha tomado una forma diversa, intergeneracional y globalizada.

En palabras de Díaz-Romero (2019) y García (2018) la cuarta ola feminista cuestiona el sistema de dominación conformado por el patriarcado, el Estado y el capitalismo en su forma neoliberal que directamente asesina a buena parte de los sectores sociales por el simple hecho de ser mujeres o parte de las identidades sexuales disidentes. Además, pone en entredicho los dispositivos que gobiernan la sexualidad, la división sexual del trabajo y la reproducción, cuestionando el orden establecido y reaccionando con nuevas y diversas estrategias de denuncia y posicionamiento político.

Icart (2020) define a la cuarta ola feminista como un feminismo de mayorías, “un feminismo del 99%”, en el cual se conectan activistas antirracistas, ecologistas, trabajadoras y trabajadores, así como emigrantes, lo cual permite el desarrollo de una ética radical y transformadora. Este nuevo feminismo aparece con nuevas características, que lo diferencian de las tres olas anteriores. Uno de ellos es la presencia de mujeres bastante jóvenes y que solamente de manera posterior a las movilizaciones se integran a organizaciones feministas, dejando atrás aquel feminismo ilustrado propio de las olas previas.

Otra característica es el papel fundamental de las nuevas tecnologías y las redes sociales. Su uso estratégico para la difusión de mensajes, debates y el ejercicio de presión política, muestran la disposición de las feministas para mantener un movimiento global que remueva los cimientos patriarcales (Cobo, 2019). Además, que fortalezca la construcción de una sociedad más justa, equitativa y transnacional (Icart, 2020). Una tercera característica es la crítica al neoliberalismo como modelo económico, político y social, haciendo hincapié en los problemas estructurales como la feminización de la pobreza; la precariedad del trabajo de las mujeres, la violencia de género, el racismo, etc. (Varela, 2020). Juntas estas tres características constituyen un aparataje para la emergencia de discursos para la resistencia y devienen directamente en una transformación profunda de hacer activismo y política por parte de un movimiento social renovado y a la vez con conciencia histórica.

Como muestra la literatura, la cuarta ola feminista y el ciberactivismo feminista van de la mano, pues el movimiento social internacional ha fraguado y se ha fortalecido como actor político en medio de otros procesos que lo alimentaron. Siguiendo a Varela (2020) ya en el año 2010 en Grecia se escuchó la consigna “Ni una sola durante la crisis” en medio de las movilizaciones frente a las políticas de austeridad. En el mismo año en El Cairo durante las revueltas desencadenadas en la denominada Primavera Árabe, se conoció a nivel internacional el caso de “la chica del sujetador azul” que sumó a miles de mujeres en las plazas de Egipto para rechazar los abusos contra las mujeres.

Asimismo, en la India con las movilizaciones anti-violación y la campaña #Direnkadin (mujeres que resisten) en el 2012. En Latinoamérica, en el año 2011 en Chile y Colombia se desarrollaron las movilizaciones por el derecho a la educación pública y en México el movimiento #YoSoy132. En Ecuador la gran Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos encabezada por indígenas y campesinos en 2012 (Ortiz, 2016). En otros rincones del planeta como en Madrid, el movimiento 15M, y en Estados Unidos el movimiento Occupy Wall Street también en 2011. Lo común de todos estos eventos es su crítica al statu quo, la convocatoria a través de mensajería y redes sociales, y la fuerte presencia de las mujeres.

El movimiento feminista transitó de manera protagónica a través de estos sucesos, adquiriendo y reforzando habilidades sobre el uso de las redes y el ciberespacio para efectos de acciones políticas y despliegues offline. Los aprendizajes y los frutos se pueden ver en los procesos de movilización autónomos desarrollados a nivel mundial por la despenalización del aborto, la erradicación de los femicidios, contra la violencia de género, contra el acoso sexual, por la dignidad laboral de las mujeres, contra el patriarcado, contra el Estado cómplice de las violencias hacia las mujeres y la población LGBTIQ2 y muchas otras consignas que en el mundo se han viralizado con etiquetas tales como: #Sevaacaer, #NiUnaMenos, #VivasNosQueremos, #YoSiTeCreo, #NoNosCallamos, #SomosTuManada, #MeToo (García, 2018). Las nuevas agendas feministas se han consolidado gracias a las innovadoras formas de

---

2 Hace referencia a la población Lésbica, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Intersexual, Queer.

autoorganización y articulación a través de las redes sociales, de allí que se identifiquen formas inéditas de movilización política, alimentadas por el discurso del “¡no más!” (Díaz-Romero, 2019).

## 2. Derechos Humanos de las mujeres en el contexto internacional

### 2.1 Las mujeres en la Agenda Internacional

Como se ha revisado previamente, los derechos de las mujeres no siempre fueron considerados dentro de lo que actualmente se conoce como Derechos Humanos. Según Alda Facio (2003) al menos seis conceptos tuvieron que sucederse en la historia para que pudieran ser reconocidos: 1. Que las personas individuales tuvieran derechos ante los Estados bajo leyes internacionales; 2. La aceptación de los derechos humanos internacionales por los Estados (Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948); 3. Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos legales; 4. Mujeres y hombres como poseedores de iguales derechos; 5. El feminismo y su desarrollo de metodologías y teorías que develaran la vida de las mujeres y que borrarán la distinción entre la esfera pública y privada; 6. Visibilización del sesgo androcéntrico de la teoría y la práctica de los derechos humanos internacionales (p.19-20). El proceso enunciado por esta autora, solo se pudo concretar hasta entrados los años 80.

Un parteaguas en la historia de los derechos humanos de las mujeres fue la década del 70, denominada por Naciones Unidas como la Década de la Mujer. En 1975 se celebró en Ciudad de México la primera Conferencia Internacional de la Mujer. La segunda en Copenhague en 1980, la tercera en Nairobi en 1985 y la cuarta en Beijing en 1995. Esta última podría considerarse la más significativa por ser referente para acciones de política internacional y plataforma para la agenda de género (López, 2005). Beijing+5 y Beijing+10 fueron espacios políticos que implicaron la evaluación de las acciones y decisiones previas, así se instituyeron como procesos de consolidación del enfoque de género a nivel mundial a través de la fuerte presión de los organismos internacionales hacia los Estados.

### *2.1.1 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*

Uno de los documentos de referencia obligatoria en tanto derechos de las mujeres es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, por sus siglas en inglés. Esta convención fue auspiciada por Naciones Unidas como resultado de la denominada Década de la Mujer en los años 70, y fue suscrita por la mayoría de los países en 1981. Así también los países suscriptores, adoptaron el protocolo facultativo de la convención en el año 1999 (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2019).

Entre los aportes fundamentales de la CEDAW se puede enunciar la conceptualización de discriminación hacia la mujer como:

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (Art. 1)

La convención basa sus argumentos en el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, por lo tanto, denota la existencia de una brecha entre los géneros. Los mecanismos para lograr la situación deseada, parten del:

reconocimiento constitucional de dicha igualdad por parte de los Estados, así como de la generación de leyes y otros medios para su efectivización; la adopción de medidas adecuadas, ya sean esas legislativas o de otro carácter, con las sanciones correspondientes que prohíban toda forma de discriminación contra la mujer; el establecimiento de protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con el hombre; la abstención de actos o prácticas discriminatorias, así como la vigilancia a autoridades e instituciones públicas; tomar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa; modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan

discriminación contra la mujer; y derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer. (CEDAW, art. 1, lit. a-g)

Sobre el tema laboral, la convención en su artículo 3 detalla que los Estados deberán tomar medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el desarrollo y talento de las mujeres, esto con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos (Art. 3). Además, establece la importancia de la transformación de patrones socioculturales de conducta de mujeres y hombres para la eliminación de prejuicios y prácticas que estén basadas en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (Art. 5, lit. a).

La convención insta a la adopción de medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo. A sabiendas de que el derecho al trabajo es un derecho inalienable de todo ser humano, así como el derecho a las mismas oportunidades de empleo y a la aplicación de los mismos criterios de selección; la libre elección de profesión y empleo, el derecho al ascenso; la estabilidad laboral, las prestaciones, la formación profesional, readiestramiento y el aprendizaje. Se reconoce el derecho a la igual remuneración, prestaciones y trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como la igualdad de trato respecto a la evaluación de la calidad del trabajo realizado. Derecho a la seguridad social y particularmente en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, al igual que el derecho a vacaciones remuneradas. Derecho a la protección en salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso en la salvaguardia de la función de reproducción (Art. 11, num. 1, lit. a-g).

La convención prohíbe el despido por motivos de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. Solicita la implementación de la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida de empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales. Propone alentar el suministro de servicios sociales de apoyo necesario para permitir que los padres combinen las obligaciones con la familia y las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública. Además, fomentando la creación y desarrollo de una red de servicios de cuidado de niños.

Demanda la prestación de protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella (Art. 11, num. 2, lit. a-d).

### *2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

En la Década de la Mujer también entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). De tal modo que se comprometía a los Estados parte a asegurar a los hombres y las mujeres igual título de gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3). Entre los derechos económicos reconocidos consta el Derecho al Trabajo.

El Pacto reconoce el derecho a trabajar de todas las personas, siendo libres de escoger o aceptar un trabajo. Además, los Estados tienen el deber de adoptar medidas adecuadas para la garantía de este derecho: orientación y formación técnico profesional; preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir el desarrollo económico, social y cultural; lograr la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades fundamentales de la persona (Art. 6, num. 1-2).

Los Estados parte, a su vez deben guiar las decisiones en tanto políticas públicas nacionales laborales tomando en cuenta que las personas, mujeres y hombres, tienen derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones. En particular los Estados deben asegurar a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con igual salario por trabajo igual (Art. 7, lit. a, num. 1).

Los Estados deben conceder y garantizar protección especial a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, además en el caso de que las madres estén trabajando se les debe garantizar licencia con remuneración con prestaciones adecuadas de seguridad social (Art. 10, num. 2). Sumados a estos derechos específicos de las mujeres, el Pacto también reconoce el derecho a la organización sindical y federativa, y el derecho a la huelga de todos los trabajadores y trabajadoras (Art. 8, num. 1, lit. a- d).

### *2.1.3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*

En el año 1994, auspiciada por la Organización de Estados Americanos, OEA, se firma la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará. Este documento parte de la comprensión de la violencia contra la mujer como:

cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, siendo esta una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

Transcendiendo todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza, grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión.

(Convención Belem do Pará, art. 1)

Reconociendo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado (art. 3). Asimismo, el ejercicio libre y pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, bajo la premisa de que la violencia contra la mujer anula e impide el ejercicio de esos derechos (art.5).

El derecho a una vida libre de violencia, según la Convención incluye entre otros derechos: el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (art. 6, lit. a-b).

Como se ha revisado en este apartado, los instrumentos internacionales han servido como soporte fundamental a partir de los años 70 para la inclusión de las mujeres en la esfera pública y su protección en la vida privada. Tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuentan con apartados específicos para el tema económico y proveen herramientas a los Estados para la implementación de estrategias en cuestión de políticas públicas de inclusión

económica. En el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, desde un escenario más general, define líneas de acción para garantizar el derecho a una vida libre de violencia a las mujeres, reconociendo la situación inequitativa aún latente en la sociedad.

### 3. Derechos económicos de las Mujeres en el contexto ecuatoriano

#### *3.1 Breve recuento de la presencia del feminismo y las mujeres en el Ecuador*

De acuerdo con Ana María Goetschel (2006), un primer momento del feminismo ecuatoriano se puede identificar en la “Reclamación”. Momento denominado así por esta misma autora quien ubica la poesía de Dolores Veintimilla de Galindo (1829-1857), y los escritos de Marietta de Veintimilla (1890) como precursores de la voz de las mujeres en el Ecuador.

En el caso de Dolores Veintimilla, Goetschel (2006), pone énfasis en el texto poético escrito con motivo de la ejecución de un indígena en las calles de la ciudad de Cuenca en 1857. En dicho documento, Veintimilla asumía una posición política ante la pena de muerte y el clasismo presente en la sociedad, además irrumpía en el espacio público masculinizado de las letras. Décadas después, Marietta de Veintimilla, una librepensadora conocida por su participación política, por sus textos y conferencias, defendió la premisa de “trabajar por el fomento de las ideas provechosas del género humano” (p. 470). De esta manera se posicionó claramente por el derecho a la educación, además de la participación de las mujeres en la sociedad y la contribución femenina significativa a la historia de la humanidad.

A inicios del siglo XX, aparecieron varios movimientos feministas en el territorio ecuatoriano, sobre todo guiados por los ideales del debate sobre los roles de la mujer. Las discusiones en el Ecuador de 1900 fueron guiadas por las contraposiciones entre “Feminismo bien entendido” y el “Feminismo mal entendido” (Goetschel, 2006). Esta dicotomía nació bajo las disputas entre la Iglesia y el laicismo estatal, las propuestas del Papa Pío X y las respuestas de un Estado en pro de ideales liberales.

El “Feminismo bien entendido” tuvo su base en las denominadas Feministas Maternales quienes planteaban que el lugar de la mujer estaba del lado contrario a lo público. Por lo tanto, “las reformas a las que debían apelar las feministas son las concernientes a la naturaleza física y moral de la mujer, pero la política se hizo únicamente para el hombre” (Rendón de Mosquera, 1928, cómo se citó en Goetschel, 2006, p. 474). Aunque la mujer estaba presente de forma especial *tras bastidores* en lo público.

En tanto que el “Feminismo mal entendido”, bautizado así por la Iglesia y sus editoras y editores de revistas, planteaba que era humillante destinar a la mujer al papel de hembra inconsciente, afirmando que la mujer estaba dotada de inteligencia y sensibilidad, virtudes con las cuales podía contribuir al mejoramiento de la sociedad (Goetschel, 2006). Por consiguiente, apuntaban al objetivo de una mujer moderna, con derechos civiles, económicos y políticos. Este feminismo fue visto por décadas como una amenaza al orden natural de la familia y el progreso de la patria ecuatoriana.

Con base en la revolución liberal de 1895, la Carta Constitucional de 1897 definió como ciudadanos a todo aquel que tuviera más de 18 años de edad y que supiera leer y escribir. La definición de ciudadanía y, por consiguiente, la dotación de derechos políticos no excluía explícitamente a las mujeres. Sin embargo, no fue hasta 1924 que Matilde Hidalgo de Procel ejerció el derecho al voto. Posterior, en la Constitución de 1929 en su artículo 13 se reconoció de manera explícita la ciudadanía de la mujer: “es ciudadano ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir” (Páez, 2012, p. 264).

A mediados de siglo, las organizaciones políticas ecuatorianas vinculadas con los partidos comunista, socialista y trotskista fueron los primeros involucrados en la discusión sobre feminismo como teoría política. Según Barzallo et al. (2017) las mujeres que militaban en dichos espacios fueron quienes, a partir de la influencia de los estudios críticos, la teología de la liberación y la formación política, quebraron las discusiones relativas al nicho de la izquierda del momento: la clase y el obrero. Las mujeres, como lo explican estas autoras, se definieron como sujeto obrero y mujer, y esta dualidad en su identificación les permitió acercarse a una nueva frontera y verse como sujetos subalternos.

La década del 70 en el Ecuador fue altamente efervescente: las movilizaciones, el fortalecimiento de los sindicatos, las demandas sociales por los derechos de los trabajadores, las organizaciones de profesores, además de la resistencia ante las nacientes políticas neoliberales trajeron consigo nuevas formas de organización política. Las mujeres crearon sus espacios propios para el tratamiento de las cuestiones de “la obrera”, “la campesina”, “la profesora” desde el feminismo. La mayoría de las veces, estas organizaciones paralelas fueron vistas como antipartido (Barzallo, et al., 2017) por las militancias políticas tradicionales.

En la década del 80 y 90, el neoliberalismo permeó la política y la economía ecuatoriana. A pesar de la fuerte resistencia social e institucional a la primera y segunda generación de reformas, el proyecto neoliberal fue implementado y estuvo acompañando del apareamiento de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y con ello la implantación del Modelo Mujer en el Desarrollo (MED) en el territorio nacional. Tanto el nuevo modelo económico, como los actores no gubernamentales, estuvieron auspiciados por la gran cantidad de fondos extranjeros de la cooperación internacional europea y norteamericana (Barzallo, et al., 2017). De ahí que, desaparecieron en gran parte los grupos feministas no institucionalizados y se volvieron organizaciones profesionales con presupuestos y planes de actuación (Fraser, 2009).

A inicios de la década del 2000, en el Ecuador se vivió un período de crisis económica y política, marcada por casos de corrupción, varios presidentes con cortos períodos de gestión; el proceso de dolarización, la quiebra de bancos y el boom migratorio hacia EEUU y países de Europa. Las agendas políticas estuvieron enfocadas en contener el estallido de una sociedad movilizada y organizada que clamaba por cambios profundos (Ramírez, 2010). Varios estudios en el Ecuador de estos años se focalizaron en la feminización de la pobreza y el triple rol de la mujer (rol de cuidado, productivo y comunitario) debido a la fuga de mano de obra masculina por las condiciones antes detalladas.

En este contexto, el año 2006 puede ser visto actualmente como un parteaguas en temas de género en la política, esto debido a que en los primeros años del gobierno encabezado por Rafael Correa y el proceso denominado “Revolución

Ciudadana” se posicionó la importancia de la actuación de las mujeres en todos los ámbitos. En este período fueron nombradas: la primera ministra de defensa, la primera presidenta, dos vicepresidentas de la Asamblea Nacional, una ministra de ambiente, y varios puestos de alto rango que fueron ocupados por perfiles femeninos. Quizá esta década fue la más importante a nivel de participación política de parte de las mujeres en el Ecuador y con ello la posibilidad de negociación sobre la legislación y las políticas públicas.

En el 2017 las elecciones presidenciales favorecieron al candidato del partido de gobierno, Lenin Moreno, sin embargo, los distanciamientos con su antecesor fueron evidentes en los primeros meses de mandato, además del trasfondo de crisis económica que el país estaba atravesando. Para el 2018 y 2019 los temas de mujeres y de género tuvieron ligeros tratamientos en la Asamblea Nacional. En este sentido algunos avances en esta línea pudieran ser los de: reconocimiento al matrimonio igualitario, la ratificación de la seguridad social a trabajadoras del hogar y la imprescriptibilidad de los actos de violencia sexual. Sin embargo, temas como el aborto aún no han tenido respuesta acorde al contexto internacional y a las demandas sociales nacionales.

El contexto de crisis económica en el Ecuador tuvo su momento cúspide en octubre de 2019, mes en el que las movilizaciones sociales paralizaron al país por 8 días seguidos. La causa de esta reacción fue el anuncio del paquete de medidas económicas y las propuestas de reformas laborales para el año 2020. Entre las medidas económicas se apostó por la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles (Decreto 883, art, 1-3).

Sobre las reformas laborales, se planteó la disminución del 50% de días de vacaciones para los empleados públicos; la aportación de un día de salario mensual por parte de empleados públicos; la nueva modalidad de contrato de reemplazo en el caso de licencia por maternidad y paternidad y enfermedades catastróficas, facilidades para teletrabajo; y la renovación de contratos ocasionales con un 20% menos de remuneración (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2019). Las movilizaciones solamente pudieron lograr la derogatoria del decreto 883 referente a la

eliminación de subsidios a la gasolina, en el caso de las reformas laborales, estas entrarían en vigencia en enero de 2020.

### *3.2 Mujeres y derechos laborales en la Constitución 2008*

La Constitución ecuatoriana aprobada en el año 2008 es un documento considerado por varios constitucionalistas como “de avanzada”, y cuenta con alrededor de trece artículos que posicionan el tema de género y mujeres. Entre algunos datos importantes, se reconoce el derecho a una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos humanos desde un enfoque de género y el derecho a la identidad de personas LGBTI (Constitución del Ecuador, 2008).

El proceso constituyente de 2008 fue reconocido por tener un espíritu democrático y participativo que instó a las organizaciones sociales de diversos sectores a la construcción colectiva y dialógica de la nueva carta magna ecuatoriana. Si bien la Constitución actualmente ha sufrido transformaciones por los dos referéndums realizados en 2011 y 2017, los contenidos sobre asuntos laborales no fueron objeto de cambios.

Según la Constitución se reconoce el trabajo como un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. Para ello el Estado debe garantizar condiciones de dignidad en el ejercicio del derecho (art. 33). Se garantizará también por parte del Estado ecuatoriano el derecho a la seguridad social, el cual es irrenunciable, incluyendo a personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares y actividades de autosustento en el campo, desempleo y trabajo autónomo (art. 34).

El derecho al trabajo tiene su soporte en el principio de irrenunciabilidad, además de contemplar la igual remuneración al trabajo de igual valor, y el derecho a desarrollar las labores en ambientes adecuados que garanticen la salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar (art.326). Tanto los procesos de selección, contratación y promoción laboral deberán basarse en requisitos, habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades; prohibiendo el uso de criterios e instrumentos discriminatorios (art. 329).

En el caso específico de las mujeres, el Estado garantizará 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. Además, el Estado adoptará las medidas necesarias para eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en el terreno laboral. 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 (art. 331).

Al mismo tiempo, el Estado deberá garantizar el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Se prohíbe literalmente el despido por condición de gestación y maternidad, del mismo modo que la discriminación vinculada con los roles reproductivos (art. 332). El Estado garantizará el derecho a disponer de facilidades necesarias en la recuperación de las mujeres después del embarazo y durante el período de lactancia (art. 43).

Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y el de cuidado humano (trabajo reproductivo) que se realizan en los hogares. Por ello, el Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite infraestructura, servicios y horarios de trabajo adecuados, especialmente para el cuidado infantil y otros para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales. El Estado impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y las obligaciones laborales. La seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que realicen trabajo familiar no remunerado en el hogar (art. 333).

Para garantizar los derechos laborales de las mujeres, el Estado desarrollará políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres y su acceso a factores de producción (art. 334, num. 2). Esto lo realiza a través del sistema nacional de inclusión y equidad social, el cual es un conjunto articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas y programas, servicios que aseguran el

ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución. El sistema se articulará con el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación (art. 340).

### *3.3 Mujeres en el Código del Trabajo ecuatoriano y la Ley orgánica para la Justicia Laboral*

El Código de Trabajo es una normativa infra constitucional, es decir, que debe basarse en los principios constitucionales y no contradecirlos, en tanto está cobijada por la Carta Magna. El Código del Trabajo del Ecuador (2005), es una fuente legal previa a la Constitución de 2008, sin embargo, fue reformado por última vez en el mes de junio de 2019 en medio de varias dilaciones por parte de la Asamblea Nacional por la confrontación con organizaciones de la sociedad civil y sindicatos que pugnaban por la progresividad de los derechos estipulados.

En el código se propone un enfoque de igualdad, definiendo que, a trabajo igual, corresponde igual remuneración, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole (art. 79). Desde esta mirada, el Código de Trabajo contiene 8 artículos en los cuales se refiere específicamente a las mujeres. A continuación, se analiza de forma sucinta las características de género de dicho documento legal.

Mujeres embarazadas y parturientas: es derecho de las mujeres trabajadoras en estado de gestación la no retención, ni el embargo de la remuneración percibida durante el período de dos semanas anteriores al parto y seis semanas posteriores al mismo (art. 92). El Estado garantiza la protección a la mujer embarazada puesto que no se puede dar por terminado el contrato de trabajo por dicha causa, además el empleador no podrá reemplazarla definitivamente. Durante el lapso del embarazo, la mujer tendrá derecho a percibir la remuneración completa (art. 153).

Las mujeres tienen derecho a una licencia con remuneración de doce semanas por el nacimiento de su hija o hijo, y en caso de nacimientos múltiples, el plazo se extiende por diez días adicionales. El padre tiene derecho a una licencia con remuneración por diez días por el nacimiento de su hija o hijo en caso de nacimiento normal, en caso de cesáreas o nacimientos múltiples, la licencia se extenderá por 5 días más; en casos de enfermedad del neonato, hasta 8 días más. En caso de muerte de la madre, la licencia total o lo que reste a partir de su deceso, puede ser usado por el padre (art. 152).

Es importante anotar que el artículo 92 y 152 mantienen una lógica positiva para las mujeres, en tanto reconoce y garantiza los derechos reproductivos, sin embargo, el sesgo de género se hace presente al denotar que la pareja-padre, en caso de existir, cuenta con máximo dieciocho días de permiso por paternidad. Esto da cuenta de la asignación y permanencia del rol de cuidado que asumen las mujeres. En el caso de muerte de la madre, el padre puede acceder a la licencia materna. Sin embargo, desde un enfoque de equidad y para achicar la brecha, es necesario que desde las leyes se cubra la posibilidad del cuidado compartido entre hombres y mujeres.

Protección de la integridad física y psicológica: el artículo 134 prohíbe ocupar a mujeres en industrias o tareas que sean consideradas como peligrosas e insalubres, entre ellas, todas las formas de esclavitud, la venta y tráfico de personas, servidumbre por deudas o en condición de siervo, trabajo forzoso u obligatorio, y en general los trabajos que constituya peligro para la moral o el desarrollo físico de las mujeres.

El Código de Trabajo establece también que, en el desarrollo de las actividades laborales, las mujeres deben tener especial trato en cuanto a los límites máximos de carga en el transporte manual (art. 139) tomando en cuenta las diferencias biológicas de esta población. En los casos en que las mujeres sufrieran accidentes o enfermedades en el trabajo, serán sujetos de indemnización económica (art. 149). En el caso de los trabajos descritos, las mujeres históricamente han sido sujetas de actividades forzosas ligadas a la explotación sexual, a las labores de servidumbre, siendo sujetos de explotación laboral y sexual. El Estado ecuatoriano

garantiza a través del Código de Trabajo el derecho a un trabajo digno de las mujeres, tomando en cuenta su particularidad histórica.

El Código de Trabajo con un espíritu progresista, dispone que no se podrá dar por terminado el contrato de trabajo de la mujer debido a la incapacidad para trabajar hasta por un año debido a enfermedad por el embarazo o parto, sin embargo, no se pagará la remuneración por el tiempo que exceda las doce semanas (art. 154). En el caso del incumplimiento de lo dispuesto por el Código, se establecen sanciones con multas estipuladas por este mismo Código y comprobación de las autoridades (art. 156).

Como se puede notar, la legislación ecuatoriana ha tenido grandes avances en temas de derechos laborales para las mujeres, sin embargo, es relevante tener en cuenta que no son suficientes. Para el objetivo de esta investigación, es importante tener presente que las mujeres son sujetos con especificidades que las vuelven más vulnerables dentro del mercado laboral, entre ellas, la división sexual del trabajo y la permanencia de estereotipos ligados a los roles de género.

Como se aprecia en el Código, la división sexual del trabajo no es tratada de forma directa, es decir, no se mencionan los trabajos sexualizados, tampoco se tiene presente la problemática referente a la brecha salarial, las jerarquías laborales, el acoso laboral o el trabajo de cuidados no remunerado. Es trascendental que las nuevas legislaciones nacionales puedan poner acento en estas demandas de la población femenina, puesto que, sin avances en esta dirección, las leyes pueden ser objeto del mantenimiento de las condiciones de desigualdad social y de género dentro del ámbito laboral, resultando en instrumentos de discriminación indirecta.

En la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar aprobada en el año 2015, se pone de manifiesto la importancia del reconocimiento del trabajo del hogar, tal y como su nombre lo expresa. En el Capítulo V “De las reformas a la Ley de Seguridad Social”, artículo 67, se establece el derecho a la afiliación al seguro social de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, en su gran mayoría, mujeres cuidadoras de las familias. Es destacable este punto, puesto que puede considerarse un reconocimiento de avanzada puesto que, de

forma indirecta, se expone al trabajo doméstico no remunerado o de cuidado, como un generador de valor que alimenta el bienestar social y económico de la población.

### *3.4 Violencia económica y patrimonial en la legislación ecuatoriana*

El artículo 10 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres considera como tipos de violencia a la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial; la violencia simbólica, la violencia política y la violencia gineco-obstétrica. El literal d, que se refiere específicamente a la violencia económica y patrimonial la define como “toda acción u omisión que se dirija a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres, incluidos aquellos de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes de las uniones de hecho”.

Se señala que, la violencia económica y patrimonial se da a través de: 1. La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes muebles o inmuebles; 2. La pérdida, sustracción, destrucción, retención o apropiación indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; 3. La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o la privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias; 4. La limitación o control de sus recursos; y; 5. Percibir un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo (art.10). Este instrumento legal fue elaborado y aprobado en el año 2018, y ha sido la base para el establecimiento de acciones y estrategias para mitigar la violencia hacia las mujeres debido a su género. De manera que, a partir de su aprobación y con base en el artículo 20, se crea el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres. Este sistema actualmente está a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador, organismo creado en el año 2019.

### *3.5 Las mujeres, situación económica y COVID-19 en el Ecuador*

El tercer mes del año 2020 fue insólito en la vida contemporánea mundial debido a que el día 11 de marzo se decretaba por parte de la Organización Mundial de la Salud una situación de pandemia por la presencia del virus denominado SARS-CoV-2 (OMS, 2020). El panorama en el cual el Ecuador enfrentó la emergencia era prácticamente desolador. A inicios de la pandemia, el 75% de personas en primera línea de atención eran mujeres: enfermeras, médicas, laboratoristas, y de ellas, el 45% eran también responsables de las tareas de sus hogares (Naciones Unidas, 2020).

Se puede notar que la pandemia del COVID-19 llegó sin aviso, por lo tanto, el Ecuador, al igual que otros Estados, no contaba con un plan de contingencia para asumir el reto de mermar los efectos generados por la crisis. En ese contexto, las problemáticas precedentes ligadas a las inequidades de género se vieron evidenciadas de manera masiva, siendo las mujeres las principales afectadas en esta crisis.

Sobre el trabajo reproductivo o de cuidado, previo a la pandemia en el Ecuador las mujeres trabajaban dentro del hogar cuatro veces más que los hombres, es decir que, por cada 8 horas de trabajo masculino dentro del hogar, una mujer trabajaba 34 horas (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018). Sobre la brecha salarial, las mujeres en el Ecuador reciben un 15% menos salario que los hombres, y en cuestión de segregación laboral por motivos de género, de acuerdo con Pila y Déleg (2022) esta se mantiene tanto en su dimensión horizontal con actividades feminizadas y masculinizadas. Al igual que, en su dimensión vertical con la presencia amplia de mujeres en la base de la pirámide jerárquica, y muy poca o nula representación de las mujeres en las jerarquías superiores y de dirección. Este fenómeno no fue solo del Ecuador sino en otras latitudes de Latinoamérica como por ejemplo en México ya que la Pandemia afectó más a las mujeres por ser las más vulnerables en cuanto a la situación económica y social. (Pila y Estrada 2021).

En este contexto, el Estado ecuatoriano tuvo respuestas en pro de la mitigación de los impactos de la crisis en la vida de las mujeres. En el informe denominado “COVID-19: resumen de las principales medidas, acciones y políticas”

publicado el 2 de septiembre del presente año por el Sistema Económico para América Latina, SELA (2020) describe las estrategias implementadas por sus Estados miembro con el objetivo de hacer frente a la crisis de la pandemia. Al analizar el caso de Ecuador, se puede identificar el peso que ha dado desde el inicio de la crisis a las acciones y políticas sanitarias, sobre todo vinculadas a la prevención, atención y tratamiento. En el marco de las políticas públicas de emergencia, se destaca también la importancia del control en la movilidad de la población y la permanencia del estado de excepción por más de 50 días.

Sobre las acciones relativas al género, de acuerdo con Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina (2020), la situación actual de pandemia ha puesto nuevamente en el centro a las discusiones sobre el trabajo de cuidados. La nueva normalidad ha implicado grandes cambios en las modalidades escolares y del trabajo, responsabilizando generalmente a las mujeres de la satisfacción de las necesidades al interno de las familias. Sumado a esto, los horarios de trabajo y la responsabilidad por el acompañamiento en clase virtual de los hijos e hijas, el trabajo virtual, las redes virtuales de apoyo social y familiar: y el soporte en la salud emocional y física, son algunas de las actividades de las cuales las mujeres se han responsabilizado. Si algo tenemos en común las mujeres del mundo y más en época de Pandemia es la desigualdad salarial, de salud, inequidad en el trabajo y que prevalece en todos los ámbitos tanto en lo escolar como en lo académico, empresarial y social. Izquierdo, Estrada y Stincer (2022).

De acuerdo con el Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador (2020), se propusieron lineamientos para su accionar como instancia rectora de la política pública en temas de mujeres. Entre estas, llama la atención la importancia dada a la mitigación de la pobreza y la producción, así como la propuesta de acciones para la sostenibilidad del empleo, cuidados y trabajo no remunerado.

Entre las acciones expuestas se destaca la protección del trabajo de las mujeres que se encuentran en los sectores más afectados por la crisis sanitaria, con especial atención para las trabajadoras de la salud; la priorización de la asignación de seguros de desempleo para mujeres jefas de hogar con cargas familiares y que estén en situación de pobreza; la dotación de recursos necesarios a los servicios de cuidado

para evitar la sobrecarga de trabajo en las mujeres, incrementada por la crisis sanitaria. Por último, se contempla la importancia de la visibilización del trabajo de cuidado realizado por las mujeres, en la familia, en los servicios de salud; trabajo doméstico remunerado, apoyando a los hijos/as en la educación virtual, a través de la utilización de lenguaje inclusivo en los reportes que se realizan durante la emergencia sanitaria y en las campañas comunicacionales (Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador, 2020).

En el Ecuador las estructuras laborales basadas en la división sexual del trabajo, previo a la pandemia ya mostraban sus efectos en las desigualdades entre mujeres y hombres. Tanto la distribución del tiempo para el cuidado y para la producción, así como la incorporación informal de las mujeres al mercado laboral, la brecha salarial y la segregación laboral son los contextos sobre los cuales la crisis del COVID-19 sigue impactando. Ante este panorama, la institucionalidad ecuatoriana ha organizado planes de contingencia, la mayoría de ellos vinculados con la emergencia sanitaria y el control epidemiológico en un primer momento. En un segundo momento, las respuestas se han vinculado a la reactivación económica a nivel macro, y finalmente, en un tercer momento se han organizado acciones hacia las poblaciones específicas.

Las propuestas para la consolidación de un aparataje de objetivos, metas y referentes para las políticas públicas de género dirigidas hacia la mejora de las condiciones de las mujeres solo empiezan a ser visibles con el aumento de denuncias de violencia intrafamiliar y con la permanencia de problemáticas tales como el femicidio, es por esta razón que las campañas fueron focalizadas en estas temáticas. Además, se evidencia el poco protagonismo de los organismos nacionales encargados de la temática, y menos aún, coordinación interministerial o incluso la transversalización de género en la toma de decisiones en la emergencia. Importante, sin embargo, no suficiente, solo en los dos últimos meses en Ecuador se han tomado iniciativas para plantear lineamientos de acción frente al COVID-19 con una perspectiva de género y específicamente en temas laborales, a pesar de ser una de las demandas que aparecieron de forma más temprana por parte de las mujeres.

Sin duda el COVID-19 ha impuesto desafíos al Estado ecuatoriano, a su institucionalidad de género y a las mujeres. Por ello, se resalta la necesidad de establecer alianzas interministeriales y con actores sociales como el movimiento feminista y de mujeres, además de la académica y la cooperación internacional para en conjunto enfrentar la crisis. Finalmente, aún no se ha podido encontrar información cuantitativa o cualitativa de los impactos de la pandemia en la vida laboral. Sin embargo, es importante tener presente que a medida que avanza el tiempo es más notable e imperativo para el Estado contar con información en tiempo real para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas específicas.

## CAPITULO III: GÉNERO COMO TEORÍA, ENFOQUE Y HERRAMIENTA DE ANÁLISIS SOCIAL

### 1. Género y conceptos relativos

El concepto de género hace referencia a los orígenes estrictamente sociales de las identidades subjetivas de hombres y mujeres; una categoría social impuesta sobre los cuerpos sexuados. Es decir, aquello que el sujeto mujer, hombre u otro hacen y las sociedades nombran, significan y dan contenido, le dotan de valor y prescriben como un deber ser. La categoría teórica género denota las construcciones culturales y la forma social de las ideas sobre lo que hacen mujeres y hombres (Scott, 1986). Siguiendo a Ferree et al. (2000) el género es un sistema institucionalizado de prácticas sociales que, a partir de la organización de categorías sexuales diferenciadas, edifica relaciones de poder (como se citó en Rodríguez Gustá, 2008).

En esta misma línea, autoras como Estrada (2012) y Gamba (2008) definen que el género como categoría social surgió para explicar las desigualdades entre mujeres y hombres, poniendo énfasis en la multiplicidad de identidades. Las construcciones genéricas de lo masculino y femenino se conforman a partir de una relación mutua, cultural e histórica, y son en sí sistemas de poder con discursos hegemónicos. Por lo tanto, estas categorías dan cuenta de conflictos sociales, rompiendo así la idea de *lo natural* de la relación entre el sexo y el género. Las formas socioculturales del género no son igualitarias, tienen efectos en las relaciones reproductivas o de cuidado y en las formas productivas de base económica asalariada y no asalariada. Estos efectos a su vez producen y reproducen discriminación, adquiriendo expresiones concretas en todos los ámbitos de la cultura.

Muchas teóricas han planteado que la categoría de género es una propuesta que supera la matriz explicativa del patriarcado, en tanto que otras planean que la amplía y de esta forma enriquece los estudios feministas. Al hablar sobre patriarcado, se hace referencia a un sistema de dominación sobre el cual se levantan el resto de las formas de dominación, tales como las de clase, sexo y raza (Varela, 2013), y está basado en lo masculino que determina la opresión y subordinación de las mujeres y lo femenino. El patriarcado es un orden socio-moral y político que perpetúa la jerarquía de lo masculino (Valcárcel, 2001), en todo suceso en la vida de los sujetos, ya sean estos mujeres u hombres.

Además, se debe comprender que el patriarcado tiene que ver con el ejercicio de poder de un grupo sobre otro, por lo tanto, no es específicamente un orden que afecte solo a las mujeres, sino que también afecta a los hombres que no cumplen con determinadas formas sociales que se definen como medida. Este sesgo o presupuesto no consciente de formación de normas, modelos y centros de referencia, es lo que se conoce como androcentrismo (Puleo, 2010). En este punto es necesario reseñar que por años dentro de la academia y el mundo de lo político se ha pretendido que el género sea una teoría ligada solamente a las mujeres o incluso tratada como sinónimo de mujeres. Sin embargo, tanto la teoría como el enfoque de género son cuestiones relativas a la concepción del mundo y de la vida misma (Estrada, 2012), debido a que deconstruyen los sentidos comunes y permiten entender a los seres humanos como sujetos socialmente sexuados.

Sobre la distinción entre el concepto sexo y género, el sexo corresponde al hecho biológico, producto de la diferenciación sexual de la especie y que tiene de por medio complejos procesos de distintos niveles, que no siempre coinciden entre sí y que son denominados por la biología y la clínica como sexo cromosómico, gonadal, hormonal, anatómico y fisiológico (Gamba, 2008). En tanto que, la significación que los sujetos dotan a estas formas y procesos objetivos, se denominará género. Por lo tanto, la relación dinámica entre el sexo y los significados sociales al hacer y ser de los sujetos sexuados, es lo que se denomina sistema sexo-género.

### 1.1 Sistema sexo-género

El sistema sexo-género como concepto fue usado por primera vez por Gayle Rubin (1986) para referirse “al conjunto de disposiciones por las que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (p. 97). Es decir, que las necesidades y sus formas de satisfacción son el producto del desarrollo histórico de una sociedad y están ligadas a la realidad biológica de los sujetos a través de convenciones sociales sesgadas por el sistema de relaciones en las que vive aquel grupo humano.

Esta diferenciación dentro de una concepción sistémica pone de manifiesto otra bipolaridad, la de naturaleza-cultura; denotando un arraigo a una tradición liberal y funcionalista, dejando de lado la historicidad y el sentido político que plantea la teoría feminista y de género (Aguilar, 2008). Así para Haraway (1995), el sistema sexo-género definiría una serie relaciones unívocas entre el sujeto sexuado y el sujeto generizado, imposibilitando la diversidad subjetiva o la identidad sexual (Lamas, 2000) propia del individuo. El ejercicio del poder patriarcal en este caso se identifica al subordinar todo aquello que no permanezca enmarcado en la relación unívoca sexo-género.

## 1.2 Estereotipos de género

Los estereotipos de género son un conjunto estructurado de creencias compartidas dentro de una cultura o grupo, ideas simples fuertemente arraigadas en la conciencia de los sujetos de una sociedad, que naturalizan las dotaciones, atributos, comportamientos y el deber ser de cada sexo con relación a ciertos roles. No son estables, cambian de una sociedad a otra; se crean y varían a lo largo de la historia, por lo que causan conductas discriminatorias basadas en la diferenciación de una persona como mujer u hombre (Martín Casares, 2006; Rodríguez et al.2016). Las características que se naturalizan pueden ser tanto rasgos psicológicos, así como actividades y roles (Williams y Best, 1990, como se citó en De Lemus et al., 2008).

Desde la disciplina de la psicología, algunos autores proponen la diferenciación en tanto rasgos de los géneros, agrupándolos en dos dimensiones:

expresividad que hace alusión a lo emocional, e instrumentalidad, que deviene en una personalidad racional; en el primer caso el estereotipo estaría vinculado a la feminidad y en el segundo caso, a la masculinidad (Spence y Helmreich, 1978, como se citó en De Lemus, et al., 2008). Los estereotipos influyen en las percepciones e interpretaciones de la realidad y en la conducta de unos sujetos por parte de otros (Moya como se citó en De Lemus et al., 2008).

Más cercanos a las ciencias sociales y a los estudios del género, Heilman (2012) define dos tipologías de estereotipos: descriptivos y prescriptivos. Los estereotipos descriptivos se refieren a cómo la mujer y el hombre *son*; en tanto que los estereotipos prescriptivos definen cómo *deberían ser*. Para esta autora, los estereotipos descriptivos, crean una falsa expectativa sobre el desempeño de la mujer, y por lo tanto una *falta de ajuste* percibida entre los atributos de lo que son las mujeres y lo que necesitan para llegar a una posición o puesto tradicionalmente masculino. De la misma manera, los estereotipos prescriptivos establecen normas de comportamiento para hombres y mujeres lo que deviene en devaluación de las mujeres que incumplen las normas de género establecidas.

Como uno de los efectos de los estereotipos de género, algunas autoras proponen la permanencia de la estratificación de género, la cual hace referencia a las desigualdades entre hombres y mujeres que refleja la jerarquización social y la dominación masculina existente en la mayoría de las sociedades aupadas por el sistema patriarcal. Los grados y la intensidad de la dominación varía dependiendo de las sociedades y del momento histórico. Para comprender la estratificación de género se deben analizar los mecanismos que subyacen y comprometen el equilibrio del sistema sexo-género (Martín Casares, 2006), tales como los estereotipos de género, la división sexual del trabajo, la segregación, la violencia, la discriminación, etc.

### 1.3 División Sexual del trabajo

Como fue expuesto en el contexto de esta investigación, a partir de los años 50, período de la segunda posguerra, las mujeres ingresaron al mercado laboral en gran porcentaje, al menos en la mayoría de las economías industrializadas. El

fenómeno de ingreso y permanencia de las mujeres dentro del espacio laboral implicó una serie de discusiones académicas por parte de las teóricas feministas, así como también reformas a nivel laboral. Es en este contexto que el análisis teórico y empírico de la división sexual del trabajo toma un sentido preponderante, puesto que en la actualidad las mujeres son un fuerte contingente para la producción de riquezas y el desarrollo de las economías, sin dejar de ser las principales encargadas de la actividad de cuidado del hogar.

Se entiende por división sexual del trabajo al reparto de tareas y actividades según el sexo-género de los sujetos y varía según las sociedades y las épocas históricas (Icart y Alarcón, 2005). Este reparto es significativo debido a que está sistemáticamente acompañado de una valoración diferencial, esto es, jerarquizado, y tiene fuertes y claras repercusiones en las condiciones de vida (Guirao, 2011). Para Kandel (2006), la división sexual de trabajo tiene sus orígenes en la familia y forma parte de la división social del trabajo. La actual forma de división femenino-privado-cuidado/masculino-público-proveedor, es propia del capitalismo y está estrechamente ligada a la forma asalariada de trabajo.

Para Engels, la división sexual del trabajo estaba basada en la posición de la mujer como encargada de la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, por la crianza de los hijos; en tanto que el hombre se encarga de la producción social (como se citó en Benería, 1981). De esta forma queda en evidencia la diferenciación y contraposición entre el trabajo de cuidado o de reproducción en el hogar, y el trabajo productivo o de generación de mercancías en la esfera pública. Este tipo de división muy bien limitada es propia de la primera modernidad (Carrasquer, 2003), mostrando actualmente variaciones en tanto transformaciones de los roles asumidos por los géneros.

Muchas de las discusiones sobre esta temática han sugerido la naturalización de esta división del trabajo con base en las características biológicas de las mujeres. Sin embargo, para Benería (1981), lo que se debería debatir no son dichas características, sino las relaciones sociales de subordinación que aparecen a partir de estas condiciones y que son susceptibles de cambio.

Como se ha desarrollado en este apartado, el género como categoría teórica, permite analizar una amplia gama de variables con un enfoque diferenciado a partir de las desigualdades sociales con base en el sexo y género de los sujetos. Tanto el concepto de género, sistema sexo-género, estereotipos de género y división sexual del trabajo son constructos socialmente compartidos por los individuos, por lo tanto, afectan los productos sociales, ya sean estos objetivos o subjetivos. En el caso de esta investigación cada uno de estos presupuestos teóricos alimentan a la hipótesis de que están presentes en el sentido común tanto de sujetos como de instituciones, por lo tanto, son parte de las decisiones y la puesta en escena de las políticas públicas.

## 2. Mujeres, Economía y Pobreza

Como se detalló en el contexto de esta investigación, la inclusión masiva de las mujeres en el mercado laboral se dio a partir de la primera mitad del siglo XX. Las condiciones sociopolíticas y económicas que posibilitaron esta situación estuvieron marcadas por las posguerras y la consiguiente demanda de mano de obra para la producción. Junto con este fenómeno, aparecieron nuevas problemáticas producto de las condiciones materiales y subjetivas del entorno laboral.

Fue a partir de los años 70, que varios estudios se interesaron por el análisis de las condiciones de las mujeres en los entornos laborales. Resultado de dichas incursiones aparecieron dentro de la literatura conceptos tales como “trabajo reproductivo y de cuidados”, “techo de cristal”, “techo de cemento”, “suelo pegajoso” y “segregación por sexo” que permiten el análisis pormenorizado de los escenarios de las mujeres en la esfera laboral.

### 2.1 Trabajo reproductivo y trabajo productivo

La diferenciación entre trabajo productivo y reproductivo tiene su raíz en las categorías teóricas denominadas como roles de género. Existe una división clara entre rol productivo y reproductivo, en tanto el rol productivo históricamente ha estado ligado al quehacer masculino, debido a que hace referencia a las actividades en el espacio público, donde se efectiviza la economía de mercado, se producen bienes y

servicios. Además, la realización de actividades productivas por lo general implica un intercambio salarial y son reconocidas como trabajo dentro de las sociedades industriales (Carrasquer et al., 1998; Benería, 2006).

Por otro lado, el rol reproductivo o de cuidado, históricamente asumido por las mujeres, se refiere a aquellas actividades relacionadas con la gestión y el mantenimiento de la infraestructura del hogar y las derivadas de la atención y cuidado de quienes conforman la familia. Este tipo de actividades no siempre han sido consideradas como un trabajo, a pesar del gasto de energía que implica su realización, esto debido a que generalmente no es remunerado a través de un salario. El ejercicio del rol reproductivo o de cuidado suele ser invisible a ojos de quienes lo realizan (Carrasquer, et al., 1998).

Al hablar de trabajo reproductivo o de cuidado se hace referencia a todas aquellas actividades que contribuyen a la reproducción social, incluyendo al trabajo doméstico y las tareas en torno al hogar y al cuidado de sujetos para el mantenimiento de la vida. En el mundo laboral asalariado, o trabajo productivo, las mujeres también suelen vincularse a actividades relacionadas directamente con el cuidado de otros sujetos que no son su familia. Actividades que les permitan compatibilizar su tiempo en la producción y el rol de cuidados. Actividades consideradas una extensión del trabajo doméstico, no permanentes, jerárquicamente inferiores y de remuneración baja en relación con sus pares masculinos (Benería, 2006).

La superación de las brechas creadas por la división sexual del trabajo que se asienta en la contraposición de trabajo productivo y reproductivo, según Benería (2006) pueden mitigarse e incluso eliminarse a partir de dos estrategias: “a) participación de hombres y mujeres en las actividades de la familia y de la producción doméstica; y b) participación plena de la mujer en las actividades no domésticas y de apropiación del producto social en condiciones de igualdad entre los sexos” (p. 47). Estas propuestas se resumen en la inclusión de los hombres en el trabajo reproductivo y la inclusión de las mujeres en el trabajo productivo, asegurando una mejor distribución de la riqueza social entre los sexos.

Ahora bien, las estrategias antes propuestas solo podrían volverse efectivas si se promueve una conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo. La conciliación debe entenderse como la compaginación de las actividades que se desarrollan en el ámbito privado y público (Benería, 2006). También, la conciliación tiene que ver con reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres con el objetivo de conciliar el trabajo y la vida familiar (Guirao, 2011).

## 2.2 Techo de Cristal y Techo de Cemento

En los años 80, estudios como los de Morrison et al. (1987) desarrollaron el concepto de “techo de cristal” o *“glass ceiling”*, el cual explica las condiciones específicas de las mujeres en las organizaciones laborales en tanto los cargos jerárquicos que ocupan. Tanto para estos autores como para Wirth (2001), el techo de cristal se presenta como una serie de barreras artificiales, sutiles y transparentes, creadas por prejuicios organizacionales y actitudinales, que impiden que las mujeres puedan ocupar cargos jerárquicos dentro una organización. Por lo tanto, se infiere que este concepto se refiere a factores estructurales propios de la sociedad patriarcal (Colomer Revuelta y Peiró Pérez, 2002), es decir, a los estereotipos que producen y reproducen la conciencia y la práctica social. De acuerdo con Cuadrado y Morales (2007) es a partir de los estereotipos que se asocian las actividades directivas con cualidades masculinas y las actividades de servicios, con quehaceres femeninos.

Con base en la teoría de desarrollada por Schein (2001), “Think manager–think male”, existen modelos compartidos socialmente en los cuales se atribuye a la feminidad rasgos relativos al afecto, la emocionalidad y el mantenimiento de relaciones, denominados como *expresivo–comunales*. En contraste, a la masculinidad se le atribuye rasgos relacionados con la productividad, la eficacia, autonomía, independencia y competencia, rasgos denominados como *instrumentales–agentes* (Eagly y Karau, 2002). Como se puede observar, el modelo de masculinidad es relativo al éxito, la influencia y la competencia directiva (Colomer Revuelta y Peiró Pérez, 2002; Cuadrado y Morales, 2007), por lo que estaría impactando sobre todo a las mujeres ubicadas en la base de las escalas jerárquicas y en las dinámicas que las mantienen en estos niveles (Torns y Recio, 2012).

Existen varias explicaciones sobre la permanencia del techo de cristal, en este tenor, Heilman (2012) identifica una ausencia de ajuste entre los rasgos estereotípicamente femeninos y las cualidades que se espera de alguien para ocupar un cargo directivo. Es decir, que existen prejuicios hacia las mujeres líderes debido a su rol asumido (estereotipo descriptivo) y lo que se espera socialmente de ellas (estereotipos prescriptivos)<sup>3</sup> (Eagly y Karau, 2002), creando una brecha en la comprensión fuera de los rasgos asumidos socialmente como propios de los individuos. Muchas autoras plantean que en la actualidad no se debería hablar solamente de un techo de cristal, sino de un auténtico laberinto de cristal (Sarrió et al., 2014) o muros de cristal (Díaz Carrión et al., 2014) a través del cual las mujeres deben transitar a nivel personal y profesional para alcanzar posiciones directas y promociones.

Otro de los conceptos importantes para el análisis de las mujeres en el mundo laboral es el “techo de cemento”, el cual, según Barberá et al. (2011), se puede visibilizar desde una doble vertiente: a) el rechazo a la promoción hacia puestos directivos más exigentes y rígidos, puesto que entran en conflicto con la conciliación de la vida personal y laboral; y por otro lado, b) la vertiente que indica el abandono temprano de los cargos directivos por parte de las mujeres, debido a que la presión que se ejerce sobre ellas en este tipo de puestos es mucho mayor que hacia sus pares hombres. Por lo tanto, el techo de cemento tiene que ver con el logro en sí del acceso a puestos de poder por parte de las mujeres, que, sin embargo, devienen en situaciones de subvaloración, menosprecio o sanción social hacia ellas debido a las características “femeninas” de la gestión (Cuadrado y Morales, 2007).

A partir del disciplinamiento social a causa de las conductas impropias para una gestión en principio masculina, las mujeres suelen imponerse el rechazo de promociones o puestos directivos de más responsabilidad, un techo de cemento del cual no pasar, generando una contradicción entre las expectativas para el desempeño del rol de líder y el de mujer (Chinchilla y León, 2004).

---

<sup>3</sup> Véase la explicación sobre estereotipos descriptivos y prescriptivos en el capítulo IV de esta investigación.

La persistencia de los techos de cristal y los techos de cemento (Cuadrado y Morales, 2007) en las organizaciones donde las mujeres se desempeñan como trabajadoras, revelan que las estrategias legales y las políticas públicas no sirven de mucho, puesto que no proponen medidas alternativas para la población femenina en específico. Si bien, tanto las leyes como las políticas en sí no contienen párrafos discriminatorios, la implementación carece de conocimiento del entorno social y las características estructurales y estructurantes del género, teniendo como resultado la permanencia de las desigualdades en el acceso al poder y toma de decisiones por parte de la mitad de la población mundial.

### 2.3 El Suelo Pegajoso

El concepto de “suelo pegajoso” hace alusión a una metáfora en la cual las mujeres están adheridas a ocupar sistemáticamente puestos inferiores y de baja responsabilidad, por lo tanto, con menor remuneración (Wirth, 2001). El suelo pegajoso y la división sexual del trabajo son interdependientes, puesto que la interacción entre el mercado de trabajo y los estereotipos de género posibilitan el mantenimiento de estos últimos y la perpetúa, teniendo así ocupaciones ligadas con los roles tradicionales de género y su valoración diferenciada. Para autoras como Díaz Carrión et al. (2014) el suelo pegajoso permite analizar a las ocupaciones altamente feminizadas, puesto que al ser trabajos en los cuales generalmente se encuentran mujeres, se devalúan en el mercado y se caracterizan socialmente como de baja calidad.

Otra de las características de este concepto es que propicia entender la presencia de mujeres en los sectores y ocupaciones que demandan niveles académicos de formación bajos, debido a que ilustra las dificultades a las que se enfrentan las mujeres para acceder a niveles de formación profesional (Torres y Pau, 2011). En esta misma línea, Cuadrado y Morales (2007), afirman que la principal diferencia para el accionar del piso pegajoso entre hombres y mujeres, es la brecha de cuidado. Al hablar sobre la brecha de cuidado, se hace referencia a las responsabilidades familiares que generalmente son asumidas por las mujeres y que tienen efecto en el uso del tiempo destinado a actividades productivas (Alcañiz y Monteiro, 2016).

### 3. La Segregación laboral

El fenómeno de la segregación laboral ha sido ampliamente estudiado por las disciplinas sociales. Con base en la revisión de literatura, se pueden clasificar cinco teorías que buscan explicar de forma científica esta problemática: Teoría de la parcelación o segmentación del mercado de trabajo; Teoría del capital humano, Teoría de la preferencia por la discriminación, Teoría de la contaminación de Goldin; y finalmente, Teoría feminista o sociosexual de la segregación (Aldaz Odriozola y Eguía Peña, 2016; Anker, 1997; Iglesias Fernández y Llorente Heras, 2010; Roldán-García, et al., 2012).

#### *3.1 Teorías de la segregación laboral*

A partir una corriente económica neoclásica, la teoría de la parcelación o segmentación desarrollada por Doeringer y Piore (1985), plantea la compartimentación de los mercados laborales, es decir, que los empleos mejor pagados requieren mayor experiencia y estabilidad. Siguiendo esta lógica, autores como Aldaz Odriozola y Eguía Peña (2016), así como Roldán-García et al. (2012) parten del prejuicio de que las mujeres estarían menos capacitadas y por lo tanto serían menos productivas, por lo que se ubicarían en empleos peor pagados y con menos exigencias. Del otro lado, los hombres se beneficiarían de una competencia menor dentro de una gama de ocupaciones extensa, y mejor remunerada.

En esta misma línea disciplinar, la teoría del capital humano, postulada por Gary Becker (1971), inicia desde de la supuesta racionalidad de quien trabaja y quien emplea, resultando en la eficiencia de los mercados laborales. De acuerdo con esta teoría, los potenciales trabajadores buscan empleos de acuerdo con sus condiciones intelectuales, físicas y sus preferencias. Al mismo tiempo, los empleadores intentan maximizar sus beneficios a través de la máxima productividad y el mínimo de costos. Esta teoría explica la segregación laboral de las mujeres debido a que el capital humano femenino es menor, tanto en lo que aportan (cualificación), como en lo que potencialmente pueden adquirir como aprendizaje de su experiencia en el trabajo, esto último como resultado de sus responsabilidades en el hogar. Siguiendo esta línea

argumentativa, es justo que las mujeres reciban menos salario que sus pares hombres, debido a su productividad inferior (Anker, 1997).

Para autores como Amarante y Espino (2001), Roldán-García et al. (2012) y Sarrió et al. (2014), esta teoría pone énfasis en la dependencia de las decisiones individuales y familiares al momento de optar por un trabajo, asentando el hecho de que el capital de los hombres ha sido estimulado con el objetivo de participar en el mercado de trabajo y cumplir con el rol de proveedores. En tanto que, las mujeres han recibido estímulos para desarrollar actividades domésticas de cuidado o relativas.

Siguiendo a Aldaz Odriozola y Eguía Peña (2016), la teoría de la preferencia por la discriminación propone que las mujeres y los hombres eligen deliberadamente ocupaciones diferentes. Para esta teoría, las mujeres se concentran en ocupaciones que les ofrecen mejores condiciones de trabajo en términos de conciliación de la vida laboral y familiar, así también empleos relativos al trabajo doméstico, de servicios o cuidados (Escarrer et al., 2007).

La teoría de la contaminación de Goldin define que, en las ocupaciones feminizadas o donde aumenta el número de mujeres, al igual que en las ubicaciones o cargos mayoritariamente femeninos, se produce una disminución del salario promedio. Es decir, que las ocupaciones masculinizadas estarían siendo amenazadas de “contaminación” por las mujeres al mejorar sus condiciones de ingreso o permanencia, ya que esto llevaría a una disminución del prestigio y la consecuente rebaja del salario. Para Iglesias Fernández y Llorente Heras (2010), los hombres no solo recibirían un salario asociado a su puesto de trabajo, sino también ligado al prestigio que implica su posición.

Finalmente, la teoría feminista o sociosexual de la segregación laboral hace hincapié en las condiciones estructurales que dan cabida a las desigualdades de género (Anker, 1997).

### 3.1.1 Teoría feminista o sociosexual de la segregación laboral

A partir de la revisión de literatura sobre segregación laboral desde el enfoque feminista, se entiende por esta a la tendencia de concentración desigual de mujeres y

hombres en las distintas ocupaciones, actividades o ramas de actividad, y/o en determinados niveles jerárquicos, provocando una separación dentro de la estructura ocupacional (Alonso-Villar y Del Río Otero, 2017; Barberá et al., 2011; Blackburn et al., 2002; Brooks et al., 2003;). Por lo tanto, el fenómeno de la segregación laboral es una problemática que afecta mayoritariamente a las mujeres puesto que existe una sobrerrepresentación de ellas en los niveles bajos y medios de las jerarquías, teniendo efectos sobre los salarios generalmente menores de estos grupos (Mayordomo y Domínguez, 2006).

De la misma forma, las ocupaciones feminizadas o en proceso de feminización, suelen ser los trabajos por los cuales se percibe menos remuneración y en general, poseen condiciones laborales comparativamente menos favorecedoras que las ocupaciones masculinizadas (Alonso-Villar y Del Río Otero, 2017). De esta modo, la segregación laboral evidencia los límites de las mujeres para formar parte de las élites profesionales en pie de igualdad con los varones (Roldán-García et al., 2012).

La comprensión de la segregación laboral desde la teoría feminista o sociosexual según Anker (1997) se basa en el estudio de variables que no siempre son tomadas en cuenta por los estudios de corte económico, esto debido a que permanecen exteriores al mercado de trabajo como tal. Para este autor, la premisa principal de la teoría socio sexual de la segregación laboral es:

que la desventaja que viven las mujeres en el mercado laboral es un reflejo de aquello mismo que la origina, es decir, reflejo del sistema patriarcal y del lugar subordinado que se les asigna a las mujeres en la sociedad y en la familia. (p. 353)

De acuerdo con esta teoría, la segregación laboral por sexo es un sinónimo de la división sexual del trabajo y se explica a partir de la construcción sociocultural diferenciada de la identidad femenina y masculina (Ibáñez Pascual, 2008)

Se entiende por división sexual del trabajo al reparto de tareas y actividades según el sexo de los sujetos (Icart y Alarcón, 2005). Dicha partición está sistemáticamente acompañada de valoración diferenciada, jerarquizada y con

repercusiones en las condiciones de vida (Guirao, 2011). Actualmente las identidades de mujeres y hombres están basadas en la configuración de la sociedad laboral, en la cual los agentes sociales establecen una disparidad entre los puestos de trabajo asignados a mujeres y a hombres con base en estereotipos y valoraciones diferentes (Scott, 1986).

En el capitalismo moderno, la división sexual del trabajo se configura y corresponde con la identidad genérica del sujeto, resultando en la generalización e incluso naturalización de estereotipos relativos a las labores de cuidado y la esfera privada-doméstica por parte de las mujeres (Carrasquer, 2003; Kandel, 2006). La concentración de las mujeres en ciertas ocupaciones o labores feminizadas, son el resultado del papel social que las vincula con funciones reproductivas y las conecta al ámbito privado y del hogar (De la Mata y Luque Salas, 2018), resultando en el estereotipo femenino de servicio hacia los otros y del cuidado primario (Cook y Cusack, 2009).

Las condiciones descritas evidencian los límites para el desarrollo efectivo de las mujeres en el ámbito laboral (Roldán-García et al., 2012), teniendo como efecto la segregación laboral en tanto ocupaciones, acceso a jerarquías, uso del tiempo y salarios por su condición sexual y de género. De acuerdo con varios autores, existen cuatro tipos de segregación laboral: horizontal, vertical, salarial y temporal (Escarrer et al., 2007; Wainerman, 1996;).

### *3.2 Segregación horizontal*

Se refiere a la concentración por sexo en los sectores o disciplinas ocupacionales (Escarrer et al., 2007) donde se evidencia una sobrerrepresentación de mujeres y hombres en determinados sectores económicos y categorías profesionales, justificados generalmente por ser definidos como propios del género (Roldán-García et al., 2012). Al ser estas actividades definidas como propias de un género, puede ser entendido a través del uso de categorías como División Sexual del Trabajo y Estereotipos de género. Por lo general, las mujeres se aglutinan en actividades relacionadas con las tareas habitualmente femeninas (Anker, 1997) y están

usualmente vinculadas a los servicios de la población y la ética de los cuidados en sectores comerciales, de servicios de hospedaje, la educación y la sanidad (Alonso-Villar y Del Río Otero, 2017).

### *3.3 Segregación vertical*

Responde a la infrarrepresentación de las mujeres en los niveles más altos de las escalas profesionales (Roldán-García et al., 2012) por lo que evidencia la diferente posición de hombres y mujeres en las jerarquías (Escarrer et al., 2007). Este tipo de segregación se puede identificar al interior de un mismo sector de actividades por la concentración de mujeres en los niveles inferiores y de hombres en escalas superiores en términos de jerarquía y calificación (Aspiazu y Seltzer, 2011).

Este tipo de segregación está asociada con categorías tales como la ausencia de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo de hombres y mujeres, puesto que las mujeres ejercen en mayor medida actividades en el segundo ámbito, esto debido a la división sexual del trabajo. También juega un papel importante la presencia de estereotipos de género que vinculan a las mujeres con actividades de menos responsabilidad y poder. Por último, la segregación vertical estaría basada en elementos de discriminación que, si bien no son evidentes o están objetivamente presentes en las políticas, se ejercen de forma indirecta.

A partir de la medición de la segregación vertical, se evalúa el reparto de hombres y mujeres dentro de una misma ocupación, evidenciando la porción por sexo a medida que asciende la jerarquía piramidal (Barberá, 2004). Este tipo de segregación supone la sobrerrepresentación de las mujeres en los niveles bajos y medios de la escala laboral y una casi nula participación en los niveles más altos (Mayordomo y Domínguez, 2006).

### *3.4 Segregación financiera o salarial*

Hace referencia a las diferencias salariales por género (Escarrer et al., 2007) y ocurre cuando a una mujer se le paga un salario inferior al de los hombres por realizar exactamente el mismo trabajo (Barraza, 2010). Este tipo de segregación está basado

en estereotipos de género que vinculan a la mujer con ideas de menor rendimiento o menor responsabilidad al momento de asumir un cargo. Entre otros factores, se cree socialmente que existe una mayor predisposición de las mujeres para aceptar trabajos con bajos salarios, así como la dedicación de menos tiempo para el trabajo productivo (Barberá et al., 2011). Finalmente, la segregación financiera o salarial también se evidencia a medida que se feminizan establecimientos y ocupaciones, donde los salarios en comparación con similares con mayor población masculina son menores, evidenciando así su componente estructural (Ibáñez Pascual, 2008).

### *3.5 Segregación temporal*

Se refiere a la diferente dedicación de tiempo por género al trabajo doméstico o de cuidado y al trabajo remunerado (Escarrer et al., 2007). En América Latina poco menos de la mitad de las mujeres ocupadas trabaja en jornada completa de 40 horas o más, esto en comparación con sus pares masculinos quienes llegan a los dos tercios (Abramo y Valenzuela, 2006). Entre las principales dificultades que enfrentan las mujeres con relación a la dedicación de tiempo para el trabajo remunerado, están la responsabilidad de la atención y el cuidado de los miembros de la familia. De esta forma, las actividades que implican el uso del tiempo destinado al trabajo reproductivo se presentan como una complicación en su carrera profesional (Barberá, 2004). Esta dimensión de la segregación laboral pone en evidencia la imposibilidad de la conciliación de la vida privada de las mujeres y su presencia en el mercado de trabajo (Alcañiz y Monteiro, 2016) y se relaciona directamente con la segregación salarial.

### *3.6 Feminización de la pobreza*

El concepto de feminización de la pobreza ha sido ampliamente abordado y discutido dentro de la economía y, especialmente, en los estudios económicos que tienen como sujeto de sus análisis a las mujeres. De acuerdo con

Aguilar (2011) la feminización no puede ser entendida de manera simplista, ya que abarca múltiples contenidos.

Entre las conceptualizaciones recogidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1997) se identifica a la feminización de la pobreza como: a) una mayoría de mujeres entre los pobres; b) el impacto de las causas de la pobreza sobre las mujeres debido a un sesgo de género; c) una tendencia direccional en la cual la representación de las mujeres entre los pobres aumenta progresivamente, siendo este un proceso y no un estado; d) la medición de la visibilidad de la pobreza femenina.

Ante esta diversidad conceptual, Chant et al. (2009) elaboran una definición de feminización de la pobreza más allá de los ingresos, es decir, dejando de posicionar como el referente principal a este componente. Debido a que una postura teórica y empírica para analizar esta problemática que tome como punto de partida y final solamente al ingreso, no captura dimensiones de pobreza altamente significativas para las mujeres.

La literatura más abundante dentro de los estudios económicos y de políticas públicas sobre mujeres y pobreza, apunta a que la feminización está asociada al incremento de las mujeres en la población pobre y al incremento de los hogares con cabeza de hogar femeninos entre los hogares pobres (Pearce, 1978 como se citó en Medeiros y Costa, 2006). Estas dos posturas tienen sus limitantes, puesto que el análisis por sobrerrepresentación ya sea de mujeres o de hogares pobres encabezados por mujeres es solamente la comparación de la pobreza entre diferentes grupos.

Para Medeiros y Costa (2006), esta noción que relaciona el tamaño de un subgrupo de pobres, en este caso las mujeres, al tamaño de este subgrupo en general, obteniendo como resultado el estado en el cual se encuentra el subgrupo analizado, no puede ser entendido como feminización de la pobreza, sino como pobreza feminizada o sobrerrepresentación de mujeres pobres. Entender a este proceso como feminización de la pobreza sería erróneo, dado que tanto la sobrerrepresentación como la medición de la pobreza son situaciones o estados en cierto corte de tiempo, por lo que no estarían mostrando los procesos ni las variables intervinientes en la

feminización de la pobreza. Una clara diferenciación se nota cuando se entiende que una feminización sostenida de la pobreza puede conducir a niveles más altos de pobreza entre las mujeres u hogares encabezados por mujeres.

La feminización no necesariamente implica un incremento de la pobreza de las mujeres. La feminización puede ocurrir por incrementos absolutos o relativos de la pobreza. En absoluto se refiere a la comparación mujer-mujer en período, es decir, de los niveles de pobreza entre las mujeres en un determinado momento de acuerdo con circunstancias previas. De manera relativa, se refiere a una comparación entre mujeres y hombres donde lo importante son las diferencias entre estas mujeres y hombres en cada momento. Por lo tanto, si la pobreza en determinada sociedad se reduce radicalmente entre los hombres, pero sutilmente entre las mujeres, se podría hablar de una feminización relativa de la pobreza, más no absoluta (Medeiros y Costa, 2006). Es por ello que, para estos autores, este fenómeno debe ser entendido a partir de dos dimensiones que se entrecruzan en los análisis: la naturaleza del cambio en la pobreza a lo largo del tiempo y los grupos a los que se refiere.

De esta forma, “la feminización de la pobreza puede ser entendida como el aumento relativo o absoluto de la pobreza entre las mujeres o entre las mujeres y los hombres que viven en hogares encabezados por mujeres” (Medeiros y Costa, 2006, p.4). Siendo este un fenómeno que tiene que ver con la comprensión de procesos a través del tiempo, tomando en cuenta elementos dinámicos en los cuales están insertas las mujeres: “más mujeres se están volviendo pobres con relación a los hombres, el incremento que han tenido las mujeres se relaciona con el aumento de los hogares con jefatura femenina” (Chant et al., 2009, p.208).

## CAPITULO IV: ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GÉNERO

### 1. Las políticas públicas como acción estatal

De acuerdo con Sotelo (1996), el Estado, la ciencia moderna y el capitalismo son el trípode sobre el cual se asienta la modernidad, entendiendo a esta como un estadio histórico que es diferente a lo existente, además, a aquello que vendrá en un futuro. La modernidad, por lo tanto, es una forma de entender el momento actual de la historia de las sociedades, el cual se inscribe como diferente por sus características a todo aquello que lo precedió en tanto modelo político, cultural y económico. Giddens (1995), en la misma línea, plantea que la modernidad cuenta con tres dimensiones institucionales que caracterizan las prácticas sociales generalizadas, las cuales se basan en el sistema de acumulación del capital, las transformaciones industriales de la naturaleza y el sistema de vigilancia guiado por el Estado.

Tanto Sotelo como Giddens argumentan que el Estado es intrínseco a la modernidad y aparece como una institución con matices diferentes a las formas administrativas, políticas y de ejercicio del poder que existieron previamente. Revisando autores clásicos de la Ciencia Política y la Sociología, para Hobbes, el Estado es la institución que monopoliza la violencia. En el caso de Weber (1979) el Estado es la institución que tiene como objetivo la monopolización de la violencia legítima; y para Karl Marx (1867) el Estado es el instrumento de la violencia de la clase dominante hacia la clase dominada (como se citó en Sotelo, 1996).

Por lo tanto, según estos autores el poder se presenta como sinónimo de violencia. Por lo que, para el clásico Hobbes, el Estado buscaría mantener bajo su control todo el poder posible, digamos que de forma absoluta. Para Weber, en cambio,

el Estado solo intentaría monopolizar aquella violencia legítima, no toda la violencia, pues esta se encuentra aún dispersa en la sociedad. En el caso de Marx, el Estado solamente representa el poder de la clase dominante sobre aquellos a los que puede explotar, es decir, las clases trabajadoras. Se puede asumir por lo expuesto, que el poder es el fundamento y la razón de ser del Estado moderno y aparece como una posibilidad desligada de lo otro que no es Estado, es decir, de la sociedad civil.

Ahora bien, esta misma sociedad que ha perdido el poder en su forma amplia, ha sido la misma que lo ha entregado, y ahora tiene la obligación de someterse a las leyes del Estado en pago de los beneficios que recibe (Montuschi, 2004). Entre los beneficios recibidos están la garantía de la libertad y el bienestar, que serían considerados como bienes comunes y objetivos del accionar del Estado (Aguilar, 2007) y que se vuelven realidad a través de las decisiones y la racionalización del quehacer en la esfera de lo público.

En los Estados modernos, democráticos y con tintes republicanos y/o liberales, lo público y su concepción está ligado a aquello que es parte de los roles del Estado y a aquello que afecta de forma positiva o negativa a las y los ciudadanos en su conjunto, es decir, el Estado en su accionar por el bien común. En estos sistemas carece de sentido el “Plan” centralizado, impositivo y global, propio de un gobierno autoritario o absoluto. Puesto que en su propuesta de gobernabilidad democrática (Guzmán, 2003) cuentan las libertades y derechos individuales y no se subordina a actores económicos, particulares o sociales, sino que se contempla la necesidad de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado para la consecución de objetivos comunes para lograr el desarrollo en un contexto globalizado.

Por lo tanto, el gobierno ejecuta políticas específicas que respetan derechos y libertades, dejando de lado intervenciones ilícitas, restrictivas o arbitrarias ante las libertades políticas, económicas, civiles e intelectuales de las y los ciudadanos (Aguilar, 2018). Es así como las políticas adquieren sentido en la denominación de lo público, puesto que representan el interés general para el bienestar de los sujetos y es llevado a cabo por el Estado, que es el responsable de velar por ese bienestar común.

El concepto de lo público, para autoras como Rabotnikof (2008) es interpretado a partir de tres sentidos básicos: a) como lo que es de interés o de utilidad común a todos; b) como lo que se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible; y c) como lo que es de uso o accesible para todos (pp. 38-39). De acuerdo con la primera interpretación, lo público trascendería el interés privado o íntimo del sujeto, y se referiría a las relaciones más amplias y diversas con el objetivo de construir relaciones efectivas de vida a través de la articulación de voluntades, energías y preferencias que son vistas como necesarias para la convivencia (Uvalle, 2007).

El punto analizado es considerado neurálgico en el debate de las teorías feministas, puesto que la racionalidad moderna y el apareamiento del Estado, llevaron consigo la separación tajante de los espacios públicos y privados, excluyendo a las mujeres de la participación en aquello que Rabotnikof (2008) denomina de interés común, y dejándolas confinadas al mundo de lo doméstico, íntimo o de interés solo del individuo. Así también, la regulación del Estado a través de la legislación y la generación de políticas hasta hace poco integró los problemas denominados como privados<sup>4</sup> en su radar, impactando de forma positiva la politización del ámbito privado y la democratización de lo público. En esta misma línea, para Guzmán (2020) la separación entre esfera pública y privada conlleva la construcción cognitiva de una amplia gama de dicotomías<sup>5</sup> asumidas como reales en las sociedades, en las cuales las mujeres están mejor capacitadas para actividades del hogar; en contraste, los hombres asumen de manera asertiva el rol de proveedor y puente con lo público.

Esta diferenciación y objetivización del género analizada, no puede ser entendida de forma neutral puesto que crea consigo una jerarquización en cuanto a la valoración de las actividades desarrolladas por cada sujeto. Generalmente, en el sistema de producción capitalista, se reconoce el valor de cambio y valor monetario a aquellas actividades relativas a la producción, es decir, de aquellas que se encuentran en la esfera pública, y solamente el valor de uso a las actividades que están en la esfera

---

4 A partir de la década del 70 con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia a Mujer, CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belem do Pará, se avanza en la región en la legislación relativa a violencia intrafamiliar, derechos sexuales y reproductivos, violencia sexual, educación laica, entre otros (Guzmán, 2020).

5 Dicotomías tales como privado / público, emocional / racional, naturaleza / cultura, etc.

privada y del cuidado del hogar. Estos contrastes producen y reproducen un valor social diferenciado en tanto las actividades realizadas por hombres y mujeres, además cimentan el mantenimiento de estereotipos basados en la división sexual del trabajo.

A manera de ejemplo, se puede evidenciar que hasta el momento son pocas las mujeres que han llegado a espacios de decisión, pues la consideración de que lo público – racional es un ámbito masculino, ha permeado históricamente las creencias y prácticas para la integración equitativa de las mujeres en la esfera pública, manteniéndolas alejadas de los espacios de poder. Con este contexto analítico, la discusión sobre las políticas públicas adquiere un nuevo matiz, que no solamente se centra en la linealidad del ciclo de la política, sino en sus bases explicativas y de las concepciones a partir de las cuales son pensadas, decididas y puestas en práctica (Guzmán, 2020). Las implicaciones de este análisis conllevan una mirada crítica a las relaciones de poder constitutivas y constituyentes de la acción pública (Rodríguez Gustá, 2008) evidenciando las normas presentes en los discursos y en las prácticas que regulan las interacciones sociales cotidianas que construyen y mantienen un orden de género (Butler, 2007).

## 2. Conceptualización de las políticas públicas

Cuando se habla de políticas públicas se hace referencia a un proceso en el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir, a dispositivos político-administrativos coordinados en torno a objetivos explícitos del Estado (Muller y Surel, 1998). De esta forma, las políticas públicas son una expresión de la racionalidad de la actividad política, un mecanismo de la acción pública, que representa el intento de definir y estructurar una base para actuar o no actuar (Parsons, 2013). En esta línea, la política pública está constituida por las acciones de los gobiernos, tanto a nivel discursivo como de acción con relación a un problema o una controversia (Meny y Thoenig, 1992).

De acuerdo con Lahera (2004), las políticas son una selección de temas y objetivos que evidencian un programa de gobierno y que se corresponden con los cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo público, el cual

es definido en el mejor de los casos, de forma democrática. Con este antecedente teórico, se entiende que las políticas públicas suelen ser desarrolladas por el sector público, es decir por el Estado, y frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado, con el objeto de lograr una gobernabilidad democrática (Guzmán, 2003).

Contar con una política pública eficiente y de calidad implica definir claramente las orientaciones o contenidos, precisar los instrumentos o mecanismos, plantear definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de resultados de la implementación de acuerdo con lo esperado (Lahera, 2002). De acuerdo con Muller y Surel (1998) estas decisiones y acciones intencionales y coherentes para la generación e implementación de una política, no solo provienen del Estado, sino que reflejan el accionar de diferentes actores que interactúan con el propósito de definir una solución para un problema de orden público. Estos actores pueden ser tanto públicos como privados, y sus valores e intereses varían, por lo que es importante analizar el contexto normativo y cognitivo desde el cual proponen y deciden.

Las políticas públicas se materializan a través de la conjugación de lo que los sujetos entienden por problema público-social, es decir una construcción social, y lo que deviene en el objeto de investigación y acción pública (Muller, 2002). Las políticas públicas se vuelven mecanismos operativos a partir de las intervenciones sociales. Estas deben ser entendidas como acciones institucionalizadas del Estado que producen y moldean las condiciones de vida y de reproducción de los distintos sectores y grupos sociales (Danani, 2014 como se citó en Tamargo, 2020). Es por ello que las políticas pueden ser analizadas a través de estas intervenciones sobre la sociedad que toman la forma de planes, programas y proyectos.

Desde un enfoque de género, las políticas públicas son productos socio-culturales que evidencian los marcos cognitivos y concepciones a partir de los cuales se entiende la realidad (Guzmán y Montaña, 2012). Por ello, el Estado y su maquinaria actúa como agente reproductor de paradigmas o transformador de estos (Surel, 2008). De acuerdo con Madera (2019) toda política tiene una dimensión de interpretación que le es intrínseca en tanto el diseño de los instrumentos que la conforman (p.165). Es por ello que, de forma implícita o explícita, sostiene teorías sobre los medios para

lograr los objetivos o metas, teniendo como base elementos normativos, valores y creencias que guían y sustentan el accionar implementador. Es por lo tanto imperativo analizar las políticas públicas no como instrumentos políticos neutrales, sino como procesos en los cuales se construye y se refuerzan constantemente órdenes sociales injustos como el de género.

### 3. Género y Políticas públicas

Siguiendo a Acker (1990), todas las políticas públicas son generizadas, puesto que los contenidos, los objetivos y las metodologías de las acciones del Estado están contruidos con base en concepciones sobre el valor de los atributos culturales tanto masculinos como como femeninos, así como de creencias sobre el deber ser normativo deseable de cada sexo (Rodríguez Gustá, 2008).

En esta línea, el enfoque de género en las políticas públicas plantea la importancia de tomar en cuenta las diferencias entre los sexos, al igual que la toma de decisiones estratégicas para corregir los desequilibrios sociales, culturales, políticos y económicos producto de estas (Incháustegui, 1999 como se citó en Estrada, 2012). La política pública desde este enfoque debería, por lo tanto, introducir criterios de equidad en todo su ciclo, tanto en el diagnóstico diferenciado al inicio, como en la definición de estrategias de implementación de las decisiones, del mismo modo que en la evaluación de los impactos de las políticas.

Para Facio (2003) el enfoque de género en las políticas públicas es un sinónimo del enfoque de Derechos Humanos en la toma de decisiones. Por lo tanto, las políticas dejarían de ser concebidas solamente como instrumentos gubernamentales, y entrarían en una lógica de cambio profundo en la manera de ser conceptualizadas, construidas y diseñadas. Al mismo tiempo adquieren la capacidad de incluir en las acciones una o varias tareas relativas al interés de grupos sociales menos favorecidos, en este caso de las mujeres y de la población LGBTIQ.

La incorporación de nuevos discursos sobre el género en las últimas tres décadas, tal como el reconocimiento de los derechos humanos por los Estados y la

igualdad como objetivo de la acción de los gobiernos, trajo consigo la posibilidad de evidenciar el impacto de las políticas sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Esta tendencia tuvo como resultado la incorporación de enfoques para el abordaje de la desigualdad como: el enfoque de igualdad de oportunidades, el enfoque de igualdad sustantiva y el enfoque de transversalización de género o *Gender mainstreaming*. Este último ha contribuido en la evaluación de los efectos de las diversas políticas en tanto fortalecimiento o debilitamiento del orden injusto del género en la sociedad (Guzmán y Montaña, 2012).

Nuevos enfoques han aparecido en los últimos años de acuerdo con las transformaciones sociales y cambios en el tratamiento de los problemas públicos relativos al género. De acuerdo con Guzmán (2020) el Enfoque de Derecho y la Interseccionalidad, permiten analizar la forma en la cual los Estados gestionan desde un enfoque de género la concepción del problema, la identificación diversa del sujeto, el reconocimiento y efectivización de derechos.

Para el efecto, el enfoque de Derechos Humanos y de género en una política pública, implicaría: a) que la política tenga como base un marco conceptual basado en estándares internacionales de Derechos Humanos y que sus objetivos busquen la promoción, protección y la garantía de los derechos desde una perspectiva de género; b) una definición clara de objetivos y la identificación de titulares de derechos y obligaciones que están involucrados en la política pública, para contar con herramientas objetivas al momento de la evaluación; c) la inclusión de estrategias de empoderamiento para las y los destinatarios de la política; d) la inclusión de destinatarios en la elaboración de objetivos y evaluación de resultados de la política pública; e) que la puesta en marcha de la política no reproduzca la discriminación y fomente la igualdad y la equidad (Facio, 2003, p. 21-22).

Por lo tanto, el género en las políticas públicas no es una herramienta técnica que diferencie datos por sexo, o que agregue lenguaje inclusivo a los documentos, sino una herramienta epistemológica que planifica a partir de la necesidad identificada, regular la asignación de oportunidades y la distribución de recursos entre mujeres y hombres, en tanto políticas sociales, culturales, económicas y de distribución del poder (Incháustegui, 1999 como se citó en Estrada, 2012).

Por lo expuesto, la importancia del enfoque de género en las políticas públicas tiene que ver con que históricamente las mujeres no han sido reconocidas como ciudadanas de primer orden, y como resultado, la inercia social, cultural y legal presenta un sesgo al momento de identificar el carácter imperativo de la inclusión de este grupo en las decisiones públicas. Para Freidenberg (2018) las mujeres deben enfrentar obstáculos para ser parte activa de lo público y una de estas barreras son los estereotipos de género, por cuanto estos prescriben y describen las conductas esperadas de los sujetos y funcionan como guías de la conducta social.

De acuerdo con Judit Butler (2007, p. 69), el género representa una norma, que no es lo mismo que una regla o una ley, sino un estándar o canon de normalización que opera dentro de las prácticas a nivel social. Cuando las normas funcionan como el principio normalizador de la práctica social, suelen permanecer implícitas, dificultando su lectura e identificación, sin embargo, sus efectos son la forma más clara a través de la cual se las puede discernir.

En esta línea, los estereotipos de género, parte de la gran norma de género, son socialmente compartidos y, por lo tanto, todos los productos sociales tales como las leyes, las políticas públicas y las estrategias de implementación están permeados por ellos, recreando potencialmente el orden de género dado a partir de su reconocimiento (García Beaudoux, 2017, como se citó en Freidenberg, 2018). Es por ello que el orden y los estereotipos de género están de alguna manera siempre incorporados en cualquier práctica social, pues son parte de la inteligibilidad social de la acción, permitiendo ciertos tipos de prácticas y acciones y dejando por fuera a otras (Butler, 2007).

Dentro del análisis de las políticas públicas es importante desentrañar cuáles son estas fundamentaciones no siempre evidentes de la normalización del género dentro de la toma de decisiones y en los momentos de ejecución de las políticas públicas, puesto que cada uno de los momentos son ejecutados por sujetos que son parte de un sistema social y cultural.

### 3.1 Políticas públicas con perspectiva de género y transversalización de género

En palabras de Rodríguez Gustá (2008) tanto las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres (parte del enfoque Mujeres en el Desarrollo), así como las políticas con perspectiva de género (Género en el Desarrollo), basan sus propuestas en la división sexual del trabajo, pues la identifican como la fuente principal de la desigualdad entre los sexos. En el caso de las mujeres, como se revisó en el capítulo anterior, las responsabilidades ligadas al trabajo domésticos y de cuidados generalmente asumidas por ellas, restan sus ventajas para el ingreso al ámbito público y laboral.

De la misma manera, el estereotipo y práctica generalizada de proveedor masculino, liga al hombre al mundo del trabajo remunerado, profundizando así las brechas económicas, de cuidado y de autonomía entre mujeres y hombres. Estas políticas, por lo tanto, buscan implementar acciones en tanto derechos de las mujeres, la democratización de las familias y la redistribución de las tareas domésticas.

Las políticas con perspectiva de género tienen como objetivo redistribuir los recursos materiales como simbólicos para ampliar las oportunidades de elección de las mujeres. Al mismo tiempo, logrando impactar en la transformación de las relaciones jerárquicas de género, especialmente dentro de las familias y en el mercado de trabajo. En este marco, hay una corresponsabilidad entre el Estado como el garante del cambio social y la sociedad civil organizada, en este caso de las mujeres, que a través de su actuación integran demandas a la agenda política, posicionándolas como problemas públicos (Rodríguez Gustá, 2008).

La transversalización de género o *gender mainstreaming* consiste en “la promoción de la igualdad de género mediante su integración sistemática en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos, los procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer” (Rees, 2005, como se citó en Rodríguez Gustá, 2008, p.55). Es por lo tanto oportuno entender que las construcciones culturales en torno a lo femenino y masculino están cristalizadas en las estructuras y las prácticas del propio Estado.

En palabras de Butler (2007), la normatividad cultural y los marcos cognitivos a partir de los cuales se actúa sobre la sociedad por parte del Estado, están imbuidas

en la institucionalidad del Estado a través de sus regulaciones, jerarquías y por lo tanto construye, refracta y reproduce desigualdades de género (Rodríguez Gustá, 2008). Es por ello, que la transversalización de género en las acciones del Estado persigue en última instancia que las políticas transformen los estándares asociados con la masculinidad y la feminidad. Al igual que su desigual valoración cultural; para con ello cambiar las inercias de género que están presentes en el aparato estatal y que son perpetuadas mediante su acción reguladora y de intervención (Rees, 2005, como se citó en Rodríguez Gustá, 2008).

A pesar de la claridad teórica sobre la transversalización de género en la dimensión institucional y práctica los Estados aún no contemplan esta transformación organizacional como un componente fundamental de su gestión. Es así que, de acuerdo con García Prince (2010) en ningún país de Latinoamérica se planea el tema como una disposición contenida y desarrollada en las políticas nacionales y leyes sobre la igualdad. Para esta misma autora, en la mayoría de los países se da como un asunto sabido que no requiere fundamentación conceptual explícita y esto deviene en imprecisiones y falencias al momento de evaluar las políticas.

En los Estados de la región se han podido identificar variados enfoques en los intentos de dar vida a la transversalización de género en la implementación de políticas públicas. Por ejemplo, los enfoques sustantivos como el enfoque integracionista, , hacen referencia a que, dentro de la implementación de las políticas públicas, el género es tomado como un componente, y por lo tanto no altera las prioridades, ni status y más bien tienen un rol descriptivo y hasta demográfico. Este enfoque supone una adición reformista del componente de género a estructuras que ya existen, funcionan y se mantienen (García Prince, 2010).

En tanto que, el enfoque transformador o de agenda incorporada (agenda setting), perteneciente al mismo grupo de enfoques sustantivos, implica la transformación de la agenda de desarrollo contenida en planes y proyectos, por consiguiente, se plantea como una perspectiva de género global, reorientando la naturaleza de la política (Raunaq, 1995, como se citó en García Prince, 2010).

Entre los enfoques operativos, entendidos como las orientaciones que estructuran procesos concretos que se ponen en marcha en las actividades del Estado, se evidencian como estrategias la desconcentración sectorial de las iniciativas para la transversalización de género y de la toma de decisiones. Al igual que la descentralización territorial de las mismas, siendo estas estrategias juntas o separadas una forma de operacionalizar la transversalización de género.

Por su parte, dentro de la estrategia de desconcentración sectorial, se busca que los criterios de igualdad se cumplan en todos los sectores que integran el aparato público y esto se logra a través del cambio organizacional, acompañamiento de propuestas, instrumentos y mecanismos de coordinación entre los sectores. Según García Prince (2010), el instrumento operativo para la desconcentración suele ser la creación de comités sectoriales a cargo del tema de género, o un departamento en cada ministerio, secretaría o instituto.

En el marco de la estrategia de descentralización territorial, se planea la creación de mecanismos nacionales para posibilitar que los organismos subnacionales y locales tengan la capacidad de crear políticas, planes y programas para aplicar; adaptar y replicar lineamientos del organismo y políticas nacionales, respondiendo de esta forma a la realidad territorial, local y regional (García Prince, 2010). Entre los limitantes de estas estrategias, el principal inconveniente presentado por la autora es el centralismo, pues las políticas y acciones son concentradas en el nivel central, inclinando la balanza de los resultados hacia la capitalización de acciones, acercamientos puntuales y disparejos en los territorios.

Otra de las formas de comprender los enfoques de implementación de la transversalización de género es para García Prince (2010) las iniciativas identificadas a partir de las prácticas administrativas. Las mismas se mencionan a continuación:

- Iniciativas que pretenden ser de alcance global: parten del diseño y puesta en marcha de planes nacionales que conciben como objetivo sustantivo la garantía de la igualdad de género.
- Iniciativas específicamente temáticas: ligadas a una problemática específica como la violencia, el salario, etc.

- Iniciativas dirigidas a un determinado objetivo poblacional: este enfoque también puede ser entendido como “mujerista” y no es compatible con el enfoque de género que se plantea en la transversalización.

#### 4. Análisis de las Políticas públicas

Para el autor Luis Aguilar (2018), las políticas públicas se constituyen como el objeto de estudio de las disciplinas interesadas en la acción estatal. A partir de la década del 50 se apostó por la creación de una disciplina propia de políticas públicas, la cual ha tomado relevancia en las universidades a nivel mundial. Desde esta misma perspectiva, para autores como Meny y Thoenig (1992) son fundamentalmente objetos de investigación, que deben ser definidos como el producto de la actividad de las autoridades que ejercen consigo el poder público y que generan y reproducen legitimidad gubernamental.

A la par, las Ciencias Políticas y la Administración Pública, disciplinas interesadas en el quehacer en y de lo público, también persiguen la comprensión de las acciones públicas como un campo del conocimiento, con el objetivo de brindar herramientas para la toma de decisiones efectivas por parte de los gobiernos. De acuerdo con Guzmán (2020) la acción pública se refiere a la construcción y conceptualización de los problemas públicos y la generación de propuestas para su resolución o mitigación. Los problemas públicos implican varias formas de coordinación en distintos niveles, en los cuales participan actores múltiples y donde los resultados son inciertos. Es ahí, por consiguiente, donde el análisis debe permear el proceso de forma situada y tomando en cuenta el entorno caótico y cambiante del juego político.

Por lo expuesto, el estudio de las políticas públicas tendría como fin último la corrección de la decisión de los gobiernos sobre las políticas que pretenden solventar los problemas públicos. Esto se da a partir de la comprensión racional de los procesos de decisión y de la generación de herramientas para conseguir una efectividad causal

basada en la razón técnica y no sustantiva. Ahora bien, como ya se ha expuesto con anterioridad, las políticas públicas no dependen solo del Estado, sino que son el resultado de pugnas entre actores sociales, económicos y políticos con diferentes intereses que interactúan en un contexto normativo (Butler, 2007), por lo cual, el estudio de las políticas debe integrar estas acciones en su horizonte analítico.

Tanto la disciplina de las políticas públicas, como otras que se interesan en estudiar estos procesos, coinciden en que el foco de la observación es la efectividad de la política, la cual se define a partir de estándares de calidad, y no debe ser reducida a la medición económica de costo-efectividad. Igualmente, este análisis debería ir ligado a la evaluación del accionar ciudadano sobre la problemática, pues el gobierno no es el único responsable de la consecución de los objetivos públicos, sino que se debe entender a la sociedad civil como corresponsable de la efectividad.

El rol de quien evalúa la política pública debería iniciar desde la comprensión de la complejidad de los problemas públicos, además del reconocimiento de los intereses que están por detrás de la conceptualización de estos. Finalmente, en medio de un contexto de globalización, es necesario contemplar la realidad con un enfoque transterritorial e intergubernamental de las políticas, así también la integración de las tecnologías de la comunicación y la información que aporte en la efectividad de la política (Aguilar, 2018).

#### **4.1 Marcos de análisis en Políticas públicas**

Existe variedad de literatura sobre metodologías para el análisis de las políticas públicas, sin embargo, a continuación, se analizarán solo algunas de las más usadas tanto por los gobiernos como por observatorios internacionales para su evaluación.

##### **4.1.1 Marco secuencial**

De acuerdo con Kelly (2003) las políticas públicas pueden ser analizadas a partir de la comprensión del ciclo de una política la cual tiene los siguientes momentos: identificación del problema y colocación en la agenda pública; formulación de la política; legislación y reglamentación; implementación; evaluación; y regreso a la agenda pública.

**Figura 1**

*Ciclo de una Política Pública*



*Nota.* Elaboración propia con base en Kelly (2003).

Con un enfoque similar, Jones (como se citó en Surel 2008) propone que la acción pública puede ser comprendida como un tipo ideal en el cual es posible identificar una secuencia de etapas que potencialmente pueden ser analizadas individualmente o en conjunto, dichas fases son: a) incorporación del problema político en la agenda; b) la producción de soluciones alternativas; c) la decisión de sentido; d) implementación de la política; y e) terminación del programa.

**Figura 2**

*Secuencia de las políticas públicas*



*Nota.* Elaboración propia con base en Surel (2008).

Tanto el marco analítico expuesto por Kelly, como por Jones, pueden ser de gran utilidad pues presentan la ventaja de la comprensión lineal-secuencial del proceso de la concepción, implementación y finalización de la política. Sin embargo, también pueden generar comprensión limitada al simplificar la complejidad de las acciones y decisiones que son base de la acción pública, debido a que consideran que esta es producto solamente de la construcción de las elites dirigentes.

#### 4.1.2 Modelo de elección racional y elección pública

Desde este enfoque se considera que los actores se caracterizan por comportamientos que maximicen sus utilidades o intereses, por lo que a priori las decisiones serían racionales y con un orden en sus preferencias, además desligados del interés de otros actores con intereses similares.

Este modelo se inclina por analizar los arreglos institucionales como el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales a partir de la teoría de la agencia, usando conceptos tales como costes de transacción, teoría de juegos, etc. De acuerdo con esta propuesta los arreglos institucionales deben generar

costos de transacción bajos, para evitar la incursión de los buscadores de rentas y ganancias, a fin de garantizar una mayor eficiencia en el uso de recursos y por lo tanto mejores resultados desde el punto de vista del costo-beneficio.

Por mucho tiempo la evaluación de las políticas públicas estuvo ligada a este enfoque de eficiencia, pues propone que una política pública eficiente se obtendrá por la guía y el incentivo correcto a través de las instituciones adecuadas, los comportamientos irracionales y egoístas de los actores individuales y colectivos (Roth, 2008).

Siguiendo a Rodríguez, C. (2018) este marco de análisis aún se mantiene por muchas instituciones tales como las agencias multilaterales de desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, las cuales suelen señalar a las instituciones públicas como entorpecedoras de la eficiencia óptima de las políticas públicas. Roth (2008) considera que, de acuerdo con este enfoque, el Estado se hace cargo de los costos de transacción en un mundo complejo y donde el mercado tiene gran influencia, por lo tanto, en comparación con las instituciones privadas y las empresas que tienen mejores aptitudes para la adaptación, el primero suele tener muchas complicaciones.

#### 4.1.3 Coalición de actores de la política o Advocacy Coalitions

Este marco de análisis fue elaborado por Sabatier en los años 80 con la intención de proponer una alternativa al enfoque secuencial. Se basa en una síntesis de los dispositivos más destacados de los enfoques *top down* y *bottom up* para el estudio de la implementación de las políticas, integrando el papel de las informaciones técnicas en los procesos.

El modelo de análisis se basa en cinco premisas: a) las teorías sobre el proceso de la política deben tener en cuenta la información relativa al problema; b) los procesos de política deben ser vistos desde una perspectiva temporal a largo plazo (no menos de diez años); c) no se puede limitar la unidad de análisis a la estructura gubernamental, sino a un subsistema de política parte del subsistema político (actores

públicos, actores privados interesados o involucrados en una controversia); d) incluir al interior del subsistema a actores como periodistas, investigadores, y analistas de políticas por su papel en la difusión de ideas, así como también a los actores de todos los niveles gubernamentales que actúan en la formulación e implementación de la política; y e) es necesario considerar que las políticas públicas incorporen teorías implícitas (Roth, 2008, pp.82-83).

Las Teorías implícitas hacen referencia a los sistemas de creencias, valores prioritarios, percepciones, relaciones causales y de la importancia del problema, del mismo modo que sobre la eficacia de los instrumentos que la política usa y que son incorporados por los miembros de las coaliciones de actores, en inglés, *advocacy coalitions* (Roth, 2008).

De acuerdo con Rodríguez, C. (2018) en el interior de un subsistema de política, los actores se estructuran en comunidades, los cuales tienen como base un sistema de creencias. En palabras de Surel (2008) son paradigmas, que pueden influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que produce el entorno, tales como los instrumentos, los planes, los programas, los proyectos. Siguiendo a Roth (2008) este entorno influye sobre el subsistema y sus actores, y actúa como proveedor de coerciones, limitaciones y recursos a partir de factores estables como: las reglas constitucionales; las condiciones socioculturales o naturales, y otros menos estructurales como las condiciones socioeconómicas de los actores, la opinión pública, las mayorías parlamentarias o de gobierno.

#### 4.1.4 El marco de análisis por el referencial

En palabras de Muller (2002) las políticas públicas deben ser entendidas como configuraciones de actores, con énfasis en tres puntos:

- a) El problema de la racionalidad de los actores, que se basa en la toma de decisiones y la incertidumbre y complejidad de estos procesos;

- b) El papel de la administración pública que hace alusión al medio decisional central configurado por cuatro círculos de decisión: i) primer círculo, por donde transitan todas las decisiones (presidente, ministro de trabajo, ministro de inclusión económica); ii) el segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo en específico; iii) el tercer círculo hace alusión a los actores externos al Estado, como el sector privado, los gremios, organizaciones, ONG, etc.; iv) finalmente el cuarto círculo integra los órganos políticos legislativos y al poder judicial;
- c) Las redes de actores que se centran en mostrar cómo las redes de actores se constituyen en redes de políticas públicas. Por lo tanto, es el momento en el cual se debe identificar los actores que son activos en la interfaz entre las diferentes redes, puesto que son ellos quienes integrarán las diferentes dimensiones de la decisión (*policy brokers*—mediadores). Estas redes se expresan en las comunidades de políticas públicas y producen significados y dan significación a las políticas públicas (Roth, 2008).

Por lo tanto, de acuerdo con Muller (2002), en este modelo, los agentes o actores mediadores construyen las imágenes a través de las cuales una sociedad representa su relación con el mundo, ellos aportan en la elaboración de las políticas públicas y las herramientas para actuar sobre el mundo y sobre sí mismos.

#### 4.1.5 Las redes de actores o Networks Theory

Los límites de los enfoques tradicionales para el análisis de las políticas públicas han resultado en una gran presencia y cada vez más focalizada sobre la noción de redes de actores. De acuerdo con Rodríguez, C. (2018) las políticas públicas están generalmente formuladas desde instancias políticas informales, al exterior de las instituciones convencionales como los congresos, las asambleas y las administraciones. Por lo tanto, la idea de red propone una nueva manera de concebir este proceso. Esta noción no intenta explicar la realidad como consecuencia de una serie de relaciones causales, lineales determinadas por fuerzas externas, sino desde la percepción de la sociedad en su realización mediante la interacción de individuos que intercambian

información y recursos, tomando de manera descentralizada al concepto de gobernanza y organización social.

En palabras de Adam y Kriesi (2010) existen al menos tres enfoques del uso del concepto de redes de políticas. Un primer enfoque se refiere a una estructura de gobierno nueva y bien definida, que se distingue de las jerarquías verticales y de las estructuras horizontales del mercado. Este enfoque pone acento en la coordinación horizontal y autoorganizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación y la resolución de problemas.

El segundo enfoque es su aplicación a distintos tipos de patrones de interacción entre actores públicos y privados en subsistemas de política específicos. Por lo tanto, existe una amplia variedad de patrones de interacción entre los actores políticos y privados en el ámbito de formulación de políticas. Los sistemas corporativistas y pluralistas son propios de este enfoque, el primero identifica a pocos actores centrales que intervienen, y el segundo, a una gran cantidad de actores involucrados en la formulación de políticas. Finalmente, el tercer enfoque que puede ser denominado como formalizado cuantitativo, se centra en las relaciones entre los actores y más no en las características de estos, obteniendo como resultado imágenes y estructuras de redes e índices que muestran la caracterización de su grado de centralización, conectividad, densidad, etc (Adam y Kriesi, 2010).

Otra de las propuestas fue la incorporada por Heclo (1978, como se citó en Rodríguez, C., 2018) quien introdujo el concepto de red de controversias o *issue network* para designar las redes que incluyen a numerosos grupos de actores del proceso de la política. Otros autores como Marsh y Rhodes (1992), desarrollaron una tipología en la cual ubican a cinco grupos de actores: la comunidad de política pública (*policy community*), red profesional (*professional network*), red intergubernamental (*intergubernamental network*), red de productores (*producer network*) y al igual que Heclo, identifican a red de controversias (*issue network*).

Siguiendo a Roth (2008), esta nueva mirada hacia el análisis de las políticas públicas se debe a la transformación de la realidad en la hechura de las políticas. Este nuevo proceso se distinguía por el crecimiento del carácter organizado de la sociedad,

la ampliación del campo de las intervenciones públicas, la complejidad social, su interdependencia con las organizaciones y la tendencia a la descentralización y la fragmentación del Estado; una frontera cada vez menos visible entre lo público, lo privado y la transnacionalización de las políticas. Esto deja claro que el proceso político no está completamente, ni exclusivamente estructurado por arreglos institucionales formales (Adam y Kriesi, 2010).

Esta noción pone en crisis la consideración sobre los límites de lo público, advirtiendo conexiones entre lo público Estatal y lo público no Estatal, por lo que las políticas públicas serían el resultado de interrelaciones e interdependencias entre instituciones, grupos e individuos que conforman una red con influencia mutua. Cada política, por su naturaleza, debería tener una red distinta de actores que debe ser identificada y analizada a partir de su movilización de recursos políticos como información y capacidades, los cuales son diseminados entre ellos (Kenis y Schneider, 1991).

Siguiendo a Marsh y Smith (2000) el análisis de redes debe ser comprendido como un modelo dialéctico en el cual hay una interacción entre las variables contextuales, la estructura de la red y las relaciones interpersonales de los actores que están dentro de la red. De acuerdo con estos autores, la estructura de la red genera valores que afectan de alguna forma a los actores que son parte de ella, a su vez, el conocimiento de los actores puede transformar esta cultura o valores. Se debe tener presente que el contexto afecta también en algún punto a la estructura de la red y su actividad. La interacción entre estas afectaciones a su vez tiene impactos políticos, y estos impactos afectarían nuevamente a la estructura de la red y el accionar de la red, así como al contexto (Bruzzone, 2019).

En palabras de Kisby (2007) el modelo de Marsh y Smith debe considerar el rol de las ideas como un factor fundamental, ya que influyen en el proceso de la política. Para este autor las ideas son variables independientes, ya que son creencias programáticas que afectan en la implementación de la política. Aunque las ideas son complejas de analizar, deben ser tomadas en cuenta ya que forman parte del sistema normativo y de creencias a partir del cual se toman decisiones o se da forma a respuestas por parte de quienes deciden, hacen e implementan una política pública.

En esta misma línea, Hochschild (2006, como se citó en Bruzzone, 2019) asevera que las ideas intervienen directamente en el comportamiento de las personas (intereses), a aumentar sus preferencias por una acción (justificar el interés) y a brindar nuevas opciones para la actuación de la persona (entendimiento de los intereses). Este marco teórico bien podría empatar con las propuestas feministas de análisis de políticas públicas desarrolladas con anterioridad en este trabajo.

El análisis de redes de actores como se ha revisado es una metodología que busca describir, además de crear modelos de manera inductiva de las estructuras de las relaciones entre los actores, en el cual toma relevancia tanto las características de los actores y la importancia de las relaciones entre ellos.

De acuerdo con la explicación en párrafos anteriores, el concepto de gobernanza se vuelve relevante puesto que los actores toman un papel fundamental al momento de la formulación, pero también en la implementación, debido a que ya existe una dinámica de red que legitima las acciones y las apoya. Además, que los actores que son formalmente responsables de la toma de decisiones no son los únicos, ni siquiera los más influyentes al momento de formular e implementar la política (Adam y Kriesi, 2010). En palabras de Kenis y Schneider (1991) la red de política se convirtió en descriptor de los arreglos en la formulación e implementación, dado que están caracterizados por relaciones informales, descentralizadas y horizontales.

En conformidad con estos autores, es necesario realizar una distinción conceptual entre los dos tipos de dimensiones de redes de actores de políticas públicas que deberían ser analizados: los mercados de políticas públicas (*policy markets*) y las jerarquías de políticas (*policy hierarchies*).

En el primer caso, siguiendo a Downs, (1957, como se citó en Kenis y Schneider, 1991) se refiere a los partidos políticos y autoridades que formulan políticas para ganar elecciones y ganan elecciones para generar políticas. En el segundo caso, a juicio de Landes y Posner (1975), esta dimensión puede ser entendida también a partir del enfoque de grupos de interés en el cual la legislación es un bien que es suministrado por el gobierno a quienes tienen buenas ofertas en comparación con sus

rivales (como se citó en Kenis y Schneider, 1991). En este caso la política es vendida por quien legisla y comprada por los beneficiarios de esta.

En el caso de las jerarquías de políticas, se las entiende como tipos ideales de formulación de políticas en el nivel burocrático. Se toma en cuenta las relaciones entre los actores principales y los agentes que participan en los procesos, en este caso existen dos cadenas: pueblo-parlamento-ejecutivo; y por el otro lado, parlamento-ejecutivo -administrativo. Tanto el ejecutivo como el administrativo son los implementadores de la política, dado que el legislativo o parlamento es el que formula las políticas.

## 5. Implementación de las Políticas públicas

Este momento en el ciclo de las políticas públicas es entendido como la puesta en marcha de determinada política, incluyendo tanto su ejecución como su dirección y el control de sus resultados, donde se pasa de intenciones abstractas a productos, efectos o impactos, teniendo en cuenta el universo político y administrativo (Brugué Torruella, 1995). La etapa de la implementación tiene como base un proceso de ensamblaje de los elementos que se requieren para producir un resultado específico y previamente planteado. Este proceso puede ser influido por diversas variables independientes, tales como los actores y factores que apoyen, alteren o se presenten como obstáculos para el cumplimiento del objetivo (Revuelta Vaquero, 2007).

Por lo tanto, la implementación es un momento posterior a las decisiones y la legislación, al establecimiento de objetivos y metas, y a la asignación de recursos para su puesta en marcha (Mahou, 2008). Siguiendo a Van Meter y Van Horn (1975, como se citó en Aguilar, 1993) la implementación se refiere a las acciones efectuadas por individuos o grupos (actores) públicos y privados, para la realización de objetivos que han sido establecidos con anterioridad, distinguiendo el momento de puesta en marcha del momento de impacto. El impacto estudia las consecuencias de las políticas públicas, en tanto que la implementación destaca las fuerzas que van a determinar dicho impacto.

Siguiendo a Pressman y Wildavsky (1984), la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones que se emprenden para alcanzarlos. De acuerdo con estos autores, la clave para el logro de la implementación es la reducción de la complejidad conjunta, lo que hace referencia a la multiplicidad de participantes y perspectivas; evitando con ello el déficit en la implementación. Otras condiciones que deben ser analizadas de acuerdo con estos autores es la definición clara de objetivos, la asignación adecuada de recursos; el ensamblaje y el control de dichos recursos por parte de la cadena de mando, y tender las líneas de control y comunicación de manera efectiva sobre los individuos y organizaciones implicadas.

Para Sabatier y Mazmanian (1981) existe una separación entre la toma de decisiones y la ejecución de la política. Además, agregan que es importante el proceso de retroalimentación o *feedback*, así como de la ley o el instrumento que estructure el proceso de consecución de objetivos. Para estos autores la implementación es la realización de una decisión política que identifica el problema, define el objetivo que perseguirá, y estructura el proceso de la implementación. Este proceso, al igual que el planteado por Pressman y Wildavsky, se constituiría por una serie de etapas: recepción del estatuto básico, conformidad de los grupos objetivos con las decisiones, impactos reales, impactos percibidos, revisión del estatuto básico (Mahou, 2008).

Meny y Thoenig (1992) entienden la implementación como la aplicación de un programa de acción a un programa previamente planteado. En esta misma línea, Lester y Goggin (1998) conciben a la implementación como un proceso o una serie de decisiones subnacionales y acciones dirigidas a poner en efecto una decisión nacional. En este caso la característica principal del proceso es el desempeño oportuno y satisfactorio de ciertas tareas necesarias y relacionadas para la realización de la política. Para estos autores es importante asumir un enfoque de red donde participan una multiplicidad de organizaciones y actores individuales que interactúan entre sí. En este mismo sentido, Hjern y Porter (1997) plantean que existen estructuras de implementación compuestas por *clusters* de actores y organizaciones que implementan conjuntamente los programas (Mahou, 2008).

Desde la perspectiva de redes de actores de política han trabajado autores como Ripley y Franklin (1982) quienes entienden la implementación como un proceso en el que se implican muchos actores, cada uno con objetivos difusos y competitivos, y que operan dentro de un contexto caracterizado por grandes y complejos programas gubernamentales, los cuales requieren de participación en diferentes niveles y unidades de gobierno que son afectados por poderosos factores.

Cano (2008) plantea que toda etapa de implementación se dirige por definición a actores externos al subsistema político administrativo. Por ello, se da mucha importancia a los actores políticos puesto que este momento debe ser considerado como un proceso competitivo o incluso un juego dentro del cual participan los actores. Ante esta relación entre los actores, se debe tener en cuenta las interacciones entre los grupos objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (Bardach, 1977, como se citó en Rodríguez, C., 2018).

Siguiendo a Lipsky (1980), el rol de los profesionales en las administraciones, los *Street level bureaucrats*, se caracteriza por su alta discrecionalidad y capacidad interventora. Este autor se adscribe a la teoría de la elección racional, la cual propone que los individuos son capaces de tomar sus decisiones en cuanto a los servicios públicos, sin que haya algún tipo de mediación por parte de los políticos o expertos de los niveles superiores. Por lo tanto, y en la misma línea del modelo *bottom up*, el control que se pueda ejercer sobre la discrecionalidad de los funcionarios es limitado, y no existe una separación entre la fase de formulación e implementación, ni linealidad en el proceso político.

Para Lipsky (1980) los implementadores toman trascendental importancia, debido a que son quienes están más cerca del problema y con recursos para resolverlos. Por lo tanto, advierte acerca de la importancia de los niveles más bajos de las organizaciones gubernamentales, de quienes considera que cuentan con más influencia incluso que los situados en puestos superiores, ya que cuentan con el grado discrecional para prestar servicios o imponer sanciones.

Al contrario de la visión dada por el modelo de análisis Top down, el control no siempre puede ser ejercido de manera tal que los sujetos actúen de forma neutral

puesto que son agentes autónomos y operan como *decision-makers* cuyas elecciones son racionales, más allá que en el cumplimiento de reglas (Maynard-Moody y Musheno, como se citó en Mahou, 2008). Por consiguiente, la gestión de quien implementa debe ser entendida desde una perspectiva eminentemente política y no solo gerencial, puesto que la implementación se centra en aspectos relacionados con el poder (Mahou, 2008).

A partir de la aproximación adoptada por la visión evolucionista de la política donde la discrecionalidad del funcionariado es fundamental, autores como Berman (1980) y Lipsky (1980) señalan que la política puede ser mejor implementada en términos de eficiencia si los implementadores o *street level bureaucras* cuentan con cierto grado de libertad (recursos, legitimidad y apoyo de las jerarquías superiores). Esto con el objetivo de ajustar la política a las exigencias de las condiciones del territorio y de la dinámica organizacional de continuo aprendizaje.

De acuerdo con Wildavsky y Majone (como se citó en Mahou, 2008), este aprendizaje es un valor esencial para alcanzar el éxito de la política, debido a que la predisposición para aprender cómo conocer (*knowing how*) de la habilidad de seleccionar comportamientos y reglas de conducta es más provechosa que la adquisición de conocimientos abstractos, reglas o la obediencia. Sobre la base del aprendizaje de quienes implementan, a través de su análisis y adquisición de conocimientos acerca de la realidad situada, pueden reformular parte de la política puesto que pueden distinguir sus restricciones, e implicarse activamente en la búsqueda de soluciones viables. Esta propuesta también puede y debe ser leída como las posibilidades de corregir el curso de la política, así como también alterarla o truncarla.

Browne y Wildavsky (1984, como se citó en Rodríguez, C., 2018) plantean una tipología de la orientación de los actores organizacionales de acuerdo con el aprendizaje adquirido:

- a) Reaccionarios: aquellos que están de acuerdo con programas anteriores y quieren aprender como desechar los programas actuales;

- b) Conservadores: a favor del statu quo y quieren aprender cómo mejorar la implementación de programas existentes;
- c) Reformadores: desean aprender cómo implementar políticas con algunos objetivos diferentes;
- d) Radicales: desean cambiar el sistema.

A la vez, desarrollan una tipología de las organizaciones de acuerdo con su forma de aprendizaje:

- a) Organizaciones de mercado: su objetivo es maximizar los resultados finales aprendiendo cómo usar de forma óptima los recursos;
- b) Asociaciones: desean minimizar las disparidades en los recursos y personas, por lo tanto, aprenden sobre las desigualdades y cómo reducirlas;
- c) Organizaciones jerárquicas o administraciones: tienen como objetivo mejorar los resultados individuales siguiendo criterios de méritos reconocidos, aprendiendo acerca de quién tiene derecho a hacer determinada cosa por razón de estatus.

En estos tipos de aprendizaje por actor y por organización es que cobran importancia la evaluación y los mecanismos de retroalimentación, en vista de que aportan en el aprendizaje organizacional para la adaptación, y no solamente de control.

Ahora bien, el momento de la implementación y el análisis de la implementación deben ser comprendidos de forma diferenciada. El primero, como ya se ha revisado, hace referencia a un fenómeno dentro de un contexto político, es decir, es uno de los momentos en los cuales se divide el proceso de las políticas públicas. En el caso del segundo, es el estudio sistemático del primero, lo cual implica el uso de marcos conceptuales, su operacionalización, métodos y técnicas, además de modelos que han sido desarrollados por las disciplinas interesadas en la política (Rodríguez, C., 2018).

## 6. Análisis de la implementación de las Políticas públicas

En palabras de Subirats (1994) el análisis del momento de implementación debe ser entendido como “un estudio sistemático de la actividad puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados” (p. 104). Para este fin, se han propuesto variedad de modelos, entre ellos, los que se describen a continuación.

### *6.1 Modelo Top Down*

En este modelo se puede identificar una separación entre la etapa política de diseño de la política pública y la etapa de implementación. Esta última es entendida como técnica, especializada y se ejecuta a través de procedimientos y estructuras administrativas (Olavarría Gambi, 2007). El elemento más importante en este modelo es la administración pública vista como una organización jerarquizada y centralizada, en la cual progresivamente se obedece órdenes hasta llegar a los estamentos ejecutores o técnicos. Por lo tanto, los procesos jerárquicos de control deberían asegurar la implementación de la política (Meny y Thoenig, 1992). Para Subirats (1994) este modelo depende de elementos tales como: establecimiento de objetivos claros, recursos suficientes, comunicación organizacional, capacidad de control y condiciones ambientales.

Al desarrollar la idea del establecimiento de objetivos claros, Subirats (1994) define el establecimiento de métodos y técnicas para mejorar su formulación: seguridad en la transmisión de órdenes, claridad en las instrucciones sobre los sujetos de las decisiones, y coherencia en la formulación, dado que, por la naturaleza del método, los objetivos deben ser unívocos. Por lo que respecta a la cantidad de recursos disponibles, hace referencia al personal adecuado y de calidad, acceso suficiente a información requerida y capacidad para ejercer autoridad necesaria. En tanto, la comunicación organizativa y la capacidad de control hacen alusión a que

cuanto mejores sean los canales de comunicación entre las partes, más uniforme será la información que se conocerá y resultará más sencillo conseguir la colaboración de los distintos órganos y sujetos involucrados.

Por otra parte, sobre las condiciones ambientales, se refiere a las circunstancias económicas, políticas y sociales que tienen que ver con elementos tales como la opinión pública, los intereses afectados o el grado de transformación de las condiciones que implica la puesta en marcha del programa o política (Subirats ,1994).

Siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1981) en este modelo por lo general la política es una ley, la cual ha sido diseñada por los decisores y transmitida hacia los subordinados quienes se encargarán de ejecutarla. Las jerarquías superiores suelen hacer lo posible por que las normas entren en vigor lo más relacionadas con las intenciones de quienes las diseñaron. Por lo que una implementación exitosa estaría medida de acuerdo con los siguientes indicadores: i) los resultados alcanzan las metas establecidas en la norma; ii) los objetivos de la ley son claros y están perfectamente definidos; iii) la teoría de cambio se fundamenta en una relación causal adecuada; iv) los recursos materiales y humanos son suficientes. Como se observa, en este modelo adquiere mucha importancia la comunicación organizacional, la neutralidad de las y los ejecutores ante las reglas establecidas, así como el dominio del entorno político, económico y social.

Entre las críticas a este modelo y con evidencia de los resultados de su puesta en práctica para el análisis de la implementación, se ha podido identificar que no siempre lo previsto teóricamente se da en la realidad administrativa. En primer lugar, los objetivos de las políticas suelen ser múltiples, contradictorios y muchas veces ambiguos. En segundo lugar, se identifica la discrecionalidad de los responsables directos de la puesta en práctica del programa, esto debido a que los elementos antes descritos pasan por el filtro subjetivo de las percepciones de estos sujetos. Un tercer elemento está ligado al componente del entorno social, pues la sociedad suele ser hostil y contradictoria ante las políticas. Por último, los actores que intervienen suelen reformular constantemente el programa de acuerdo con sus intereses (Subirats, 1994). A estas observaciones en el modelo, se puede agregar los problemas de recursos materiales y humanos que suelen ser escasos para ciertas políticas.

Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) recomiendan el análisis del proceso de implementación a partir de la inclusión de los siguientes factores que condicionan los programas, y que permiten tener un panorama de la complejidad y variedad de factores que pueden asegurar o impedir su implementación:

1. Criterios que rigen las políticas y los recursos económicos destinados.
2. Apoyo político hacia las políticas.
3. Condiciones tanto económicas como sociales.
4. Características de las agencias encargadas de la implementación.
5. La comunicación de los estándares de las políticas intra y entre agencias de la implementación.
6. Incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas,
7. Decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.

En este punto, Sabatier y Mazmanian (1981) al igual que Subirats (1994) hacen hincapié en que se debe realizar un esfuerzo en el análisis para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. Los primeros hacen notar, además, que en este esquema se subestima la capacidad del proceso de implementación que se constituye a partir del acceso formal de los actores al proceso de implementación, así como de los efectos que pueden tener los funcionarios responsables de la implementación desde su disposición.

En este tenor, Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) plantean un modelo basado en ciertos indicadores para el análisis de la implementación y que toman en cuenta tanto la naturaleza dinámica de este momento, así como los cambios de los factores ambientales:

- Objetivos claros y consistentes para que sean el estándar de evaluación;
- Teoría causal adecuada de las políticas públicas para sustentar los cambios;

- Estructuras legalmente establecidas al interior de la organización y de los grupos objetivo;
- Implementadores comprometidos y capaces de usar su discrecionalidad hacia el cumplimiento de objetivos;
- Apoyo del poder legislativo y ejecutivo;
- Cambios en las condiciones socioeconómicas y que cambian el apoyo de grupos de poder y que pueda subvertir la teoría causal de la política.

Para estos autores, la función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo del proceso (Rodríguez, C., 2018). Dichos factores se pueden categorizar de la siguiente forma:

- a) Tratabilidad del problema: hace referencia a i) disponibilidad de teorías y tecnologías probadas que fundamenten la procedencia y el objetivo del programa, ante la indisponibilidad de estos recursos, el programa se verá comprometido; ii) diversidad de comportamientos en el grupo objetivo, puesto que existen diferentes condiciones o aspectos que se pueden modificar a través del programa y esto puede ocasionar que los reglamentos y procedimientos no sean claros y por ende afectar a los objetivos; iii) identificación del porcentaje del grupo objetivo de la población total, puesto que si es más grande y fácil de identificar, el apoyo político es más favorecedor y el programa se considerará como parte importante de la agenda de gobierno; iv) magnitud de los cambios observados de acuerdo con las condiciones problemáticas que los sujetos perciben, lo cual se representa con el número de personas que la meta establece en la política.
- b) Capacidad para estructurar el proceso de implementación: esta categoría hace alusión a i) establecimiento de objetivos claros y coherentes los cuales permitirán evaluar el programa en un futuro, ya que funcionan como directrices tanto para funcionarios como para las jerarquías y demás

actores en tanto su comportamiento hacia la política; ii) incorporación de teorías causales adecuadas teniendo presente que los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos estén claros y sean comprendidos, además de que el funcionariado tenga jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos; iii) recursos financieros disponibles; iv) integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación; v) reglas de decisión de las instituciones encargadas que parten de una ley que influye directamente en el proceso de implementación y de esta manera, se formulan normas que deben acatar las dependencias encargadas de la implementación en todo el proceso; vi) reclutamiento de directivos y personal para que se comprometa con el logro de los objetivos del programa; y vii) posibilidades formales de acceso a actores externos para su participación en la implementación, en este caso de los beneficiarios y las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.

- c) Variables no normativas que condicionan la implementación: i) condiciones socioeconómicas; ii) atención de los medios al problema; iii) apoyo público (medios de comunicación, legisladores, encuestas); iv) actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos; v) apoyo de autoridades (ejecutivas y legislativas); vi) compromiso y calidad del liderazgo de los funcionarios encargados (Sabatier y Mazmanian, 1981).

El modelo aquí descrito, es uno de los más usados para los análisis desde una perspectiva *Top down* ya que intenta estudiar y comprender de manera detallada cada uno de los actores y factores tanto organizacionales como externos del momento de la implementación.

## ***6.2 Modelo Bottom Up***

Se presenta como contrapartida al modelo de análisis de *arriba hacia abajo* o *top down*, puesto que analiza la implementación de las políticas públicas a partir de los

impactos, para luego analizar las relaciones entre las agencias y los usuarios, también, estudiar la decisión que implementa la acción, hasta llegar al diseño de la política pública.

Este modelo, en palabras de Mahou (2008) fija su atención inicial en el impacto de la acción del poder público y de los actores que interactúan en la operacionalización. Esto con el objeto de buscar y definir soluciones organizativas para la agencia implementadora y luego, observar hasta qué punto el programa ha influido en los resultados de la política.

Se podría decir que este enfoque pone mucha atención en las posibilidades en negativo de la implementación. Sin embargo, metodológicamente el modelo también sirve para observar las estrategias a nivel de funcionarios y organizaciones para poner en marcha las políticas, así como las potencialidades en el medio en el cual se desempeñan, lo cual empataría con los criterios de discrecionalidad antes ya mencionados a partir de las propuestas de Lipsky (1980).

Como mencionan Meny y Thoenig (1992) en el escenario del proceso de la implementación, los actores no permanecen neutros o pasivos y es importante ver cómo es su actuación en relación con la política. Se trataría por lo tanto de reconstruir los efectos de la política a estudiar y determinar cuáles de estos se pueden explicar por la actuación de las agencias administrativas implementadoras, y cuántos responden, al contrario, a causas externas de la política pública examinada (Subirats, como se citó en Brugué Torruella, 1995).

Lo importante en este modelo es que la separación entre política y administración no es clara, por lo tanto, la implementación es entendida como un proceso político continuo, en el cual se toman decisiones en todo momento. En este sentido, se entiende que pueden existir impactos de la política previos a su formulación y deben tomarse decisiones sobre la marcha. Como se observa, los actores están presentes en todo el proceso de implementación y lo definen.

De este modo de acuerdo con Rein y Rabinowitz (1978) la implementación es una declaración de preferencias gubernamentales mediatizada por actores que crean un proceso circular de relaciones recíprocas de poder y negociaciones. En este punto,

se hace énfasis en que los actores más cercanos a la implementación son los implementadores, quienes generalmente están en los niveles más bajos de las organizaciones gubernamentales.

Se destaca de este modelo la imperativa atención que se pone en los conflictos en medio de la implementación, es decir, las capacidades que tienen los funcionarios para frustrar o neutralizar los esfuerzos para la implementación de la política. Se enfatiza en la micropolítica ligada a las negociaciones y compromisos de los actores. Asimismo, a las estrategias de conciliación de valores e intereses entre autoridades, funcionarios y usuarios de la política pública, esto con el objetivo de identificar capacidades ante restricciones e insuficiencias en las organizaciones y el medio (Olavarría Gambi, 2007).

Siguiendo a Mahou (2008) para los defensores del modelo bottom up, es importante descartar al control como una variable explicativa, puesto que, desde su perspectiva, complica la práctica política diaria por las siguientes razones: la estructura jerárquica muestra importantes disfunciones, la participación de actores públicos y privados crea conflictos; y finalmente, los objetivos de la política generalmente son difusos. Para apoyar su propuesta, este modelo plantea los siguientes factores que pueden ser analizados:

- Nivel de discrecionalidad de los implementadores para medir y modificar los objetivos diseñados.
- Grado de consenso de los funcionarios, donde la negociación se convierte en el elemento clave de la puesta en práctica en la búsqueda de compromisos entre valores e intereses en conflicto.
- Grado de complejidad y ambigüedad de la política, la cual puede permitir, más allá de déficits de implementación, una mejor adaptación al contexto.

La importancia de estas variables en detrimento de las variables control y dirección del poder político sobre el administrativo, es dada a partir de la conversión de esta última en un ámbito de acción con la capacidad de proponer objetivos y de ejercer influencia dado que: a) dispone de conocimiento especializado, información

real y medios adecuados, así como margen de acción y maniobra; y b) cuenta con cierto grado de autonomía para hacer frente a las presiones de los grupos interesados en ser favorecidos (Mayntz,1985, como se citó en Mahou, 2008).

**Tabla 2**

*Diferencias entre los modelos Top Down y Bottom up*

	<i>TOP DOWN</i>	<i>BOTTOM UP</i>
INTERÉS INICIAL	Cumbre; Decisión gubernamental generalmente establecida en la ley	Red; estructura de implementación local implicada en el ámbito político
IDENTIFICACIÓN DE ACTORES EN EL PROCESO	Desde arriba hacia abajo y desde el gobierno hacia el sector privado	Desde abajo (gobierno y sector privado)
CRITERIOS EVALUATIVOS	Logro de los objetivos formales	No son muy claros; el analista decide lo más relevante para el asunto político o problema. NO requiere análisis cuidadoso de la decisión oficial gubernamental.
INTERÉS EN CONJUNTO	Como se puede dirigir el sistema para lograr los resultados establecidos por la dirección de los decisores	La interacción estratégica entre múltiples actores en una red política

*Nota.* Elaboración propia con base en Mahou (2008).

Otras metodologías más recientes para el análisis de las políticas públicas se han separado de los modelos clásicos y han incursionado en la integración de metodologías más cercanas a la exploración de la experiencia de las y los actores en los contextos institucionales y la atención a las normas que regulan sus interacciones (Guzmán y Montaña, 2012; Guzmán, 2020). En este enfoque toman trascendental importancia los actores y sus intereses impregnados en las acciones públicas, puesto que previo a la estabilización de una política, se mantienen pugnas y negociaciones basadas en la comprensión de la realidad y el conocimiento expresado en los discursos y en las normas implícitas y explícitas que regulan las prácticas e interacciones sociales (Butler, 2007).

Este enfoque planteado por Guzmán y Montaña (2012) es en el cual se basa el análisis institucional de las políticas públicas desde un enfoque de género. En razón de que, permea las metodologías a partir de la identificación de los constructos culturales y sociales del género, los cuales deben estar presentes en el metarrelato de los actores individuales, colectivos, las estructuras institucionales, los marcos teóricos, etc.

## CAPITULO V: CONTEXTO SOBRE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA EN EL ECUADOR

### 1. Inclusión económica

Como antecedente al tratamiento de las variables a ser analizadas se contextualizan las implicaciones de la generación de políticas públicas de inclusión económica. Para ello, se parte de un breve tratamiento teórico sobre los principales conceptos y categorías de la inclusión económica y se revisa ciertos documentos tanto gubernamentales, así como literatura científica y especializada sobre la temática.

En este tenor y con base en estudios desarrollados por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP, la inclusión económica es una respuesta a la exclusión en esta esfera y forma parte del paraguas de dimensiones que componen la problemática de la pobreza. Por lo tanto, la inclusión económica se debe enfocar en el estudio de indicadores como el desempleo de larga duración, la precarización e inseguridad laboral, los hogares sin trabajo y los ingresos que se ubican bajo la línea de pobreza. Esta exclusión del mercado laboral incluye al mantenimiento de la población en empleos de baja productividad, con bajos salarios, la informalidad e inestabilidad (Fernández, 2014).

Siguiendo esta misma línea argumentativa, la autora observa que hay una tendencia a la precarización de los empleos formales: trabajadores sin seguridad laboral, sin seguro de cesantía, sin estabilidad, sin contrato formal, sin oportunidades de capacitación. Esta realidad se vuelve más evidente en poblaciones como los

jóvenes, las mujeres, el sector rural y la mano de obra ocupada en actividades agrícolas (OIT, 2008, como se citó en Fernández, 2014). Esta aseveración coincide con lo planteado en el apartado teórico relativo a la feminización de la pobreza donde se observaba las condiciones económicas y laborales en las cuales se encuentran las mujeres, dadas las características desigualdades basadas en género y los procesos que llevan a la profundización de dichas situaciones.

Es así que para Ulla (2008) la inserción económica debe ser comprendida como un proceso gradual basado en los principios de la disposición de las partes a ser incluidas, el aprendizaje continuo, la tolerancia y la innovación. Puesto que, juntos buscan generar modelos de relaciones económicas capaces de forjar rupturas en las lógicas de exclusión tales como las expresadas en el párrafo anterior. En este marco, entendemos por inclusión económica al incremento de ingresos propios, ya sea a través de aumentar las posibilidades de empleo formal o mediante la generación de una actividad por cuenta propia (Rodríguez, J., 2018).

Ahora bien, lo planteado por Rodríguez, J. (2018) debe ser tomado de manera relativa en tanto que la inclusión no solo implica el crecimiento económico en bruto de un sector o de una economía. Pues como lo explica Fernández (2014), este proceso no se ocasiona naturalmente en conjunto con el crecimiento económico en los niveles individuales o sociales. La inclusión económica es una respuesta a la exclusión, la cual es una condición multidimensional de desventajas acumuladas y, por lo tanto, las respuestas no son homogéneas ni de una política lineal y unívoca.

## 1.2 Políticas de inclusión económica en el Ecuador

El programa de inclusión económica a través de transferencias monetarias condicionadas o Bono de Desarrollo Humano inició en el año 2007, en el gobierno de Rafael Correa. Esta política está ligada a un programa más antiguo de transferencias monetarias no condicionadas que tuvo su comienzo en el año 1998. Este último fue conocido como Bono Solidario y fue creado en el gobierno de Jamil Mahuad (Martínez et al., 2017).

El Bono Solidario en sus inicios fue pensado como “una medida compensatoria para contener el incremento de pobreza o el deterioro de los servicios de educación y salud, o los relacionados con la pérdida de la calidad de vida de los más vulnerables” (Mahuad, 2021, p. 253). Con este objetivo, en sus inicios, el bono fue dirigido específicamente a mujeres que no contaran con seguridad social y que tuvieran al menos un hijo menor de edad, reconociendo así la situación inequitativa en la que se encontraba este grupo en específico. Este mismo procedimiento fue ofertado para adultos mayores de 65 años, quienes recibirían el 50% del valor entregado a las mujeres.

Cabe recalcar que el alcance de aquel entonces estuvo calculado para 1.2 millones de ecuatorianas, es decir, el 10% de la población en 1998. El efectivo proceso de implementación de la política, de acuerdo con Jamil Mahuad, fue producto de una asociación entre el Estado, la Iglesia Católica, la cual se encargó del registro, y la banca privada, teniendo a su cargo esta última la entrega de las transferencias monetarias en sus ventanillas (Mahuad, 2021).

Si bien el bono inició hace más de dos décadas, su enfoque, diseño e implementación no ha variado mucho más allá de los montos y la ampliación de la población beneficiaria. Pues al año 2021, se ha incluido a población con discapacidades y se ha abierto las puertas a ser beneficiarios a hombres en situación de pobreza, dejando atrás su focalización en las mujeres (Martínez et al., 2017).

En el año 2007, la continuación del programa de inclusión económica con la denominación de Bono de Desarrollo Humano consistió en ampliar el programa de transferencias con la dotación de un crédito o adelanto del bono a los beneficiarios a través de la banca pública nacional. Se resalta que quienes han accedido a este beneficio estatal han sido hogares en situación de pobreza a través de las mujeres, sobre todo madres solas y mujeres cabeza de hogar (Ghosh, 2012).

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) ha sido la institución encargada de la implementación de la política. Esta instancia se sirve de información del sistema de Registro Social, el cual es gestionado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. El Registro Social es un mecanismo que a través de herramientas

estadísticas mide los niveles de consumo de los hogares, obteniendo información que permite identificar a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. Con base en este sistema de información, desde el año 2014 el beneficio del Bono de Desarrollo Humano se ha focalizado en los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Este cambio ha implicado que por lo menos un 60% de los beneficiarios que antes formaban parte del programa haya sido dado de baja, sin embargo, se ha ampliado la cobertura a hogares que tengan a su cargo personas adultas mayores y con discapacidades (Martínez et al., 2017).

El monto entregado a los hogares que forman parte del programa del Bono de Desarrollo Humano es de 50 dólares mensuales, el cual es transferido generalmente a las mujeres cabeza de hogar. El programa denominado como Crédito de Desarrollo Humano es un acumulado de esta mensualidad por un año, es decir, se entrega 600 dólares a la beneficiaria para que pueda invertir en un emprendimiento. La transferencia monetaria también puede ser de manera asociada, es decir, que dos o más beneficiarias pueden organizarse y buscar este apoyo para iniciar un emprendimiento. En este caso el trámite de acceso al crédito será grupal y se sumará el monto del adelanto por el número de integrantes con la entrega de máximo 1200 dólares.

De acuerdo con la base de la política nacional, el Crédito de Desarrollo Humano es un microcrédito productivo direccionado específicamente hacia los hogares beneficiarios del Bono que deseen iniciar actividades económicas para que de esta manera aporten en la generación de dinámicas productivas y de autoempleo. El objetivo del Crédito es que, a mediano plazo, las usuarias generen ingresos de manera autónoma y dejen de percibir el bono, pues el emprendimiento que han creado se ha vuelto sostenible y les ha permitido salir de su situación de pobreza (Martínez et al., 2017).

Los programas de transferencias monetarias a nivel del Ecuador implican también una serie de corresponsabilidades para quienes se benefician. El Estado ha demarcado ciertas condiciones que en caso de incumplimiento serán la base para que el Bono o el Crédito sea retirado. De acuerdo con Martínez et al. (2017), no se han aplicado sanciones o suspensiones por incumplimiento, sin embargo, se han

identificado campañas de información dirigidas a los beneficiarios con el objetivo de incentivar su cumplimiento. Los ámbitos en los cuales se han generado estos procesos de corresponsabilidad son: la salud, educación, vivienda y trabajo infantil.

### Salud

Las familias beneficiarias y especialmente las mujeres y niños a su cargo deben cumplir con una serie de corresponsabilidades en el ámbito de la salud. En el caso de las mujeres gestantes y de los niños y niñas menores de un año, las corresponsabilidades van de la mano con las políticas del Ministerio de Salud Pública en el ámbito de la desnutrición. Sumado a ello, las embarazadas deben cumplir con al menos cinco consultas prenatales y los niños menores de cinco años deben asistir a controles de salud de acuerdo con su edad. Además, las y los integrantes del hogar en edad fértil deben asistir por lo menos a una charla anual de formación en planificación familiar. Por el incumplimiento, se definen las siguientes sanciones: advertencia al primer incumplimiento; en el segundo incumplimiento, descuento del 20% del valor de la transferencia; al tercer incumplimiento, descuento del 40% del valor de la transferencia; y al cuarto incumplimiento, suspensión total y definitiva de la transferencia.

### Educación

En el ámbito educativo, las y los integrantes de los hogares que reciben el Bono y/o el Crédito que tengan entre 5 y 18 años de edad, como parte de la corresponsabilidad, deben estar inscritos en un centro educativo y asistir de manera periódica. Las sanciones por incumplimiento son las siguientes: por no inscribirse en el grado escolar que corresponda, habrá una reducción del 50% de la transferencia; por no asistir regularmente, suspensión total del pago de la transferencia.

### Vivienda y Trabajo infantil

Los hogares beneficiarios no pueden invertir en viviendas en zonas inundables o de deslaves, además de no invadir terrenos; las viviendas deben mantenerse en buen estado. En caso de incumplimiento de estas condiciones, el Estado suspenderá de manera temporal o definitiva la entrega de la transferencia monetaria.

En el caso del trabajo infantil, un problema muy fuerte en el Ecuador, las familias se comprometen a que las niñas y los niños menores de 15 años no trabajen ni mendiguen. A pesar de la importancia de esta corresponsabilidad, hasta la fecha no se han encontrado medios de verificación de su cumplimiento, ni elementos sancionatorios en este ámbito.

### 1.3 Norma Técnica de Inclusión Económica y Movilidad Social

Las normas técnicas son instrumentos utilizados a nivel ministerial, los cuales son desarrollados con base en los estándares de la Norma Técnica Ecuatoriana (NTE INEN 0 2012) la cual establece directrices para la estructuración, redacción y presentación de documentos normativos, códigos, guías de práctica, manuales o cualquier otro documento para la implementación de un proceso (Jiménez, 2014).

La norma técnica establecida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social para la implementación de la política pública de inclusión económica con base en el Plan Toda una Vida 2017-2021 enmarca su acción como parte de las estrategias para lograr el objetivo de la erradicación de la incidencia de la pobreza extrema por ingresos. Como instrumento estratégico para el logro de las metas que persigue el Estado, se evidencia la implementación de la política de inclusión económica. Para ello se planifica como resultados a mediano plazo: la reducción de la pobreza del 8,7% al 3,5% al año 2021; la disminución de la relación de ingresos entre el decil más pobre y el decil más rico de 24,3 a menos de 20, el incremento del 53% al 95% del número de hogares en extrema pobreza con vivienda propia y digna, reducción del 10,4% al 7,6% de la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b).

Por lo tanto, la política de Inclusión Económica se enmarca dentro de los objetivos de la planificación nacional, sobre todo en los objetivos referentes al desarrollo, como el objetivo 1 que contempla garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas; el objetivo 4; que establece la consolidación de la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y fortalecer la dolarización;

el objetivo 6, que se refiere al desarrollo de capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y buen vivir a nivel rural (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, 2017).

La Política de Inclusión Económica para el desarrollo socioeconómico, se ancla al segundo eje del Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida 2017-2021, “una economía al servicio de la sociedad”, con base, en el enfoque de desarrollo territorial que se definen en los objetivos No. 4 al 6; y, a la misión del MIES, “Menos Pobreza, Más Desarrollo”, cuyo fin es reducir la pobreza extrema en las familias de todo el país, basándose en una estrategia de corresponsabilidad de las familias para garantizar el derecho a la educación y salud de las niñas y niños; además, de ser vinculadas a los procesos socioeconómicos. (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019c, p.5)

En este tenor, en la Norma Técnica se establecen los mecanismos para el acceso a capital, financiamiento y propiedad que tienen como finalidad incluir a los usuarios que históricamente han sido excluidos del sistema financiero para que accedan a capital para el desarrollo de emprendimientos mediante el Crédito de Desarrollo Humano. Esta prestación solo está dirigida a beneficiarios que previamente sean parte del padrón que recibe el Bono de Desarrollo Humano y que en el registro social al calcular el índice de bienestar su puntuación esté por debajo de 28,203512.

La Norma Técnica detalla que el proceso de inclusión económica a través del Crédito incluye servicios no financieros como el fortalecimiento de capacidades a través de la formación en la Escuela de Inclusión Económica y el monitoreo y seguimiento al emprendimiento desarrollado por quienes se benefician de la política para garantizar la sostenibilidad (Ministerio de Inclusión Económica, 2019b).

#### 1.4 Acceso al Crédito de Desarrollo Humano

Siguiendo la Norma Técnica del Ministerio de Inclusión Económica y social, existen dos tipos de crédito, el asociativo y el individual. El primero es otorgado a beneficiarios del Bono y pensiones para fomentar la asociatividad y fortalecer la dinámica grupal de entre 10 y 30 usuarios interesados en generar emprendimientos. En este caso el monto máximo es de 1200 dólares a 24 meses plazo. Las y los técnicos

del ministerio son los encargados de la evaluación a las y los beneficiarios para determinar su capacidad para emprender un negocio sostenible y en consecuencia el acceso al crédito. En el caso del crédito individual, estos son otorgados a usuarios del bono quienes deberán emplear este ingreso en la financiación de actividades destinadas a la producción, comercio o servicios. El monto máximo del crédito es de 600 dólares a 12 meses plazo (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b).

Como parte del proceso para acceder a los créditos, las personas beneficiarias deben cumplir con ciertos requisitos, entre ellos la certificación de participación y aprobación en la Escuela de Inclusión Económica. Para el crédito asociativo, además de la certificación, se incluye una carta compromiso de parte de los beneficiarios que se agruparán donde se especifique la inversión que se realizará y una evaluación del perfil del negocio. Posterior al proceso habilitante, se procede con la aprobación de los proyectos en el sistema informático y se da paso al proceso de entrega de los créditos a través de la entidad bancaria nacional. Desde la aprobación hasta la entrega del dinero pueden pasar al menos dos días hábiles (Martínez, et al., 2017; Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b).

En cuanto al seguimiento, la Norma Técnica establece que las unidades de inclusión económica en el territorio a través de sus técnicos deberán realizar las visitas para dar seguimiento a los proyectos de los beneficiarios. El seguimiento será realizado en cuatro dimensiones: asociativa, económica, política y social. Estas visitas están a cargo de las unidades a nivel distrital o según disposiciones de las autoridades competentes. La agenda de visitas en promedio plantea una visita cada dos meses, con un seguimiento inicial cada quince días (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b).

Sobre las responsabilidades de los técnicos implementadores de la política a nivel del crédito individual, la norma plantea que deberán hacerse cargo solamente del registro del usuario. En el caso del crédito asociativo, los implementadores deberán realizar la socialización de servicios de inclusión económica, validación de listados de usuarios precalificados, realizar las convocatorias para los procesos de formación de emprendedores, realizar el taller sobre el perfil del negocio y registrar el proyecto (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b)

En el caso del director o directora del distrito, deberá recibir la documentación relativa al proyecto y emitir un memorándum dirigido a la Dirección de Emprendimientos y Promoción del Trabajo para la asignación de turno para el solicitante. El o la directora de Emprendimientos y Promoción del Trabajo recibe la documentación habilitante y reasigna el trámite al analista de Emprendimientos y Promoción del Trabajo, quien verifica la información del emprendimiento y realiza la asignación de turnos para que a través de la banca pública el beneficiario acceda al crédito (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b).

### 1.5 Escuelas de Inclusión Social

Como parte de la implementación de la política pública de inclusión económica y como un requisito para ser beneficiario del Crédito de Desarrollo Humano, las y los usuarios deben asistir a módulos de formación que oferta el Ministerio de Inclusión Económica y Social en temáticas que buscan fortalecer las capacidades aptitudinales, técnicas y de género (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019c).

Las escuelas tienen como objetivo dotar de herramientas para mejorar las prácticas socio-productivas de los acreedores del Crédito. Los encargados de las capacitaciones son los técnicos de inclusión económica del ministerio y los aliados institucionales como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, instituciones públicas, universidades y organizaciones de la sociedad civil. La responsabilidad del correcto funcionamiento es del director distrital y del personal técnico, para ello las funciones que deben realizar de la planificación, gestión, capacitación, evaluación, certificación, búsqueda de aliados y gestión de cooperación (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019c).

Las escuelas de inclusión económica funcionan a través de fases. La primera fase o fase uno es el momento en el cual los potenciales beneficiarios del crédito deben generar el emprendimiento, por lo que se orienta a brindar contenidos y herramientas técnicas para el desarrollo de un negocio. Para ello, los beneficiarios deberán formarse por 20 horas obteniendo como producto un perfil del proyecto de

su emprendimiento. Los módulos revisados en esta fase son: organización de emprendimientos; educación financiera, emprendimiento y perfil de emprendimiento, escuela de familia (mejorando la convivencia en la familia), y nutrición.

El enfoque de género planteado dentro de la norma técnica de funcionamiento de las escuelas de inclusión económica se supone es revisado en el módulo relativo a la familia. Para ello, se observa que los contenidos tratados versan sobre empatía, comunicación asertiva y resolución saludable de conflictos (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b). Como se evidencia, no hay contenidos específicos relativos al género y sus problemáticas a pesar de constar como parte fundamental de la implementación de la política, al momento de la formación de los beneficiarios y beneficiarias.

En la segunda fase o fase dos de las escuelas, está orientada únicamente a capacitaciones específicas para ampliar los conocimientos a los beneficiarios y fortalecer los emprendimientos en temas administrativos, de gestión y áreas técnicas de la actividad productiva que se encuentren realizando. Las cargas horarias y los temas son definidos en función de las necesidades de la población y sus emprendimientos con la validación y aprobación por parte del director distrital del ministerio. En este caso, también los encargados de diagnosticar las necesidades de la población y brindar formación o buscar aliados que puedan hacerse cargo de las capacitaciones, son los técnicos de inclusión económica de los territorios (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b).

Sobre las metodologías de educación en las escuelas de inclusión económica, se plantea que estas deberán basarse en técnicas de educación popular y participativa, donde la teoría sea construida en conjunto con las y los participantes. Se establece que las escuelas tendrán una modalidad presencial (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b). En este punto cabe recalcar que las normas técnicas que describen la aplicación de la política fueron diseñadas en enero del año 2019, es decir, un año antes de la pandemia por COVID19, estableciendo sus criterios con base en experiencias previas a la crisis sanitaria.

## 1.6 Aliados Institucionales

Como se evidencia en párrafos anteriores, los aliados institucionales son instancias públicas y privadas sin fines de lucro que en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, apoyan en el momento formativo de los beneficiarios del Crédito de Desarrollo Humano.

Los aliados, tal como lo explica la Norma Técnica de las Escuelas de Inclusión Económica, pueden ser gobiernos autónomos a nivel descentralizado (municipalidad, prefectura), instituciones públicas del ejecutivo (ministerios, gobernaturas), instituciones de educación superior (universidades, institutos, escuelas, etc.), u organizaciones de la sociedad civil no empresariales (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019b)

Los encargados de realizar las gestiones para contar con la cooperación de los aliados son los técnicos de inclusión económica en coordinación con el director o directora distrital. Los requisitos mínimos para que las instancias se conviertan en aliadas del ministerio son la experiencia de al menos dos años brindando capacitaciones, la presentación previa de módulos de formación para la fase dos, preferentemente estar ubicados dentro del territorio de acción del distrito, y no tener obligaciones pendientes con el Estado. Posterior a la cooperación de la instancia aliada, los técnicos del ministerio deben realizar una evaluación de calidad de su accionar, esto bajo los criterios de calidad del taller, conocimiento de los capacitadores y la metodología utilizada (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019c).

A partir de la revisión exhaustiva realizada en estas páginas, se puede contar con un panorama claro de lo que implican las políticas de inclusión económica en el Ecuador, y específicamente la implementación de la política del Crédito de Desarrollo Humano. En este marco, esta investigación indaga cómo en medio del momento de implementación, es decir, en el momento de poner en marcha la política en territorio plasmada en las normas técnicas, se presentan diferentes factores que influyen de manera positiva y negativa, deviniendo en resultados diversos. Como se ha visto de manera clara en el último apartado, es de superior importancia para comprender el

proceso, analizar cómo los implementadores (técnicos, analistas, directores y aliados) intervienen en el proceso, pues su accionar es indispensable para que la política llegue a concretarse.

## **CAPITULO VI: COMPROBACIÓN DE LOS ESTUDIOS CUALITATIVOS**

### **1. Descripción del estudio cualitativo basado en una entrevista semiestructurada**

Este estudio cualitativo se basa en el levantamiento de entrevistas estandarizadas abiertas programadas (Penalva-Verdú et al., 2015) o mejor conocidas como semiestructuradas. La entrevista ha sido diseñada con base en los factores hallados en el marco teórico relativo al análisis de la implementación de las políticas públicas. Como una aportación para este estudio, la guía ha sido trabajada desde el enfoque de género con base en el capítulo tres de esta tesis.

Las variables independientes son los factores que intervienen en la implementación de la política pública. En la entrevista no se los presenta de manera directa puesto que no es una entrevista cerrada, sino semiestructurada. Los factores que se deben estudiar de acuerdo con la operacionalización de variables basada en el marco teórico son: criterios que rigen la política, criterios que rigen el presupuesto para la política, apoyo político a la política, característica de la agencia encargada, comunicación intra y entre agencias, incentivos para promover la aceptación de la política, y la decisión de los funcionarios.

La variable dependiente de dichos factores es la implementación de la política pública la cual se estudia a partir del nivel de transformación del programa en resultados (Mahou, 2008; Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994; Van Meter y Van Hon, 1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989). El estudio y las variables serán analizadas transversalmente desde la propuesta del enfoque de género en el análisis de las políticas públicas (Butler, 2007; Guzmán y Montaña, 2012).

De acuerdo con lo planificado, en esta investigación se espera entrevistar al menos a 15 funcionarias y funcionarios implementadores de las instituciones a nivel nacional. Esta muestra para el estudio cualitativo tiene como criterios de inclusión: sexo, preparación académica, cargo en la institución y años de trabajo en la institución. Las instituciones identificadas hasta el momento para el levantamiento de información son: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Secretaría de Derechos Humanos, Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Las zonas de planificación, por criterio de inclusión regional de Costa, Sierra, Amazonía, se excluirá Galápagos debido a que es un distrito especial.

La riqueza que se busca a través de esta muestra cualitativa va ligada a la posibilidad de ubicar en las narrativas experienciales, los factores presentes en la revisión teórica. Por lo tanto, mientras más diversa sea la muestra en cuestión de representación de instancias y se repitan los factores, más cercana es la posibilidad de encontrar explicaciones de cómo influyen y las relaciones entre las variables en todo el proceso de implementación y la posterior medición cuantitativa de las variables.

### 1.1 Diseño del instrumento

Se parte de la operacionalización de variables teóricas que servirán como base para la construcción de una entrevista estandarizada abierta o semiestructurada. Esto implica que se debe contar con un listado de temas de referencia para el diálogo con la o el entrevistado. El instrumento ha sido elaborado con base en el marco teórico sobre implementación de políticas públicas y las variables propuestas en los modelos Top Down y Bottom Up para la evaluación de la implementación de políticas públicas. Estos dos modelos han sido objeto de modificaciones basadas en las propuestas de análisis institucional de políticas públicas con la finalidad de contar con un enfoque de género (Guzmán y Montaña, 2012).

Como se puede observar en la Tabla 3, los objetivos cualitativos de esta investigación tienen como base un estudio fenomenológico a partir del cual se obtendrá información para identificar de primera mano las experiencias de las y los implementadores sobre los factores que influyen en la implementación de las políticas

públicas, dando respuesta al primer objetivo. En un segundo momento, y para dar abasto al segundo objetivo cualitativo, se analizará a partir de las narraciones de las y los implementadores la forma en la cual influyen los factores. Y, en tercer lugar, de acuerdo con el tercer objetivo específico de esta investigación, se analizará desde una perspectiva de género, cómo los factores que influyen en las políticas públicas laborales de género están sujetos a marcos cognitivos y normativos ligados a la división sexual del trabajo y a estereotipos de género.

Los 7 factores que actúan como variables independientes se componen de entre uno y cuatro indicadores para ser identificados y analizados en las narrativas. Este nivel de operacionalización aporta a una mejor organización en el diseño del cuestionario, y del posterior análisis de datos.

**Tabla 3**

*Operacionalización de variables teóricas*

<b>OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES TEÓRICAS</b>			
<b>OBJETIVO</b>	<b>CONSTRUCTOS</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADOR</b>
1. Identificar en las experiencias de las y los funcionarios/as cuáles son los factores que influyen en la implementación de	Factores que influyen en el proceso de implementación	Factor1. Criterios que rigen la política	Objetivos claros y consistentes
			Grado de complejidad y ambigüedad de la política
			Teoría causal adecuada
			Resultados esperados
		Factor 2. Criterios que rigen el presupuesto para la política	Recursos humanos suficientes
			Presupuesto interno
		Factor 3. Apoyo político a la política	Apoyo del poder ejecutivo
			Apoyo del poder legislativo
			Cambio en las condiciones socioeconómicas que cambien el apoyo de los

<p>la política pública de inclusión económica que beneficia a mujeres.</p> <p>2. Analizar de qué manera influyen los factores identificados en la implementación de la política pública de inclusión económica.</p> <p>3. Analizar desde una perspectiva de género</p>			grupos de poder
		Factor 4. Características de la agencia encargada	Estructura legalmente establecida a la interna de la organización
			Estructura legalmente establecida de los grupos objetivo
		Factor 5. Comunicación intra y entre agencias	Calidad de la comunicación entre las agencias
			Calidad de la comunicación dentro de la agencia
		Factor 6. Incentivos para promover la aceptación de la política	Incentivos para promover la aceptación de la política
		Factor 7. Decisión de los funcionarios	Implementadores comprometidos
			Implementadores capaces de usar su discrecionalidad (medir y modificar objetivos)
			Grado de consenso entre los valores e intereses de los funcionarios
			Aprendizaje de habilidades (know how)
Nivel de transformación del programa en resultados	Resultados de la política pública	Resultados de la política pública	

<p>cómo  estos  factores  están  sujetos  por  marcos  cognitivos  ligados a  la división  sexual del  trabajo y  a los  estereoti  pos de  género, y  por lo  tanto  mantiene  n la  brecha de  desiguald  ad entre  mujeres y  hombres.</p>			
---	--	--	--

*Nota.* Elaboración propia con base en Butler (2007); Guzmán y Montaña (2012); Mahou (2008), Muller (2002); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

### ***1.1.1 Diseño de la entrevista***

La entrevista como instrumento cualitativo puede definirse como una conversación hecha con un propósito, esto último, es la obtención de información

sobre un determinado tema (Penalva-Verdú et al., 2015). La presente guía de entrevista tiene como objetivo crear una situación dialógica con las y los entrevistados para obtener información sobre los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica dirigidas a mujeres. Dicha información estará basada en la experiencia personal de las y los implementadores de las políticas públicas tanto en instituciones del Estado, como en Organizaciones no gubernamentales.

En razón de que, la muestra para este estudio es diversa en tanto que está dirigida a autoridades, jefes y jefas departamentales y personal técnico de los territorios, se contempla que los temas pueden variar en su orden de aplicación en medio del diálogo. Sin embargo, es importante definir que todos los bloques de preguntas y temáticas deben ser abordados en la entrevista.

A continuación (Tabla 4), se presenta la guía de preguntas organizada a partir de las 7 factores que cumplen el rol de variables independientes y la única variable dependiente “Nivel de transformación del programa en resultados”. Como parte de la guía se presenta también un apartado de introducción en el cual se recabará información sociodemográfica de las personas entrevistadas con el objetivo de contar con dichos datos al momento de la transcripción y sistematización de las entrevistas.

Se debe aclarar que la guía de preguntas es una referencia para establecer los puntos de diálogo por cada dimensión. Muchas veces cuando se levanta información a través de una entrevista, se suele responder a varias preguntas en una sola intervención del entrevistado/a, en este caso la guía servirá como un listado de chequeo sobre lo abordado y lo faltante.

**Tabla 4**

*Guía propuesta para la entrevista estandarizada abierta programada*

<b>ENTREVISTA ESTANDARIZADA ABIERTA NO PROGRAMADA o SEMIESTRUCTURADA (PENALVA-VERDU, 2015)</b>
<b>ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE LOS MODELOS TOP DOWN DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>
1. ¿CUÁL ES SU NOMBRE? 2. ¿CUÁL ES SU EDAD? 3. ¿CUAL ES SU PREPARACIÓN ACADÉMICA? 4. ¿CUÁL ES SU CARGO EN LA INSTITUCIÓN / ORGANIZACIÓN? 5. ¿HACE CUÁNTO TIEMPO TRABAJA EN LA INSTITUCIÓN / ORGANIZACIÓN? 6. ¿CUÁL ES SU ROL EN LA INSTITUCIÓN/ORGANIZACIÓN?
<b>CRITERIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA PÚBLICA</b>
7. ¿Me podría comentar sobre las Políticas Públicas que implementa su institución y sus componentes de género? - planes programas proyectos - objetivos - para qué sirven - en qué se basan (teorías) 8. ¿Qué se espera de estas políticas? - en la vida de las mujeres - en la sociedad - en las estructuras de género
<b>CRITERIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO DE LA POLITICA PÚBLICA</b>
9. ¿Cómo es el personal asignado para el trabajo en la implementación de estas políticas? - cantidad - perfiles - conocimiento sobre género - suficientes? 10. ¿cómo se asigna el presupuesto para la implementación de estas políticas? - cuanto - en qué invierten - suficientes?
<b>APOYO A LA POLÍTICA</b>

11. Dentro del Estado ¿quiénes han apoyado la implementación de la política?
12. ¿Podría comentar sobre estos procesos de apoyo?
<b>CARACTERÍSTICAS DE LA AGENCIA ENCARGADA</b>
13. ¿Cuál es la jerarquía que se debe seguir para poder gestionar esta política pública dentro de esta institución? - funcionarios / técnicos / otros equipos - roles
14. ¿A quiénes llegan los beneficios de la implementación de la política en primer lugar? - en orden (segundo, luego, después)
<b>COMUNICACIÓN INTRA Y ENTRE AGENCIAS</b>
15. ¿Cómo coordinan los procesos de implementación de la política pública?
16. ¿con qué otros actores?
17. Y dentro de la institución ¿cómo se coordinan entre ustedes?
<b>INCENTIVOS PARA PROMOVER LA ACEPTACIÓN DE LA POLÍTICA</b>
18. ¿Cómo se incentiva a las beneficiarias de la política pública para que formen parte de los planes, programas y proyecto?
19. ¿Cómo se negocia con las empresas, instituciones, etc., para que cumplan con las disposiciones legales y de las políticas públicas?
<b>DECISIÓN DE FUNCIONARIOS</b>
Desde su punto de vista:
20. ¿Por qué estas políticas públicas con componentes de género deben existir?
21. ¿Cuáles diría usted que son los problemas que intentan resolver?
22. ¿hasta dónde cree que se pueda avanzar en la mejora de los problemas?
23. ¿Cuál de estos problemas usted identifica como el más complejo?
24. ¿Cuál es su rol como implementador de estas políticas públicas?
25. ¿Cómo mejoraría la Política, qué le quitaría o agregaría?
<b>NIVEL DE TRANSFORMACIÓN DEL PROGRAMA EN RESULTADOS</b>
26. De acuerdo con su criterio ¿qué metas de la política pública se han alcanzado? ¿cuánto queda por hacer?
<b>CIERRE: ¿LE GUSTARÍA COMENTAR ALGO SOBRE LO QUE HEMOS DIALOGADO? ¿ALGUNA RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE IMPLMENTACIÓN DE LAS POLITICAS DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO?</b>

*Nota.* Elaboración propia con base en Butler (2007); Guzmán y Montaña (2012); Mahou (2008), Muller (2002); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

## 1.2 Pilotaje cualitativo

**Preparación logística:** La persona entrevistada fue identificada a través de un mapeo de actores realizado vía internet, en la cual se encontró varios perfiles que dirigen oficinas de género en el Ecuador. Se decidió que sería esta persona debido a que coordina el equipo de género de un Gobierno Autónomo Descentralizado con representación demográfica significativa.

Desde el momento de contacto con la persona y la entrevista, pasaron dos semanas para la realización, esto debido a que la solicitud se realizó en el mes de noviembre y coincidió con las campañas por el día de lucha contra la violencia hacia las mujeres. Finalmente, la entrevista se realizó el día 10 de diciembre 2020 a partir de las 18:00 a través del software ZOOM.

Para el registro de la información se usó la función de grabar de la plataforma ZOOM y una libreta de apuntes personales. No se usó cámara al momento de la entrevista. La guía en su versión digital estuvo siempre disponible en el computador y fue usada en el transcurso del diálogo con la entrevistada.

**Perfil:** La persona entrevistada cumplió con las siguientes características: Mujer, Licenciada en Ciencias Sociales, 40 años de edad. El cargo que desempeña es de directora departamental y su rol es diseñar e implementar planes, programas y proyectos con transversalidad de género a nivel provincial.

**Desarrollo de la entrevista:** La entrevista inició a las 18:05 minutos y finalizó a las 20:00 horas, con un total de una hora con 55 minutos de duración. La entrevista se desarrolló sin inconvenientes a través de la plataforma informática. Se pudo notar que la entrevistada estaba en la oficina, así que en algunas ocasiones se escuchó la interrupción de personas que entraban al lugar. Fuera de este inconveniente, la entrevista se llevó sin ningún otro particular dado que no hubo problemas con la conexión. La guía usada fue la diseñada con anterioridad y se obtuvo información valiosa, además que se llegó a los objetivos de contar con información producto de la experiencia de la entrevistada.

Como resultado del pilotaje se comprobó que la guía de entrevista puede bien ser una lista de temáticas más que una estructura cerrada, pues a través de la conversación se pudo abordar varios factores sin necesidad de preguntar de forma directa. Algo importante que destacar es que la persona entrevistada está directamente vinculada en la implementación de políticas públicas. Por lo que, el

manejo de la temática y la cantidad de información se puede reflejar en el tiempo que duró la entrevista.

Se concluye de acuerdo con el pilotaje que el instrumento puede ser usado a través de plataformas virtuales, siempre que se identifique de manera adecuada a las y los informantes para poder contar con información suficiente. Además, que no se debe escatimar el tiempo entre la solicitud de la entrevista y la entrevista, pues las y los implementadores generalmente tienen agendas muy complejas y es necesario hacer seguimiento y muchas de las veces, cambiar fechas. Es importante tener presente que las y los entrevistados no siempre estarán dispuestos a entrevistas presenciales, en esos casos las herramientas digitales son la mejor opción, aunque a veces puedan fallar.

#### *1.2.1 Conclusiones de la Prueba Piloto Cualitativa:*

- Logísticamente, se deberá planificar las entrevistas con al menos una semana de anticipación para evitar contratiempos.
- La guía tiene coherencia y las respuestas apuntan a las variables y categorías operacionalizadas de acuerdo con la revisión teórica realizada y actualizada.
- El tiempo de la entrevista fue adecuado para poder obtener información sin que la persona entrevistada o la entrevistadora se sientan incómodas.
- Algunas preguntas fueron innecesarias puesto que la entrevistada dio información en medio del diálogo, sin embargo, no se las debe omitir en la guía ya que se debe asegurar la información.
- Los mejores lugares para las entrevistas a funcionarios son las oficinas debido a que sus archivos con información real están al alcance y pueden consultarlos. Por la contingencia, se puede realizar a través de plataformas digitales como ZOOM o Skype.

## 2. Resultados del primer estudio cualitativo

### *2.1 De la aplicación de la metodología*

El estudio cualitativo se basó en la aplicación de entrevistas semiestructuradas, o también denominadas como entrevistas estandarizadas abiertas programadas (Penalva-Verdú et al., 2015). Esta herramienta fue construida tomando como base la operacionalización de variables teóricas referentes a los factores que influyen en la implementación de políticas públicas (Mahou, 2008; Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994; Van Meter y Van Hon, 1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989). A esta operacionalización se le agregó contenidos de género y se transversalizó con este enfoque en el análisis (Butler, 2007; Guzmán y Montaña, 2012) con el objetivo de comprender cómo la cultura, los estereotipos y la normatividad del género interviene en la implementación de la política pública.

A partir de lo expuesto, con referencia al estudio de campo desarrollado, el alcance territorial de la muestra tuvo una amplia zona de cobertura. El Ecuador posee 9 Zonas de Planificación y 24 provincias, en este estudio se pudo levantar información en 9 provincias pertenecientes a 5 diferentes Zonas de Planificación. Se contó además con 3 entrevistas de autoridades nacionales como el Subdirector Nacional de Empleo y Salarios; la Analista de Transversalización y Capacitación del Consejo Nacional para la Igualdad de Género; la Especialista de la Dirección del Sistema Nacional para la implementación de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la Violencia contra las mujeres de la Subsecretaría de Derechos Humanos; al igual que, autoridades zonales como el Subdirector de la Zona 6 (Azuay, Cañar y Morona Santiago) del Ministerio de Trabajo. A continuación, se presenta una tabla con el detalle de las personas entrevistadas:

**Tabla 5**

*Características de las personas entrevistadas*

<b>Cod.</b>	<b>SEXO</b>	<b>EDAD</b>	<b>FUNCIÓN</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>N. EDUCATIVO</b>
EO1	H	No informa	Subsecretario de Inclusión Económica	Pichincha	Posgrado en Políticas Públicas
EO2	H	50	Técnico de la dirección distrital de inclusión económica	Azuay	Licenciatura en Educación

EO3	H	52	Analista de inclusión económica	Sucumbíos	Ingeniería industrial
EO4	H	50	Analista de inclusión económica	Loja	Psicología Clínica
EO5	H	No informa	Técnico de inclusión económica	Carchi	Contabilidad y auditoría
EO6	H	49	Analista de inclusión económica (persona con discapacidad)	Azuay	Tecnólogo en informática
EO7	H	No informa	Responsable zonal de la unidad de inclusión económica	Azuay	Posgrado en educación familiar
EO8	H	No informa	Director regional del Ministerio de Trabajo	Azuay, Cañar y Morona Santiago	Abogado especialista en temas laborales
EO9	H	51	Analista de inclusión económica	Zamora Chinchipe	Médico veterinario
EO10	H	31	Subsecretario de empleo y salarios	Pichincha	Ingeniero financiero
EA1	M	50	Analista de inclusión económica	Cañar	Tecnóloga en análisis de sistemas
EA2	M	63	Analista de inclusión económica	Esmeraldas	Socióloga
EA3	M	51	Especialista del Sistema Nacional de Derechos Humanos	Pichincha	Psicóloga educativa y Licenciada en pedagogía
EA4	M	58	Analista en la unidad de participación y transversalización en el Consejo Nacional para la Igualdad	Pichincha	Antropóloga Posgrado en género

*Nota.* Elaboración propia con base en información recolectada.

Como se puede notar, en la muestra hay una mayor representación de participantes hombres, esto debido a que no se encontraron mujeres laborando en

estas funciones. Sin embargo, se recolectó información de todas las funcionarias en el universo poblacional. Más adelante, se realizará un análisis más profundo de las implicaciones de contar con pocas mujeres implementando políticas públicas que tienen como beneficiarias a mujeres.

El proceso de recolección de las entrevistas tuvo tres etapas: a) entrevistas de prueba o segundo pilotaje (2); b) entrevistas con cambios básicos en los cuestionarios; c) identificación de punto de saturación teórica. En la etapa uno y dos se entrevistó a 12 personas, punto en el cual la información presentó redundancias, por lo que se identificó la saturación. Se decidió metodológicamente recolectar 2 entrevistas más para comprobar el punto de saturación y contar con más elementos que justifiquen la muestra.

En paralelo a la recolección de información se realizó la transcripción de las entrevistas, para ello se optó por la captura literal del discurso de las y los entrevistados. En este caso en particular y por la coyuntura del COVID-19, las entrevistas fueron realizadas en su mayoría vía telefónica o telemática por plataformas como Zoom, y en 3 ocasiones, de manera presencial. Para todas las entrevistas se usó una grabadora de voz, de la cual se descargaron los audios para la posterior transcripción. Se cuenta con 220 páginas transcritas.

Para el análisis de la información contenida en las transcripciones, se usó el software Atlas.ti en su versión 9, el cual permite contar con varias herramientas usadas generalmente para el análisis cualitativo. La codificación corresponde a los indicadores, los cuales se corresponden con las variables analíticas y finalmente con los constructos teóricos. Al iniciar el análisis, como se puede observar en la Tabla 6, se trabajó con 20 códigos, sin embargo, en el transcurso del trabajo en el software, se incluyeron 10 códigos más para mejorar la comprensión de las narrativas y su relación con las variables estudiadas. A continuación, se puede observar la correspondencia metodológica–analítica y cómo se inserta como variable el género, puesto que la transversalización se realiza de manera metodológica, sin embargo, para fines de uso del software, es necesario incluirla de manera mecánica.

**Tabla 6**

*Correspondencia metodológica – analítica de variables, dimensiones, indicadores y códigos*

<b>Constructo</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador / Código</b>	
Factores que influyen en la implementación de las políticas públicas	Factor1. Criterios que rigen la política	Objetivos claros y consistentes	Objetivos de pp
		Grado de complejidad y ambigüedad de la política	Complejidad pp
		Teoría causal adecuada	Teoría para pp
		Resultados esperados	Resultados
	Factor 2. Criterios que rigen el presupuesto para la política	Recursos humanos suficientes	Funcionarios suficientes
		Recursos económicos suficientes	Presupuesto
	Factor 3. Apoyo político a la política	Apoyo del poder ejecutivo	Apoyo ejecutivo
		Apoyo del poder legislativo	Apoyo legislativo
		Cambio en las condiciones socioeconómicas que cambien el apoyo de los grupos de poder	Condiciones socioeconómicas
	Factor 4. Características de la agencia encargada	Estructura legalmente establecida intraorganización	Estructura orgánica
		Estructura legalmente establecida de los grupos objetivo	Grupos objetivo
	Factor5. Comunicación intra y entre agencias	Calidad de la comunicación entre las agencias	Comunicación externa

		Calidad de la comunicación dentro de las agencias	Comunicación intra
	Factor 6. Incentivos para promover la aceptación de la política	Incentivos para promover la aceptación de la política (eje: empresas)	Incentivos grupo objetivo
	Factor 7. Decisión de los funcionarios	Implementadores comprometidos	Compromiso
		Implementadores capaces de usar su discrecionalidad (medir y modificar objetivos)	Discrecionalidad
		Grado de consenso entre valores e intereses de los funcionarios	Valores intereses
		Aprendizaje de habilidades (know how)	Know How
Nivel de transformación del programa en resultados	Resultados de la política pública	Resultados de la política pública	Resultados
Género	Factor 8. Discursos del género	Discursos sobre género y mujeres	Componentes género
Códigos agregados en el proceso de análisis			
Factores que influyen en la implementación de las políticas públicas	Factor 7. Decisión de los funcionarios	Aprendizaje de habilidades (know how)	Experiencia del funcionario
		Aprendizaje de habilidades (know how)	Perfil del funcionario
		Aprendizaje de	Conocimiento sobre

		habilidades (know how)	el trabajo
		Aprendizaje de habilidades (know how)	Formación del funcionario
		Aprendizaje de habilidades (know how)	Tecnologías
	Factor 1. Criterios que rigen la política	Teoría causal adecuada	Creencias sobre la pp
		Teoría causal adecuada	Historia de la política pública
	Factor 9. Situaciones de Crisis	Emergencia por Covid 19	COVID 19
	Factor 10. Tecnologías de la comunicación e información	Tecnologías	Tecnologías
Nivel de transformación del programa en resultados	Resultados de la política pública	Resultados de la política pública	Datos cuantitativos sobre la pp

*Nota.* Elaboración propia con base en Butler (2007); Guzmán y Montaña (2012); Lipsky (1980); Mahou (2008); Muller (2002); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

## 2.2 Hallazgos descriptivos

El software de análisis cualitativo Atlas.ti9 permite generar códigos a partir de los cuales la información es organizada en un primer momento, y puede ser analizada de manera posterior. Los códigos representan los indicadores de cada una de las variables, las cuales a la vez se sujetan a cada constructo teórico trabajado en el apartado conceptual del estudio. Producto de la codificación de la información contenida en la narrativa transcrita, una misma idea puede ser varias veces codificada,

lo cual mostrará las relaciones que se pueden entretejer entre los indicadores y por lo tanto entre las dimensiones y variables. Al número de codificaciones o referencias textuales, en el lenguaje del software, se le denomina “enraizamiento”.

Producto del análisis, se pudo advertir que el factor con mayor enraizamiento es el factor 1, Criterios que rigen la política pública con 302 citas asociadas a sus indicadores; en segundo lugar, el factor 8, Componentes de género, con 244 citas. En tercer lugar, el factor 7, Decisión de los funcionarios con 209 citas. Muy por debajo, en un cuarto nivel de enraizamiento, el factor 2, Criterios que rigen el presupuesto de la política pública, seguido del factor 4, Características de la agencia encargada. Los factores con menor enraizamiento son el Factor 10, Tecnologías con 11 citas y el factor 6, Incentivos para la promoción de la política pública con 22 citas asociadas.

**Figura 3**

*Enraizamiento de los factores en Atlas.ti9*



*Nota:* Elaboración propia con base en los resultados del análisis realizado en el software Atlas.ti9, 2021.

Como se observa en la Figura 3, es diversa la distribución del enraizamiento de los factores, lo cual muestra cómo las narrativas adquieren sus propias dinámicas

en ciertas temáticas. La mayor o menor cantidad de codificaciones solamente implica que estas han sido abordadas por parte de las o los interlocutores, sin que esto dote de una valoración positiva o negativa al factor o su enraizamiento. Por lo tanto, el presente análisis nos permite identificar cuáles son los factores presentes en la implementación de la política de inclusión económica, más no cómo influyen.

Si se analiza la figura, notoriamente los factores con más enraizamiento muestran que en el discurso de las y los funcionarios está bastante presente “lo que es” y “el deber ser” de la política pública de inclusión económica. Esto se observa a partir de la presencia fuerte de elementos que alimentan el factor 1, denominado como Criterios que rigen la política pública, entre ellos, el indicador sobre teoría de la política pública y grado de complejidad y ambigüedad de la política pública. Ahora bien, esta es la percepción del funcionariado, lo cual no nos dice si es real o no lo que narran, aunque se infiere que en el trabajo diario es importante contar con elementos teóricos que guían sus actividades, ya sean estas percepciones o realidades.

Acerca del enraizamiento del factor 8 denominado Componentes de género, este aparece en el marco de las preguntas realizadas en la entrevista y por las propias interpretaciones de la realidad que las y los funcionarios tienen sobre el deber ser de las mujeres y hombres, esto enmarcado en su actividad como implementadores de la política, así como de las y los beneficiarios. Que se hable de género en las narrativas de las personas entrevistadas, no implica un manejo del concepto, sino más bien, refleja la presencia de ciertos componentes discursivos basados en las construcciones socioculturales del género, tal como Butler (2007) y Guzmán y Montaña (2012) advertían en el marco teórico. Muchas de las veces la codificación recae sobre aspectos teóricos como estereotipos de género, división sexual del trabajo, roles de género, esfera privada y pública, lo cual, al momento nos muestra una base cultural en la cual juegan un papel importante las relaciones de poder basadas en el género.

Uno de los factores con menor enraizamiento como el de Incentivos para la promoción, muestra la falta de identificación de componentes de motivación para la implementación de la política dirigida a la sociedad en general y hacia las beneficiarias. En el caso de los factores como tecnologías y situaciones de crisis, su bajo nivel de enraizamiento se debe a que son elementos que han aparecido en medio del análisis



palabras tales como “mujeres”, “crédito”, “bono”, las cuales van de la mano con el discurso oficial de la política pública. Sin embargo, lo interesante en este punto es que aparece la palabra “mujeres” entendiéndose que su presencia constante en la narrativa de las personas entrevistadas tiene que ver con su fuerte presencia como beneficiarias de las acciones. Más adelante se analizará de manera más profunda el problema de género y la implementación, sin embargo, cabe resaltar que al menos el 95% de beneficiarios de las acciones de implementación de políticas de inclusión económica en el Ecuador son mujeres.

En tercer lugar, se ubican visualmente los términos “desarrollo”, “inclusión” y “económica”, las cuales tienen valor dentro de la investigación tanto de manera individual como si las interpretamos de manera conjunta. La política está orientada a la inclusión económica de las personas de bajos recursos económicos, y esto aporta, de acuerdo con la política, de manera significativa al desarrollo del país. Es por ello que, no es casual que las palabras “inclusión” y “económica” estén tan presentes al igual que “desarrollo”.

En un cuarto plano se advierte la presencia de palabras como “capacitación”, “temas”, brindando una imagen clara de la importancia de estas prácticas en el trabajo que implica la implementación de políticas públicas de inclusión económica. Como ya se verá más adelante, el eje de capacitación es fundamental en el proceso, puesto que es el principal momento de contacto con las y los beneficiarios. Es por ello que, cuando se habla de temáticas y capacitación, esta debe ser entendida como un pilar del trabajo de las y los funcionarios.

Los términos: “emprendimiento”, “proceso” y “pobreza”, se hacen visibles de manera dispersa, y muestran los enfoques a partir de los cuales se implementa la política. El uso continuo de la idea-concepto de emprendimiento está ligada a las prácticas que se realizan con las y los beneficiarios de la política como estrategia para salir de la pobreza. Las beneficiarias son emprendedoras de microempresas que, en el mejor de los casos, deben generar los ingresos necesarios para sustentar a la familia y de esta manera salir de su situación de pobreza.

Finalmente, las palabras “género” y “violencia” muestran que la realidad en la cual tienen que laborar las y los funcionarios no están desligadas de problemáticas propias de una sociedad patriarcal, y además demuestra la importancia del manejo de un enfoque de género para el desarrollo adecuado de las dinámicas y procesos de implementación de la política pública. En el Ecuador al menos 6 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia, estas situaciones generalmente se las vive en el entorno íntimo, siendo el principal agresor la pareja, conviviente, cónyuge o incluso la expareja (INEC, 2019b).

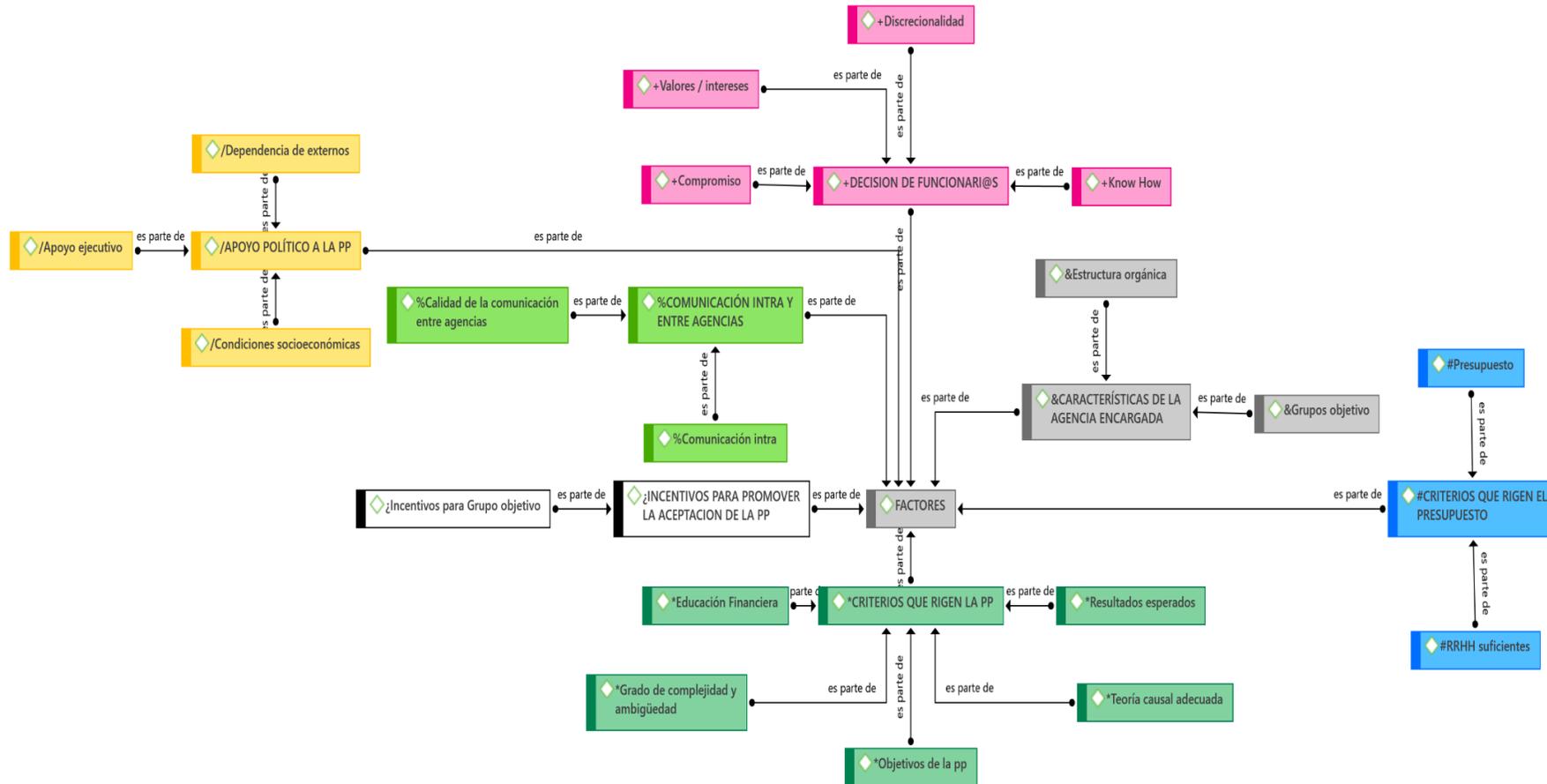
Recordando un dato ya mencionado, casi el total de beneficiarias de la política de inclusión son mujeres de bajos recursos económicos, quienes forman parte de la estadística. Por lo tanto, se observa como imperativo el trabajo con ellas desde el conocimiento de la realidad con gafas de género, con enfoques críticos y sobre todo sin prejuicios o valoraciones que afecten su integridad como población vulnerable.

### **3. VARIABLE INDEPENDIENTE: FACTORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Como se revisó en el marco teórico, de acuerdo con Revuelta Vaquero (2007), el momento de la implementación es influido por actores y factores que toman la forma de variables independientes, los cuales a través de su influencia apoyan, modifican, alteran u obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la política pública. En este caso, la variable Factores ha sido operacionalizada para su análisis en siete dimensiones, las cuales pueden ser identificadas y medidas a partir de uno hasta cuatro indicadores. En la Figura 5 se puede observar de manera más detallada cómo la variable es alimentada por información proveniente del análisis de la narrativa de las y los entrevistados, la cual se ubica en cada una de las dimensiones e indicadores.

Figura 5

Red semántica de la Variable Factores



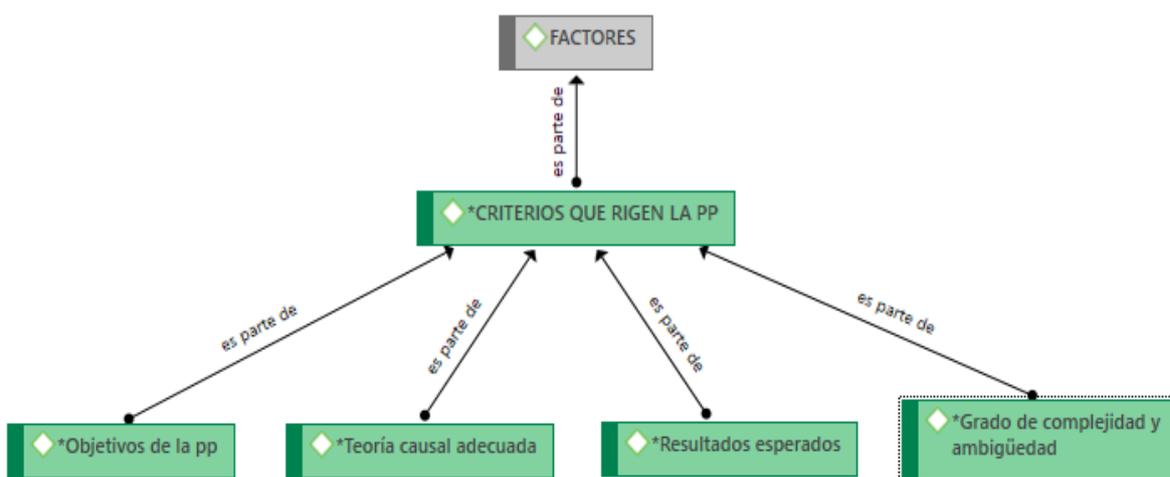
Nota. Elaboración propia con base en Mahou (2008); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

### 3.1 Factor 1. Criterios que rigen la política pública

La dimensión “Criterios que rigen a la política pública” está compuesta por cuatro indicadores: objetivos de la política, grado de complejidad y ambigüedad, teoría causal de la política pública y resultados esperados (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994). La red semántica de esta dimensión se puede observar en la siguiente figura:

**Figura 6**

*Red semántica de la dimensión Criterios que rigen la Política Pública*



*Nota.* Elaboración propia con base en Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994).

Objetivos de la política pública:

Cuando se habla de objetivos que rigen la política pública, se hace referencia a su calidad unívoca y no difusa, a su técnica en la formulación y a la posibilidad de generar seguridad en la transmisión de órdenes (Mahou, 2008; Subirats, 1994). En este marco se puede observar en las narrativas de las y los entrevistados que no hay un solo discurso sobre lo que busca la política de Inclusión Económica. Es decir, se ubica en las narrativas varias comprensiones de lo que se debe hacer y hacia dónde se apunta. Siguiendo a Mahou (2008), el modelo Top Down y su anclaje en las jerarquías y el control, tiene su principal inconveniente en el hecho de que los objetivos de la

política generalmente son difusos. A continuación, se observa empíricamente cómo se da esta dinámica de comprensión de los objetivos por parte de las y los funcionarios.

“Es apoyar a la gente que se encuentra con pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad para superar su situación económica que vive en el momento (...) resolver la situación de pobreza en la, la población urbana-marginal y rural”. (EA1, 2021)

“Promover la inclusión a través de generar inclusión económica dotando de herramientas remedios de vida a la población vulnerable para que pueda subsistir (...) para mejorar condiciones de vida”. (EO3, 2021)

Una primera lectura de lo que se identifica en los discursos de las y los funcionarios es la posibilidad de dar asistencia a las y los beneficiarios. El uso de términos como el “apoyo” y la “dotación” dejan al descubierto que desde la perspectiva de quienes son las personas encargadas de la implementación, la orden viene dada desde la construcción de una imagen paternalista del Estado.

Otro componente de los discursos y además desde el funcionariado en posición de decisor y no de implementador, es el de “proceso”. Comprenden que la política pública se compone de momentos en los cuales el Estado aún es el que mantiene las dinámicas y provee de ciertas condiciones para que mejoren las condiciones de vida de las y los beneficiarios de la política pública. Las y los beneficiarios de la política no son autónomos y es el Estado el actor más importante por su responsabilidad en medio de las acciones de inclusión.

“generar un proceso en que los usuarios de las transferencias monetarias dejen de depender de en el mediano plazo de esta. Es decir, tengan unos niveles de ingreso suficientemente sostenibles en el tiempo, como para salir de las estadísticas o de digamos, o salir del umbral de pobreza”. (EO1, 2021)

“la capacitación más el acompañamiento o seguimiento generando también estos vínculos, estas gestiones con otras entidades del Estado pues es uno de los objetivos de nuestra unidad. Generar estos espacios de comercio público y privado o solidario para la población vulnerable (...) estos programas entiendo

están encaminados dentro de la distribución de la riqueza o de reducir las brechas de desigualdad económica, eso es fundamental”. (EO2,2021)

Finalmente, una tercera forma de entender los objetivos está ligada a la instalación de capacidades en las y los beneficiarios, en la cual, quien implementa tiene conocimiento acumulado que puede ser trasladado a quienes no lo poseen. En este caso se podría leer como una combinación entre una visión paternalista estatal y la posibilidad educadora para una autonomía futura. Quienes están en esta posición, identifican a las y los beneficiarios como agentes en una etapa aún de dependencia con el Estado, pero con potencialidad de independencia. Así lo explica un funcionario: “nuestro deber es fortalecer los conocimientos técnicos y prepararlos para que puedan participar en un proceso de comercialización” (EO4, 2021).

Grado de ambigüedad y complejidad:

Hace referencia a la estructuración adecuada y racional de la política pública y la complejidad en su puesta en marcha sobre la realidad social. Más allá del déficit de implementación, la ambigüedad y la complejidad pueden permitir una mejor adaptación al contexto, gracias al dinamismo y ajustes de acuerdo con las necesidades del medio (Mayntz, 1985, como se citó en Mahou, 2008).

A partir del análisis de los discursos, se puede observar que existen diferentes contextos que vuelven compleja la implementación de la política. Asimismo, en tono con lo planteado por Mayntz (1985), devienen en la adaptación y reinención de estrategias por parte de las y los funcionarios (como se citó en Mahou, 2008). Es así que la contingencia dada a partir del año 2020 por la pandemia de COVID-19, fue posiblemente el elemento que más impactó en los procesos institucionales.

“Nuestra planificación dice 12 ferias al año, una por mes, pero lamentablemente por la situación de pandemia que estamos no se están desarrollando, digamos con esa normalidad y con esa frecuencia (...) Actualmente no hemos realizado (capacitaciones), se realizaron todos en los cantones que se encuentran en semáforo”. (EA1, 2021)

“máximo son 25 personas, podía exceder ese número, pero no podemos aglomerar personas en este caso por el problema del contagio (...) que nosotros fuimos a territorio, en este caso a territorio hace algunos, mejor dicho, en el año 2019 porque en el 2020 no pudo ser posible por la pandemia”. (EO5, 2021)

“Antes de la pandemia, ¿cuántos serían los que venían? Pues, vera, espérese tengo, vamos a poner solamente aquí, solamente talleres en las fechas de mes de enero, es decir que, que, en un mes, por ejemplo, le venían más o menos una 130-140 personas”. (FCC, 2021)

Las planificaciones y las cifras de las metas anuales de beneficiarias fueron rotundamente golpeadas. Como resultado, las transformaciones institucionales no se hicieron esperar para contar con alternativas para el contacto, la formación y el seguimiento de los sujetos de la política. El aforo para las capacitaciones y la tecnología fueron la base de los planes de contingencia, sin embargo, el uso de herramientas tecnológicas ha sido en algunos casos un aliado y en otros, un factor de más complejidad.

“el tema se lo quiso aplicar, bueno dicho una directriz, se lo dijo que se haga en esta manera por la pandemia, pero la viabilidad en este caso de Cuenca, de Guayas, Guayaquil, de Quito es muy diferente a la realidad de otras ciudades pequeñas, en este caso provincias pequeñas, en este caso Carchi, la mayor parte de, como le dije anteriormente son personas de zonas rurales y es complicado, complicado que tengan internet para poder generar esta situación. Por eso, normalmente estábamos aquí en semáforo rojo, únicamente me dediqué a reclutar a personas que quieran el bono, y a partir de hace 15 días más o menos está el semáforo amarillo, en este caso se está haciendo ya las capacitaciones presenciales”. (EO5, 2021)

“Somos una de las unidades que más se han afectado, porque lamentablemente en la gente a la que nosotros estamos direccionados, no es gente que tiene tecnología, de última tecnología como para nosotros poder. Nuestros talleres son de manera presencial porque para ellos recibir al crédito tienen que asistir a una jornada de capacitación”. (EA1, 2021)

“es que prácticamente ese tiempo no se pude tener contacto con la gente y usted sabe que también, dentro de esto también hay que considerar que mucha gente en esa época no tenía idea de lo que era internet [...] de marzo para acá, ahí creo que empezaron a conocer lo que es el internet todo el mundo, y más que todo usted verá que no todos tienen el lujo de decir tengo un plan de internet para la casa”. (FCC, 2021)

“para tema de talleres tenemos un aforo de 20-25 personas donde contamos con todas las medidas de bioseguridad y los implementos para evitar temas de contagio. En este momento se los puede realizar presencialmente, pero dependiendo de la situación de contagio no se descarta un tema, de a través del tema de virtual o no presencial y realmente no se ha llevado a la práctica porque nuestros usuarios no es que tengan todos accesos a internet”. (EO2, 2021)

Paralelo a la pandemia, se han evidenciado complicaciones en los procesos de implementación, los cuales están relacionados con los recursos humanos disponibles como funcionarios y el presupuesto destinado para su trabajo. Las alternativas por parte de las y los implementadores –cabe anotar que no de parte de la institucionalidad– para suplir estas necesidades estaban ligadas a la identificación de actores externos con quienes generar interacciones y coordinación. De igual forma, el compromiso personal de las y los funcionarios ha sido fundamental al momento de cumplir con los objetivos de intervención.

“Sabe, que casi no tiene rubros nuestra unidad porque nuestro trabajo se basa más en uniones con otras instituciones, como le decía antes con el MIPRO, con el Jardín Azuayo, con el SRI, así es como se harían las actividades que nosotros. El año anterior nos dieron para movilización y algunas cosas, pero lamentablemente por la pandemia no se pudo ejecutar, entonces estamos en la espera de que el ministerio nos asigne el presupuesto”. (EA1, 2021)

“el tema logístico es en lo que estamos fallando, ya que, como funcionario tengo que hacer tema de escritorio, administrativos obviamente, que más, seguimiento, porque después del crédito de desarrollo humano toca hacer

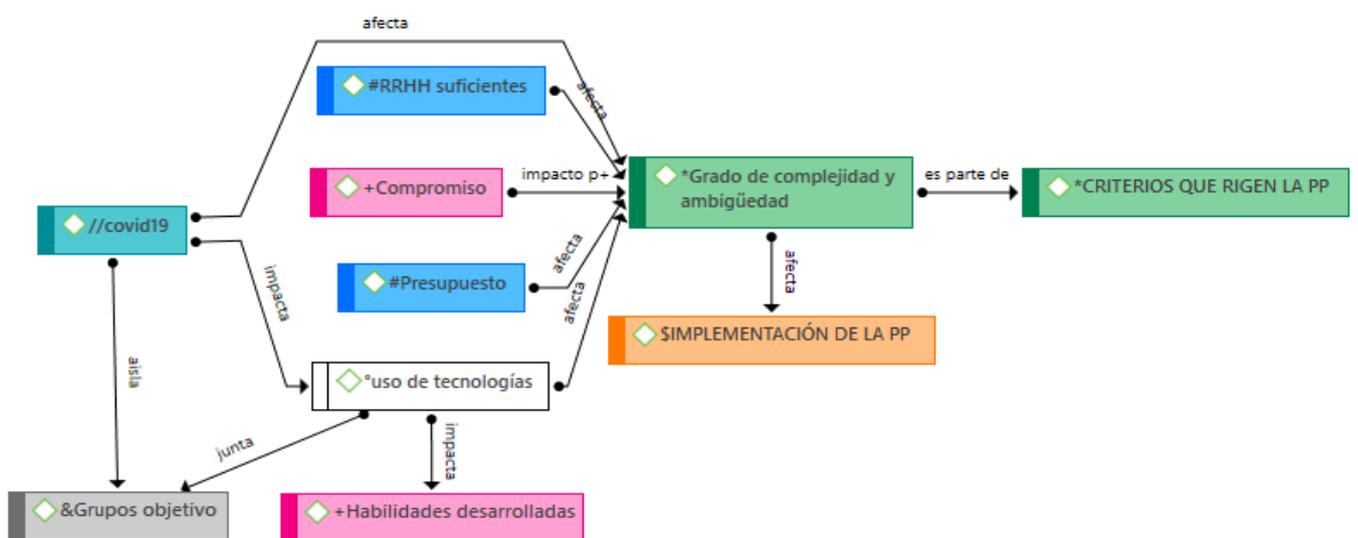
seguimientos a las personas a ver si acaso ellas van bien, van generando la actividad y resulta un poco, no un poco, muy difícil, tener algunas actividades para una sola persona”. (EO5, 2021)

“déjeme decirle que la provincia de Carchi está dividida en cinco cantones: cantón Tulcán, cantón Montúfar, Bolívar y Mira. Sí, son 5 cantones y estamos empezando por los cantones más alejados, en este caso el más alejado para dar la capacitación presencial. ¿Para qué? Para evitar en este caso que las personas vengán hasta Tulcán y se arriesguen a infectarse de este virus”. (EO5, 2021)

Estas situaciones narradas por las y los funcionarios tienen impacto directo en la calidad de la implementación de la política pública, pudiendo resultar en incumplimiento de actividades, abandono del proceso por parte de los beneficiarios de la política, e incluso el esfuerzo personal excesivo por parte de las y los funcionarios para alcanzar las metas de la política. A continuación, se puede observar las relaciones entre los distintos indicadores que explican la complejidad y ambigüedad de la política pública en su momento de implementación:

**Figura 7**

*Red semántica de la relación entre indicadores que explican el Grado de*



*complejidad y ambigüedad de la Política Pública*

*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

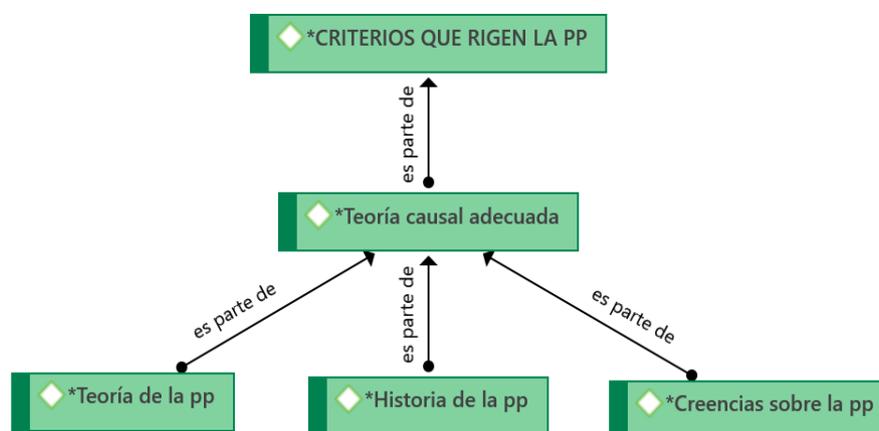
En la Figura 7 se observa la relación de afección de los indicadores: recursos humanos suficientes, Covid19, uso de tecnologías y presupuesto sobre el indicador grado de ambigüedad. En el caso del indicador denominado como Covid19, se observa su impacto en el uso de tecnologías por parte tanto de los grupos objetivo, como en las habilidades desarrolladas por parte de las y los implementadores. Para el caso de los grupos objetivo, el uso de las tecnologías está visto desde una lectura doble: puede potenciar su presencia porque la tecnología tiene la capacidad de juntar a las personas de manera virtual en situaciones como la pandemia del Covid19. Por otro lado, el acceso a las tecnologías puede devenir en obstáculos que limiten la participación efectiva de las y los beneficiarios, ya sea por el desconocimiento sobre su uso y/o por la ausencia de los aparatos o de conexiones a internet.

En el caso de las y los funcionarios, también se observa un manejo básico de tecnologías y un mejor acceso a redes y comunicación por internet, a esto se suma el interés por el desarrollo de habilidades. Cabe mencionar que en el caso de las y los funcionarios, el contexto en el cual se desenvuelven es generalmente urbano e institucional, por lo tanto, sus actividades están mediadas por condiciones más adecuadas para el aprovechamiento de herramientas tecnológicas, y esto aporta de manera positiva en la realización de su trabajo como implementadores.

#### Teoría Causal adecuada

La teoría causal de la Política Pública se refiere a las teorías implícitas, los sistemas de creencias, valores y percepciones, las relaciones de causa–efecto del problema, al igual que la validez o no de los instrumentos que se usan para la implementación de la política (Sabatier, 1981, como se citó en Roth, 2008). En este mismo sentido, la teoría causal adecuada sustenta cambios (Sabatier y Mazmanian, 1981) y es producto de la adaptación a condiciones socioeconómicas y el cambio de los grupos de poder (Subirats, 1994).

**Figura 8**



*Red semántica del indicador Teoría causal adecuada*

*Nota.* Elaboración propia en software Atlas.ti9 con base en Roth, (2008); Sabatier y Mazmanian, (1981); y Subirats, (1994)

El primer subindicador de la dimensión Teoría causal de la política pública se refiere a las teorías sobre las cuáles actúan las y los funcionarios. Es decir, el marco teórico que guía las acciones de las y los implementadores en su trabajo de efectivizar la política pública. En este sentido, se pueden identificar al menos dos concepciones de lo que implica la política: concepción teórica economicista y de carácter social e inclusivo.

La construcción conceptual de carácter economicista se refiere, de acuerdo con las concepciones de las y los funcionarios, al imperativo apoyo que el Estado brinda para “sacar a las personas de la pobreza” (EO7, 2021). Es así como esta teorización deviene en las modalidades de las transferencias monetarias como base de la inclusión económica de las personas en situación de pobreza y extrema pobreza en el Ecuador. Por lo que, la base de la política sería “incluir económicamente a los usuarios para que reciban el bono de desarrollo humano, ya sea bono fijo o bono variable, el programa de mis mejores años” (EO5, 2021)

En el marco de las transferencias monetarias se identifica también un programa especial de la política pública basado en el traspaso de dinero de los bonos, pero de manera acumulada, a este programa se lo denomina como “Crédito de desarrollo humano”. Con esta transferencia se espera que las y los beneficiarios emprendan negocios y que, con ello, puedan dar un salto hacia la generación de ingresos propios y la independencia económica.

“¿qué es el crédito de desarrollo humano? Es un anticipo de los bonos por uno o por 2 años, dependiendo de las circunstancias. En este momento la mayoría de los créditos que estamos dando son individuales y son para un año, los que son para dos años son asociativos, en donde la persona ya tiene la obligación de asociarse y de, y de garantizar que sus emprendimientos sean mucho más sostenibles”. (EA1, 2021)

La teoría de base economicista, por lo tanto, se basa en la transferencia monetaria que se convierte en capital de trabajo y en el primer paso para la generación de emprendimientos. Aquí es importante notar, como se podía observar en la nube de palabras antes expuesta, que hay una fuerte presencia de un discurso ligado al acceso a créditos para generar emprendimientos y con ello, aportar en el desarrollo económico de la persona beneficiaria, de la familia y de la sociedad en general.

“se centra en el tema justamente de las transferencias económicas con el fin de lograr la movilidad social o que las personas en situación de empobrecimiento puedan salir de este círculo de la pobreza a través de un emprendimiento o de un crédito”. (EO2, 2021)

“Así es, al usuario, a la familia y posteriormente a la comunidad en general, porque posteriormente el beneficio se dará, como al ser beneficiario del crédito también va a haber beneficio a la comunidad”. (EO4, 2021)

Cuando se habla de ideas de negocio, generalmente se refieren a pequeños emprendimientos de base productiva primaria y sobre todo de subsistencia tales como el cuidado de animales de corral y la agricultura de huerto, actividades por lo regular realizadas por mujeres dentro de los hogares. Es así que, desde la perspectiva del

funcionariado, el estrechamiento de la frontera entre trabajo doméstico y el emprendimiento es una alternativa para la inclusión, en este caso de las beneficiarias.

“el 90% de quienes reciben el crédito de desarrollo humano son mujeres, de las cuales una de cada 3 son madres solteras y que dadas las estadísticas que se tienen a nivel nacional, 6 de cada 10 mujeres han recibido algún tipo de violencia física, patrimonial, sexual, psicológica”. (EO1, 2021)

“cuando pasa de la escuela fase uno, la persona recibe el crédito, la persona luego de eso recibe un seguimiento técnico de nosotros. En ese seguimiento técnico nosotros le revisamos que efectivamente haga el emprendimiento, si es crianza de pollos, muy bien, que haga el galpón. Y nosotros le articulamos con el ministerio de agricultura y ganadería, ellos son específicos, en veterinario, también son agropecuarios y ellos también le hacen acompañamiento durante el año o los dos años de acuerdo al crédito que recibe. La persona recibe el acompañamiento técnico nuestro cada 2 meses con la finalidad de que el emprendimiento no muera o, eh, tratando de que sea sostenible”. (LHC, 2021)

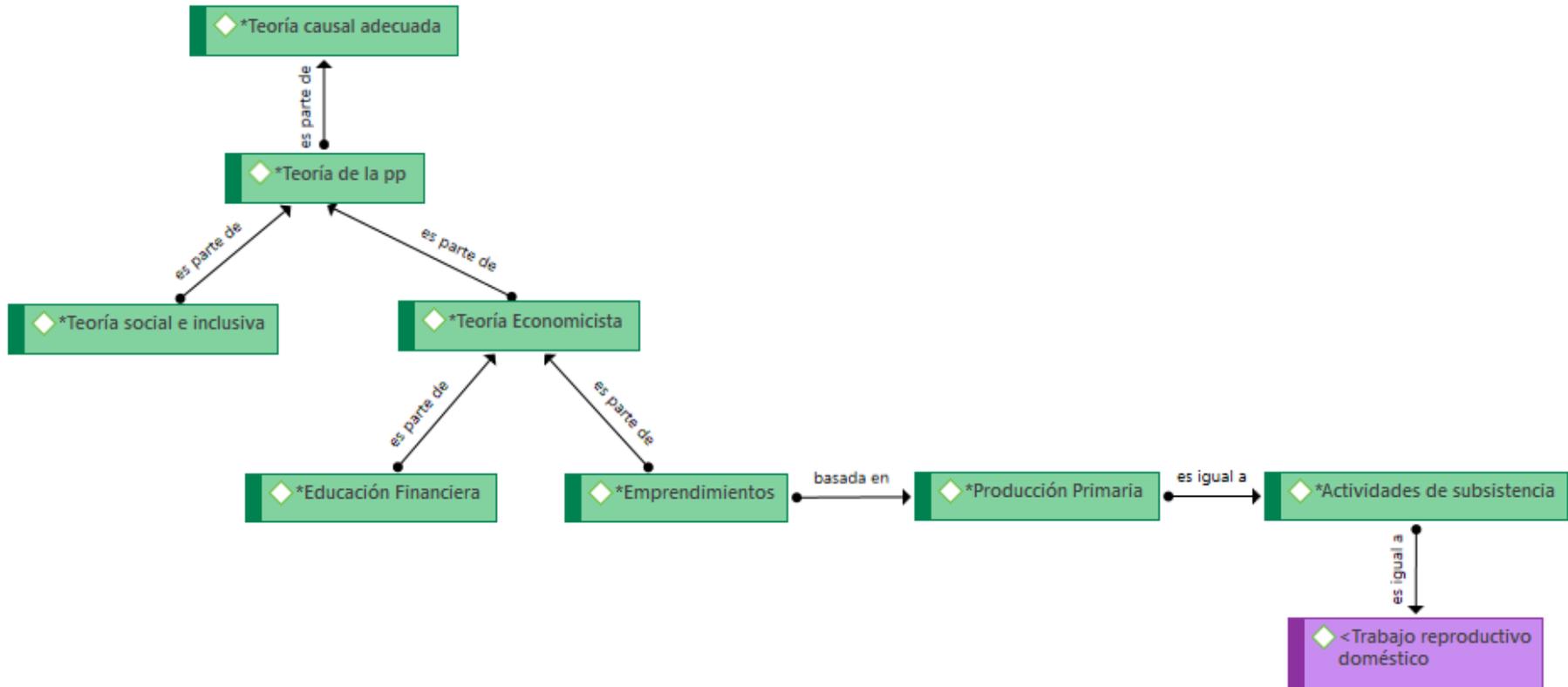
“se ha dado en lo que es educación financiera, en lo que es cría de cuyes y gallinas, hay algunos otros temas que se me van quedando”. (EA1, 2021)

“ya la mayoría vive es de agricultura, la mayoría, uno que otro por ejemplo tendrá talvez tienditas, otros talvez tendrán su comercio de cuicitos, de pollo. Es que así, es más, como se decía al comienzo, pero de allí, o sea por ejemplo la mayoría de hombres lo que hacen es trabajar en obras de construcción, la mayoría de hombres. Pero más la mayoría del bono es para la mujer, o sea más, más”. (EO6, 2021)

**Figura 9**

*Red semántica del Indicador Teoría causal adecuada desagregada por el subindicador Teoría de la Política Pública – Teoría*

*Economicista*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Es entonces cuando aparecen los componentes de género asociados a la implementación de la política pública y estos tienen que ver con los roles estereotipados y naturalizados de género como el cuidado, y las actividades para garantizar la reproducción de la vida en la esfera del hogar. Hasta ahora se observa que las beneficiarias (de aquí en adelante en femenino puesto que son el 90%) de la política, las mujeres, asumen actividades que probablemente ya se realizaban puertas adentro, sin embargo, ahora buscan en el exceso de producción propia, la generación de algún tipo de ingreso. Esto se podría reconocer como actividad productiva y reproductiva a la vez, jugando el papel de doble jornada de trabajo para las mujeres.

Ahora bien, para ser receptoras del crédito de desarrollo humano y posterior ser reconocidas como emprendedoras, las beneficiarias deben recibir formación financiera, es por ello que las y los funcionarios diseñan estrategias de capacitación que son llevadas a campo que impacten en el quehacer emprendedor.

“Se viene manejando todo el proceso de capacitación, ahora por situación, por la pandemia se ha reducido solo a dos temáticas centrales lo que es la educación financiera, primero acá en la capacitación con todas. Las escuelas de inclusión económica tenían tres guías de capacitación que recibían los usuarios, se le daba todo lo que son temas, todo lo que es familia, nutrición, y ahora actualmente nos centramos con dos temáticas más básicas para que el emprendedor pueda manejar el crédito y pueda conocer parte fundamental del emprendimiento y empezar a implementar. De ahí, las escuelas de inclusión económica fase II, lo que decía la capacitación técnica, se enfoca en la necesidad del emprendedor y en los temas que ya va con coordinación. Lo que tenemos aquí son más usuarios que son centrados a lo que es agricultura”. (EO4, 2021)

Como parte de la concepción teórica economicista, por lo tanto, también toma un rol fundamental la instalación de capacidades relativas generalmente a la sostenibilidad del emprendimiento. En pocas entrevistas se ha podido ubicar también temáticas de capacitación relativas a la mejora en las condiciones de vida y direccionadas a las necesidades de las beneficiarias. Las temáticas de género, por ejemplo, son asumidas desde el enfoque de la violencia intrafamiliar. Un elemento

importante y que solo se pudo ubicar en una entrevista, es que se solicita además de la formación por parte de las beneficiarias, una contraparte de responsabilidad con el cuidado propio, esto es, un examen ginecológico anual y la permanencia de las y los niños en el sistema educativo.

“básicamente las personas que como le decía que acceden al crédito tienen que aprobar un taller. En este momento los talleres tienen temas básicamente de informarte todo lo que significa toda la unidad de registro social o la base del registro social, para que las personas sepan el porqué de esta transferencia monetaria y luego se identifiquen su emprendimiento y también el tema de actividades, que tengan un tema relacional con las personas. Ahí se aborda el tema social, sobre todo en este momento dando énfasis al tema familiar, puede ser la violencia intrafamiliar, temas nutricionales e incluso para que las personas puedan mejorar su vida. Y obviamente se refuerza el tema de educación para evitar todo tema de trabajo infantil y la responsabilidad de control médico sobre todo de las amas de casa”. (EO2, 2021)

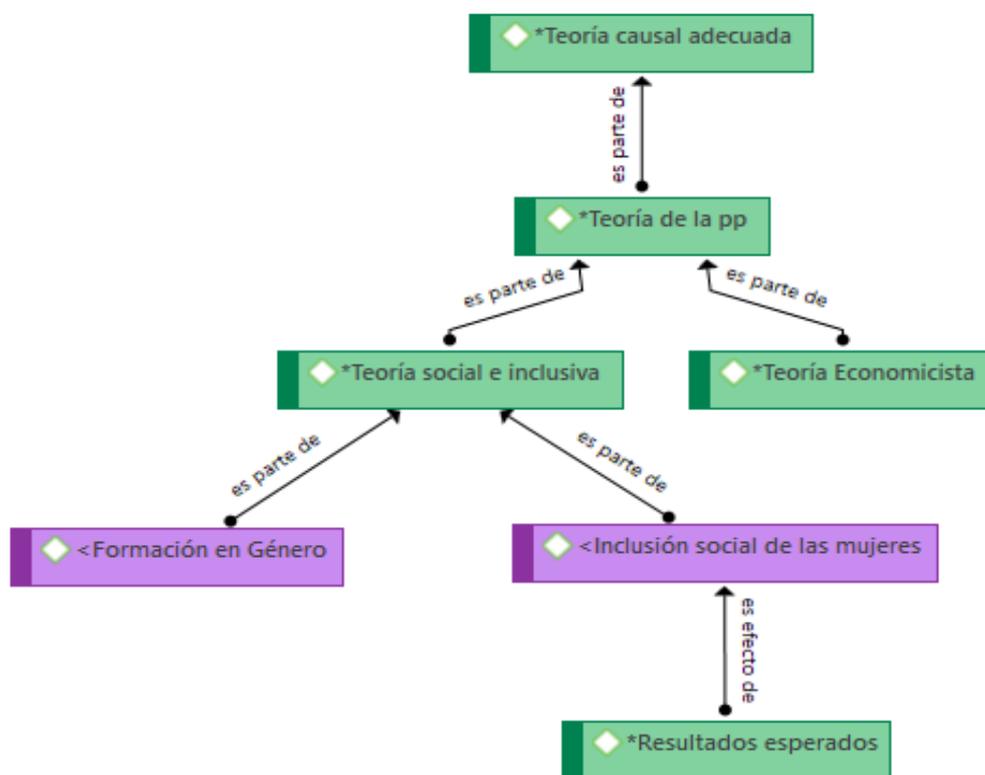
Si bien, la cuestión de la salud sexual de las mujeres se puede garantizar a partir de este requerimiento institucional en ciertos lugares del Ecuador, también el segundo requerimiento relacionado con el mantenimiento de los hijos en el sistema de educación puede ser leído de manera crítica. Desde esta perspectiva, se sigue responsabilizando a las mujeres por el cuidado de los hijos y su socialización hacia dentro y hacia fuera, es decir, en el ámbito privado como público. Además, recordemos que las mujeres refuerzan su rol reproductivo de esta manera y asimismo lo fortalecen, a partir de los emprendimientos que las vinculan con las tareas de producción de excedentes dentro de las fronteras domésticas.

Es aquí donde aparece una segunda forma de leer la teoría de la política pública por parte de las y los implementadores. La lectura social e inclusiva tiene que ver con una visión transformadora de la condición de las beneficiarias. En este caso, se habla de lograr la autonomía de las mujeres, independencia, cerrar círculos de violencia, fortalecimiento de capacidades de las mujeres jefas de familias.

“el eje transversal es la no violencia. El tema de género ese es el tema básico que trabajamos con ella, como le decía trabajamos mucho lo que es el empoderamiento económico de ellas para también esto le sirva como protección a ella, que no sea maltratada. Una vez que ellas reciben las capacitaciones, nosotros le sensibilizamos, que ellas van a generar, van a aportar al hogar y no entren en esa desventaja de, este círculo machista ha hecho que las mujeres, no, porque yo te mantengo tú tienes que aguantarme el maltrato físico y psicológico y demás. Entonces, ellas ya entran en este proceso y se sienten empoderadas y dicen, yo aporté, y no me grite, es un tema más o menos así”. (EA2, 2021)

**Figura 10**

*Red semántica del Indicador Teoría causal adecuada desagregada por el subindicador Teoría de la Política Pública – Teoría Social e Inclusiva*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Cabe anotar que como parte de la teoría asimilada por las y los funcionarios no se encuentra evidencia de una transversalidad o insumos relativos a Derechos Laborales o inclusión de las mujeres en el mercado laboral formal, dejando abierta la posibilidad de que estas mujeres formen parte de los datos nacionales del trabajo informal. A la vez, esta información muestra cómo la política pública de inclusión económica mantiene un corte neoliberal y mercantilizado bajo el concepto de emprendimiento, colocando por fuera del mercado laboral y del régimen de derechos a la población más vulnerable.

La teoría entendida desde la visión social e inclusiva contiene dos principios identificados: la formación en género y la inclusión de las mujeres. La formación en género, como se puede apreciar en las narrativas, se vincula a la capacitación en la generación, gestión y sostenibilidad de los emprendimientos, y en algunos de los casos, se integra en las fases formativas algunos componentes relativos a la igualdad de género, tales como la violencia, el cuidado y la salud sexual. Aquí llama la atención que quienes se encargan de brindar esta formación son las y los implementadores, quienes en la entrevista han comentado, en la mayoría de los casos, no tener capacitación en género. Esto se analizará más adelante.

En el caso del segundo principio, la inclusión de las mujeres, hace alusión no solo a la posibilidad de la inclusión económica, sino que esta visión se ve reflejada en la posibilidad de la inclusión de las mujeres, de manera que ellas sean sujetos de derechos y se vean a sí mismas como sujetos autónomos en la sociedad. A partir de la consecución de la autonomía de las mujeres y su inclusión social y económica, se podría contemplar que los resultados de la política pública son los deseados.

“Esto ayuda a que las mujeres sean autónomas y que tengan independencia y puedan salir adelante por sí sola (...) son varias situaciones que se van trabajando a la par, una de ellas es la independencia de una mujer, a dejar, a dejar de ser una mujer sumisa y, y, y que viva bajo el machismo. Si hay otra situación, que, por ejemplo, le decía hace rato mismo los emprendimientos, si bien ellos lo que reciben es algo poquito, pero poco a poco vamos a ir logrando y sensibilizando para que tengan la gana de producir, de ser gente productiva y dejar de ser una carga para el estado”. (EA1, 2021)

El segundo subindicador hace alusión a la historia de la política pública y aunque no es clara su presencia en el marco teórico del estudio de la implementación como tal, fue identificado en el proceso de análisis de la información. Algunas particularidades de este indicador muestran que solo se hace presente en la narrativa de las autoridades y de un responsable zonal, más no en la generalidad de los implementadores. Siendo esta información valiosa puesto que, muestra la existencia de un antecedente que es comprendido a nivel decisional, aunque no a nivel territorial, lo cual puede tener grandes impactos en la comprensión de los procesos y los objetivos de la implementación de la política.

“Creo que es importante hacer una historia, porque en el caso de la inclusión económica, el principal instrumento, que más bien estuvo en la línea o está en la línea de la inclusión financiera, es el crédito de desarrollo humano que ya se viene implementando un poco más de 10 años. El crédito de desarrollo humano como instrumento es un anticipo de la transferencia monetaria condicional, es decir, el bono, las pensiones”. (EO1, 2021)

En la historia expuesta por los entrevistados se identifica el enfoque a partir del cual nace la política de inclusión, también la lectura que se hace el Estado sobre los sujetos a los cuales va dirigida. Así, el aporte del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable ha sido identificado desde varios enfoques:

“En el año de 1998 nace el bono, como un bono de la pobreza, con el presidente de ese tiempo, este bono de la pobreza no tenía anclado ninguna de la corresponsabilidad y el siguiente gobierno, me acuerdo por los nombres, el primero fue Jamil Mahuad”. (EO7, 2021)

Nace la política de inclusión económica desde una visión paternalista y asistencialista, en la cual, el Estado toma la forma de “sustentador” ante las necesidades de los sujetos beneficiarios. El nombre “Bono de la pobreza” sitúa a la población que recibe la transferencia monetaria como sujetos en una condición dada: pobreza. Este discurso, por lo tanto, sustenta la dependencia de la población como condición para su sobrevivencia. No busca mejorar las condiciones de vida, no tiene

como objetivo la movilidad social, sino un aporte para el mantenimiento de un estatus, además de una nula responsabilidad ciudadana ante la recepción de un aporte proveniente de fondos públicos.

En un momento posterior, la política toma un enfoque diferente. La denominación cambia a “bono solidario” y junto con ello, aumenta su valor en un 50% (de 15 a 30 dólares) en el año 1999. El Estado aparece aquí desde otra posición, ya no es el responsable de la asistencia, sino un actor solidario con las necesidades de los otros. El principio de solidaridad acarrea ciertas comprensiones sobre el deber ciudadano de apoyo a la población más necesitada y esto potencia además la disminución del descontento social con la entrega de dinero de las arcas fiscales a “personas no productivas”.

“cuando se dolariza el bono pasa a ser de 15 dólares, cuando asume Lucio Gutiérrez sube a 30 dólares y le cambia el nombre ya no se llama bono de la pobreza, sino se llama bono solidario, tampoco tenía anclado ninguna corresponsabilidad”. (EO7, 2021)

Un tercer momento de la política se da en el gobierno de Rafael Correa a partir del año 2006. El cambio, según el entrevistado, no solo se da con el nombre de la política pública, sino que viene de la mano con una transformación en la concepción misma de lo que es la inclusión económica. En esta nueva etapa, la política no solo tiene el objetivo de apoyar con dinero a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, sino que ahora abre la posibilidad para que las personas receptoras, puedan ser sujetos de crédito y con ello, integrarse de manera positiva al mercado como productoras.

“Rafael Correa, y él cambia el nombre y le pone bono de desarrollo humano, ¿Con qué política social se cambia el nombre? En conseguir el desarrollo humano de las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para poder conseguir el desarrollo que activa la unidad de inclusión económica que estamos ahora en el año 2014. Y se crea el crédito de desarrollo humano, es decir, la persona ya no solo recibía su bono, sino ahora tenía que, la posibilidad de generar un emprendimiento”. (EO7, 2021)

En este momento, también se identifica un giro sobre la comprensión de los sujetos de la política. La dotación de una identidad hacia ellas, las mujeres. El reconocimiento estatal de que ellas suman más del 90% de beneficiarias de las transferencias monetarias, se ve ligado a la toma de decisiones de corresponsabilidad ciudadana ante el accionar público. Desde el año 2014, según la información obtenida, el Estado pide a las mujeres que reciben los bonos, tres contrapartes: hacer ejercicio del derecho a la educación por parte de las y los hijos, ejercicio del derecho a salud de las y los hijos, y el ejercicio del derecho al acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Si bien, como en párrafos anteriores ya se había analizado, esta disposición del Estado parte de una visión estereotipada de las mujeres como únicas responsables del cuidado de las y los hijos. Al mismo tiempo, puede ser vista como una estrategia guiada por la realidad de las mujeres en el Ecuador, donde ellas son las principales responsables del trabajo reproductivo. Además, quienes forman parte de la población pobre y en extrema pobreza, generalmente son mujeres cabezas de familia.

“también se crea la corresponsabilidad de las personas que reciben el bono y en especial de las mujeres ¿De qué manera? Una persona para que pueda seguir recibiendo el bono de desarrollo humano o el bono de desarrollo humano con componente variable, que en su mayoría son mujeres, tiene que cumplir 3 corresponsabilidades. La primera es la corresponsabilidad educativa, que significa que todas las personas tiene que hacer estudiar a sus hijos, nosotros hacemos un seguimiento hasta los 17 años. La segunda condición es que lleven a sus hijos a los centros de salud para prevenir las enfermedades. Y la tercera es que la madre se haga el examen de papanicolaou, ¿sí?, esas son las tres corresponsabilidades”. (EO7, 2021)

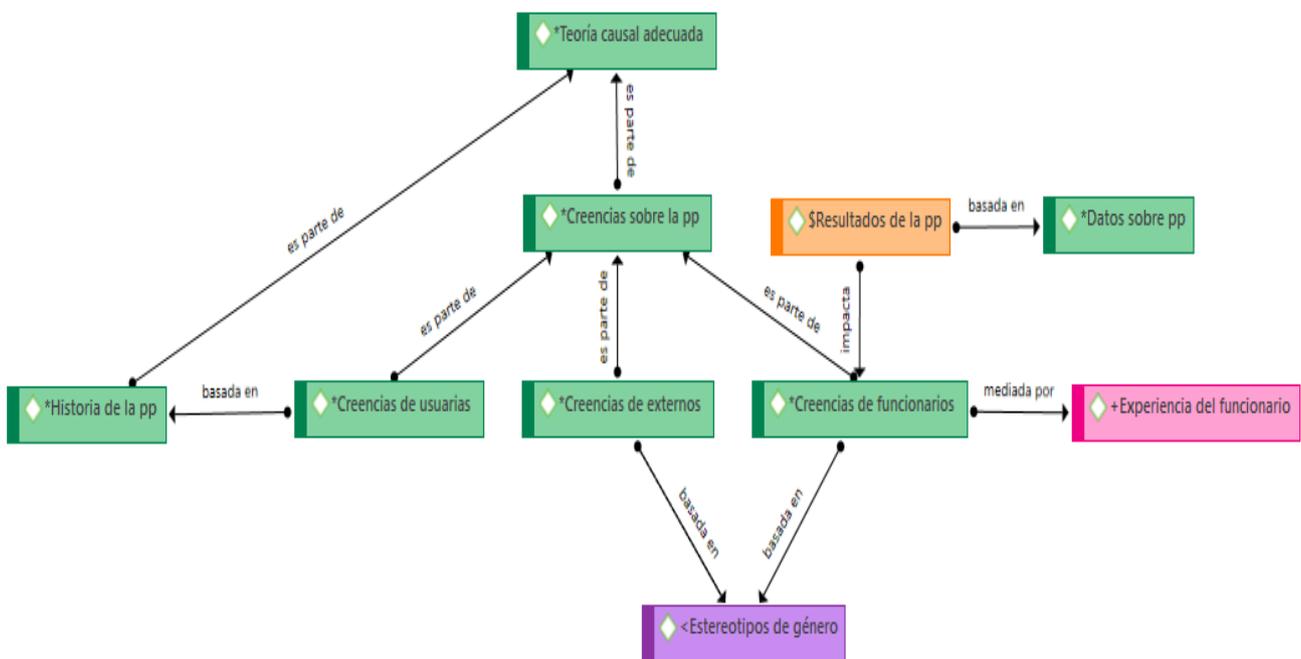
Finalmente, el tercer subindicador de esta dimensión es relativo a las creencias sobre la política pública. Este hace referencia a ciertas ideas que manejan tanto las y los funcionarios por su formación y experiencia en la implementación de la política. Además de las comprensiones –a veces erradas– que poseen las usuarias que deben ser gestionadas por los implementadores al momento de intervenir en los

territorios. Adicionalmente, las creencias de externos y las creencias de los funcionarios sobre lo que implica la política pública de inclusión económica.

Como se puede observar en la Figura 11, el subindicador denominado como Creencias sobre las políticas públicas está relacionado con otros subindicadores y también con otras dimensiones de la variable independiente “Factores que influyen”. La división metodológica del subindicador en tres elementos tiene como objetivo mejorar la comprensión de la dinámica de las creencias sobre los diferentes actores de la implementación de la política.

**Figura 11**

*Red semántica del indicador Creencias sobre la Política Pública*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021

Para el caso de las creencias de las usuarias sobre la política, se puede observar una fuerte base de comprensión ligada al carácter asistencialista del Estado. La continuidad de una idea de Estado como único responsable de la satisfacción de necesidades de la población y la condición irremediable de la pobreza. En este caso, las creencias de las usuarias están basadas en la historia de la política, que como se revisó

en párrafos anteriores, nace y se mantiene en una primera etapa desde una visión paternalista en los años 90.

“La mayoría de las personas que reciben los bonos o pensiones de transferencias monetarias, que es el nombre específico que tiene el MIES, piensan que es para siempre, entonces nosotros tenemos aquí con el equipo el reto de que esto cambie, no, esa forma de pensar”. (EO7, 2021)

Sobre las creencias de los actores externos, es decir, la lectura que realiza la sociedad por fuera de las instituciones y que afecta en la medida en que se busca apoyo para la implementación, o incluso para legitimar las acciones del Estado, en tanto la inclusión económica. Las y los funcionarios perciben que al igual que las beneficiarias, la sociedad cree que estas acciones están diseñadas desde una visión del Estado como asistencialista. Otra creencia que se identifica es la relativa al uso del dinero por parte de las beneficiarias, pues se cree que el dinero es gastado en bienes suntuarios como electrodomésticos y tecnología.

Asimismo, la lectura externa también se asienta en estereotipos de género, los cuales tienen que ver con los impactos de la política en la vida de las mujeres y su forma de relacionarse con la familia a partir de su inclusión económica; “hay como una especie de mito, de que los beneficiarios del bono se gastan la plata en televisiones, digamos eso como sido muy coloquial escucharlo y realmente no es así” (EO1, 2021).

“muchas personas en la sociedad creo yo desde su, su, su, su zona de confort dicen que el Estado es un Estado asistencialista y que por eso da un bono. No es así, más bien es una ayuda temporal que da el Estado para que esa familia salga de la situación en la que se encuentra”. (EO7, 2021)

“lastimosamente, los hombres piensan que, al ver a la mujer con su emprendimiento, que sale a una feria, que sale a un mercado y empieza a dejar diríamos entre comillas la casa, ya no está permanente ahí, está permanentemente en contacto con otras personas, muchos de ellos dicen; ya no tienes que salir, y eso causa violencia en la casa. Y obviamente las mujeres por su temor, su falta de conocimiento, empoderamiento de sus derechos,

lastimosamente permiten eso y los emprendimientos se han truncado”. (EO7, 2021)

Finalmente, las creencias de los propios funcionarios sobre la política pública están estrechamente relacionadas con el uso de los recursos que reciben las beneficiarias. Se identifica, en este sentido, que las aseveraciones provienen de la experiencia de trabajo en territorio y los datos que se obtienen al evaluar el trabajo. Además, se distingue que hay una fuerte carga de género en las creencias manifestadas.

“Siendo sincera y honesta el gran porcentaje lo usan para la casa, para construir sus casas y no se dedican al emprendimiento como tal. Se ven gastos del crédito, pero si hay un pequeño porcentaje, un 30% que sí se dedican a emprender y más se dedican emprender, aunque parezca mentira en lo que es el campo, las mujeres de ciudad tienen otra mentalidad, el sistema es diferente, entonces ellas se van en esos gastos”. (EA2, 2021)

#### Resultados esperados

El cuarto indicador del factor “Criterios que rigen la Política Pública” hace alusión a los resultados esperados. Lo cual, en palabras de Brugué Torruella (1995), tiene que ver con las metas que se plantea la política pública y que en el momento de la planificación se definen como el objetivo de la implementación. Aquí se debe diferenciar entre la programación de resultados y los resultados reales. El primero forma parte de la etapa de diseño de los criterios base de la implementación y será analizado en este apartado. Y el segundo, se refiere a la efectividad de la implementación de la política pública y será estudiado al momento del análisis de la variable dependiente “Nivel de transformación del programa en resultados”.

Se puede observar en las narraciones de las y los implementadores que las metas son de carácter abierto y a veces incluso discrecionales. De esta forma, se identifican resultados relativos a la independencia de las mujeres y su autonomía económica, y en otros, la posibilidad de sacar a las beneficiarias de su situación de pobreza, empatando con las teorías de la política descritas antes en este apartado. Las metas, por lo tanto, se expresan en la posibilidad de “que las personas en base a la

generación de una actividad o emprendimiento, pues dejen de percibir el bono” (EO5,2021).

“Yo creo que en este momento una de las metas, era digamos, el tema de nuestros usuarios es el acceso a la educación, en eso necesitamos reducir el trabajo infantil, en eso me parece una meta, pero sin embargo somos conscientes que se ha incrementado esa vulnerabilidad de los niños”. (EO2,2021)

“son varias situaciones que se van trabajando a la par, una de ellas es la independencia de una mujer, a dejar, a dejar de ser una mujer sumisa y, y, y que viva bajo el machismo. Hay otra situación, que, por ejemplo, le decía hace rato mismo, los emprendimientos si bien ellos lo que reciben es algo poquito, pero poco a poco vamos a ir logrando y sensibilizando para que tengan la gana de producir, de ser gente productiva y dejar de ser una carga para el Estado”. (EA1,2021)

Se ha podido identificar que existe un casi nulo manejo de información sobre metas cuantitativas en la narrativa, esto no quiere decir que no existan en el diseño y en los documentos oficiales, sin embargo, parecería que no son muy claros para las y los funcionarios.

“pero hemos tenido una limitación y creo que el Estado de general tiene una limitación de formular toda una serie de estudios de evaluación de impacto sobre las políticas públicas. Es decir, digamos no tenemos en ese sentido, en el caso del ministerio no hemos formulado, porque no tenemos recursos y no es nuestra competencia, no se han formulado en general estudios de evaluación de impacto para identificar si este tipo de proyectos”. (EO1,2021)

“no tenemos desgraciadamente, en nuestra agenda no hay metas, no hay indicadores, eso tenemos que superarlo y entonces no puedes tener cómo medir y decir así partimos, y así hemos cerrado, es un vacío que tenemos, que tenemos que superar”. (EA3,2021)

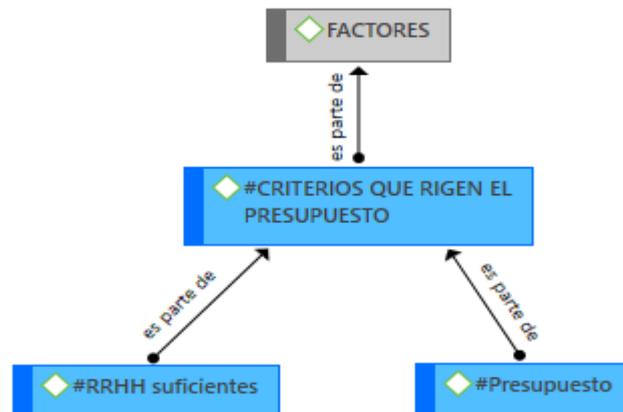
Más allá de ello, desde puestos de dirección y coordinación de las políticas relativas a la inclusión económica y Derechos Humanos, se reconoce la inexistencia de metas reales para la inclusión de las mujeres en la esfera económica, mostrando la falta de interés de la acción estatal sobre las inequidades de género.

### 3.2 Factor 2. Criterios que rigen el presupuesto para la política

La segunda dimensión de la variable Factores hace alusión a los “Criterios que rigen el presupuesto para la política pública”. De acuerdo con Subirats, (1994) y Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) los recursos materiales, que incluyen los recursos monetarios son una condición para que la implementación de la política pública sea exitosa. Los indicadores formulados para el análisis de esta dimensión son relativos al personal o recursos humanos disponibles para la realización del trabajo, y el monto de dinero o presupuesto económico disponible para la implementación. Para efectos metodológicos del estudio de esta dimensión, la red semántica explicativa es la siguiente:

**Figura 12**

*Red semántica del factor Criterios que rigen el presupuesto*



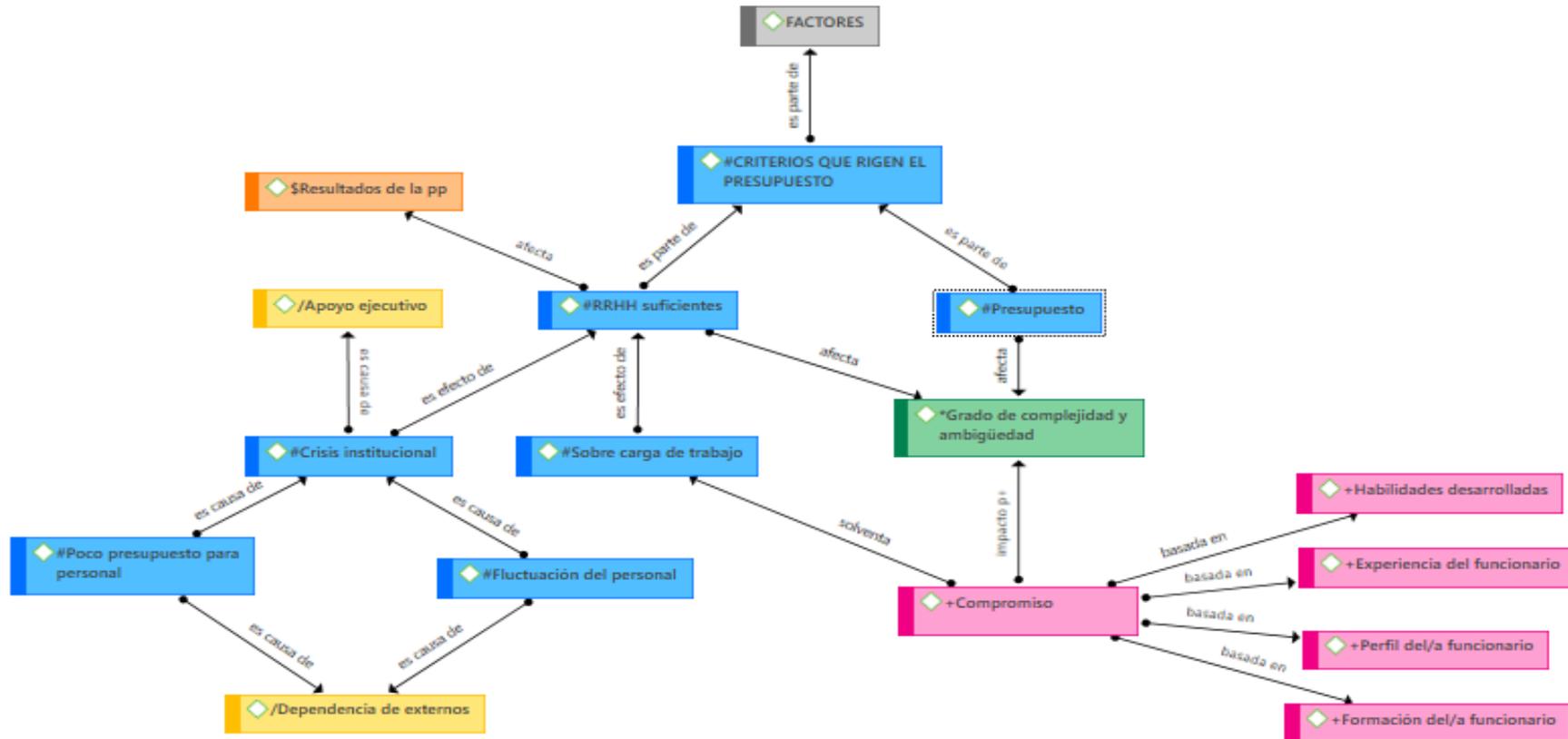
*Nota.* Elaboración propia con base en Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994).

## Recursos humanos suficientes

Seguendo a Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) contar con recursos humanos suficientes para la implementación de la política pública es una condición para la efectividad, puesto que garantiza o no las dinámicas institucionales adecuadas para lograr los objetivos y las metas. De acuerdo con estos mismos autores, uno de los principales factores que afectan la implementación es la falta de presupuesto para contar con el personal suficiente y calificado.

**Figura 13**

*Red semántica del factor Criterios que rigen el presupuesto e indicador Recursos Humanos (RRHH) suficientes*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Como se puede observar en la figura 13, del indicador denominado como Recursos Humanos suficientes (“RRHH suficientes”), devienen dos subindicadores denominados como: crisis institucional y sobre carga de trabajo. En el caso del primer subindicador, este es causado por el poco presupuesto que el Ministerio de Inclusión Económica y Social recibe del ejecutivo y que, por lo tanto, no hay fondos para ser invertidos en el rubro de personal para la implementación de la política. A esto se suma la fluctuación constante del personal que se contrata, por lo tanto, la falta de personal permanente y que desarrolle habilidades sostenidas en el proceso de implementación. En este caso, al crearse estos vacíos en temas de personal, la institución a través del personal implementador acude a otras instancias tanto públicas como privadas para solventar sus necesidades.

“Bueno, digamos que el primero en cómo es el problema, es el nivel presupuestario, o sea cuando hablamos de cómo es de problemáticas a nivel del Estado y crisis económica. Lo primero que hay es obviamente una desinstitucionalización del personal, recorte presupuestario a nivel del personal y todas las capacidades que, si bien es de ciertas personas, obviamente por lo que fluctúa el personal que cambie”. (EA3, 2021)

“cuando hay cambio de autoridades o esas personas se van, el tema queda así, entonces el tema queda con una experiencia institucionalizada y eso requiere de, primero que todo tener recursos para contratar personal, que el tema está complejo”. (EA4, 2021)

“en el 2020 hubo un, prácticamente un desmantelamiento de la subsecretaría, o sea digamos de la subsecretaría como instrumento organizacional de la política pública de inclusión económica y eso significó que se pase de casi 100 funcionarios a nivel nacional a 54”. (EO1, 2021)

“en este momento estamos justo gestionando estás, estos, estos talleres complementarios o estos talleres para que den el Ministerio de trabajo y el Ministerio de agricultura. Ya está en proceso, los entes internos aquí en el distrito Gualaceo tiene una particularidad de que, lo, al tener un personal

diríamos limitado, los programas sociales interactúan con nosotros y nos fortalecen el trabajo”. (EO2, 2021)

A la vez, estos procesos descritos se sustentan en datos reales sobre el número de implementadores que laboran en la institución y se dedican específicamente a la labor de la implementación de la política de inclusión económica. A ello se suma que el ministerio no solo trabaja sobre esta política, sino que tiene un amplio aparataje destinado también a la inclusión social y el cuidado, que según las percepciones de las y los funcionarios, son las áreas que mayor atención recibe de parte de las autoridades.

“Aquí, a la fecha únicamente yo soy el funcionario para esta actividad, no existe más funcionarios, aquí en la unidad de inclusión económica”. (EO5, 2021)

“Somos dos personas, la compañera Rosa Delgado, que ella es ingeniera comercial y mi persona, atendemos a cuatro cantones de Esmeraldas”. (EA2, 2021)

“se debería fortalecer el equipo con personas, fortalecer el equipo, uno implementando a personas que apoyen a este proceso. A pesar, de que es un proceso que no tiene, digamos la, el peso que quisiéramos dentro de la institución”. (EA1, 2021)

“las autoridades han hecho oídos sordos. Desde la jornada de planta central se ha transmitido el malestar, pero no le han tomado mucho asunto y siempre se han dedicado exclusivamente como digo al tema social, al económico lo van dejando en segundo plano, no. Lo que más se necesita es el equipo humano, mientras más personal técnico nos den las autoridades, más, se podría abarcar mejor y tener un mejor abarque con toda la población que está filtrado, para que vengan y se necesita. Entonces, es muy poco personal técnico para tantos usuarios”. (EO5, 2021)

En el caso del subindicador denominado como “Sobre carga de trabajo”, se puede identificar que las y los implementadores deben cumplir con varias actividades las cuales influyen directamente sobre su desempeño. En este caso, la ausencia de

recursos humanos y la acumulación de actividades es solventada a través de lo que ellos denominan compromiso propio.

“el tema logístico es en lo que estamos fallando, ya que, como funcionario tengo que hacer tema de escritorio, administrativos obviamente, que más, seguimiento, porque después del crédito de desarrollo humano toca hacer seguimientos a las personas a ver si acaso ellas van bien, van generando la actividad y resulta un poco, no un poco, muy difícil, tener algunas actividades para una sola persona”. (EO5, 2021)

“bueno, es difícil, la una parte, la nuestra, no, creo que si bien es cierto hemos dado y no sé si el 100% de nuestro compromiso, más bien ahí deberíamos pensar que el Estado debería de poner su parte para que, para, este, lograr ese 100%. El Estado, como le decía básicamente, lo que es técnicos, lo que es movilización, logística, esas cosas para poder avanzar de una mejor manera”. (EO9, 2021)

“Una compañera es con la que trabajamos. Entonces, al año, por ejemplo, damos alrededor de 1000-1200 créditos para emprendimientos, entonces es muy difícil dos personas poder hacer el proceso, poder hacer el seguimiento, poder apoyar. Entonces, es bastante complicado hacer lo que se tiene que hacer, pero físicamente no es posible estar con todas las personas, por eso algunas personas se nos quedan y no podemos hacer seguimientos adecuado a todas las personas”. (EO9, 2021)

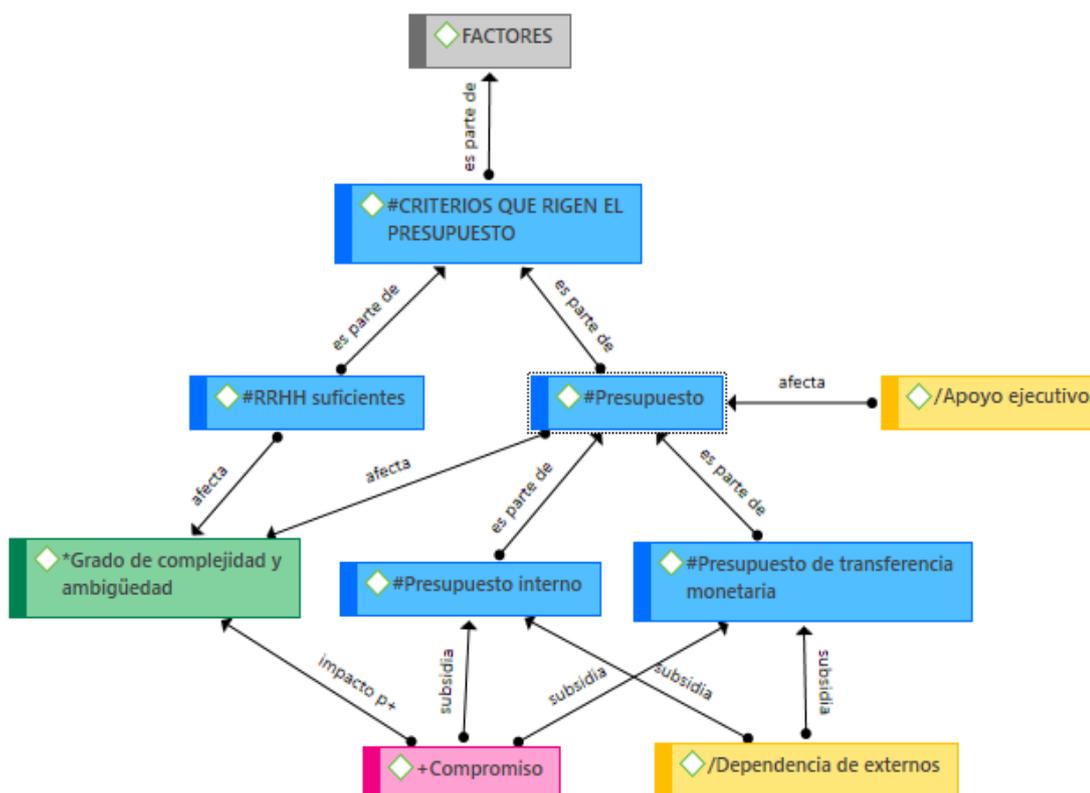
En este punto es donde el indicador “Recursos humanos suficientes” se relaciona con el indicador “Compromiso de los funcionarios”, pues ellos subsidiarían el presupuesto ausente para la implementación a través de su dedicación comprometida basada en la experiencia propia, habilidades, su perfil y formación. De manera clara, se demuestra cómo la insuficiencia de recursos humanos afecta a la dimensión “Complejidad y ambigüedad de la política”, pues en el proceso este indicador aparece como una problemática compleja de solucionar sin el apoyo del ejecutivo, quien es responsable de la asignación presupuestaria.

## Presupuesto

El segundo indicador de la dimensión es el “Presupuesto”, hace referencia a los recursos materiales disponibles para la adecuada implementación de la política pública (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994). Entre los recursos materiales podemos tomar en cuenta tanto el presupuesto monetario, al igual que, la infraestructura necesaria para el proceso.

**Figura 14**

*Red semántica del factor Criterios que rigen el presupuesto e indicador Presupuesto*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

El indicador se divide en dos subindicadores para profundizar en el análisis, estos son “Presupuesto interno” y “Presupuesto de transferencia monetaria”. En el

caso del presupuesto interno, es notorio como las responsabilidades son asumidas en su mayoría por parte de las y los funcionarios. Los gastos en transporte, comunicación y logística son subvencionados por quienes implementan la política pública y esto es leído por parte de las autoridades como una potencialidad, antes que como un factor negativo.

“bien, el presupuesto es un instrumento importantísimo de la política pública, no es el único, no es el único instrumento y cuando hay compromiso y capital social y ganas de hacerlo se pueden hacer muchas cosas más allá del presupuesto”. (EO1, 2021)

“El tema de comunicación, el dinero es mío porque es mío, como tal, porque únicamente el MIES tiene teléfono fijo y yo cuento con celular, toca uno mismo del bolsillo de uno, pues contratar un plan y poder llamar a las personas que en general tienen el fondo, en cuanto a movilización, en cuanto a movilización para ferias, para seguimiento, para otras actividades. Al momento estaba, estaba como le digo, estaba presupuestado, pero hasta la fecha, la cédula presupuestaria que garantiza que el dinero va a ser efectivo”. (EO5,2021)

Sobre el presupuesto destinado para la implementación de la política, se observa que ha sufrido una disminución del 87%, al menos en la unidad de inclusión económica de la Zona 6 (de 38000 USD a 5142 USD), realidad que podría ser la misma en varias provincias, sino en todas. La justificación para estos procesos de disminución presupuestaria es la falta de inversión, por lo tanto, la existencia de un sobrante en la partida presupuestaria.

“en la unidad concentrada zonal, el año anterior teníamos 38000 dólares de presupuesto para nosotros. Con los 38000 dólares nosotros teníamos para contratar desde movilización para el equipo técnico para que vaya a territorio, desde a más de estos acuerdos interinstitucionales que le decía para la fase uno. Nosotros pagábamos para la escuela de inclusión económica fase dos, a cursos en diferentes temas, gastronomía, panadería, repostería, marketing, electricidad, etc, etc; para nuestros usuarios. Es decir, para fortalecer sus

capacidades. Entonces, para este año tenemos 5142 dólares para 2021". (EO7, 2021)

"al haber tenido la pandemia el año anterior, como todo se cerró, algunas actividades no se pudieron realizar, ejemplo, los cursos que le estoy realizando son presenciales, jamás le podría hacer gastronomía, repostería, o sea no va, no tendría el éxito que nosotros necesitamos. Por lo tanto, ya no pudiésemos, ya no se pudo contratar para el resto del año y por lo tanto, quedo un presupuesto". (EO7, 2021)

Otro factor referente al presupuesto y que llama mucho la atención es la diferenciación entre la destinación presupuestaria a Inclusión Económica e Inclusión Social, las cuales son las dos ramas de acción del Ministerio. En este caso, y de manera muy notoria las y los implementadores evidencian cómo la división de Inclusión Económica no posee las mismas condiciones de apoyo político y económico, y esto impacta de manera directa en la gestión de las y los implementadores.

"la mayor parte del recurso está, como se dice la palabra, bueno, están dedicados al tema social. El tema social se basa en ver la comodidad de la persona, siempre se va a ir el técnico, va a ir a ver cómo está la situación, pero en lo económico está negado. Yo haría lo contrario, sí, en el tema económico y ampliaría el trabajo, ya que con trabajo las personas podrían salir por sí solas y no tendrían que estar necesitando de asistencia social". (EO5, 2021)

"Para las actividades tenemos, el año pasado y el anterior, tenemos este, se nos asignaban para las ferias, porque son ferias grandes donde necesitamos difundir y todo, nos asignaban 7000-8000 dólares, pero tenemos tiempo que no nos asignan recursos y tenemos que hacer autogestión y en muchos de los casos tenemos que poner de nuestro sueldo". (EA2, 2021)

Se podría decir que la implementación de la política pública permea la vida de los funcionarios, y se solventa sobre todo en su compromiso, pues su propia gestión transversaliza sus intereses y proyecciones a futuro. Es por ello, que invierten en la implementación, gastan de su propio bolsillo para poder generar resultados. El Estado

y su objetivo de inclusión económica es, por lo tanto, subvencionado por las y los implementadores.

“¿Cuál es la creatividad de los técnicos? En este caso, qué hacemos, a más de esos acuerdos interinstitucionales con las relaciones que se tienen con las universidades, con la policía nacional, etc., Nosotros, ahí a ellos les pedimos movilización, a ellos que, este, puedan ayudarnos con esos otros cursos, pero que ya no nos cobren que sea más bien corresponsabilidad de ellos”. (EO7, 2021)

En el caso del subindicador denominado como presupuesto de transferencia monetaria, se puede identificar que tanto las autoridades y los implementadores identifican un déficit para la cobertura, esto en contraste con las potencialidades que podrían poseer para tener mejores resultados, si se contara con más presupuesto.

“el presupuesto de inclusión económica, si digamos de acuerdo a nuestros cálculos debería de al menos ser de unos \$5.000.000 al año para sacar de la pobreza a 10000 personas por año (...) No, o sea, eso es un sueño, por eso digo de 0 a \$600.000 es un gran avance. El otro gran avance sería de pasar \$600000 a \$500.0000, digamos con \$600.000 estamos sacando un millón, no, estamos sacando 1.200 núcleos familiares de la pobreza”. (EO1, 2021)

“Para las actividades tenemos, el año pasado y el anterior, tenemos este, se nos asignaban para las ferias, porque son ferias grandes donde necesitamos difundir y todo, nos asignaban 7000-8000 dólares, pero tenemos tiempo que no nos asignan recursos y tenemos que hacer autogestión y en muchos de los casos tenemos que poner de nuestro sueldo”. (EA2, 2021)

Como se puede observar, el tema presupuestario es un factor que está presente en todo el proceso de la implementación y que afecta directamente en su realización efectiva en varios niveles: recursos humanos, presupuesto interno institucional, y presupuesto para las transferencias monetarias.

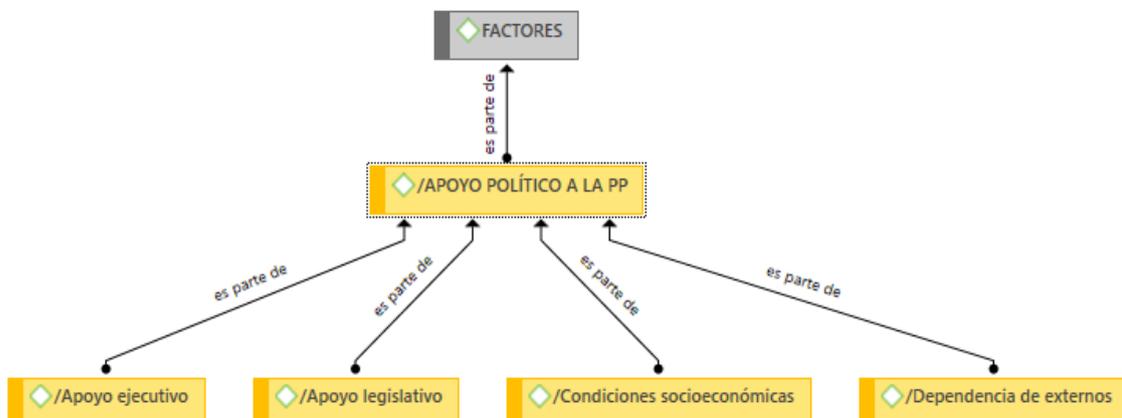
### 3.3 Factor 3. Apoyo político a la política pública

La tercera dimensión de la variable Factores que influyen en la implementación se denomina “Apoyo político a la política pública”. Esta dimensión es caracterizada por Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) como una variable no normativa, puesto que tiene que ver con las condiciones de soporte que brinda el ejecutivo y el legislativo a la implementación. Al mismo tiempo, se identifica la importancia de las condiciones y transformaciones socioeconómicas como factores influyentes en el proceso de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981).

De esta propuesta teórica devienen los indicadores de la dimensión: apoyo ejecutivo, apoyo legislativo y condiciones socioeconómicas. Además, a partir del análisis desarrollado y con base en los elementos narrativos de las y los implementadores, se ha agregado un indicador denominado como dependencia de externos. Este último hace alusión al apoyo que reciben los procesos de implementación de entes públicos y privados y que aportan de manera significativa en el adecuado desarrollo de actividades dentro de su planificación. La dependencia de externos es un indicador que permite además identificar cuáles son los otros actores que están interviniendo en la implementación de manera coordinada con el ente rector de la política pública.

**Figura 15**

*Red semántica del factor Apoyo político a la política pública*



*Nota.* Elaboración propia con base en Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

## Apoyo ejecutivo

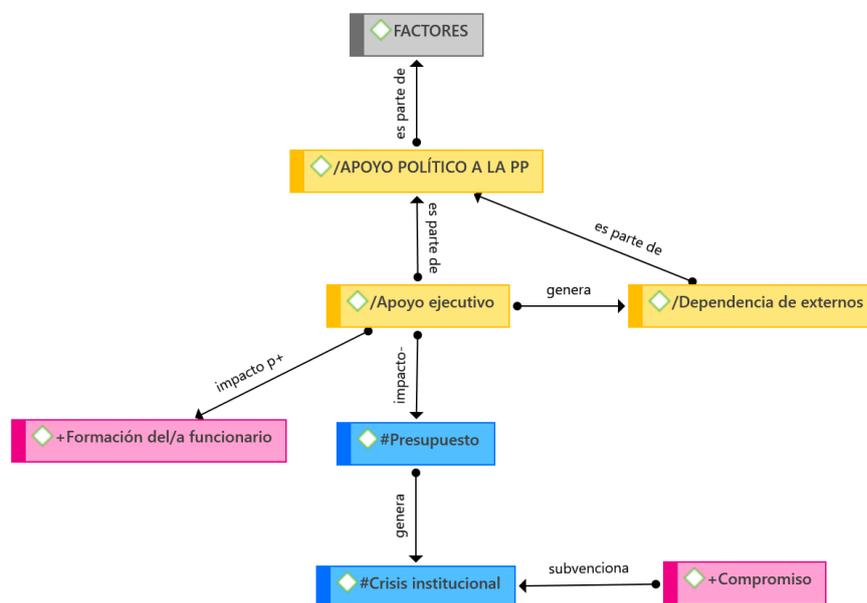
El primer indicador de la dimensión se refiere al “Apoyo ejecutivo” que recibe la política pública, esto en palabras de Sabatier y Mazmanian (1981) al igual que Subirats (1994), tiene que ver con cómo el poder Ejecutivo brinda las condiciones para que la política pública pueda ser implementada y cumpla con su cometido. En este caso, el poder ejecutivo debe ser entendido como el tomador de decisiones en un marco administrativo e institucional como es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que forma parte del Estado central y la autoridad a cargo de la toma de decisiones.

Al analizar la información, se puede identificar que el apoyo recibido por parte del ejecutivo está relacionado con la formación constante a las y los funcionarios. Entre algunos de los temas más relevantes se pueden mencionar la formación recibida en temas de economía social y solidaria, además de los relativos a su trabajo en el ámbito de la inclusión económica; “Talleres, sí, sí, taller, nos han hecho talleres que nos hemos ido a Quito, todo así lo que es economía popular y solidaria, si se ha recibido certificados y todo” (EO6, 2021).

“Esto ayuda a que las mujeres sean autónomas y que tengan independencia y puedan salir adelante por sí solas. Tenemos también, implementación de políticas públicas para desarrollo local en el marco de economía popular y solidaria, algunos talleres. En realidad, a nosotros siempre nos están capacitando”. (EA1, 2021)

**Figura 16**

*Red semántica del factor Apoyo político a la política pública e indicador Apoyo Ejecutivo*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Por otro lado, cuando se habla de la falta de apoyo del ejecutivo, se puede observar varios componentes que desde la visión del funcionariado necesitan más atención. Este es el caso del presupuesto interno destinado a la contratación de más personal, presupuesto para mejorar la intervención por parte de las y los funcionarios y presupuesto para las transferencias monetarias. Estas necesidades institucionales, como ya se vio en el apartado referente a Presupuestos, están enmarcadas en la insuficiente atención que se brinda a la Inclusión Económica en comparación con la Inclusión Social dentro del Ministerio. Como efecto, se puede observar un camino hacia una crisis institucional que se basa en la insuficiente capacidad económica, política y técnica de parte del ejecutivo; “pero en cambio no tenemos ese apoyo, no tenemos ese apoyo, y eso nos frustra a veces de trabajar, porque hablamos, hablamos, pero nadie nos hace caso” (EA2, 2021).

“de lo que conocemos un poco la situación es similar en todas las provincias, entonces esa deficiencia de presupuesto para poder, este, de una mejor

forma. Por ejemplo, tenemos el compromiso de realizar ferias, pero para las ferias necesitamos de recursos económicos, para realizar las carpas, pero no tenemos el recurso, pero nosotros nos apoyamos, cuando hay la posibilidad si nos han apoyado”. (EO9, 2021)

Finalmente, la falta de apoyo del ejecutivo trae consigo la sobrecarga de trabajo a las y los funcionarios que es solventada a través de discursos de compromiso hacia la labor que realizan, y la dependencia de externos para solventar las necesidades a través de la cooperación de otras instituciones públicas y privadas.

#### Apoyo legislativo

Siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1981) el apoyo legislativo hacia el organismo implementador, a través de la formulación de normas, están directamente relacionados con la mejora de los procesos de implementación. Sin embargo, como se observó en el apartado destinado a la revisión de hallazgos descriptivos y específicamente cuando se analiza el enraizamiento de los códigos, el indicador “Apoyo legislativo” no es parte de la narrativa de las y los funcionarios. La ausencia de información podría ser sinónimo de desconocimiento o incluso de la desconexión entre el poder legislativo, órgano promovente de la creación de políticas públicas, con la institucionalidad implementadora de las políticas públicas.

Incluso, desde las autoridades ministeriales no se ha podido obtener información más allá de la creación y puesta en marcha de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Ecuador. Ley, que en el mejor de los casos debería permear toda la intervención pública y particularmente la implementación de las políticas de inclusión, que tienen como principales beneficiarias a las mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema.

“en el marco de la Ley para Erradicar la Violencia contra la mujer, implementaron el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que tiene como misión articular todos los organismos e instituciones, con el objetivo de elaborar planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y erradicar la violencia contra

las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación de las víctimas”. (EO10, 2021)

Es evidente, por lo tanto, que no existe apoyo legislativo dirigido a la implementación de la política pública de inclusión económica, y esto se manifiesta a partir de una ausencia discursiva sobre esta temática. No se conocen las leyes que respaldan la acción estatal, solamente las planificaciones a nivel institucional. Por consiguiente, la falta de apoyo legislativo impacta de manera directa en esta dimensión, debido a que no existe regulación que apoye específicamente a las mujeres beneficiarias de la política, en su calidad de emprendedoras para su incursión en el mercado nacional. Es por ello, que como lo explican los implementadores, las mujeres no ingresan sus productos al mercado en igualdad de condiciones. Esto produce una sobredemanda que no puede ser cubierta por ellas, por lo que los potenciales compradores adquieren los productos desde otros proveedores.

“ese mercado para los emprendedores que es lo que está en este momento faltando, o se requiere fortalecer y el acompañamiento técnico de otras instituciones para el emprendedor. Eso es lo que nos estaría faltando porque el MIES”. (EO2, 2021)

“Está generando conversaciones con las personas que están, en la mayor parte de ellas están en la región que están generando, en este caso la empresa Supermaxi, mejor dicho, La Favorita. En este caso, para que no existen intermediarios, sí, pero requiere de un gran capital humano y económico por el hecho de que las personas de Chical están prestas a cumplir la demanda de producto, pero se hace un poco difícil la realización del producto, sí. Entonces, eso conviene también porque hay personas que dicen, que sí, sí, sí quiero, me interesa la situación, pero no hay el compromiso necesario para que ellas cumplan mes a mes con el cupo que La Favorita solicita”. (EO5, 2021)

#### Condiciones socioeconómicas

Siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) es importante el estudio del contexto político, económico y legal de las acciones. En este caso, Sabatier

(1994) pone énfasis en indicadores ligados a los factores ambientales, es decir externos a los sujetos que implementan. Uno de estos indicadores son los cambios que se pueden identificar en las condiciones socioeconómicas, las cuales impactan en el apoyo de grupos de poder y podrían subvertir la teoría causal de la política.

Como se puede observar en la Figura 17, la crisis derivada de la pandemia por COVID-19, fue quizá el elemento que más impactó en los cambios en el nivel socioeconómico, esto debido a las transformaciones que debieron afrontar el personal implementador y las beneficiarias de la política al momento de adaptarse a las nuevas circunstancias. Esto se suma a la crisis económica que los Estados soportaron sobre todo durante el año 2020, por la paralización de actividades productivas y el redireccionamiento de los presupuestos al sector de la salud.

“desde el año anterior estamos tratando de fortalecer lo que es, eh, el liderazgo en mujeres, pero no, todavía no tenemos esa confianza por la pandemia, por lo que le contaba hace rato. Nos tiene limitadas porque nuestras actividades son de manera presencial, hay gente, usuarios de nuestros servicios que ni siquiera tienen señal de teléfono, se me ocurre lo que es Guangras, la Monja, lo que es por allá, es decir, Ingapirca, no hay, no hay señal de teléfono”. (EA1, 2021)

“Realmente en el 2020 se realizaron ferias, pero ahora de acuerdo a los alineamientos sanitarios dependemos de las autorizaciones municipales, los gobiernos locales tienen la potestad de autorizar o no todas estas aglomeraciones que hasta el momento están suspendidas”. (EO2,2021)

Es notorio que la tecnología se presenta como alternativa de comunicación con las beneficiarias, dentro de la misma institución y además con actores externos, siendo este un componente clave en la implementación de la política pública en medio de la crisis. Se puede notar que, a pesar de ser la tecnología un potenciador de relaciones, por las condiciones económicas, sociales y territoriales de las beneficiarias, a veces incluso puede convertirse en una barrera para el acceso a los beneficios.

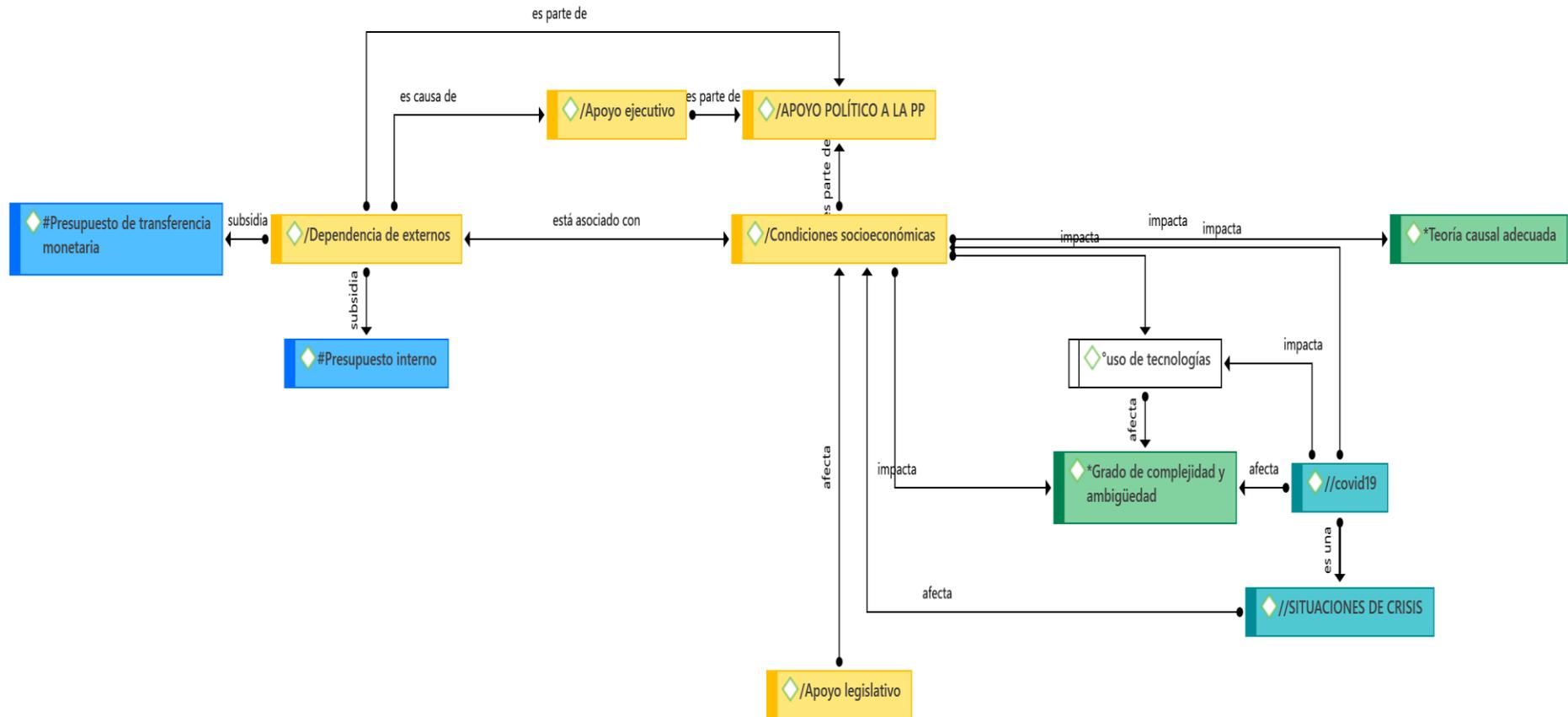
Otro de los elementos que se hace presente con relación a este indicador, es el relativo al apoyo por parte del Ejecutivo, el cual va de la mano con la ausencia

presupuestaria para la Inclusión Económica dentro del Ministerio. En este caso, el apoyo del Ejecutivo se ve disminuido en el contexto del COVID-19. Lo cual, se evidencia como se veía en el apartado dedicado a la dimensión “Criterios que rigen el presupuesto de la Política Pública”, en la disminución del personal, gastos internos y en las transferencias monetarias. A su vez, este bajo o nulo nivel de apoyo del Ejecutivo deviene en la dependencia de actores externos públicos y privados para solventar las necesidades en el proceso de implementación, aunque en este contexto, también por la crisis, disminuye su aporte y por lo tanto la calidad del apoyo no es la mejor.

Finalmente, se puede observar cómo el indicador impacta en el indicador Teoría Causal de la Política, puesto que cambios rotundos en el contexto socioeconómico ponen a prueba la creatividad de los implementadores y de la institución. Uno de estos cambios visibles son las alternativas a la presencialidad para el desarrollo de actividades con las beneficiarias, estas en contraste con las estrategias anteriores como los talleres presenciales, ferias y reuniones, que han sido mediadas por el uso de tecnologías de la comunicación. Así también, ante las crisis económicas que el Estado ha afrontado, las estrategias de gestión propia de los implementadores y el rol subvencionador asumido por actores privados y públicos externos, han aportado al proceso. Sin embargo, estas son muestras de cómo el ambiente económico, social y sanitario han impactado en la realización de la política pública de inclusión económica.

**Figura 17**

*Red semántica del factor Apoyo Político a la Política Pública e indicador Condiciones socioeconómicas*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

## Dependencia de externos

Este indicador hace alusión a la presencia de los actores externos a la implementación de la política y que, sin embargo, juegan un papel fundamental en este proceso. Para Muller (2002) estos actores son el sector privado, los gremios, organizaciones, ONG, etc., que juegan un rol fundamental al momento de coordinar acciones. Empero, estos actores externos también pueden tener un rol más complejo que el de la coordinación, pudiendo aparecer como actores que cuentan con información, procesos o presupuestos que, en comparación con la institucionalidad pública, representan capitales importantes, y por ello podrían generar dependencia hacia sí al momento de la implementación.

En la Figura 18 se puede observar cómo a partir del indicador “Dependencia de externos” aparecen subindicadores por tipo de dependencia, estos son producto del análisis de la información con base en las narrativas de las y los implementadores.

En el caso del subindicador denominado como “dependencia de información” este se refiere a la incapacidad de generación propia de bases de datos para la identificación de beneficiarias de las prestaciones del Estado por parte del Ministerio de Inclusión Económica y su equipo de implementadores. En este caso, la dependencia se da con la instancia denominada como Unidad de Registro Social, la cual genera los datos que luego son usados como base para la implementación de la política pública.

“las encuestas que se realizan en el registro social, normalmente la gente tiene la idea de que el MIES es el que da el fondo para los bonos, pero lamentablemente no, nosotros partimos de una base que nos otorga el registro social. El registro social es una entidad aparte del MIES y son ellos los que se encuentran encargados de realizar estas encuestas en territorio. Estas encuestas son tabuladas y estas nos brindan un porcentaje, ese puntaje es el que determina si la persona es o no beneficiaria del bono de desarrollo humano”. (EA1,2021)

“a través de una, de un informe socioeconómico que realiza la unidad del registro social, se visita a las familias en las casas y este informe determina si un núcleo familiar vive en condiciones de pobreza, pobreza extrema o simplemente no vive en pobreza. Entonces, una vez que se hace esa visita,

todas las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema vienen a ser parte de la población que atiende el MIES". (EO7, 2021)

"básicamente contar con una base datos que no se límite o una encuesta que permita incorporar a las personas que pueden excluir. Ya sabe, a veces hay familias que en la base de datos indican que no tienen acceso a los servicios básicos, pero en la realidad no, no hay ningún ingreso. Entonces, esa base de datos es la primera que hay que institucionalizar, es decir, que se centralice para que se pueda trabajar a nivel territorial, porque esa es una de las mayores dificultades que tiene la población de acceder a estos servicios de transferencias monetarias porque no depende del MIES". (EO2, 2021)

La falta de autonomía en la generación de información y por ende en la identificación de beneficiarios, deviene en que la instancia implementadora de la política de inclusión no sea capaz de diseñar herramientas metodológicas de acuerdo con sus objetivos e intereses para la generación de un catastro. La definición de variables sociales y económicas, están por lo tanto predefinidas, y esto minimiza el rango de acción y decisión de las y los funcionarios ante su discrecionalidad profesional.

El subindicador denominado como "Dependencia de conocimientos" tiene que ver con procesos tanto de coordinación como de dependencia con otras instituciones públicas y privadas. Se puede observar que los implementadores buscan el apoyo para la formación de las beneficiarias desde instancias como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Trabajo, Servicio de Rentas Internas, Universidades e Institutos públicos y privados y entidades financieras como las Cooperativas de Ahorro y Crédito. La cooperación desde estos actores externos va ligada a la formación de las beneficiarias en temas de producción agroganadera, derechos laborales, deberes fiscales, perfeccionamiento de técnicas productivas y formación financiera. En el discurso de las y los entrevistados, se puede identificar que estos y varios temas más, no son manejados por el personal de la institución encargada de la implementación y es por ello que no pueden dar asesorías directas a las beneficiarias, por lo tanto, se depende de estas otras instancias para solventar este vacío de conocimientos.

“se deriva al instituto de economía popular y solidaria, esta para que continúen con procesos de capacitación o al SECAP o inclusive universidades. En los casos de que, tenemos en el caso del MIES tenemos convenios de cooperación, entonces eso por dar un ejemplo del tema de, de los instrumentos que hay para el fortalecimiento de capacidades”. (EO1, 2021)

“trabajamos con el MAG que tiene que cumplir dos roles, el un rol es apoyarnos en la fase dos si es que tenemos un grupo de personas que quieren criar pollos, ellos tienen que darnos el asesoramiento y capacitaciones a las personas, todo lo que es agricultura y todo lo que es veterinaria, crianza de animales menores, esa es la una parte. Y la otra parte es que, después de un mes que la persona recibe el crédito recibe una visita de nosotros. Ahí, identificamos si es que la persona esta requiriendo un asesoramiento técnico específico. Si requiere un asesoramiento técnico específico dependiendo de que parroquia vive la señora, un técnico del MAG tiene que irse a la casa de la señora para ver qué pasa con la vaca que esta enferma, qué pasa con los pollos, con los cuyes; qué pasa con su producción y le da todo el asesoramiento técnico”. (EO7, 2021)

“Sí, se complementa el trabajo, fortalece todo. Lo ideal sería tener un equipo mucho más amplio, podríamos contar también con un médico veterinario para poder abastecer a la gente en esos aspectos, no. Por eso tenemos que recurrir siempre a los aliados estratégicos, que son los ministerios, no, estaría fortaleciendo con la capacidad técnica”. (EO4,2021)

En este punto se puede debatir si lo que se realiza por parte del Ministerio de Inclusión es coordinación o llega a la dependencia, pues no se han desarrollado habilidades hacia dentro para solventar estas relaciones, sino que se mantiene en el tiempo la cooperación/dependencia con otras instancias.

“El Jardín Azuayo es una entidad financiera que tiene algunos, que aparte de ser una entidad bancaria financiera, tiene algunas cuestiones, tienen convenios con la Universidad Politécnica Salesiana, antes con la UNAE, en

base a eso tiene la formación de escuelas de capacitación y formación”.

(EA1,2021)

El tercer subindicador tiene que ver con la “Dependencia de presupuesto para la transferencia monetaria” y hace referencia a que la institución implementadora no tiene la competencia para entregar directamente los montos relativos a la transferencia monetaria. Es decir, las beneficiarias deben asistir a otras instituciones como el Banco del Ecuador (BanEcuador) para poder realizar su trámite de depósito, y en paralelo, llevar el proceso de formación y calificación para el crédito de desarrollo humano en el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Esto limita de varias maneras el cumplimiento de las tareas de las y los implementadores, pues no tienen el control o información sobre la entrega y cobro de los rubros, tampoco son corresponsables con la inclusión financiera, pues funciona solamente como una instancia puente.

Un cuarto subindicador se denomina “Dependencia de espacios y logística” el cual aparece de manera débil en el relato, y que, sin embargo, se hace más presente a medida que la crisis sanitaria del COVID-19 se vuelve una realidad en la gestión de los implementadores. Se identifica este tipo de dependencia a partir de la ausencia de espacios propios para desarrollar las capacitaciones a las beneficiarias. Del mismo modo, la falta de insumos para capacitaciones, lo cual es solventado por las instancias externas que subvencionan. También, se observa que existen instalaciones e incluso implementos para la formación de las beneficiarias, esto de manera aislada en uno de los territorios, y que no son usados por el ministerio, debido a que no cuentan con los permisos por parte de las autoridades nacionales.

“los instrumentos que hay para el fortalecimiento de capacidades, de igual forma hay instrumentos para el acceso a mercados, ferias presenciales, hay ferias virtuales, catálogos virtuales, catálogos digitales, todo lo que denominamos producción productiva”. (EO1, 2021)

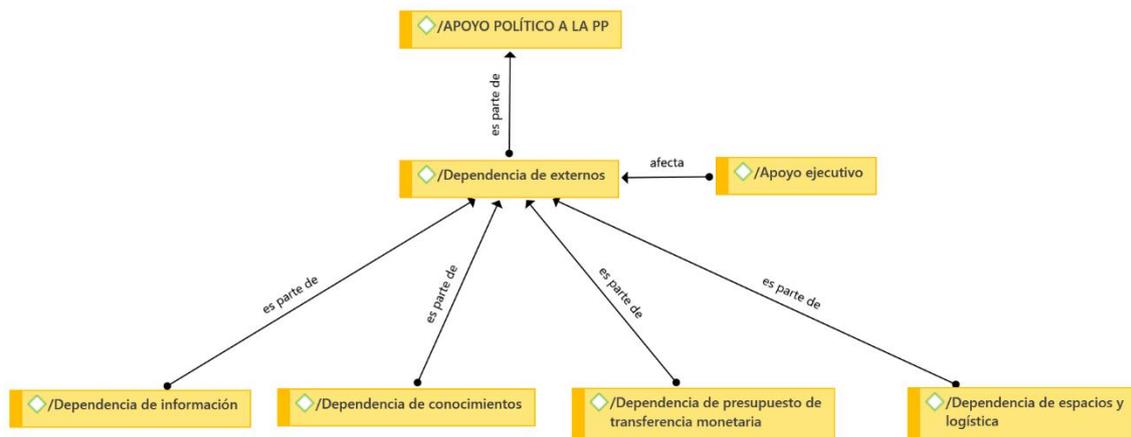
“en Esmeraldas queríamos montar un centro de inclusión económica, pero tenemos el local. Y yo decía por qué aquí mismo no hacemos la escuela de capacitación, por qué aquí mismo, no, tenemos maquinarias y si queremos enseñar panadería, tenemos todo, todo. En muchos de los casos, aquí mismo hay congeladores, refrigeradoras que antes era de los CDI, pero en cambio no

tenemos ese apoyo, no tenemos ese apoyo y eso nos frustra a veces de trabajar, porque hablamos, hablamos, pero nadie nos hace caso”. (EA2, 2021)

Finalmente, sobre este mismo subindicador, se puede observar que el COVID-19 afecta al momento de realizar las gestiones para los usos de los espacios por temas relativos a las normas de bioseguridad ante el avance de la pandemia. Esta realidad, sería una de las más complejas, pues al llevar una dinámica de trabajo siempre presencial y en espacios cerrados, aunque estos no fueran propios, los implementadores debieron adaptarse a la nueva normalidad y contar con alternativas en su mayoría tecnológicas para brindar sus servicios.

### Figura 18

Red semántica del factor Apoyo Político a la Política Pública e indicador Dependencia de Externos



Nota. Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

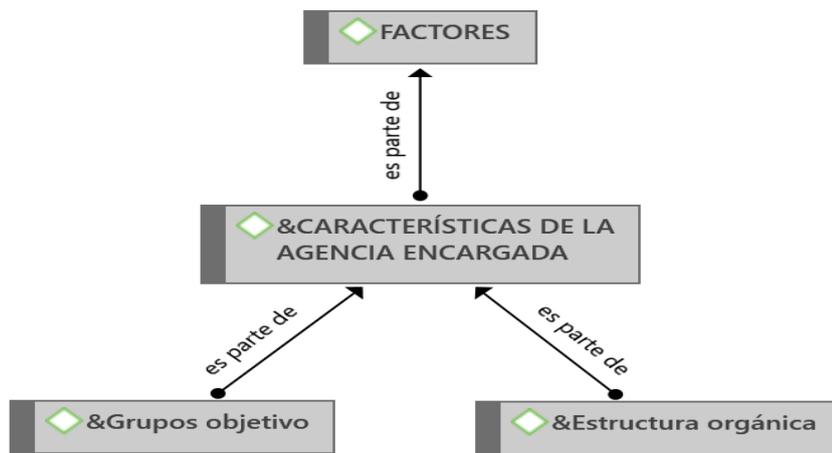
### 3.4 Factor 4. Características de la agencia encargada

La cuarta dimensión de la variable Factores que influyen en la implementación de una política pública se denomina “Características de la agencia encargada” los cuales para Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) son elementos condicionantes de los programas y pueden asegurar o impedir los

procesos de implementación. Esta dimensión se compone de dos indicadores denominados como “Estructuras legalmente establecidas del grupo objetivo” y “Estructuras legalmente establecidas intra-organización”, los cuales se codificaron como “Grupos objetivo” y “Estructura orgánica” respectivamente.

**Figura 19**

*Red semántica del factor Características de la agencia encargada*



Nota. Elaboración propia con base en Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994) y Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

### Estructuras legalmente establecidas del grupo objetivo

Al referirnos a las estructuras de los Grupos objetivo, Sabatier y Mazmanian (1981) al igual que Subirats (1994) entienden a estos como la definición clara de la población sobre la cual se va a intervenir con la política pública. En este caso y para fines de esta investigación, se identifica en la narrativa de las y los entrevistados dicha estructura y caracterización del grupo objetivo.

Se puede observar que los implementadores reconocen el proceso a partir del cual se determina si pueden o no ser beneficiarias las personas que son parte del registro social, además, de un perfil básico de las beneficiarias.

“la unidad del registro social visita a las familias en las casas y este informe determina si un núcleo familiar vive en condiciones de pobreza, pobreza

extrema o simplemente no vive en pobreza. Entonces, una vez que se hace esa visita, todas las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema vienen a ser parte de la población que atiende el MIES”. (EO7, 2021)

En este caso se percibe que son mujeres en situación de pobreza extrema, analfabeta, de territorios rurales, de edades entre 20 y 75 años. Profundizando un poco más el análisis, la población objetivo se dedica generalmente a la agricultura y ganadería, esto se relaciona directamente con las actividades a las cuales se dedican posterior a recibir el Crédito de Desarrollo Humano “Son gente que, en estos sectores son mayoría personas analfabetas” (EA1, 2021).

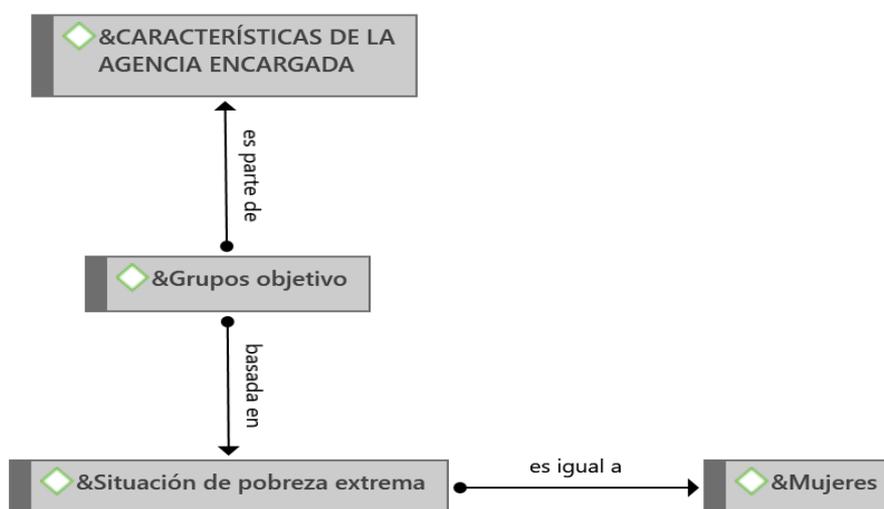
“la mayor parte de usuarios o usuarias en este caso pues son de sexo femenino, sí, son mujeres, en este caso madres solteras que solicitan el crédito del bono, digamos que en un porcentaje el 5% y bajando son del, son de sexo masculino, pues y el 95% y aumentando son del sexo femenino”. (EO5, 2021)

“la mayoría de emprendimientos, emprendimientos, más han sido con respecto al tema de animales, o sea de especies menores, ya que, comprende por ejemplo crianza de pollos, crianza de cuyes [...] en pocos casos era agricultura, por ejemplo, comprendía todo lo que es hortalizas y verduras”. (EO6, 2021)

Aquí notoriamente se enlaza el indicador; Grupos objetivo de la dimensión Características de la Agencia encargada con la Dimensión Teoría Causal de la Política Pública y su subindicador Teoría Economicista de la Política Pública. Esta relación se manifiesta a partir de la extensión de estas actividades que se pueden considerar como de subsistencia, cotidianas y familiares, en emprendimientos; aprovechando la producción primaria basada en la división sexual del trabajo, evidenciada en el trabajo reproductivo y de cuidados dentro de los hogares.

**Figura 20**

*Red semántica del indicador Grupos objetivo de la dimensión  
Características de la agencia encargada*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

#### Estructura legalmente establecida de intra-organización

El segundo indicador denominado como Estructuras legalmente establecidas intra-organización o Estructura orgánica son definidas por Sabatier y Mazmanian (1981) al igual que Subirats (1994) como las estructuras jerárquicas de la instancia implementadora. Esta definición se basa en el modelo Top Down, en el cual se rige la efectividad de la implementación de acuerdo con la estructura organizacional y su funcionalidad en línea vertical.

Siguiendo el organigrama del Ministerio de Inclusión Económica y Social, la máxima autoridad es el Ministro/a, quien forma parte del Gabinete del Ejecutivo. El segundo lugar jerárquico ocupa el viceministro/a. En un tercer lugar está el subsecretario de Inclusión Económica. "Todas estas autoridades están en la jurisdicción central del ejecutivo, es decir, en la capital de la república del Ecuador, Quito" (EO1, 2021).

En el nivel desconcentrado, se ubican los Directores/as Zonales, recordemos que en Ecuador hay 10 zonas de planificación, por lo tanto, en todo el país hay 10 Directores/as en este nivel político-administrativo. En un nivel territorial, se encuentran los responsables a nivel de distrito, y cada distrito incluye una provincia. Finalmente, los implementadores directos de la política pública en los territorios son los Técnicos o Analistas de inclusión económica en cada provincia (EO1, 2021). De estos últimos, se ha identificado, de acuerdo con la información recolectada, que mínimo hay un técnico y máximo dos técnicos por provincia. Por lo tanto, se promedia que en el país hay al menos 24 personas encargadas directamente de la implementación de la política pública de inclusión económica, “son dos compañeras mujeres que están a cargo de la unidad de inclusión económica en Azogues” (EA1, 2021); “aquí a la fecha únicamente yo soy el funcionario para esta actividad, si, no existe más funcionarios aquí en la unidad de inclusión económica” (EO5, 2021).

De acuerdo con las dinámicas jerárquicas que se manejan dentro de la institución, las decisiones relativas a las capacitaciones y visitas al territorio son planificadas por los técnicos de manera semanal, estas propuestas son presentadas a nivel provincial para ser aceptadas por la autoridad responsable. En el caso de la planificación distrital y zonal, estas deben ser enviadas a Quito para que se aprueben a nivel central por parte de la Subsecretaría de Inclusión Económica, “la planificación se pasa de la unidad al administrativo y a el director, cuando ve toda la planificación, lo acepta” (EA1, 2021); “eso sí no tenemos problemas, porque nosotros hablamos directamente, inclusión económica está en... Nuestro jefe inmediato es el director distrital y nosotros coordinamos eso rápido” (EA2, 2021).

“El coordinador zonal tiene que autorizarnos a salir, igualmente a él se le informa el cronograma de actividades que se tiene que cumplir, eh, que están programados, horas programadas para poder también, este, tener el apoyo del coordinador, este sería a nivel jerárquico”. (EO4, 2021)

Los implementadores manejan rangos de discrecionalidad en cuanto a sus decisiones, como por ejemplo el tiempo destinado a las visitas y los días que las realizarán. En cuanto al presupuesto para gastos de movilización, generalmente deben pedir autorización a las autoridades distritales para poder realizar las actividades

planificadas, a excepción de las provincias más centrales como Azuay, Pichincha y Guayas, en las provincias más pequeñas no se cuenta con automotores, ni presupuesto.

“Pues bueno, ahí tenemos la directora, nuestra jefa máxima de Zamora, a ella le pedíamos la autorización. Bueno, primero se presenta la planificación de las actividades que se va hacer en la semana, en el mes. Después de eso, se aprueba y la directora nos autoriza la movilización, cuando tiene la, el, el MIES tiene el vehículo para movilizarnos, nos prestan para poder movilizarnos, pero cuando no tenemos el vehículo tenemos que buscar por nuestros propios medios y movilizarnos”. (EO9, 2021)

Sobre la distribución de las jerarquías por género, es notoria la ausencia de mujeres en los espacios tanto de dirección como en los niveles técnicos. Como se pudo observar en la Tabla 5, solamente 4 de las 14 personas entrevistadas, son mujeres. Del nivel directivo, se identifican 5 hombres en los altos cargos: dos Subsecretarios, Responsable Zonal, Director Regional; ninguna mujer forma parte de la cúpula. En el caso del personal a nivel técnico o denominado también como analistas de Inclusión Económica, se observa que la distribución por sexo es irregular. Solamente dos de las seis personas entrevistadas son mujeres. Por lo tanto, se podría decir, que hay una ausencia de mujeres en todos los niveles jerárquicos de la agencia encargada, esto en contraste con la cantidad de mujeres que son el grupo objetivo de la política pública.

Sobre las características de la edad de las y los implementadores, en la muestra se observa una mayoría de personas por encima de los 50 años, y solamente una persona de 31 años, mostrando así que las y los implementadores tienen un perfil cercano a adultos en edad madura. Sobre la formación de las y los implementadores, llama mucho la atención que los perfiles profesionales de los técnicos y analistas de Inclusión Económica son cercanos a las áreas técnicas como ingeniería industrial, informática, finanzas y contabilidad. Ninguna de las personas entrevistadas tiene formación profesional en áreas sociales. Como contrapunto, las autoridades entrevistadas tienen formación en los niveles de licenciatura y posgrado en áreas sociales como políticas públicas, educación, antropología, derecho y psicología. Esto muestra que, probablemente las directrices sean delineadas bajo criterios sociales, sin

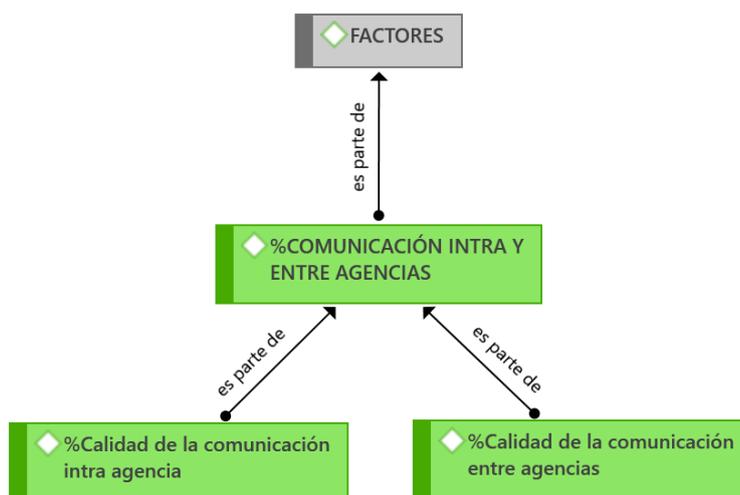
embargo, la implementación podría estar comprometida al no contar con perfiles que empaten con las necesidades de las actividades.

### 3.5 Factor 5. Comunicación intra y entre agencias

Para Pressman y Wildavsky (1984) la comunicación es un factor que debe ser analizado pues es el componente aporta en el tendido de las líneas de control y de manera efectiva sobre los individuos y organizaciones implicadas. Por otra parte, Subirats (1994) menciona que la comunicación organizacional es la base de la administración pública, pues sin ella, el modelo de gestión simplemente entraría en crisis a falta de información y líneas de acción claras. La comunicación organizativa hace alusión a que, cuanto mejores sean los canales de comunicación entre las partes, más uniforme será la información que se conocerá y resultará más sencillo conseguir la colaboración de los distintos órganos y sujetos involucrados. El factor comunicación se divide en dos indicadores: comunicación intra-agencia y calidad de la comunicación entre agencias.

**Figura 21**

*Red semántica factor Comunicación intra y entre agencias*



*Nota.* Elaboración propia con base en Pressman y Wildavsky (1984); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994) y Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989)

## Calidad de la comunicación intra-agencia

Este indicador hace alusión a los flujos de información hacia adentro de la instancia implementadora, en este caso, del Ministerio de Inclusión Económica y Social con el objetivo de implementar la política pública. La comunicación a la interna de la agencia encargada está marcada por los flujos formales de información que tienen como fin la planificación, la entrega de informes y la solicitud de medios para la implementación. De esta manera, se observa cómo las jerarquías y la comunicación van de la mano, tal como lo expresa Subirats (1994) al seguir las líneas del flujo hacia arriba y hacia abajo de la información (Bottom up–Top Down).

“El coordinador zonal tiene que autorizarnos a salir, igualmente a él se le informa el cronograma de actividades que se tiene que cumplir, eh, que están programados, horas programadas para poder también, este, tener el apoyo del coordinador, este sería a nivel jerárquico”. (EO4, 2021)

Una característica importante de la comunicación intra-agencia se ha identificado alrededor de las solicitudes del personal implementador de la política pública hacia las autoridades, saltando mandos medios. Este flujo de información está ligado a la solicitud de mejoramiento de condiciones materiales para la implementación. Lo cual conecta directamente a este indicador con la dimensión “Criterios que rigen al presupuesto” y “Apoyo político a la política pública”. Pues, ponen en evidencia la falta de presupuesto para personal especializado, movilización y materiales, al igual que, el imperativo apoyo del ejecutivo para su consecución.

“Ministerio, como tal se han dedicado estrictamente o exclusivamente al efecto social, dejando en segundo plano la inclusión económica, y como yo he conversado, a veces hemos tenido reuniones presenciales o lo que sea, si expresado mi inconformidad, ya que para poder salir de la pobreza, lo principal, lo principal es tratar a esas personas económicamente, adelante con la inclusión económica como tal, no cierto, pero, eh. No sé, las autoridades han hecho oídos sordos, desde la jornada de planta central se ha transmitido el malestar, pero no le han tomado mucho asunto”. (EO5, 2021)

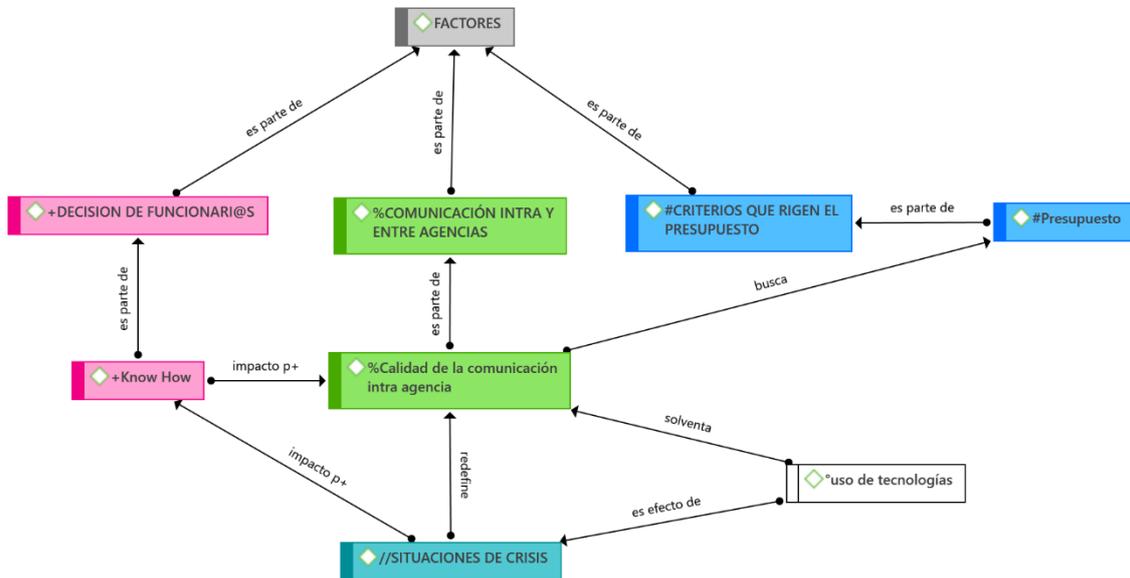
Otra de las formas en las cuales se expresa este indicador es la comunicación del personal implementador hacia las usuarias, donde se evidencia un antes y un después en las estrategias a partir del COVID-19. Antes del año 2020 la comunicación se realizaba de manera presencial en los territorios, a través de visitas técnicas y talleres. Los implementadores llevaban la información consigo, o las usuarias acudían a las oficinas del Ministerio de Inclusión Económica y Social para pedir asesorías. A partir del mes de marzo de 2020, ante la emergencia sanitaria a causa de la pandemia, las estrategias de comunicación variaron y los implementadores debieron valerse de elementos como el correo electrónico, o incluso instrumentos más informales como las redes sociales, y específicamente Facebook y WhatsApp. En este punto, la comunicación intra-agencia se enlaza con el factor “Situaciones de Crisis” que específicamente aparece en el análisis de la información por la nueva dinámica a partir del COVID-19. A partir de ello, también este indicador se relaciona con el factor “Decisión de los funcionarios”, pues inicia desde el indicador “Habilidades desarrolladas Know How” que evidencia el uso de la tecnología para mejorar su gestión.

“las indicaciones únicamente son dadas por correo electrónico o vía, vía Facebook, lo que hay que cumplir, las capacitaciones como tal, a la fecha, la fecha por parte del MIES”. (EO5, 2021)

“de marzo para acá, ahí creo que empezaron a conocer lo que es el internet todo el mundo, y más que todo, usted verá que no todos tienen el lujo de decir tengo un plan de internet para la casa. Todo el mundo dice, no, tengo unos megas que compro. Entonces, hay que ver también, por ejemplo, la posibilidad de la gente para poder conectarse”. (EO6, 2021)

**Figura 22**

*Red semántica factor Comunicación intra y entre agencias e indicador Comunicación intra-agencia*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Se observa en la Figura 22, las relaciones entre el indicador con el factor “Criterios que rigen el presupuesto”, esto debido a las narrativas que plantean como objetivo la comunicación con las autoridades para mejorar las condiciones presupuestarias para el trabajo. De forma paralela, también se evidencia la relación con el actor “Apoyo político a la política pública”, esto debido a la búsqueda de apoyo de las autoridades desde las vocerías que han surgido por parte del personal técnico. Finalmente, se observan dos relaciones importantes dadas por el contexto sanitario, la primera que se refiere al factor “Decisión de los funcionarios” y específicamente con el indicador Know how, ya que el uso de tecnologías se intensifica y es usado como estrategia de comunicación, debido al factor “Situaciones de crisis” específicamente la crisis causada por la pandemia de COVID-19.

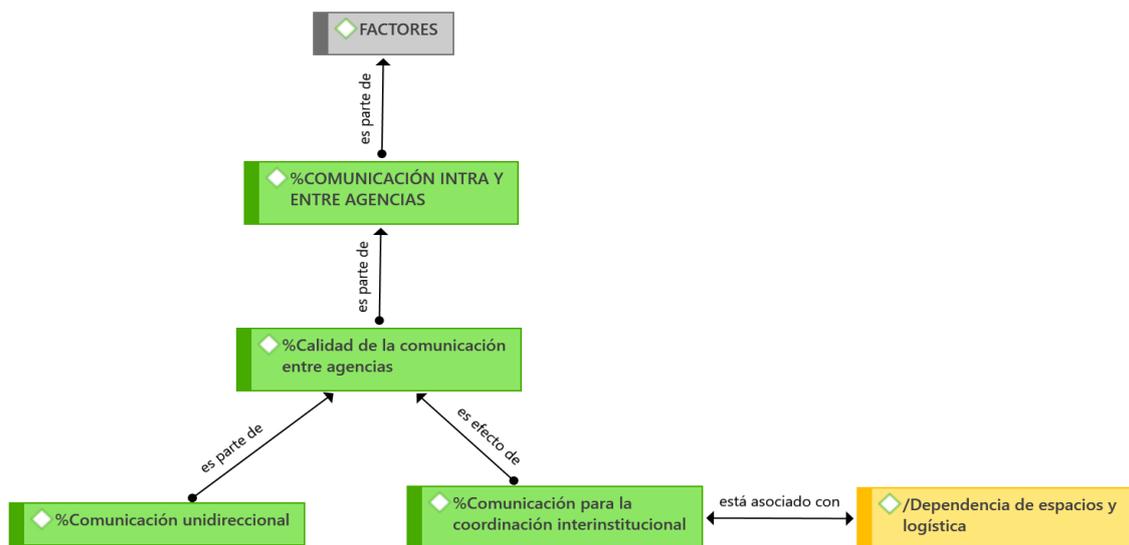
Calidad de la comunicación entre agencias

El segundo indicador del factor hace referencia a las estrategias de comunicación y su calidad hacia afuera, es decir, con otras agencias. Este flujo de

información con externos permite obtener mejores resultados en la implementación de la política (Van Meter y Van Hon, 1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989). Para ello, y de acuerdo con la información recolectada, este indicador se divide en dos subindicadores: comunicación externa y coordinación interinstitucional. El primer subindicador hace referencia a la comunicación en línea recta y unidireccional hacia otras instancias, de las cuales no necesariamente se espera una respuesta en clave de apoyo o sustento para las actividades. El segundo subindicador se refiere a lo contrario, es decir, a la comunicación con otras instancias y el logro de una dinámica coordinada.

**Figura 23**

*Red semántica de la Dimensión Comunicación intra y entre agencias e indicador Comunicación entre agencias*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

La comunicación unidireccional que se establece para la implementación gira alrededor de la socialización de la política pública y, en segundo lugar, para la comunicación con las beneficiarias de la política. Llevar la información de los beneficios de la política ha implicado la concreción de estrategias, a partir del aprovechamiento de espacios en los medios de comunicación locales. Del mismo modo que, la creación de un Infocentro dentro de las oficinas del Ministerio en los territorios, la visita a los poblados y la gestión de difusión con las autoridades locales como los presidentes de

las Juntas Parroquiales y los Tenientes Políticos. Al igual que, la coordinación con organizaciones comunitarias y rurales ha sido parte importante de la agencia del flujo de información.

A raíz de la pandemia de COVID-19, las estrategias variaron un poco, y la presencialidad debió ser reemplazada por la virtualidad, como resultado de ello, aparecieron como oportunidades de difusión las videoconferencias, los chats y las publicaciones en redes sociales, “por medio de medios de comunicación socializamos las estrategias [...] tenemos personal de Infocentro en el Mies, nos apoyamos en las juntas parroquiales [...] y con medios de comunicación y videoconferencias” (EO3, 2021); “la primera situación que hacemos porque nosotros, este, conversamos con los jefes políticos, tenientes políticos para que les incentiven a ellos, y nos pasan el listado a nosotros para poder convocarles a las reuniones en la fecha que, que acordamos” (EO9, 2021).

De la misma manera, la comunicación con las beneficiarias pasó de ser presencial a virtual, aunque por las condiciones socioeconómicas de las mujeres que conforman el grupo objetivo de la política, esto se presentó en muchas ocasiones como una dificultad que se fue superando, a medida que la tecnología se volvía más necesaria, “somos una de las unidades que más se han afectadas, porque lamentablemente en la gente, a la que nosotros estamos direccionadas, no es gente que tiene tecnología, de última tecnología como para nosotros poder (comunicarnos)” (EA1, 2021).

“de marzo para acá, ahí creo que empezaron a conocer lo que es el internet todo el mundo, y más que todo usted verá que no todos tienen el lujo de decir tengo un plan de internet para la casa. Todo el mundo dice, no, tengo unos megas que compro. Entonces, hay que ver también, por ejemplo, la posibilidad de la gente para poder conectarse”. (EO6, 2021)

Sobre el segundo subindicador, coordinación interinstitucional, se puede distinguir la coordinación destinada a la búsqueda de fortalecimiento de capacidades propias y de las beneficiarias. En cuyo caso, también se puede ver que se convierten en

relaciones a largo plazo, con las instancias con las cuales coordinan, pues no se identifica una desconexión posterior.

Las instituciones con las cuales se evidencia esta coordinación son públicas en su mayoría: servicio de rentas internas para capacitación en temas fiscales, Ministerio de Trabajo para temas de derechos, Ministerio de Producción para capacitación en cadenas productivas y modelos de negocios, Ministerio de Agricultura y Ganadería para temas de producción agroganadera; la Policía Nacional para temas de violencia y Banco del Ecuador para temas de educación financiera. Para fines de la implementación de la política, también recibe apoyo por parte de instituciones privadas, como la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo para formación en educación financiera, la Cámara de Comercio para capacitaciones en modelos de negocios.

Además, se ha coordinado con instancias como universidades e institutos de formación profesional, tal es el caso de la Universidad de Cuenca, Universidad Politécnica del Carchi, Instituto San Isidro, Instituto Sudamericano, Universidad de los Andes y Servicio Ecuatoriano de Capacitación, “para profundizar algún tipo de conocimiento, son derivados a otras instituciones tanto públicas como privadas, para que continúen con sus procesos de capacitación, por ejemplo, al SECAP o inclusive universidades” (EO1, 2021).

“trabajamos con el MAG [...] si es que tenemos un grupo de personas que quieren criar pollos, ellos tienen que darnos el asesoramiento y capacitaciones a las personas, todo lo que es agricultura y todo lo que es veterinaria, crianza de animales menores, esa es la una parte”. (EO2, 2021)

“es de autogestión porque como digo, uno solo no puede hacer todo, entonces uno tiene que buscar ayuda de otras entidades. Asimismo, tuvimos anteriormente el apoyo de las universidades, UNIANDES, Politécnica de Carchi, que nos estaba colaborando con estudiantes de últimos años para poder lograr de mejor manera las capacitaciones”. (EO5, 2021)

“en territorio coordinamos, por ejemplo, Juntas Parroquiales, Municipios, coordinamos con Jefaturas Políticas, pero más es localmente, no, no, tenemos

un convenio. Por ejemplo, nos gustaría tener a través de coordinación, tema productivo con otras instancias, con la Policía Nacional para el tema de violencia”. (EO9, 2021)

En este caso, la coordinación interinstitucional como subindicador está relacionado directamente con el factor “Apoyo político a la política pública” y su indicador “Dependencia de externos”. Como se notaba en el análisis del factor antes mencionado, no es visible la diferencia entre dependencia y coordinación, pues se busca el apoyo por parte de externos para solventar los vacíos de conocimiento e información de parte de la instancia implementadora, el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Sin embargo, no se observa que posterior a la transferencia de conocimientos o instalación de capacidades de los externos, haya una puesta en escena de los conocimientos adquiridos por parte de los implementadores. Por lo tanto, la “Coordinación interinstitucional” y la “Dependencia de Externos” van de la mano.

Otro componente que llama la atención de este subindicador es la búsqueda de instituciones que aporten de acuerdo con sus competencias, sin embargo, no siempre son las más adecuadas; un ejemplo de ello es la coordinación con la Policía Nacional para trabajar temas de violencia. Como se explicó en capítulos anteriores, las mujeres beneficiarias de esta política pública son mujeres que, por su situación socioeconómica y cultural, son potencialmente víctimas de violencia de género, que conlleva a que la atención y servicios brindados por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social sean focalizados.

En este caso, es notorio que no existe vinculación con instancias propias del Estado que solventen el vacío de información y conocimientos sobre género, violencia hacia las mujeres y violencia intrafamiliar, a pesar de ser una temática presente en las narrativas de los implementadores. De este modo, se considera la participación de la Policía Nacional, pero no de instancias como el Consejo Nacional para la Igualdad de Género o la Secretaría de Derechos Humanos, “A ver, nosotros no trabajamos directamente con el MIES como tal, nosotros depende de lo que se requiera [...] con MIES trabajar así directamente, por lo menos desde mi área, no” (EA4, 2021).

En un segundo momento, como parte de este mismo subindicador se observa que este tipo de acciones se desarrollan para la búsqueda de apoyo logístico. En este aspecto, los entes que generalmente brindan soporte al Ministerio en su afán de contar con lo necesario para la implementación de la política pública son las municipalidades, las empresas de servicios públicos y los gobiernos locales como las Juntas Parroquiales y las Jefaturas Políticas. Estas instancias dotan de espacios físicos para las actividades como ferias, talleres, capacitaciones y demás.

### 3.6 Factor 6. Incentivos para promover la aceptación de la política

Siguiendo a Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) es primordial el análisis de los incentivos que reciben los grupos objetivo de la política pública, para aceptar los beneficios de la política pública, puesto que estas dinámicas, de aceptación o no, pueden condicionar el programa. Adicionalmente, el análisis de los incentivos permite contar con un panorama de la complejidad del medio, a partir de su impacto en el aseguramiento o impedimento de la implementación.

Es así que, los incentivos identificados en el accionar de los implementadores dirigidos hacia las beneficiarias, van de la mano en primer lugar con la oferta de formación. Se promueve la participación de las mujeres para que se integren al grupo beneficiario de la política, a través de la oferta de capacitación en temas relativos a la educación financiera, los modelos de negocios y el emprendimiento. Esto empata con el modelo teórico economicista de la política analizado en el apartado de “Teoría de la Política Pública”. Al mismo tiempo, se identifica que se promueve la participación de las mujeres desde su empoderamiento en temas como derechos, nutrición, autocuidado y violencia, formación que es dada por los mismos implementadores o por instituciones que cuentan con los conocimientos, con los cuales se coordina para su cooperación.

“para poder acceder al crédito tiene que capacitarse en algún momento, en dos temas fundamentales que es la educación financiera y emprendimiento”.  
(EO5, 2021)

“Sí, básicamente las personas, que como le decía, que acceden al crédito, tienen que aprobar un taller [...] para que identifiquen su emprendimiento y también el tema de actividades, que tengan un tema relacional con las personas. Ahí se aborda el tema social, sobre todo en este momento dando énfasis al tema familiar, puede ser la violencia intrafamiliar, temas nutricionales e incluso para que las personas puedan mejorar su vida, y obviamente se refuerza el tema de educación para evitar todo tema de trabajo infantil y la responsabilidad de control médico, sobre todo de las amas de casa”. (EO2, 2021)

También, se identifica que el incentivo de formación no culmina con la transferencia de conocimientos, sino que se acompaña de una estrategia más amplia que es el reconocimiento formal de los aprendizajes de las beneficiarias. La dotación de documentos que certifiquen su formación y que estos sean entregados y reconocidos por instituciones de educación como institutos o universidades, acrecienta el interés por parte de las mujeres que reciben la transferencia monetaria e inician un emprendimiento.

“Entonces, la gente esta muy emocionada, se han inscrito, estaban ya esperando ellas. La... en dos semanas más, se gradúa el grupo de personas que quedó del año anterior y que por esta emergencia no se pudo hacer el evento de graduación. Ya se va a hacer el evento de graduación con ellas, que también están esperando su certificado, porque de eso también comprende la articulación con las universidades y con los institutos, que le entreguen un documento, que a ellas les pueda servir para su emprendimiento cuando ya lo ejecuten”. (EO7, 2021)

Otro de los incentivos que se pueden identificar, es el intercambio de experiencias con beneficiarias que han generado emprendimientos exitosos y se muestran como ejemplos a seguir por parte de las nuevas beneficiarias. Las historias de vida, las estrategias, la socialización de las diversas formas de emprender y sostener los negocios; llevan a las mujeres a animarse para ser parte del grupo de beneficiarias, esto de la mano del acompañamiento ofertado por parte de los implementadores.

“Ahora, estamos desde que comenzó, desde el año pasado, desde noviembre, estamos aplicando estrategias, que desde las mujeres emprendedoras que han salido adelante, porque sí hay mujeres que se han salido adelante, entonces que ellas vengan a contarles en el taller su historia de vida. Antes de darle los talleres de capacitación hay una sensibilización de que, de lo importante que es emprender, y cuanto se va a ver reflejado en sus hijos, en la educación de sus hijos; en el bienestar de sus hijos y no condenarlos a la pobreza y la extrema pobreza que hemos vivido nosotros”. (EA2, 2021)

Se aprecia en la narrativa de los implementadores que la posibilidad de ser parte del grupo que recibe la transferencia monetaria por parte del Estado, es en sí misma una motivación para las mujeres. Esto va de la mano de que, un incentivo de entre 600 y 1200 dólares en una sola entrega, como adelanto del Bono mensual, es un gran ingreso para personas de escasos recursos económicos.

“las personas llegan a saber, a enterarse que puede ser beneficiario del bono y pueden tener un crédito y se acerca a las entidades. Y en este caso al área de inclusión económica y solicita justamente el crédito, y de ahí se le da toda la información del proceso de capacitación técnica, para que él pueda conocer bien y pueda manejar el recurso que se le da”. (EO4, 2021)

Para las mujeres que ya son beneficiarias, los incentivos se dirigen hacia las posibilidades de comercializar sus productos en el mercado. Entre las actividades para su integración económica se pueden identificar las ferias de emprendedoras donde se muestran los productos y se compara calidad y precios entre las mujeres que reciben el apoyo del Estado. Estas ferias han sido realizadas de manera presencial en casi todo el territorio nacional hasta antes de la pandemia, sin embargo, a partir del mes de marzo del 2020 se han buscado alternativas virtuales que aún no han sido llevadas a cabo en su totalidad.

“desde el momento en el que ellos reciben el bono, nosotros siempre estamos, sobre todo hay ferias ciudadanas, ferias inclusivas, dentro de estas ferias nosotros socializamos a la gente que aparte de tener el bono, el bono de desarrollo humano, tiene derecho a un crédito o un anticipo de su bono

para poder realizar emprendimientos productivo [...] Nuestra planificación dice 12 ferias al año, una por mes, pero lamentablemente por la situación de pandemia que estamos, no se están desarrollando digamos con esa normalidad y con esa frecuencia”. (EA1, 2021)

“es uno de los objetivos de nuestra unidad, generar estos espacios de comercio público y privado o solidario para la población vulnerable y esta es una de la situación que se lo hace a través de catálogos virtuales, ferias y otras prácticas que puedan hacer que, productos de estos emprendedores, de estas familias puedan tener una ganancia”. (EO2, 2021)

Finalmente, un componente fuerte es el fortalecimiento de capacidades y el empoderamiento en derechos a las mujeres beneficiarias. Esto se observa como un incentivo debido a que forma parte de los procesos de capacitación que reciben las mujeres, sin embargo, no son llevados a cabo en todos los territorios y por todos los equipos técnicos. Es llamativo que, quien ha puesto énfasis en este aspecto es una mujer de la provincia costanera de Esmeraldas y que posee formación profesional en el área social, quien identifica en sus propias vivencias las potencialidades de lograr autonomía en la vida de las mujeres a través de su inclusión económica.

“Bueno, para mejorar lo que es en inclusión económica, yo pienso que hay que trabajar mucho en cambiarle mucho la mentalidad a la mujer. Hay que trabajar, no sé, si con psicólogos, implementar psicólogos o motivadores que hagan sentir que sí se puede salir de donde uno inició, porque yo también soy una mujer que inició así del campo, entonces sí se puede cambiar”. (EA2, 2021)

“uno de los temas importante que nosotros damos es el tema de la autoestima, es el tema del liderazgo, es el tema de derechos, porque nos encontramos con muchas madres que ni siquiera pueden hablar o tiene miedo del hablar en los talleres, por lo tanto nosotros ocupamos la educación popular”. (EO7, 2021)

Entre los aspectos negativos para el acceso a incentivos, se identifican las condiciones socioeconómicas y territoriales que impactan notoriamente en la

intención de acceder a cierta capacitación, información, ferias y demás de parte de las beneficiarias. De esta manera, los incentivos estarían alejados de modo directo de quienes por cuestiones de dispersión del territorio, tienen que movilizarse durante muchas horas para ser parte de los procesos formativos. A la vez, quienes no poseen acceso a tecnologías de la información y comunicación como cobertura de red de celular e internet, quedarían aisladas de los beneficios que ofrece la política pública. Y, aunque parecería una contradicción, pues la política busca la inclusión de la población más pobre, esta misma condición que no permite la efectividad de sus derechos más básicos como la educación, limita y afecta de manera directa a las mujeres en su integración como beneficiarias.

“nos afecta el acceso de movilidad, acceso a conectividad, bajo nivel de cobertura respecto a internet y telefonía, la escolaridad, el bajo nivel de conocimientos de la población vulnerable por dificultad del acceso a la educación”. (EO3, 2021)

“las personas de esa zona (Chical) tiene que caminar, yo qué sé, desde la 1 de la mañana para poder estar en la zona urbana, digamos en este contexto a las 8:00 de la mañana. Una zona muy difícil a la que nosotros prestamos de servicios”. (EO5, 2021)

Como se puede observar, los incentivos que se ponen en marcha para la aceptación de la política pública y que están dirigidos a los grupos objetivo son varios. Estos a su vez, muestran el contexto y las problemáticas a partir de las cuáles los implementadores desarrollan estrategias para el avance en el programa planificado. Tal como Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) mencionaban, este factor es determinante para evidenciar la complejidad que envuelve el contexto y que condiciona el adecuado proceso de implementación.

### 3.7 Factor 7. Decisión de los funcionarios

El factor denominado como Decisión de los funcionarios forma parte tanto del modelo Top Down como del modelo Bottom up. En el primer caso, se interesa en analizar de qué manera inciden las decisiones políticas de los funcionarios

responsables de la implementación en el proceso mismo de la consumación de la política (Van Meter y Van Hon, 1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989). Al mismo tiempo, Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) apuestan por el análisis en pro de la conceptualización y exploración de la vinculación entre el comportamiento individual de los funcionarios y el contexto de la política pública, sin subestimar la capacidad de los efectos que tienen estos actores a partir de su disposición.

De acuerdo con el modelo Bottom up, es imperativo observar las estrategias de la operacionalización de las políticas por parte de los funcionarios, es decir, su discrecionalidad (Lipsky, 1980). Debido a que, estos actores no permanecen neutros ante la política, por lo tanto, es importante reconstruir cuáles son los efectos de la política explicados por el accionar de las agencias administrativas (Subirats como se citó en Brugué Torruella, 1995). En este modelo se entiende que la administración es un proceso político continuo, en el cual se toman decisiones en todo momento, por consiguiente, quien implementa es un sujeto político. Un punto importante en este modelo es que se pone especial atención en los conflictos en medio de la implementación, en otras palabras, la capacidad de los funcionarios para potenciar, frustrar o neutralizar el proceso de implementación (Olavarría Gambi, 2007).

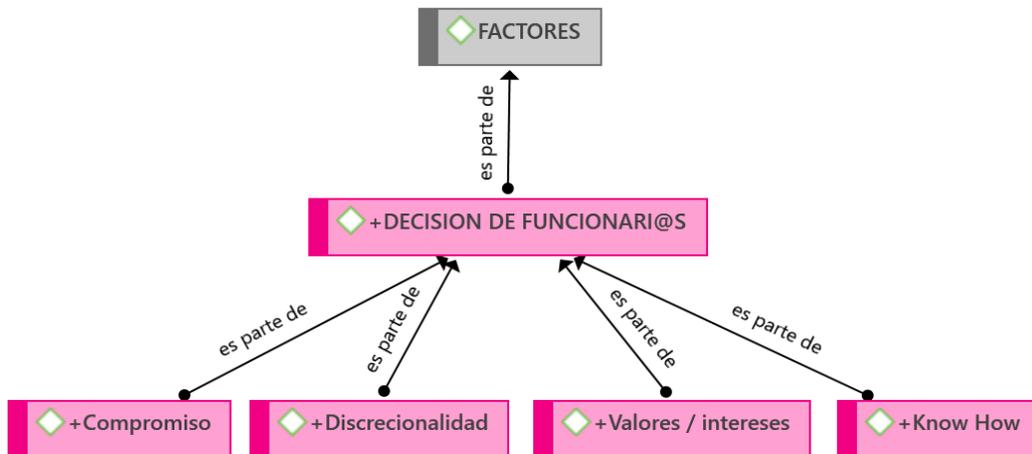
Para el adecuado estudio de este factor y siguiendo con la lógica teórica, se proponen cuatro indicadores a partir de los cuales analizar las dinámicas decisionales de los funcionarios: implementadores comprometidos (compromiso)<sup>6</sup>, implementadores capaces de usar su discrecionalidad (discrecionalidad), grado de consenso entre valores e intereses (valores e intereses) y aprendizaje de habilidades (Know How).

---

<sup>6</sup> Entre paréntesis, los nombres dados a los códigos en el software Atlas.ti9.

**Figura 24**

*Red semántica del factor Decisión de los funcionarios*



*Nota.* Elaboración propia con base en Lipsky (1980); Olavarría Gambi (2007); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994) y Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989).

#### Implementadores comprometidos

Este indicador en palabras de Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1991) se refiere al nivel de compromiso demostrado en acciones de los implementadores. Estas acciones tienen como fin potenciar el programa de implementación de la política pública. En este caso, se puede observar cómo el compromiso asumido por los implementadores va ligado a ciertos componentes como el presupuesto, el cumplimiento de actividades más allá de sus responsabilidades, el seguimiento y formación de las beneficiarias y la coordinación interinstitucional.

Como se abordó en el tratamiento del factor “Criterios que rigen el presupuesto de la política pública”, la falta de medios económicos asignados para la implementación es subvencionada por los funcionarios a través de varias estrategias, entre ellas se identifican, la cobertura directa de gastos, la gestión y la búsqueda de apoyo por parte de actores externos. En tales circunstancias, se observa el compromiso de los funcionarios en estos mismos componentes, pues formalmente estas acciones no son parte de sus responsabilidades.

Uno de los gastos que es cubierto por los funcionarios es el uso de dispositivos propios para la comunicación, el gasto en internet y minutos de telefonía móvil para facilitar las relaciones con las beneficiarias; en tanto la importancia de dar seguimiento y asegurar que la información necesaria llegue a sus destinatarias de manera oportuna. Dentro de este mismo componente, se identifica el gasto propio de los funcionarios para la movilización hacia los territorios, esto antes y durante la pandemia, manifestando de manera objetiva su responsabilidad, no solo ligada con su función pública, sino como servidores públicos.

“para el tema de comunicación, el dinero es mío, porque es mío como tal, porque únicamente el MIES tiene teléfono fijo, y yo cuento con celular. Toca, uno mismo del bolsillo de uno pues, contratar un plan y poder llamar a las personas, en cuanto a movilización para ferias, para seguimiento, para otras actividades. Al momento estaba, estaba como le digo, estaba presupuestado, pero hasta la fecha, la cédula presupuestaria que garantiza que el dinero va a ser efectivo”. (EO5, 2021)

“Para las actividades tenemos, el año pasado y el anterior, tenemos, este, se nos asignaban para las ferias, porque son ferias grandes donde necesitamos difundir y todo, nos asignaban 7000-8000 dólares, pero tenemos tiempo que no nos asignan recursos y tenemos que hacer autogestión y en muchos de los casos tenemos que poner de nuestro sueldo”. (EA2, 2021)

Se observa que el compromiso de los funcionarios se direcciona también a solventar los vacíos de conocimiento y formación propios y del Ministerio. Por ello, como parte de las actividades, se muestra la gestión y la coordinación interinstitucional. Nuevamente, estas acciones no son parte de las responsabilidades formales, sin embargo, son desarrolladas por los funcionarios como parte de su desempeño como implementadores “autogestión porque como digo uno solo no puede hacer todo, entonces uno tiene que buscar ayuda de otras entidades” (EO5, 2021).

“a mí si me hubieran bajado el presupuesto y me hubiesen puesto la mitad del año anterior, estaría medio tranquilo, pero ahora estamos cortados de brazos

para las actividades que nosotros tenemos que hacer, entonces de ahí viene la creatividad de los técnicos, no. Entonces, ¿cuál es la creatividad de los técnicos? En este caso ¿qué hacemos?, acuerdos interinstitucionales”. (EO7, 2021)

La carga de actividades que advierten los funcionarios es asumida por ellos a partir de la dedicación y compromisos necesarios para la implementación de la política pública. Se puede notar que existen varias actividades alrededor de la implementación, que son solventadas por el reducido personal existente, de este modo, se evidencia la sobrecarga de trabajo que recae sobre unos pocos funcionarios. Asimismo, parte del compromiso evidenciado, se asienta en el esfuerzo realizado por los funcionarios en su movilización y acompañamiento a las beneficiarias en los territorios alejados de las urbes y de los centros administrativos del Ministerio, esto incluso en medio de la emergencia por COVID-19.

“a partir de hace 15 días más o menos, está el semáforo amarillo, en este caso, está haciendo ya las capacitaciones presenciales, yo que sé, por ejemplo, hace 15 días estuve en la zona noroccidental del Carchi que es de Chical a Maldonado, que ha de haber una distancia de 6 horas de aquí de Tulcán [...] una zona muy difícil a la que nosotros prestamos de servicios [...] como funcionario tengo que hacer tema de escritorio, administrativos obviamente, que más, seguimiento, porque después del crédito de desarrollo humano toca hacer seguimientos a las personas, a ver si acaso ellas van bien, van generando la actividad y resulta un poco, no un poco, muy difícil, tener algunas actividades para una sola persona”. (EO5, 2021)

Llama la atención que parte del compromiso identificado en los implementadores está relacionado con las mujeres y su situación de género. Especialmente, en el caso de las técnicas implementadoras, hay cercanía e incluso autoidentificación con las problemáticas de las mujeres beneficiarias. Es así que, a pesar de no contar con las herramientas conceptuales, presupuestos o planificaciones específicas para transversalizar su intervención desde un enfoque de género, su trabajo está marcado por la sororidad. El esfuerzo de la implementación por parte de

las técnicas se dirige a la formación crítica, el empoderamiento y la inclusión económica de las mujeres.

“En primer lugar, quiénes son los beneficiados, son nuestras usuarias, creo que es la razón nuestra. En segundo lugar, a nosotros como trabajadores, porque cada vez que alguien logra salir de dónde está, es gratificante para nosotros ver la parte humana y demostrar que sí se puede. Nosotros somos mujeres y tratamos de empujarlas a ellas, y eso ya es satisfactorio, nosotros ganamos un sueldo, pero eso nos llena, también saber que ellas salen de ahí [...] para las mujeres que pasaban necesidades a full, al menos yo me identifico más con las mujeres del campo que si quieren cambiar su situación, no tenían qué comer y es duro que le llamen a uno, señorita no tengo que comer ¿qué hago?, eso sí fue para mí, entonces, desde ahí tratar de levantar y levantarlas a ellas”. (EA2, 2021)

Los efectos que se evidencian con el trabajo dirigido hacia las mujeres, desde la identificación clara de que ellas son las principales beneficiarias de la política y por lo tanto, actuando sobre puntos específicos de sus necesidades como sujetos particulares: mujeres, madres solas, cabeza de hogar, cumpliendo con doble e incluso a veces triple jornada, cuidadoras, etc., hacen notorios los resultados de la implementación.

“El tema de género, un poco, más bien, la autoformación ha sido la que nos ha permitido identificar los temas de las mujeres bien a fondo, pero si conocemos la problemática y siempre estamos direccionando los temas cuando hay posibilidad de conversar sobre temas de género”. (EO9, 2021)

“básicamente, de lo que hemos observado y de las visitas que se ha realizado, yo veo que la mujer empieza a tomar un liderazgo en el hogar y ese liderazgo se ve positivo, primero en el bienestar de los hijos o hijas que empiezan a fortalecer o apoyar ese emprendimiento de la madre o reconocen en algunos casos excepcionales, porque reitero la mayoría son más las madres, no se ve al varón, pero en los casos que hemos visto al esposo también ha apoyado el emprendimiento de la señora. En un caso concreto en si, es en la producción

de café, la señora ha emprendido y ahora el esposo, incluso ha mejorado su situación en relación al, incluso él es ya parte de ese emprendimiento, es decir, parte de la mano de obra que se tiene, entonces es un trabajo familiar”. (EO2, 2021)

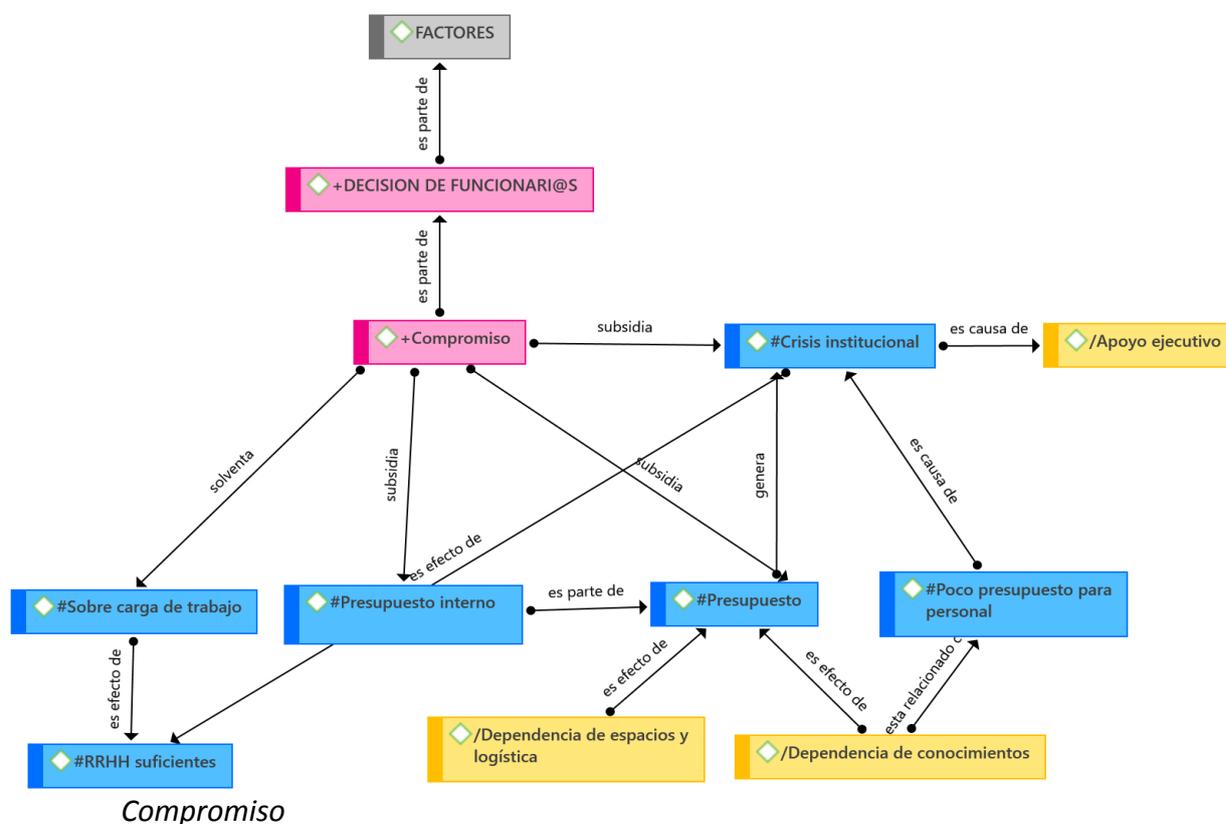
A nivel institucional, el compromiso identificado no es tan fuerte como el que se ha observado en los implementadores. Por parte del Ministerio existen propuestas como la transversalización de género, esto explicitado en el discurso de las autoridades a cargo, sin embargo, también se reconoce que no se ha avanzado en su diseño y puesta en marcha. Igualmente, es notoria la falta de interés por parte de las autoridades por mejorar las condiciones de los implementadores, trasladando la responsabilidad del Estado hacia el compromiso de los técnicos que están en el territorio, quienes finalmente subvencionan con su dinero la falta de presupuesto, “tenemos tiempo que no nos asignan recursos y tenemos que hacer autogestión, y en muchos de los casos tenemos que poner de nuestro sueldo” (EA2, 2021).

“creo que no hemos avanzado como hubiéramos querido en el año 2020, en términos de inclusión económica fue totalmente perdido [...] vamos a dejar este documento de diagnóstico y de propuesta de transversalización del enfoque para que las nuevas autoridades continúen con esta política pública de inclusión económica, con los instrumentos que se han ido desarrollando y que digamos este tema del enfoque de género se pueda ir incorporando con mayor fuerza, hubiéramos querido, pero no ha sido tan fácil hacerlo [...] en el caso de las mujeres, de que los movimientos de mujeres dicen que no hay presupuesto para aplicar la ley de erradicación de las mujeres, pero lo cierto es que sin supuesto se pueden hacer muchas cosas”. (EO1, 2021)

Por lo tanto, el compromiso de los funcionarios en sus diferentes formas estaría solventando el compromiso institucional y la falta de apoyo del Estado. En consecuencia, sería el principal componente fortuito ante una crisis institucional ocasionada por la falta de presupuesto y de personal. Este indicador se relaciona directamente con la falta de apoyo del ejecutivo, indicador que forma parte del factor “Apoyo político a la política pública”. Estas relaciones se pueden observar de manera más gráfica en la siguiente figura:

**Figura 25**

*Red semántica del factor Decisión de los funcionarios e indicador*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Implementadores capaces de usar su discrecionalidad

El segundo indicador hace referencia al rol de los profesionales en las administraciones, quienes se caracterizan por su alta discrecionalidad y capacidad de intervención. Como Lipsky (1980) explica, es aplicable en este caso la teoría de la elección racional basada en la capacidad de tomar decisiones por parte de los funcionarios, sin que haya mediaciones entre los altos niveles o el conocimiento especializado. De acuerdo con el modelo *bottom up*, solamente se ejerce un control limitado ante la discrecionalidad de los funcionarios, advirtiendo la importancia de los niveles más bajos de la organización gubernamental, por su influencia en la puesta en

marcha de los programas de implementación. En el caso del modelo *top down* se identifica como principal componente de la discrecionalidad al filtro subjetivo de los implementadores, el cual suele irrumpir en el control formal de la implementación de la política (Subirats, 1994).

En este marco, la discrecionalidad de los funcionarios permea varias aristas del proceso de implementación. Uno de los componentes que depende de la discrecionalidad, es el enfoque de género. Por lo general, tomar como referente el enfoque de género para el trabajo con las beneficiarias no es una realidad, sin embargo, gracias a la discrecionalidad de los funcionarios, muchos de ellos han decidido capacitarse y brindar formación en este aspecto, con la expectativa de mejorar la situación social, económica y cultural a través de la inclusión económica de las mujeres; “son varias situaciones que se van trabajando a la par, una de ellas es la independencia de una mujer, a dejar, a dejar de ser una mujer sumisa y, y, y que viva bajo el machismo” (EA1, 2021).

“La importancia es que la mujer ya es relevante en la sociedad. Mediante esta política se ha logrado incluir a la mujer como un ente productivo y no más como un ente pasivo, que únicamente se encargaba de las actividades domésticas, del cuidado de la casa, de sus hijos y en este caso del cuidado del esposo”. (EO5, 2021)

En otros casos no ha sucedido lo mismo, se puede ver cómo la falta de información y conocimiento también es parte de las narrativas y decisiones de los funcionarios, quienes desde la ignorancia sobre la temática toman posturas retrógradas. También, la ausencia de formación de los funcionarios deviene en la diferenciación sobre las competencias dentro del mismo ministerio, pues las mujeres acuden con las problemáticas dentro de los márgenes de los proyectos de inclusión económica y son redireccionadas hacia el área de inclusión social dentro del Ministerio; “Pero pasa que se sabe que, dentro de estos bonos o sea no, como que no, como que aquí los hombres somos discriminados sinceramente” (EO6, 2021).

“A ver, nosotros, nosotros, información, ahí a la, al área social del MIES mismo, entonces ellos se encargan de hacer el seguimiento de ver cómo está el asunto

para que se pueda de alguna forma de reparar. Entonces, es muy complicado el asunto, de hecho, nosotros también cuando ellos nos cuentan y tiene el apoyo directo, apoyamos para que se haga la denuncia o a veces también me ha tocado, también, este, ir a conversar con el esposo, hemos conversado y tratado de que las cosas vayan mejorando”. (EO9, 2021)

De la misma manera, esta capacidad de decisión sobre la formación, transferencia y transversalización de temáticas relativas al género se identifica tanto en los implementadores *street level*, como también en los funcionarios de alto nivel. En este caso, la discrecionalidad de las autoridades proscribire el género en la implementación, dando aún más valor a la discrecionalidad de los funcionarios implementadores que deciden usar el enfoque.

“[...] no lo hemos podido hacer, sí, porque de todas maneras trabajar los temas de género dentro de las instituciones no es un tema, no ha sido un tema finalmente fácil, porque incorporar, lo voy a poner en estos términos, la metodología de enfoque de género de Alda Facio en las instituciones y en los proyectos y en las políticas públicas no ha sido un tema fácil en el Ecuador. Inclusive, los mismos movimientos de mujeres en muchos de los casos han tenido serias dificultades en la incorporación de estos temas dentro de las políticas públicas, a pesar de que hay algunas, hay algunos avances, hay la ley para la reivindicación de la mujer de enero del 2018, que creo yo, no ha sido implementada según el mismo criterio de las mujeres por falta de presupuesto [...] no ha sido fácil este tema, los temas de género no tienen un nivel de conocimiento, eh, no solo en términos de sensibilidad, sino en términos teóricos por parte de las autoridades”. (EO1, 2021)

Otra de las aristas que son influenciadas por la discrecionalidad de los funcionarios, es la del compromiso por la realización adecuada del trabajo. Se reconoce en varios de los implementadores entrevistados que su formación de manera autónoma y su entrega a la realización de las actividades de implementación surgen de la propia motivación, y es por ello que existe un margen de discrecionalidad para su desarrollo adecuado.

“no podría generalizar, o sea por los demás compañeros, pero a mí sí me parece interesante, porque estoy en una etapa de mi vida que quiero aprender y emprender [...] La verdad es, depende mucho de los técnicos, porque hay técnicos que son conscientes y que de verdad están trabajando, porque quieren mejorar o hay técnicos que de pronto lo hacen de gana un trabajo y por obligación les toca. Entonces, en ese sentido hay técnicos que podemos encontrar ese don de servicio”. (EA2, 2021)

“este trabajo es satisfactorio, ya que en esta unidad de inclusión económica se puede generar el bono de desarrollo humano y hacer que la gente deje de vivir solo de esto, generando un crédito que les ayude a tener un emprendimiento que mejore su calidad de vida”. (EO4, 2021)

“si bien, nosotros no estamos con la formación académica como para solucionar estos problemas, nosotros, a través de coordinaciones institucionales hemos tratado de resolver esto, con algunas instituciones, sin embargo, hay gente que no mismo tiene ganas de salir de esta de esta situación”. (EA1, 2021)

Finalmente, en el contexto del COVID-19, la discrecionalidad se puede ubicar en la decisión de ciertos funcionarios para cumplir con sus planificaciones anuales, a pesar de las complicaciones dadas por la crisis sanitaria. En muchos casos se puede observar que ante la incertidumbre, muchos funcionarios decidieron pausar sus actividades, otros tomaron alternativas ligadas a la tecnología y la virtualidad. De modo similar, otros siguieron las recomendaciones sanitarias y decidieron realizar sus actividades siguiendo los programas previamente diseñados. La discrecionalidad se identifica en la capacidad de dichos funcionarios para tomar decisiones ante un escenario desconocido, que en la mayoría de los casos tuvo un impacto positivo en la implementación de la política en medio de las dificultades.

“En el distrito Gualaceo, por las dinámicas y por el contagio local, si bien no es propio, es su, un local que nos facilita de la parroquia de aquí de Gualaceo, donde está ubicado el MIES, se lo hace presencialmente, por eso es que

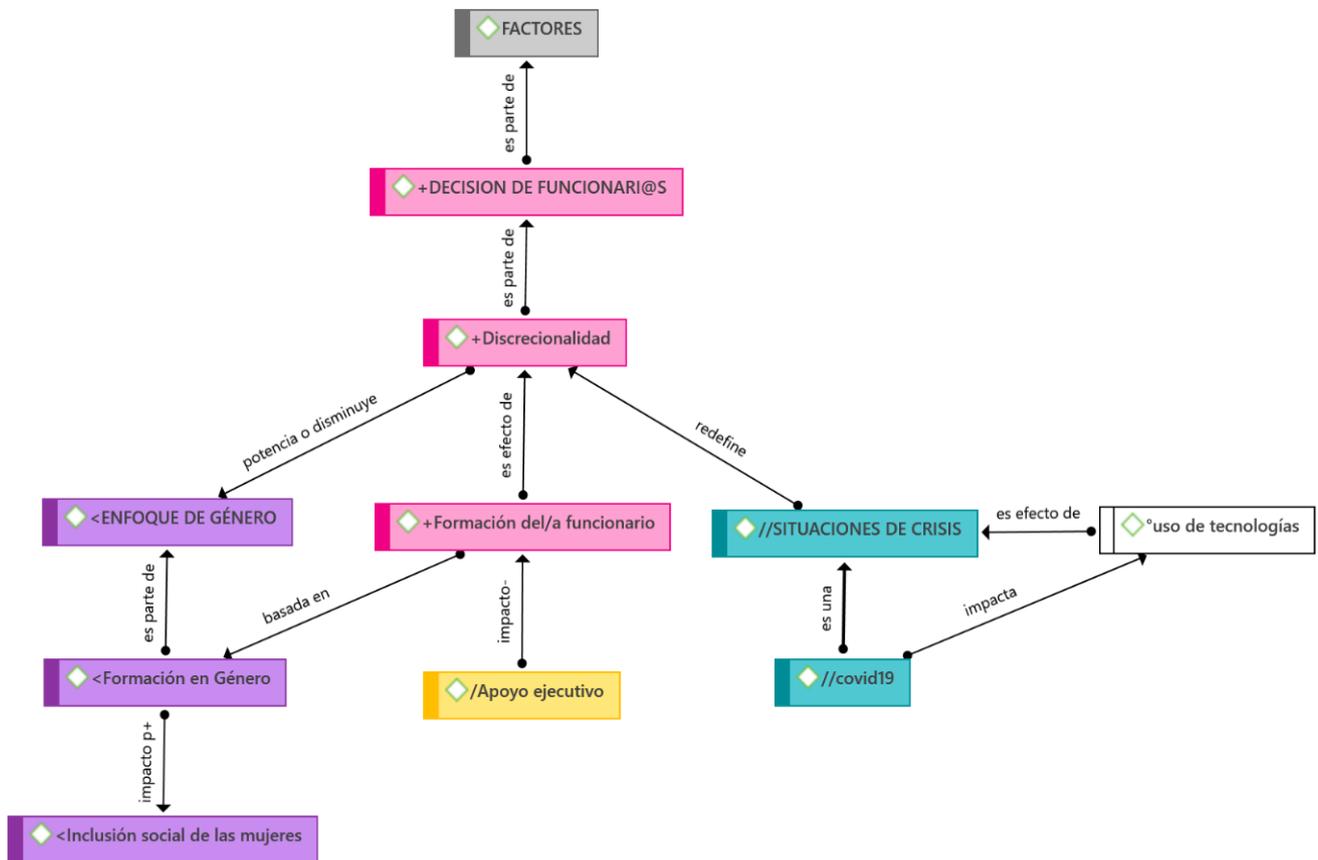
dentro de un mes yo pude realizar estos talleres ya que había gente que estaba en espera”. (EO2, 2021)

“el covid nos tiene limitadas porque nuestras actividades son de manera presencial, hay gente, usuarios de nuestros servicios que ni siquiera tienen señal de teléfono, se me ocurre lo que es Guangras, la Monja, lo que es por allá es decir Ingapirca no hay, no hay señal de teléfono, no podría conectarse virtualmente por eso son presenciales”. (EA1, 2021)

Es así que, como se observa en la Figura 26, la discrecionalidad de los funcionarios puede potenciar o disminuir la presencia del enfoque de género en la implementación. Esto de acuerdo con el criterio en su propia formación sobre estos temas y el reconocimiento de las mujeres como sujetos objetivo de la política pública. A la vez, la discrecionalidad está directamente relacionada con las estrategias que desarrollan los funcionarios para la contingencia de las crisis sin perder la dinámica del proceso de implementación. Por lo tanto, las decisiones sobre el uso de tecnologías, las formas alternativas de capacitación y seguimiento, al igual que las estrategias presenciales por la realidad de cada territorio; forman parte del paraguas de decisiones que se toman con el objetivo de cumplir con la planificación. Notoriamente, la discrecionalidad de los funcionarios tiene relación con la falta de apoyo del ejecutivo, esto en cuanto a la propia discrecionalidad de las autoridades respecto de los enfoques como el de la transversalización de género.

**Figura 26**

*Red semántica del factor Decisión de los funcionarios e indicador*



*Compromiso*

*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Grado de consenso entre valores e intereses

El tercer indicador del factor Decisión de los funcionarios hace referencia a la relación entre valores e intereses de los implementadores con los objetivos de la política pública en cuestión. De acuerdo con Olavarría Gambi (2007), los valores e intereses son parte de la micropolítica ligada a las negociaciones y compromisos de los actores, entre ellos los funcionarios implementadores. Del mismo modo, las estrategias de conciliación de valores e intereses se refieren a las dinámicas entre funcionarios y usuarios de la política pública, y su estudio permite identificar las capacidades ante restricciones e insuficiencias en las organizaciones y el medio.

Acerca de la relación entre los valores e intereses con los objetivos de la política, se puede evidenciar que los implementadores reconocen la importancia de su actuación, en cuanto son corresponsables del logro del desarrollo y aportan para que las personas receptoras de las transferencias monetarias dejen de ser pobres. Al mismo tiempo, asumen una posición crítica ante la visión paternalista del Estado que tienen las beneficiarias y el mismo ministerio.

“tenemos gente que está siendo productiva el país tiene una mayor oportunidad de dejar de ser un país tercermundista y tener conciencia de su responsabilidad dentro del país y fuera, también comenzar a ser productivos y dejar de ser usuarios de un bono [...] Es poco, es poco, esto como usted entenderá que el Estado es un Estado paternalista y que la mayoría de gente nos exigen como que esto es una obligación del Estado de mantener”. (EA1, 2021)

A la vez, se puede identificar el interés de los funcionarios en acompañar procesos de formación y de integración de las beneficiarias al mercado, esto de la mano de los objetivos de generación de autonomía e independencia de las mujeres a mediano plazo; “para que las personas o las señoras en este caso, puedan exponer sus productos que ellas generan y presentarlas al público. El objetivo es mejorar la búsqueda de mercado porque hay personas que lastimosamente no tienen la apertura del mercado” (EO5, 2021).

Como se puede observar, los valores e intereses de los implementadores van ligados a lo que interpretan desde su posición, como los objetivos de la política pública de inclusión económica, manteniendo la narrativa planteada en el apartado relativo a los criterios que rigen la política pública, donde se identificaron tres tipos de objetivos: asistencialismo, acompañamiento y autonomía para el desarrollo.

Además, se ha identificado otro tipo de intereses ligados a la legislación y políticas territoriales. En este caso, uno de los entrevistados afirma que su trabajo tiene vinculación no solo con la garantía de la implementación de las políticas de inclusión económica, sino que van de la mano con las políticas nacionales y regionales:

“Promover la ley de economía popular y solidaria, la ley salud alimentaria, la ley de desarrollo fronterizo, la ley desarrollo amazónico” (EO3, 2021).

Ahora bien, del lado de las estrategias de conciliación de los valores e intereses entre funcionarios y usuarios de la política pública, se puede observar un fuerte apoyo por parte de los primeros hacia las mujeres beneficiarias, sobre todo en el área de formación y empoderamiento. Los valores ligados a la autonomía económica femenina basados en la inclusión de las mujeres en el mundo productivo; la formación crítica ante el machismo, la jerarquía masculina y la violencia intrafamiliar son algunos de los temas que los funcionarios han puesto sobre la mesa en su accionar en los territorios.

La inclusión de aquellos temas demuestra cómo desde el trabajo que realizan los implementadores en su cotidianidad, se han identificado estas problemáticas en la vida de las beneficiarias, y aunque muchas de las veces no cuentan con la experticia, al menos se solidarizan con la realidad de las mujeres y les interesa intervenir para cambiar dicha situación de inequidad; “Eh, son varias situaciones que se van trabajando a la par, una de ellas es la independencia de una mujer, a dejar, a dejar de ser una mujer sumisa y que viva bajo el machismo” (EA1, 2021).

“Porque, a ver, en este caso la mujer es la que concibió, no. La mujer es la que maneja los recursos de la familia, si, y como le digo las, están ahí, hay parte de madres solteras que no tienen el apoyo, de tal vez, de su pareja o por machismo o por situaciones las embarazan y tiene los hijos, y son personas que más emprenden en una actividad económica. Asimismo, si tienen pareja resulta que el trabajo del hombre no corrobora o no está al tanto de las condiciones o las necesidades que tiene la familia”. (EO5, 2021)

“lastimosamente, la mayoría de núcleos familiares son madres solas, o a su vez, son madres que tienen a muchos hijos, entonces, eh, el jefe de hogar esta fuera, la mujer no tiene acceso a trabajo, entre comillas digo esto, porque la mujer labora en casa y labora también en el tema agrícola en el sector rural”. (EO7, 2021).

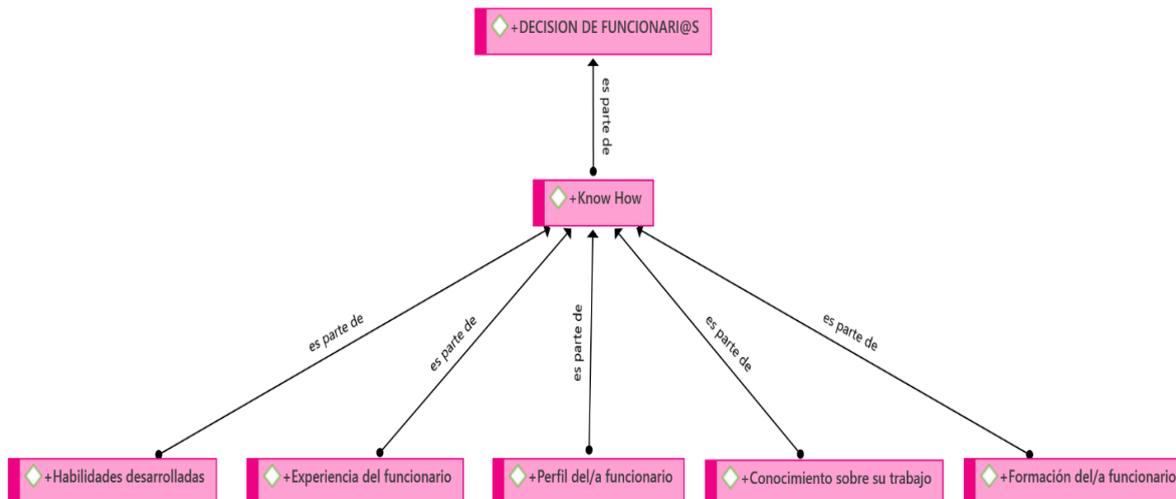
Por lo tanto, se observa cómo los valores e intereses de los implementadores se alinean con los objetivos de la política, en algunos casos sobrepasan los límites de la política hacia lo regional y nacional, y finalmente se van adaptando a las necesidades de las usuarias, sobretodo con lo relativo a las problemáticas de género.

#### Aprendizaje de habilidades o Know How

Este indicador hace referencia a los aprendizajes que pueden obtener los implementadores y que aportan al éxito de la política. Este indicador tiene relación con la disposición que tienen los funcionarios para formarse, aprender y conocer, es decir para desarrollar habilidades para la actuación en la realidad situada (Wildavsky y Majone como se citó en Mahou,2008).

**Figura 27**

*Red semántica del factor Decisión de los funcionarios e indicador Aprendizaje de habilidades - Know How*



Nota. Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Como se puede observar en la Figura 27, el indicador se divide en cinco subindicadores para su mejor comprensión. En este caso, los indicadores hacen alusión a diversas formas de desarrollar conocimientos, aprendizajes y mejorar las habilidades de los funcionarios en medio de sus actividades como implementadores.

Sobre el primer subindicador “Habilidades desarrolladas”, se puede observar que los implementadores, más allá de su formación académica han desarrollado destrezas relacionadas con su trabajo en el ámbito de la generación de emprendimientos y la educación financiera. Se puede notar que esta es una habilidad desarrollada en la medida en que, de acuerdo con los perfiles de los implementadores entrevistados, ninguno tiene profesionalización en temas de negocios. De la misma manera, los funcionarios han identificado las realidades complejas que viven las mujeres en sus respectivas áreas de intervención, y han buscado formarse y formar en temáticas relativas a los derechos de las mujeres. En este caso, el reconocimiento de la situación inequitativa de las beneficiarias ha devenido en el desarrollo no solo de habilidades, sino también de conciencia de las problemáticas de género.

“las personas que quieran acceder al crédito tienen que participar de talleres donde se tocan el tema económico, pero también temas de capacitación en tema social, que habíamos indicado de salud, educación y temas relacionados como es el tema de la violencia intrafamiliar”. (EO2, 2021)

Ligado a esta misma temática, los implementadores también han desarrollado habilidades de coordinación interna como equipo. Se evidencia que hay una división de tareas entre los integrantes del equipo, el cual generalmente no supera las dos personas. Estos equipos se componen de un implementador que se encarga de realizar las tareas administrativas y de coordinación con las beneficiarias; en tanto que una segunda persona realiza las actividades de visita de campo y de capacitación. Dichas actividades diferenciadas no están estipuladas en ningún reglamento, son producto de la negociación entre los funcionarios y las capacidades que han ido desarrollando.

“en este caso, yo me encargo en que cada capacitación estén las 25, me aseguro que estén las 25, si, o sea, reviso todo, reviso como digo el registro social, eh, gestiono por teléfono, las comprometo en este caso a estar aquí porque ellas son las personas que necesitan, yo les comprometo, una vez no llenaron todo, pero las demás si, como digo yo les obligo”. (EO5, 2021)

“el compañero, por ejemplo, se encarga más de lo que es la parte administrativa, ya, y más que todo hoy en día han encargado otras actividades

que años anteriores no teníamos, entonces él más está en la parte administrativa y a veces digamos él me colabora mucho en lo que es en la cuestión, de lo que es los talleres”. (EO6, 2021)

A la vez, se pueden identificar habilidades de coordinación y autogestión que los implementadores han desarrollado para poder realizar de manera adecuada su trabajo. En este caso, la coordinación interinstitucional, la gestión y la búsqueda de apoyo de parte de sus pares en otros territorios, deviene en este know how de establecimiento de alianzas y búsqueda de apoyo; “Cuenca nos apoyó, Cuenca hizo los primeros talleres y después, ya, una vez ya con el proceso de inclusión, todo el distrito Gualaceo ha trabajado con su propia dinámica, para arrancar eso tuvimos el apoyo del equipo de Cuenca” (EO2, 2021).

“el MAG, ellos aparte de dar capacitación nos brindan semillas, hacemos ferias y así nuestros emprendedores, sus productos, o sea varias instituciones de acuerdo al servicio, por ejemplo, el SRI brinda capacitación en cuanto a cómo manejar, en cuanto a cuestión negociación. Entonces, de acuerdo a sus competencias cada institución aporta para poder fortalecer los emprendimientos de nuestros usuarios”. (EA1, 2021)

Las habilidades de los implementadores también han sido impactadas con el COVID-19, esto se evidencia en las estrategias de adaptación que ellos han desarrollado para poder motivar a las beneficiarias y para brindar acompañamiento; y seguimiento a sus actividades. En este sentido, se puede identificar una fuerte narrativa sobre cómo ha permeado la tecnología en la gestión de los funcionarios y cómo se han visto en la necesidad de aprender a usar tecnologías de la información, y la comunicación que antes no eran parte de sus herramientas de trabajo. El uso de herramientas tecnológicas por lo tanto, forma parte de los Know how desarrollados por los implementadores.

“para poder no ir a territorio a buscarles, anteriormente tocaba hacer de esta manera, pero por los medios telefónicos como internet o WhatsApp, nos envían el número de cédula y pues agendamos o generamos el listado

invitado para personas que se quieren capacitar para acceder al crédito”.  
(EO6, 2021)

“para tema de talleres tenemos un aforo de 20-25 personas donde contamos con todas las medidas de bioseguridad y los implementos para evitar temas de contagio. En este momento se los puede realizar presencialmente, pero dependiendo de la situación de contagio no se descarta un tema de, a través del tema de virtual o no presencial y realmente no se ha llevado a la práctica; porque nuestros usuarios no es que tengan todos accesos al internet”. (EO2, 2021)

Finalmente, los retos que asumen los implementadores les llevan a desarrollar habilidades creativas, tal y como ellos las denominan. Estas habilidades se han podido identificar, específicamente en el momento de la asunción de tareas por la falta de personal. Es decir, que ante el aumento de trabajo, se desarrollan habilidades administrativas y técnicas para solventar las necesidades institucionales.

“Lo que pasa es que esta es una dinámica también, que viene de la creatividad del equipo técnico, o sea, nos cortan los brazos sin tener presupuesto, nos cortan los brazos sin darnos personal, porque la estructura de la unidad de inclusión económica es una estructura que requiere mínimo 5 personas. Nosotros trabajamos 5 ejes de trabajo, debería haber una persona por cada eje de trabajo y así realmente a más personas, a llegar mas personas y poder sacar a la gente de la pobreza realmente más rápido, pero lastimosamente, falta de presupuesto a nivel nacional o políticas públicas nacionales, ya hablando económicas, impiden pues que haya un equipo técnico completo”.  
(EO7, 2021)

El segundo subindicador denominado como “Experiencia del Funcionario” hace referencia a las habilidades que convierten a los implementadores en expertos en ciertas temáticas relativas a su trabajo y que no las habrían podido desarrollar a no ser por su propia actividad dentro de su rol en la implementación de la política pública. En este aspecto, la experiencia ha devenido en la capacidad de diferenciar entre diversos tipos de beneficiarias y los diversos usos que se da a las transferencias monetarias

recibidas. En el primer caso, las beneficiarias se diferencian entre aquellas que creen merecer el apoyo del Estado de manera incondicional y perenne; las usuarias que buscan el apoyo con la idea de mejorar sus condiciones y lo logran; y las usuarias que acceden a la transferencia monetaria y que no pueden dejar de depender de ella por situaciones externas a su decisión.

En lo que respecta a los usos de las transferencias, los funcionarios identifican usos relativos a la inversión en emprendimientos, tal y como lo especifica la política pública; y usos relativos a gastos en reparación de casas y gastos corrientes. Este conocimiento de los funcionarios potencialmente podría ser la base para la identificación de falencias, los resultados de la política en territorio, y además muestran la brecha que existe entre el trabajo de quien implementa y las acciones de las beneficiarias, a pesar del acompañamiento y formación que reciben.

“a veces la gente cree que tiene derecho a que, a que le mantenga el Estado y a veces ni siquiera hacen idea de esta línea, de esta situación de pobreza. Entonces, tiene su lado bueno y su lado malo, porque así como hay gente, usuarios del bono que han tenido éxito en sus proyectos y tienen un mejor nivel de vida, hay gente que se conforma y que si compraron pollos, sabe se me murieron los pollos y no, y no, yo no tengo en este momento”. (EA1, 2021)

“Siendo sincera y honesta el gran porcentaje lo usan para la casa, para construir sus casas y no se dedican al emprendimiento como tal. Se ven gastos del crédito, pero si hay un pequeño porcentaje, un 30% que sí se dedican a emprender y más se dedican emprender, aunque parezca mentira en lo que es el campo. Las mujeres de ciudad tienen otra mentalidad, el sistema es diferente, entonces ellas se van en esos gastos”. (EA2, 2021)

Además, se identifica que el funcionariado ha obtenido este tipo de aprendizajes que se convierten en experticias, a partir de su permanencia tanto en la instancia ministerial, al igual que en el espacio destinado para la implementación de la política pública de inclusión económica. En este caso, se puede observar que los implementadores han permanecido en la institución entre 3 a 20 años. Los funcionarios con más años en la institución han realizado trabajos relativos a la

asistencia administrativa, de igual forma de mantenimiento de hardware, dejando ver el porqué de la permanencia de personal de la rama más técnica en la instancia implementadora.

Asimismo, otros perfiles ingresaron al ministerio antes de que este se convirtiera en tal. Muchos han transitado desde antiguas organizaciones no gubernamentales que recibían fondos públicos y que eran subsidiados por el Estado para su aporte en la acción contra la pobreza y la protección social, hacia la forma más actual del ministerio con sus diferentes oficinas y competencias.

“Tengo 53 años, he trabajado siempre en el área social, he sido voluntaria en distintos programas del MIES, como el erradicación del trabajo infantil, con grupos de mujeres hemos trabajado; y ahora que tengo la oportunidad de trabajar acá en el MIES, en el puesto de inclusión económica que tengo 3 años”. (EA2, 2021)

“trabajo en el MIES público desde el 2009 y en inclusión económica voy un año”. (EA1, 2021)

“yo era coordinador de la dirección distrital de Cuenca, ex dirección distrital, porque este año ya se fusionó con la zona. Llevo trabajando 15 años en el MIES y estoy recién apoyando a la dirección distrital en este mes”. (EO2, 2021)

“soy analista de inclusión económica, voy trabajando ya 8 años en el MIES y como analista de inclusión estamos ya, más o menos 3 años”. (EO4, 2021)

Finalmente, la experiencia de los funcionarios se puede identificar al reconocer qué metodologías y cómo llegar a las beneficiarias. Este proceso de profundo conocimiento de los grupos objetivo solo ha podido ser posible gracias al continuo trabajo en territorios y a la cantidad de tiempo que llevan dedicándose a dichas actividades. Por lo tanto, se puede evidenciar cómo se identifican las temáticas que los implementadores creen que deben llevar para la formación de las beneficiarias, los contenidos de los módulos formativos; y las problemáticas hacia

dónde apuntar para mejorar las condiciones de vida de las mujeres con quienes trabajan.

“El tema de género, un poco, más bien la autoformación ha sido la que nos ha permitido identificar los temas de las mujeres bien a fondo, pero si conocemos la problemática y siempre estamos direccionando los temas cuando hay posibilidad de conversar sobre temas de género”. (EO9, 2021)

“es que nosotros tenemos unos lineamientos que nos dan los módulos de enseñanza, pero también nosotros nos adaptamos de acuerdo a la población que vamos a trabajar en ese momento. Y es más, aplicamos gráficas, imágenes; y le estamos preguntando, hacemos que ellas razonen, y también sensibilizamos lo importante que es el empoderamiento económico de la mujer”. (EA2, 2021)

“nosotros queremos sacarle a la gente de la pobreza. Por lo tanto, la gente debe de estar motivada, uno de los temas importante que nosotros damos es el tema de la autoestima, es el tema del liderazgo, es el tema de derechos, porque nos encontramos con muchas madres que ni siquiera pueden hablar o tiene miedo del hablar en los talleres. Por lo tanto, nosotros ocupamos la educación popular”. (EO7, 2021)

El tercer subindicador denominado como “Perfil del funcionario” hace alusión a ciertas características propias del funcionario y de la formación que tienen los implementadores y que aportan en su desempeño como responsable de llevar la política pública hacia las beneficiarias. En este tenor, los funcionarios y sus equipos de trabajo están compuestos por profesionales con título universitario en áreas sociales como la psicología, la comunicación, la sociología, el desarrollo social, el trabajo social y el género (EO7, 2021; EA1,2021). Además, hay perfiles más técnicos relacionados con los sistemas informáticos (EO6, 2021). Se ubican algunos perfiles más cercanos a las necesidades del trabajo de campo y el acompañamiento que necesitan las beneficiarias, perfiles profesionales tales como médicos veterinarios y agrónomos (EO9, 2021).

Por último, se ubican algunos perfiles relativos a las necesidades de formación en temas económicos y de emprendimientos, en este caso se ha podido identificar a profesionales del área de la ingeniería financiera, la administración de empresas y la contabilidad (EO5, 2021; EO4, 2021). En este caso, se puede inferir que la variedad de perfiles aporta con diversas capacidades y habilidades para el desarrollo de acciones relativas a la implementación de las políticas públicas de inclusión económica, sin embargo, es notoria la falta de perfiles (solo se ha identificado una persona) formadas en género.

En este mismo sentido, y de acuerdo con el perfil ya expuesto en la Tabla 5, las edades de los funcionarios sobrepasan en su mayoría los 49 años, además se identifica una persona con discapacidad auditiva dentro del grupo de entrevistados (EO6, 2021). Estos datos muestran de manera somera las potencialidades del equipo implementador de la política a nivel nacional, de acuerdo con su perfil académico, su edad y la presencia de otros factores como discapacidades.

El cuarto subindicador se denomina “Conocimiento sobre su trabajo” el cual hace alusión a los conocimientos con los que cuentan los funcionarios sobre las tareas que desarrollan como implementadores de la política pública. Es necesario apuntar que existe una variedad de capacidades y habilidades, sin embargo, conocer de manera objetiva y clara las responsabilidades que deben cumplir, sin duda aporta a la mejor implementación de la política pública.

Entre los elementos que se pueden identificar en este subindicador, se observa la experiencia medida en años de trabajo dentro del ámbito de lo social, esto de la mano y en contraste con los perfiles profesionales antes analizados. Corroborando lo dicho con anterioridad, a pesar de la diversidad de profesiones que poseen los funcionarios, la experiencia que les da su trabajo en el área puede generar más confianza por el nivel de conocimientos que han podido acumular.

En consecuencia, se observan funcionarios que poseen varios años trabajando en el área social, aunque su título universitario no tenga nada que ver con esta temática; “si bien, yo soy tecnólogo en análisis de sistemas, tengo 22 años trabajando dentro de la parte social y este es un trabajo muy poco reconocido” (EA1, 2021). Esto

deviene en la acumulación efectiva de información y conocimiento que una persona nueva en la función pública, a pesar de contar con la formación en el área social, no la poseerá hasta mucho tiempo después de su integración y trabajo en la implementación.

Otro de los elementos identificados tiene que ver con el conocimiento y claridad acerca de lo que plantea la política pública en los niveles de contenido y cuestiones procedimentales. Esto ha sido identificado en la medida en que los funcionarios comentan la teoría, las estrategias y las formas de la política de inclusión económica desde su comprensión y experiencia. La claridad expresada posibilita una línea de acción objetiva para la implementación y la acción efectiva de los implementadores para el cumplimiento de los fines establecidos.

“el bono emergente es el que, bueno últimamente, ahora por causa de la pandemia se está brindando a usuarios que hasta la fecha no han percibido un solo beneficio del MIES. En este caso, el bono emergente se recibe por una sola vez, son \$120 que lo están recibiendo desde el mes de marzo, los usuarios que actualmente no han recibido ningún beneficio del Estado en este caso”. (EO5, 2021)

“cuando pasa de la escuela fase uno, la persona recibe el crédito, la persona luego de eso recibe un seguimiento técnico de nosotros, en ese seguimiento técnico nosotros le revisamos que efectivamente haga el emprendimiento. Si es crianza de pollos, muy bien, que haga el galpón y nosotros le articulamos por el ministerio de agricultura y ganadería, ellos son específicos en veterinario, también son agropecuarios y ellos también le hacen acompañamiento durante el año o los dos años de acuerdo al crédito que recibe. La persona recibe el acompañamiento técnico nuestro cada 2 meses con la finalidad de que el emprendimiento no muera o, eh, tratando de que sea sostenible”. (EO7, 2021)

El conocimiento del trabajo que se realiza también va de la mano con la mejor comprensión de la población objetivo y su realidad territorial. En este aspecto, se observa cómo los funcionarios toman cierta información de las beneficiarias, para

contar con la capacidad de ejecutar sus acciones en territorio bajo premisas previamente entendidas.

“el monto que nosotros ofrecemos es mínimo, póngase a pensar en un crédito individual de \$600, no alcanza ni para la semilla peor para poner, hablando de papa en este caso, peor para poder cultivar, el cultivo dentro de meses. Entonces, no le resulta, por eso prefieren invertir en animales de preferencia, pues como digo, ganado lechero y especies menores [...] por lo tanto, se trata en lo posible ayudar a las personas que reciben el bono a salir de la pobreza, mediante la implementación, mediante el crédito y a su vez salir de la pobreza toda la familia”. (EO7, 2021)

Esta aseveración muestra cómo los implementadores conocen a la población y las posibilidades que estas poseen con la obtención de las transferencias monetarias del Estado, sabiendo previamente que el apoyo que ellos brindan de manera técnica es indispensable, para que las pocas posibilidades que poseen las beneficiarias de salir de la pobreza se vuelvan realidad.

El último subindicador hace referencia a la “Formación de los funcionarios” y tiene que ver con la información que ellos reciben y les sirve para implementar la política pública de manera adecuada. Esta formación puede ser entregada por el Estado como parte del fortalecimiento de capacidades a los funcionarios, o puede ser tomada de manera autónoma por los funcionarios para mejorar sus habilidades y conocimientos.

En cuanto a la autoformación de los funcionarios, se pueden identificar solamente dos casos, en los cuales las propias demandas de las beneficiarias han provocado esta búsqueda de capacitaciones. En el caso de los funcionarios, como ya se había explicitado en apartados anteriores, la realidad de las mujeres entre ellas la violencia que viven a nivel intrafamiliar, el acoso, maltrato y demás problemáticas de género, ha llevado a los implementadores a formarse a través de asesorías y cursos virtuales. “Nosotros, por ejemplo, tenemos lo que, lo que es violencia familiar, algunos temas que nosotros dentro de las capacitaciones podemos detectar y fortalecer” (EA1, 2021).

En el caso de la formación recibida a nivel institucional, se pueden ubicar varias líneas de formación que buscan aumentar el conocimiento y mejorar las capacidades específicas para su trabajo como implementadores. Es por ello que, a través de estrategias denominadas como formación continua, los funcionarios han mejorado sus conocimientos de la mano de las necesidades del Ministerio de Inclusión Económica en temas como economía popular y solidaria, negocios, emprendimiento y género; “sí, nos capacita a través de, de plataformas virtuales sobre algunos temas que nosotros podemos ir implementando dentro de la, las capacitaciones que nosotros damos” (EA1, 2021); “Talleres, sí, sí, taller, nos han hecho talleres que nos hemos ido a Quito, todo así lo que es economía popular y solidaria, si se ha recibido certificados y todo” (EO6, 2021).

“nosotros tenemos por un proceso de formación directa que nos hacen desde la planta central en algunos temas y también virtual. Tenemos un proceso que se llama educación continua, son cursos de diferentes temas virtuales que nos da todo el personal del MIES y ahí nos han dado todo lo que es género, todo lo que es derechos humanos, etc.; y esos son los conocimientos que nosotros vamos teniendo”. (EO7, 2021)

Ahora bien, también se puede identificar que esta formación de parte de la institución no ha sido ofertada de manera equitativa para los funcionarios en todo el país, sino que se ha concentrado en territorios como las provincias de Azuay, Cañar y Esmeraldas. En los casos de las provincias como Loja, Zamora y Carchi, los funcionarios aseguran no haber sido parte de los procesos formativos ofertados por el Ministerio; “las indicaciones únicamente son dadas por correo electrónico o vía, vía Facebook, lo que hay que cumplir, las capacitaciones como tal a la fecha, la fecha por parte del MIES, nula” (EO5, 2021).

“No, de parte de la institución no se ha recibido temas de capacitación, con que sería muy interesante hacerlas, no se recibe, es más autoformación nuestra que hemos podido llevar, pero en lo personas como institución no nos han apoyado en el tema de capacitación”. (EO9, 2021)

Por lo tanto, se puede observar que dentro del análisis del indicador “Aprendizaje de habilidades–Know How” se ubican ciertos elementos que potencian el desarrollo de destrezas nuevas por parte de los funcionarios y que aportan directamente en la mejora de los procesos de implementación. Sin embargo, también se pueden notar procesos de diferenciación y de falta de apoyo para el desarrollo de habilidades y destrezas que impactan negativamente en los procesos de implementación.

### 3.8 Factor 8. Discursos del género

La línea transversal de análisis de esta investigación es el enfoque de género. Este enfoque, como se pudo desarrollar en el apartado teórico, busca que quien investiga se adentre en los entramados y relaciones sociales que se levantan, construyen y reproducen con base en las relaciones de poder asentadas en el género de los sujetos. El género, no solo es entendido como una categoría analítica, sino que es comprendida como una metodología de análisis, discusión y posicionamiento ante la realidad estudiada. Es por ello que; permite una serie de observaciones sobre las narrativas, acciones, interpretaciones y vivencias de los objetos–sujetos estudiados, que otras metodologías y enfoques solamente llegan a describir.

Por consiguiente, para el análisis del indicador denominado como “Género” parte de una comprensión amplia de la temática, en la cual se toma como base el origen estrictamente social de las identidades subjetivas de mujeres y hombres basados en su realidad biológica. De este modo, las construcciones culturales del deber ser de estos sujetos institucionalizan relaciones y prácticas sociales que edifican relaciones de poder con base en el género (Scott, 1986; Ferree et al., 2000, como se citó en Rodríguez Gustá, 2008).

Las relaciones de poder basadas en el género son identificables a través de ciertas categorías teóricas que operacionalizadas pueden ser medibles y observables en la realidad social. De esta manera, elementos tales como la división sexual del trabajo y los estereotipos de género se presentan como prácticas naturalizadas en la cotidianidad de las prácticas de las personas, y en el caso específico de esta

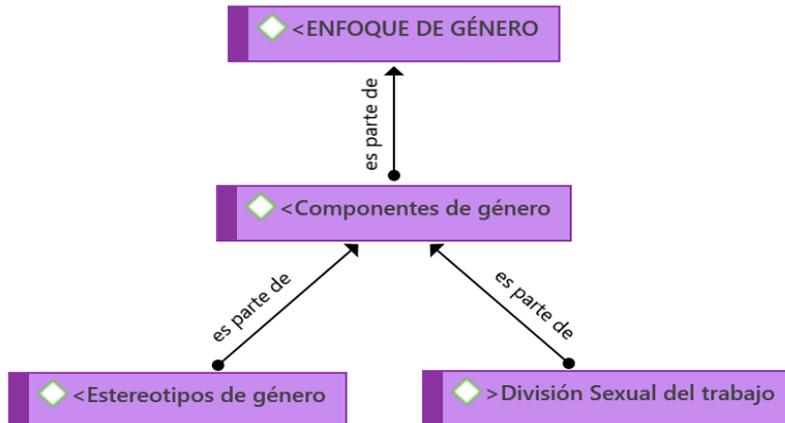
investigación, de los funcionarios. De acuerdo con el enfoque crítico de género la presencia de estos elementos mantiene, profundiza y perenniza relaciones inequitativas, en las cuales las mujeres son las menos favorecidas en tanto el poder se ejerce sobre ellas.

En este marco, siguiendo a Lahera (2004) las políticas públicas deben ser entendidas como una expresión racional de la institucionalidad de una sociedad, como cursos de acción y flujos de información relacionados con los objetivos sociales y del gobierno. Por lo tanto, a partir de los marcos teóricos para el análisis de las políticas públicas desde un enfoque de género, se propone identificar cómo los estereotipos de género y la división sexual del trabajo forman parte de las creencias y sentidos comunes de quienes son los actores de la política; como son el Estado, los funcionarios, los grupos de poder, las instituciones, etc. Siguiendo a Butler (2007) y Guzmán y Montaña (2012), las políticas expresan la racionalidad de un sistema social y, en consecuencia, político. Esta racionalidad ha sido y es permeada por las normas y marcos cognitivos ligados al género, pues este último es un elemento que configura la realidad.

En este marco, el factor género ha sido estudiado desde un enfoque inductivo basado en el análisis de los discursos y las narrativas de los funcionarios. En el instrumento de levantamiento de información utilizado, se han empleado ciertas preguntas sobre temáticas de mujeres y género, sin embargo, los datos identificados no se limitan a esta información, sino que se basan en todos los elementos visibles y de subsuelo, en clave Foucaultiana, en los cuales se encuentran componentes relativos a las relaciones sociales de género.

**Figura 28**

*Red semántica del factor Género y análisis desde un enfoque de género*

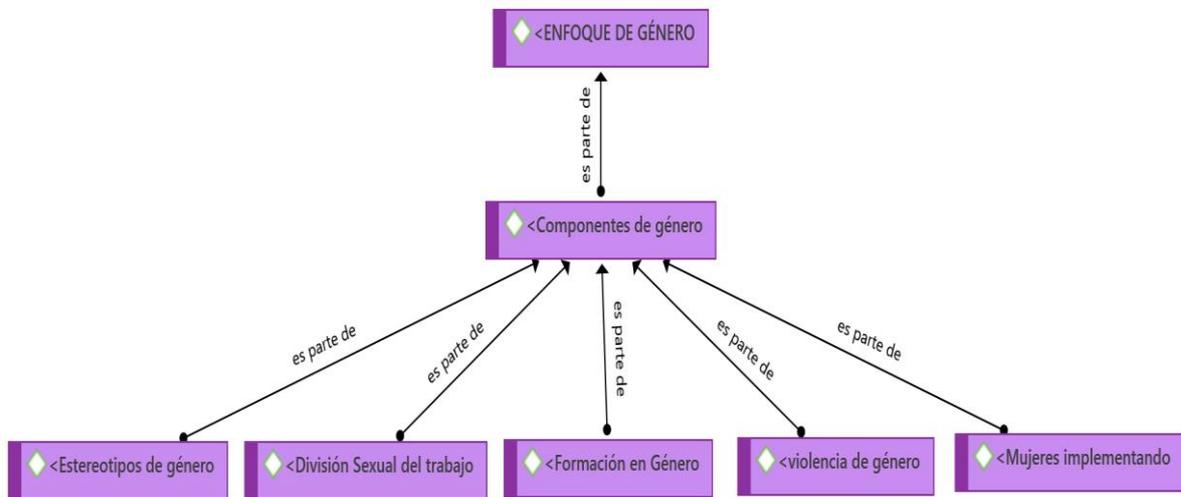


*Nota.* Elaboración propia con base en Butler (2007); Guzmán y Montaña (2012) y Lahera (2004).

El análisis de los datos muestra que no solamente estos componentes de género se hallan en los procesos de implementación y en los discursos de los implementadores, sino que ha sido posible identificar más indicadores cualitativos relativos a la realidad de las beneficiarias y su vida cotidiana tales como la violencia de género. Además, se ha podido encontrar elementos como la presencia de las mujeres en la implementación de la política pública y una narrativa muy interesante sobre la formación en género por parte de los funcionarios. En este tenor, la red semántica a partir de la cual se analiza el factor de género con base en la información encontrada es la siguiente:

**Figura 29**

*Red semántica del factor Género y análisis desde un enfoque de género con base en la información analizada*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

### Estereotipos de género

El primer indicador denominado como Estereotipos de género hace referencia a creencias estructuradas y compartidas dentro de una cultura o grupo; estas ideas están arraigadas en la conciencia de los sujetos, quienes las naturalizan. En este caso en particular, los estereotipos de género se refieren a las dotaciones, atributos, comportamientos y el deber ser de los sujetos de acuerdo con su sexo biológico y en relación con ciertos roles que la sociedad prescribe hacia ellos (Martín Casares, 2006; Rodríguez et al., 2016). Muchas conductas discriminatorias se basan en esta estructuración diferencial del deber ser social y culturalmente establecido sobre las mujeres y los hombres.

En la información recolectada se identifican ciertos estereotipos de género que permean la implementación de la política. En este caso, los implementadores asimilan ciertas realidades sociales que viven las beneficiarias de la política como un deber ser natural de las mujeres. El primer elemento identificado se basa en el estereotipo de mujer– madre–esposa. Este estereotipo se manifiesta a partir de la creencia por parte de los implementadores, en la cual las mujeres son vistas como

“madres solteras” en lugar de analizar su realidad como mujeres con hijos o madres solas.

De la idea estereotipada acerca de las mujeres devienen ciertos componentes discursivos que muestran el “abandono” del hombre, algo comprendido como una problemática que limita el desarrollo de la mujer. Es importante notar aquí, que al referirse a los hombres y su ausencia del entorno familiar; este no es tratado como el “padre”, sino que se lo identifica de manera neutral como la pareja, visibilizando cómo el paradigma de género que liga a las mujeres al entorno familiar y privado sigue vigente en la comprensión de las problemáticas de las mujeres.

“En este caso, la mujer es la que concibió, no. La mujer es la que maneja los recursos de la familia, sí, y como le digo las que están ahí hay parte de madres solteras que no tienen el apoyo de tal vez, de su pareja o por machismo o por situaciones, las embarazan y tiene los hijos, y son personas que más emprenden en una actividad económica”. (EO5, 2021)

A la vez, se puede observar por parte de algunos implementadores una ruptura con la comprensión del cuidado como objetivo de la vida de las mujeres; “la maternidad como fin” en palabras de Simone de Beauvoir. Las mujeres implementadoras definen como importantes las acciones que emprenden dentro del proceso de implementación, como una oportunidad para que este estereotipo se vaya deconstruyendo y se reconozca cada vez más a las mujeres como sujetos productivos. En este tenor, se observa que se preconice que el trabajo doméstico y de cuidados no es un aporte, pues es una actividad prescrita como pasiva, esto en contraste con la generación de recursos.

“La importancia es que la mujer ya es relevante en la sociedad. Mediante esta política se ha logrado incluir a la mujer como un ente productivo y no más como un ente pasivo; que únicamente se encargaba de las actividades domésticas, del cuidado de la casa, de sus hijos y en este caso del cuidado del esposo”. (EO5, 2021)

Otro elemento identificado es relativo al cuidado. Los discursos referentes a las mujeres van de la mano con su “responsabilidad de cuidar”. Al referirse a las mujeres como madres en un primer momento, parecería que naturalmente las mujeres deben asumirse como las responsables del cuidado de los miembros del hogar, en este caso pareja e hijos. De forma notoria, tanto los implementadores como la misma política asumen naturalmente a las mujeres cumpliendo este rol. Es por ello, que por parte del Estado y su proceso de inclusión económica se solicita expresamente como una de las condiciones de la transferencia monetaria, que las mujeres cuiden.

“se crea la corresponsabilidad de las personas que reciben el bono y en especial de las mujeres [...] para que pueda seguir recibir el bono tiene que cumplir 3 corresponsabilidades. La primera es la corresponsabilidad educativa, que significa que todas las personas tiene que hacer estudiar a sus hijos, nosotros hacemos un seguimiento hasta los 17 años. La segunda condición es que lleven a sus hijos a los centros de salud para prevenir las enfermedades, y la tercera es que la madre se haga el examen de Papanicolaou”. (EO7, 2021)

Como elemento de este apartado, se debe mencionar que la política y sus condiciones, al igual que los procesos de seguimiento por parte de los implementadores; podrían tener un enfoque pro derechos de las mujeres y de los niños y niñas que están bajo su responsabilidad. Sin embargo, es el mismo Estado y su accionar el que conduce a la reproducción de situaciones discriminatorias y de mantenimiento de inequidades, donde las mujeres son las menos favorecidas y se las recarga de responsabilidades. A decir de los criterios de algunos de los funcionarios, este proceso de inclusión económica que implica formación, traslados, uso de espacios, es decir, una vida más pública de las mujeres; ha impactado de manera negativa en el cuidado, específicamente en la atención de niñas y niños dependientes. Llama la atención que el mismo funcionario que asegura que la política es un aporte para que las mujeres salgan de su situación de dependencia, sea el mismo que define que la inclusión económica implica un retroceso en el cuidado.

“El avance económico de las familias principalmente, el retroceso es el, en mi concepción es lo que, lo que, por lo que la señora o las personas que están

generando actividad económica, los hijos han quedado no muy bien atendidos”. (EO5, 2021)

En este mismo sentido, se identifica el estereotipo sobre la división de espacios entre mujeres y hombres, donde el espacio de lo público es sobreentendido como masculino y el espacio privado como femenino. En este caso, se puede observar cómo desde los implementadores hay una lucha continua por transformar estos imaginarios para que las mujeres, finalmente puedan incursionar en los procesos de inclusión económica. Por otro lado, son las instancias como las familias de las mujeres, las cuales mantienen una naturalización de esta dicotomía, la cual se profundiza con las actitudes de algunas parejas masculinas de las beneficiarias.

“fíjese que en algunos sectores de Cañar donde todavía hay gente que, donde las mujeres que reciben el bono, son los hombres los que las acompañan a la capacitación, porque las mujeres no pueden estar solas, sin embargo, si hay mejoría en la calidad de vida de las mujeres”. (EA1, 2021)

“en los seguimientos que nosotros hacemos hemos, hemos visto que los emprendimientos fracasan, ¿por qué fracasan? Porque lastimosamente, los hombres piensan que al ver a la mujer con su emprendimiento, que sale a una feria, que sale a un mercado y empieza a dejar diríamos entre comillas, la casa, ya no está permanente ahí, está permanentemente en contacto con otras personas. Muchos de ellos dicen, ya no tienes que salir, y eso causa violencia en la casa y obviamente las mujeres por su temor, su falta de conocimiento, empoderamiento de sus derechos, lastimosamente permiten eso, y los emprendimientos se han truncado”. (EO7, 2021)

Por lo tanto, la implementación de la política está marcada por los obstáculos que presentan las estructuras sociales de género, dejando ver cómo la vida de las mujeres beneficiarias aún es impactada por creencias machistas y discriminatorias; en las cuales ellas deben asumir ciertos roles (madres, esposas), mantenerse realizando ciertas actividades (cuidado de familia) y permanecer dentro de ciertos espacios (el hogar).

Finalmente, se identifica un estereotipo ligado a la capacidad de trabajo de las mujeres. Como se ha revisado en el apartado teórico de esta investigación, los roles que asumen las mujeres (reproductivo y productivo) que se evidencian en sus actividades de cuidado del hogar y en las actividades destinadas a generar ingresos, devienen en una sobrecarga de trabajo, mejor conocida como doble jornada. En el caso de este estudio, se puede observar que el total de las mujeres beneficiarias asumen los dos roles, en consecuencia, son sujetos de doble carga laboral. Mientras son las únicas responsables del cuidado del hogar, son también responsables de que el emprendimiento salga adelante. De modo que, esta problemática acarrea desgaste físico y emocional que suele ser naturalizado con adjetivaciones tales como “luchadora”. Esta realidad se presenta en el marco de situaciones de ausencia de distribución de actividades en la familia, el abandono de parejas y el reconocimiento de la responsabilidad única de las mujeres para el mantenimiento del hogar.

“Será porque la mayoría de los casos, desde mi percepción es porque ellas cumplen el rol de, muchas de las madres son abandonadas de los esposos, o si viven con ellos, ellos más se dedican al campo y no quieren emprender, no quieren emprender; las mujeres como genéticamente somos más luchadoras, somos más luchadoras”. (EA2, 2021).

#### División Sexual del Trabajo

El segundo indicador hace referencia al reparto de tareas y actividades según el sexo-género de los sujetos (Icart y Alarcón, 2005). Este reparto es significativo debido a que está sistemáticamente acompañado de una valoración diferencial (Guirao, 2011). Siguiendo a Kandel (2006), la división sexual de trabajo tiene sus orígenes en la familia y forma parte de la división social del trabajo: femenino-privado-cuidado/masculino-público-proveedor, la cual es propia del capitalismo y está estrechamente ligada a la forma no asalariada y la forma asalariada de trabajo.

En este marco, se puede identificar que la división sexual del trabajo se presenta en los datos relativos al trabajo reproductivo y productivo. En este caso, como parte del trabajo reproductivo se ubican las actividades que se realizan en el ámbito de lo privado, es decir, lo relacionado con los cuidados que realizan las

mujeres. En tanto que, como trabajo productivo se identifica a las actividades que generan ingresos y permiten de alguna forma proveer al hogar (Benería, 2006; Carrasquer et al., 1998). Históricamente, esta dicotomía empata con los estereotipos en los cuales las mujeres son las responsables de las actividades reproductivas y los hombres, de las actividades productivas.

Por consiguiente, el primer subindicador sobre división sexual del trabajo es el relativo al trabajo reproductivo y de cuidados que realizan las mujeres beneficiarias, rol que a través de la política pública se puede fortalecer, perennizar o deconstruir. En esta línea, se observa que existe una vivencia del trabajo reproductivo por parte de las beneficiarias, el cual prácticamente empata con su situación de beneficiarias de la política. Se puede notar cómo la política en su momento de capacitación no posee las herramientas necesarias para que las mujeres asistan, de manera que esto no complique o aumente su trabajo de cuidado. Puesto que por lo general ellas se capacitan mientras cuidan; “sí, van con niños, sí, bajan con niños a las capacitaciones [...] como normalmente está una persona dando el taller, si es complicado a veces que vayan con niños, pero no, no, todo está bien organizado” (EA1, 2021).

Esta situación se ve profundizada por las planificaciones de los implementadores para el desarrollo de las capacitaciones. Es así que, los tiempos que las mujeres deben destinar para su formación, coincide con los tiempos que ellas deben dedicar para su trabajo reproductivo en el hogar. Esto evidencia que las decisiones dentro de la instancia implementadora, no toman como punto de referencia la realidad de las mujeres que se benefician de la política, es decir, no hay una puesta en escena del enfoque de género, aunque haya conocimientos muy básicos sobre la temática.

Posiblemente, el impacto de la pandemia por COVID19 haya mejorado esta situación de sobrecarga para las mujeres, específicamente en el tema de tiempos para capacitación. En cuanto a que en la actualidad las horas de formación se han reducido y además se han implementado estrategias virtuales, lo que podría impactar de manera significativa en la disminución de la carga de tiempo para movilización, formación y de manera paralela; cuidado de hijas e hijos.

“Las personas, al horario en el que estamos realizando actualmente se manejan de mejor manera y mejor aceptación. Por el hecho, de que las 27 horas teníamos que quitarle 5 días de su trabajo, de lunes a viernes prácticamente; y para una familia de escasos recursos económicos perder cinco días de trabajo era algo complicado [...] la educación financiera ahora son dos horas, estamos programando de 10 a 12 del día, sí, dos horitas, y emprendimiento, y perfil de emprendimiento desde la 1 hasta las 18 horas”. (EO5, 2021)

Dentro de la narrativa de los implementadores, no se ha podido ubicar algún tipo de estrategia para generar corresponsabilidad con las parejas o demás familiares de las mujeres en torno al trabajo reproductivo y de cuidados. En este tenor, la asistencia de las mujeres a los talleres con los niños podría ser leída como una acción afirmativa, pero a la vez podría ser comprendida como una característica de sobrecarga laboral.

En este mismo sentido, el trabajo reproductivo y de cuidados demanda que las mujeres mantengan sus actividades ligadas al entorno donde se desarrolla este rol, y esto es observable en el discurso de los funcionarios al hablar de los impactos positivos de la política pública en la sociedad. De esta manera, se puede identificar que a pesar de ser las mujeres las beneficiarias directas, la lectura por parte de los implementadores apunta hacia los impactos el entorno familiar y en la comunidad. Así, se deja de lado la individualidad de las mujeres y las potencialidades de evolución de las relaciones inequitativas de género en su trabajo, con base en el reconocimiento específico de las mujeres como sujeto histórico de transformación.

“Los beneficiarios, pues en este caso sería el entorno familiar, sí, y la sociedad, ¿por qué? Por el hecho de que, digamos una situación, si esta señora llega a terminar de buena manera; el bienestar va a ser tanto para la familia y para la comunidad”. (EO5, 2021)

Otro de los componentes ligado al trabajo reproductivo y de cuidados tiene que ver con su proximidad con la violencia intrafamiliar. La realización de actividades dentro de los hogares por parte de las mujeres y su mantenimiento dentro del ámbito

de lo privado ha sido causa y efecto de la violencia de género. En este caso en particular, los implementadores han identificado que esta problemática permea la vida de las beneficiarias de la política pública, y que en muchos aspectos afecta en la inclusión económica y social de las mujeres.

“la política está destinada para esta madre que ahora sufre violencia, que no tiene reconocimiento de su trabajo que hace en casa, aparte de eso sufre todos los gritos y explotación de parte de su esposo; por el tema cultural diríamos así, que es el sector rural”. (EO7, 2021)

Estos aspectos muestran como la división sexual del trabajo basada en la diferenciación de actividades entre mujeres y hombres se mantiene vigente a partir de la asunción de roles de mantenimiento del hogar y cuidados por parte de las primeras, y prácticamente la ausencia de figuras masculinas dentro de estas actividades. A pesar de que la política pública no se adentra en el impacto sobre esta realidad, notoriamente tampoco ha puesto interés en ello, aunque de manera directa afecta en los resultados de su implementación.

Respecto al trabajo productivo ligado a la generación de ingresos, se observa que las mujeres han asumido ciertas actividades ligadas a este tipo de labores. En este caso, la política es la que ha alentado a que las beneficiarias inicien un proceso de emprendimiento, y por lo tanto, se conviertan en protagonistas en los procesos económicos familiares y comunitarios. Ahora bien, es importante tomar en cuenta cómo las mujeres se han insertado en el mundo de lo productivo, pues de acuerdo con la teoría esta actividad generalmente se desarrolla en el marco de la esfera pública y menos en la esfera de lo privado–familiar.

De acuerdo con los datos recolectados, se evidencia que las beneficiarias están generando ingresos a través de sus emprendimientos, en consecuencia, están asumiendo responsabilidades laborales productivas. En este caso, se observa que, las mujeres además del ejercicio de la labor reproductiva y de cuidados, adicionalmente han asumido el trabajo productivo y de mantenimiento del hogar. Ahora bien, esta actividad de un modo opuesto de lo que presenta la teoría, no se desarrolla del todo dentro de la esfera pública, sino que se mantiene dentro de los márgenes de lo

privado, rebasando una línea divisoria casi invisible hacia lo público; “las personas que únicamente antes manejaba, en este caso ganado estrictamente, pero en base a la capacitación que se generó tuvieron mejores conocimientos y obviamente una mejor producción de leche” (EO5, 2021).

Las mujeres que antes de ser beneficiarias de la política pública realizaban actividades de subsistencia y economía familiar ligadas a su labor reproductivo y de cuidado, desarrollaron las estrategias necesarias para llevar dichas actividades desde lo privado hacia lo productivo. Como lo explicita la cita antes mencionada, las mujeres a partir de las capacitaciones y su incursión en el mundo de lo público, han vuelto hacia sus actividades privadas, sin embargo, ya no con el objetivo de mantener dichas labores dentro de los límites del hogar, sino que para aprovecharlas como motor para su inclusión en el mundo económico.

Por consiguiente, se pone de manifiesto que las mujeres están asumiendo a través de la política pública un rol más productivo, incurriendo en las labores históricamente reconocidas como masculinas, en tanto sustentan los hogares. A la vez y como se pudo analizar en párrafos anteriores, las mujeres están asumiendo tareas de cuidados no remuneradas y a la vez tareas productivas remuneradas, lo que lleva directamente a una sobrecarga de trabajo, debido a que no existe evidencia de la participación masculina, o de otros miembros del hogar en la división de tareas.

#### Formación en Género

Ahora bien, de qué otra forma podría la instancia implementadora a través de los funcionarios asumir un rol proactivo y transformador ante estas situaciones descritas, sino que, a través de la transversalización del género, que en primer lugar implicaría la formación de los implementadores en esta temática. Por ello, se ha identificado dentro de este apartado y siguiendo la línea del factor “Decisión de los funcionarios” la formación sobre temáticas de género; que en este caso cursan los implementadores y brindan a las beneficiarias.

En primer lugar y de forma reiterada, se identifica la importancia que dan los funcionarios a la formación en temas de violencia intrafamiliar, esto a partir de las situaciones que viven las mujeres con las que trabajan. Ahora bien, la formación que

ellos brindan a las mujeres va de la mano de la prevención para casos de violencia dentro del ámbito familiar, sin que esto implique que se haya identificado dicha situación como una forma de la violencia de género que viven las mujeres por el hecho de ser mujeres. Este desfase se da por falta de formación e información por parte de quienes están a cargo de la implementación de la política, pues no existen las capacidades suficientes para la identificación de problemáticas sociales desde un enfoque crítico y de género.

En consecuencia, se observa que violencia y género se toman como sinónimos y no como un componente de un gran aparataje teórico plasmado en la realidad de las mujeres. Otro punto importante en este aspecto es que, si bien se brindaba formación en prevención de la violencia, esto se ha dejado de realizar. Tal como se explicaba en el apartado relativo a “Criterios que rigen el presupuesto” la falta de recursos ha influido directamente en la calidad y cantidad de capacitaciones dirigidas a las beneficiarias. A la par, la crisis sanitaria por COVID-19 ha devenido en la disminución de tiempos de formación y en la reestructuración de dichos contenidos, dejando de lado temáticas como la aquí expuesta.

“en este caso, la violencia intrafamiliar, verdad, porque como estamos en una sociedad machista, pues a lo menos aquí en el Carchi, no sé en el Azuay, pues no sé si será lo mismo, pero aquí todavía el machismo está imperante en esta situación y la mujer es la victima aquí, en la escuela, de familia, se ven lo que son conceptos sobre la, sobre la violencia intrafamiliar”. (EO5, 2021)

“sí, porque nosotros hemos suspendido, pero si dábamos lo que era familia, en acompañamiento familiar tenemos unos módulos que estaban de no violencia contra la mujer. Para que todo esto, si había un módulo, pero esto fue hace como 2 años atrás, ahorita no estamos trabajando en esa transversalización de la violencia”. (EA2, 2021)

Como parte de la formación que los implementadores brindan a las mujeres, se pueden identificar ciertas temáticas sobre todo desarrolladas por funcionarias mujeres. En este aspecto, se observa cómo de forma específica se han propuesto temáticas relativas al empoderamiento económico, el liderazgo, la independencia de la

mujeres. Esto, de acuerdo con el criterio de los implementadores, tiene el objetivo de cambiar la mentalidad de la mujeres para mejorar sus condiciones no solo económicas, sino también subjetivas.

“Bueno, para mejorar lo que es en inclusión económica, yo pienso que hay que trabajar mucho en cambiarle mucho la mentalidad a la mujer. Hay que trabajar, no sé, si con psicólogos, implementar psicólogos o motivadores que hagan sentir que sí se puede salir de donde uno inició”. (EA2, 2021)

“desde el año anterior estamos tratando de fortalecer lo que es, eh, el liderazgo en mujeres, pero no, todavía no tenemos esa confianza por la pandemia por lo que le contaba hace rato, nos tiene limitadas porque nuestras actividades son de manera presencial”. (EA1, 2021)

Como se observa, hay interés de ciertas funcionarias en formarse y formar a las mujeres en temáticas que aporten en la transformación de las relaciones de género. Sin embargo, también se ha podido identificar la falta de compromiso para buscar información y autoformarse en temas relacionados con la violencia, la discriminación y demás problemáticas de género. Esta falta de formación e información podría resultar en procesos de implementación que no necesariamente tomen en cuenta los contextos de las mujeres y los problemáticas históricas por las que han tenido que pasar, siendo un factor que profundiza las inequidades de quienes son, en este caso las beneficiarias de la política de inclusión económica.

“no ha sido fácil este tema, los temas de género no tienen un nivel de conocimiento, eh, no solo en términos de sensibilidad, sino en términos teóricos por parte de las autoridades, pero de alguna forma entendiendo algunas cosas, creo que no hemos avanzado como hubiéramos querido”. (EO1, 2021)

“una debilidad muy fuerte del enfoque de género dentro de las instituciones y al rato se repiten las mismas capacitaciones; y no logran generar, digamos que, elementos muy claros. No solo el hecho de la desnaturalización de la violencia, sino hay varios elementos que tienen que ver con la prevención, por

ejemplo, la económica es el hecho del acceso de lo económico de las mujeres”. (EA3, 2021)

### Violencia de género

Si bien, en un primer momento de construcción teórica de esta investigación no se contempló como un indicador la violencia de género; el análisis de los datos muestra cómo esta problemática permea el proceso de implementación de la política, tanto a nivel institucional, del funcionariado y de las beneficiarias.

Se ha podido identificar que la violencia por motivos de género está presente en la narrativa de los implementadores y es un elemento que influye en los procesos de la implementación de la política, a partir de su inclusión en las temáticas de formación y autoformación de los funcionarios; temática de formación para las beneficiarias, y como una realidad en la vida cotidiana de las mujeres.

De acuerdo con la información analizada, la violencia se hace presente con una adjetivación de “intrafamiliar”. Es decir, existen eventos violentos dentro de los hogares de las mujeres beneficiarias, esto impacta en la vida de las mujeres y en sus capacidades de inclusión económica. Por lo tanto, los implementadores y el propio ministerio buscan alternativas para prevenir dicha problemática y en su momento frenarla.

“el 90% de quienes reciben el crédito de desarrollo humano son mujeres, de las cuales una de cada 3 son madres solteras y que dadas las estadísticas que se tienen a nivel nacional, 6 de cada 10 mujeres han recibido algún tipo de violencia física, patrimonial, sexual, psicológica. Entonces, tomamos la decisión de que incorporemos este tipo de módulos, para dar a conocer a las mujeres los derechos que tienen respecto a posibles temas de violencia”. (EA1, 2021)

“el eje transversal es la no violencia, el tema de género ese es el tema básico que trabajamos con ellas, como le decía trabajamos mucho lo que es el empoderamiento económico de ellas, para también esto le sirva como protección a ella, que no sea maltratada. Una vez que ellas reciben las

capacitaciones, nosotros le sensibilizamos que ellas van a generar, van a aportar al hogar y no entren en esa desventaja de este círculo machista, ha hecho que las mujeres, no, porque yo te mantengo tú tienes que aguantarme el maltrato físico y psicológico, y demás. Entonces, ellas ya entran en este proceso y se sienten empoderadas, y dicen yo apporto, y no me grite. Es un tema más o menos así”. (EA2, 2021)

En este tenor, se observa cómo los procesos de implementación han sido influenciados por las inequidades de género y particularmente por la problemática de la violencia hacia las mujeres dentro de los hogares. Es por ello que, un proceso de implementación que tenga como beneficiarias a las mujeres, se diseñe o no desde un enfoque de género, deviene en procesos que toman como principal componente un análisis crítico de las relaciones entre mujeres y hombres.

#### Mujeres implementando

Finalmente, el quinto indicador hace referencia a la presencia de mujeres en la implementación de la política pública, esto a partir de los datos analizados, donde se evidencia una notoria ausencia de ellas en los procesos. Del total de personas entrevistadas, menos del 30% son mujeres, poniendo sobre la mesa que una política de inclusión económica dirigida generalmente hacia mujeres, cuenta con pocas mujeres.

“Será porque la mayoría de los casos, desde mi percepción es porque ellas cumplen el rol de, muchas de las madres son abandonadas de los esposos, o si viven con ellos, ellos más se dedican al campo y no quieren emprender, no quieren emprender; las mujeres como genéticamente somos más luchadoras, somos más luchadoras [...] yo me identifico más con las mujeres del campo que si quieren cambiar su situación”. (EA2, 2021)

A la vez, es importante notar que las mujeres que implementan han sido por lo general quienes han puesto en evidencia las problemáticas que viven sus pares beneficiarias. Esto dota de información importante pues existe una especie de solidaridad y reconocimiento de las situaciones de las “otras”, en tanto se puede reconocer la propia realidad en esas vivencias. Las problemáticas que viven las

mujeres en su condición social basada en su género sobrepasan las características ligadas a la pobreza, como sería el caso de las beneficiarias, en cuanto a que tales problemáticas también se evidencian en la vida de las mujeres implementadoras.

Los procesos de implementación y las actividades de los implementadores analizados desde un enfoque de género, han conducido a que se evidencien varias circunstancias que no suelen ser leídas por las metodologías de investigación convencionales. Ahora bien, se han estudiado tanto las categorías teóricas trabajadas en el apartado conceptual de esta investigación, al igual que se han propuesto nuevas categorías que han sido halladas gracias a los datos con base en las narrativas de los funcionarios.

Se resalta que el enfoque de género ha sido transversal en el análisis de cada factor dentro de la variable independiente y los elementos de género analizados de manera particular, que forman parte de la misma variable. Estos análisis conllevan necesariamente a reconocer que son imperativos de estudio para contar con un panorama más claro de la realidad de los procesos de implementación de políticas públicas; donde las beneficiarias son principalmente las mujeres en general y particularmente las mujeres de escasos recursos económicos.

### 3.9 Otras dimensiones de la variable Factores que influyen en la implementación de la política pública que han surgido en el análisis

El análisis hasta ahora realizado se ha basado en las dimensiones identificadas en el marco teórico sobre los modelos tradicionales de análisis de la implementación de la política pública Top Down y Bottom up. Sin embargo, se han encontrado nuevas dimensiones que no han sido propuestas teóricamente y que influyen de manera significativa en el proceso de la implementación de la política pública.

Las dimensiones han respondido, por un lado, al momento histórico que atravesamos como sociedad a nivel mundial, tal es el caso de la pandemia por COVID-19 y la consiguiente crisis tanto económica, sanitaria y social. Es por ello que, dentro

del proceso de análisis de la variable independiente y sus dimensiones, este hallazgo es de gran importancia para esta investigación.

A la par, y en gran medida como un fenómeno ligado a la crisis que atraviesa el mundo por la pandemia, aparece la dimensión de la Tecnología. Ahora bien, la tecnología no solo puede ser explicada por su vínculo con la dimensión antes mencionada, sino que con el desarrollo constante y cada vez más presente en la cotidianidad, este elemento se ha vuelto parte esencial de la vida de las personas y sus actividades. Por lo tanto, la tecnología aparece como un nuevo componente transversal en el proceso de implementación de las políticas públicas y, específicamente en este estudio, de la política de inclusión económica.

**Tabla 7**

*Dimensiones de la variable Factores que influyen en la implementación de la política pública que han surgido a partir del análisis*

Otras dimensiones de la variable factores que han aparecido en el análisis			
Factores que influyen en la implementación de las políticas públicas	Situaciones de Crisis	Emergencia por Covid 19	Covid 19
	Tecnologías de la comunicación e información	Tecnologías	Tecnologías

*Nota.* Elaboración propia con base en el análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021

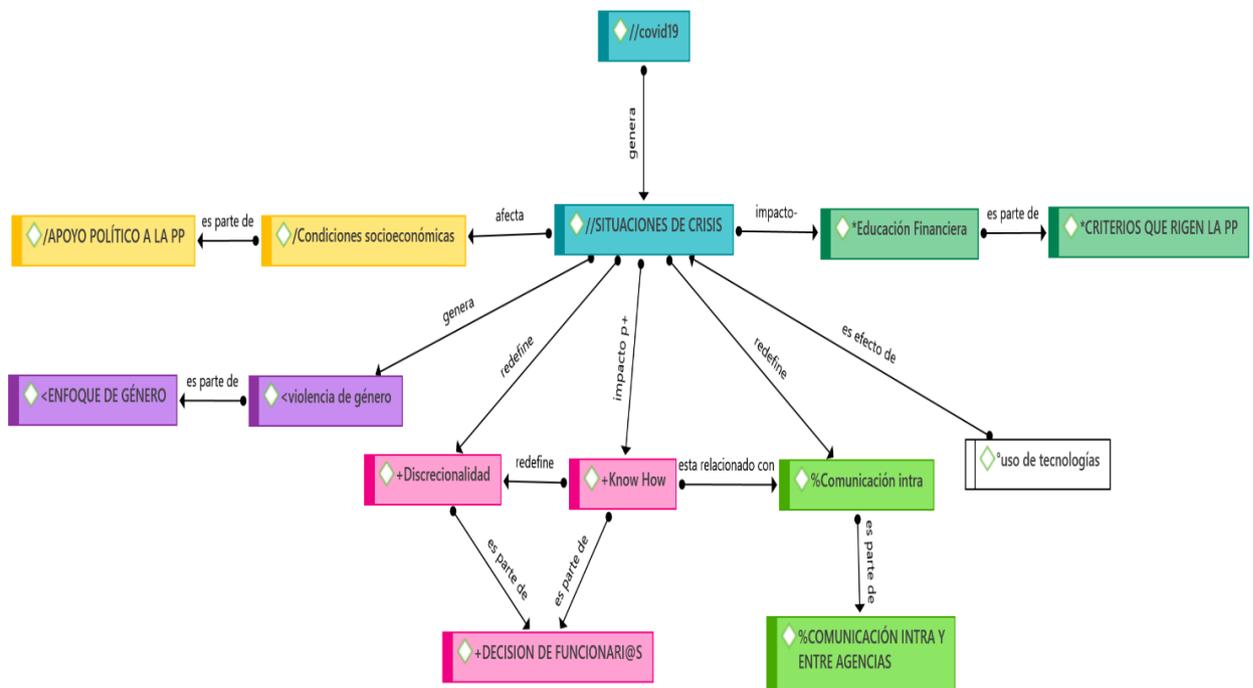
### 3.10 Factor 9. Situaciones de crisis

La dimensión denominada como situaciones de crisis se refiere específicamente a la crisis generada a partir de la pandemia de COVID-19, la cual fue declarada como tal en el mes de marzo de 2020 y aún hasta el año 2021 no ha sido superada. En este caso en particular, se analiza cómo esta situación de crisis ha influido en los procesos de implementación de la política pública de inclusión económica; llevados a cabo por los funcionarios del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Se puede observar que los impactos de la pandemia se presentan en al menos cinco elementos de la implementación: el apoyo a la política pública, la difusión y sostenibilidad de los emprendimientos, la educación financiera, factores sociales; la violencia intrafamiliar y de género, al igual que en las vivencias personales de los implementadores, y el surgimiento de nuevos factores tecnológicos.

**Figura 30**

*Red semántica del factor Situaciones de crisis y su relación con indicadores y factores*



*Nota.* Elaboración propia con base en análisis de información en el software Atlas.ti9

#### Apoyo a la política pública

Como se observa en la red semántica, la dimensión situaciones de crisis está relacionada con varios indicadores y dimensiones antes analizados en esta investigación. Como es previsible, las situaciones de crisis a causa del Covid19 afectó directamente en las condiciones socioeconómicas del Ecuador, por lo que este factor tiene fuertes impactos en el apoyo a la política pública, tanto en el nivel económico

como político; “creo que no hemos avanzado como hubiéramos querido. En el año 2020 en términos de inclusión económica fue totalmente perdido, no solo por la innovación de la política pública, sí, sino por otro tipo de factores” (EO1, 2021).

#### Educación financiera

Además, se identifican impactos en la escuela de inclusión económica, parte fundamental del proceso de implementación, principalmente en lo que se refiere a las horas de formación y a la cantidad de personas que pueden integrar dichos espacios. Como se sabe, con la pandemia se crearon ciertas estrategias para su adecuada gestión, así; la semaforización, las medidas de bioseguridad como la limitación en el aforo, el distanciamiento, uso de cubrebocas, desinfección y demás.

Para el caso, las escuelas de formación debieron reducir el número de asistentes, limitando a la vez el número de personas que podían acceder al crédito, pues de acuerdo con la política es un requisito previo la graduación de las beneficiarias en la escuela de formación. En este sentido, los implementadores también desarrollaron ciertas estrategias propias como la planificación de talleres con ciertas características y el reclutamiento personal de beneficiarias; mostrando así un impacto de la crisis en la discrecionalidad de los técnicos al momento de tomar decisiones.

“normalmente estábamos aquí en semáforo rojo, únicamente me dediqué a reclutar a personas que quieran el bono, y a partir de hace 15 días más o menos está el semáforo amarillo, en este caso está haciendo ya las capacitaciones presenciales [...] máximo son 25 personas, podía exceder ese número, pero no podemos aglomerar personas en este caso por el problema del contagio”. (EO5, 2021)

#### Difusión y sostenibilidad de los emprendimientos

Sobre los cambios que han tenido que realizarse a partir del COVID-19 en las ferias de difusión de productos, se identifican elementos como la normalidad y frecuencia de su desarrollo. Por lo tanto, la planificación anual y los resultados de posicionamiento de productos de los emprendimientos de las beneficiarias han sufrido

los embates por la pandemia; “nuestra planificación dice 12 ferias al año, una por mes, pero lamentablemente por la situación de pandemia que estamos no se están desarrollando digamos con esa normalidad y con esa frecuencia” (EA1, 2021). La pandemia ha impactado directamente sobre las condiciones socioeconómicas del país, y en este caso en particular, sobre la situación de las mujeres y sus procesos de inclusión económica basados en los emprendimientos individuales, su difusión y sostenibilidad.

Violencia intrafamiliar, de género e impactos de la pandemia en la vida de los implementadores

Un viejo problema se hizo más visible a partir del confinamiento, el problema de la violencia intrafamiliar y de género. Si bien, el Ministerio de Inclusión Económica y Social no posee competencia en esta materia, el trabajo que desarrolla lo vincula directamente. Específicamente la implementación de la política de inclusión económica dirigida a mujeres en situación de pobreza extrema, quienes generalmente son mujeres madres solas, cabeza de hogar o mujeres que dependen de un ingreso de la pareja; convierte a este proceso en una oportunidad para aportar en la generación de estrategias de transformación de patrones socioculturales inequitativos basados en el género.

De esta manera, las mujeres beneficiarias que ya son una población vulnerable adquieren un estatus de población en emergencia en medio de la crisis sanitaria, siendo particularmente afectadas por la otra pandemia, la violencia intrafamiliar y la violencia de género. Según datos oficiales, la violencia de género aumentó de manera significativa en los países latinoamericanos en la pandemia, además de ello, la violencia dirigida hacia las niñas y niños también se hizo visible. Para los implementadores de la política pública, esto está ligado a las relaciones familiares y la dependencia económica de las madres; y su necesidad de incluir a los hijos en las actividades de subsistencia.

“el trabajo infantil o el abandono de los hijos se dan por dos situaciones, la violencia y no tener independencia económica, esos dos factores son los que

ha generado mayor vulnerabilidad hacia los niños y niñas; y obviamente se ha fortalecido en estos tiempos, entendiendo la pandemia y entendiendo que las escuelas pasaron a una modalidad virtual, el trabajo infantil”. (EO2, 2021)

Otro de los impactos sociales más complejos son las vivencias personales de los implementadores. Se ha podido identificar que el miedo por el contagio, la enfermedad y la muerte por COVID-19 son elementos presentes de manera muy fuerte en las narrativas del personal técnico. Estas problemáticas, a pesar de haber sido medianamente resueltas con la modalidad de trabajo desde casa, la virtualidad o las medidas de bioseguridad, se mantuvieron por un período representativo en la dinámica de la implementación. “A mí me ha afectado muchísimo, muchísimo, de manera personal, me desmotivé un poco, ajá, porque tuve la pérdida de un esposo” (EA2, 2021). La salud mental y física se evidencia como un factor social relacionado con la pandemia que está afectando de manera significativa el proceso de implementación de la política pública de inclusión económica. “Entonces, también tengo problemas muy fuertes de lo que es esto de la gripe, hasta tengo temor, con respecto a lo que es esto de la pandemia, entonces yo tengo un poco de miedo y también porque de repente vaya a contagiarme o algo” (EO6, 2021).

A pesar del panorama producto del COVID-19, también se han podido identificar ciertas acciones de solidaridad que han impactado de manera positiva, no solo en el proceso de implementación; sino también en la vida misma de los implementadores y de las beneficiarias. Estas acciones de apoyo han sido mediadas efectivamente por el vínculo que se ha desarrollado en medio de la gestión de los implementadores y su conocimiento sobre las mujeres con las cuales trabajan. Es importante destacar que se podrían denominar estas acciones como sororas, puesto que solamente han sido realizadas por mujeres implementadoras y han sido dirigidas a mujeres beneficiarias. Se muestra aquí un importante proceso de transformación en la discrecionalidad de las funcionarias, sobre todo ligadas a sus acciones en el territorio, el apoyo personal más allá de lo institucional.

“las mujeres pasaban necesidades a full, al menos yo me identifico más con las mujeres del campo que si quieren cambiar su situación, no tenían que

comer y es duro que le llamen a uno, señorita no tengo que comer qué hago; eso sí fue para mí, entonces desde ahí tratar de levantar y levantarlas a ellas”. (EA2, 2021)

### Factores tecnológicos

Finalmente, el apareamiento de nuevos factores tecnológicos como elementos para la implementación de la política pública. Se puede observar cómo la modalidad de trabajo cambió para los implementadores, pasando de su actividad diaria en oficinas y en visitas de campo a la modalidad de teletrabajo, interacción a través de herramientas digitales y redes sociales, reuniones virtuales y en algunos de los casos actividades semipresenciales. “Lo que pasa, verá que, en enero, febrero hasta antes de marzo vino mucha gente, entonces cuando ya vino mucha gente con la cuestión de la pandemia, ¿qué paso? Nosotros empezamos a trabajar desde la casa” (EO6, 2021).

Estos nuevos factores hacen su aparición e impactan en los tiempos de las planificaciones, estrategias, modalidades de trabajo, habilidades (know how) y a través de ellas, llegan a transformar las dinámicas propias de la comunicación de la organización; para la implementación de la política pública. Además, se observa que, en ocasiones por la situación de crisis, se perdió el contacto temporalmente con las beneficiarias; “no, nada es que no, es que prácticamente ese tiempo no se pudo tener contacto con la gente y usted sabe que también dentro de esto, también hay que considerar que mucha gente en esa época no tenían idea de lo que era internet” (EO6, 2021).

Las dinámicas de cambio se identifican sobre todo en la desconfianza que se les otorga a las nuevas modalidades de formación virtual, llevadas en muchos de los casos por el prejuicio, por desconocimiento de las herramientas; y la capacidad de adaptación a la relación entre las beneficiarias, los implementadores y las nuevas modalidades de la implementación. En este mismo sentido, y basados en el conocimiento de la población objetivo de la política, los funcionarios observan como un obstáculo la posibilidad del uso de tecnologías para la implementación. Esto debido a que, no hubo un momento previo para planificar la contingencia y, por lo tanto, las

beneficiarias más pobres, rurales, adultas mayores, sin acceso a ingresos para la compra de artefactos tecnológicos; probablemente iban a sufrir los impactos de estos cambios.

“nosotros también pensábamos hacer, por ejemplo, esta cuestión de lo que es taller virtual, pero también sabe que nadie va hacer caso y no hacen porque, por ejemplo, vea usted de las clases cuanta gente no ha dicho que no les ha ido bien. O sea, yo tengo compañeros que han dicho que no, no, a veces aprenden, a veces no aprenden, no se diga por ejemplo, el caso de nuestra, que nuestra genticita hasta tratar de conectarse y tratar de ver”. (EO6, 2021)

Este nuevo factor en el escenario de la implementación de la política pública de inclusión económica marca nuevas formas de distribución de tareas, conocimientos de los funcionarios y las beneficiarias, y estrategias de comunicación. Se analiza este factor con mayor profundidad en el siguiente apartado, destinado específicamente a desentrañar cómo las tecnologías de la comunicación e información se convierten en un factor específico a ser analizado en el momento de la implementación de las políticas públicas.

### 3.11 Factor 10. Tecnologías de la comunicación e información

Uno de los factores que aparecen con fuerza en el análisis de la información es la tecnología y sus usos como herramienta de implementación de la política pública. La presencia de este factor está fuertemente ligada a las situaciones de crisis generadas por la pandemia por COVID-19, tal como se analizó en el apartado anterior. Para una mejor comprensión de la información encontrada, se ha dividido el análisis entre la relación de la tecnología con los implementadores y en un segundo momento, con las beneficiarias.

La relación de los funcionarios con las tecnologías está ligada a las estrategias desarrolladas para la comunicación a nivel interno y con las beneficiarias de la política pública. En este caso, a nivel personal y más no institucional, hay un desarrollo de habilidades (Know how) para el manejo de redes sociales, correo electrónico, aplicaciones de mensajería como herramientas de trabajo.

“Esa es otra situación que bueno está pasando aquí en el MIES como tal, las indicaciones únicamente son dadas por correo electrónico o vía, vía Facebook, lo que hay que cumplir, las capacitaciones como tal a la fecha, la fecha por parte del MIES, nula [...] anteriormente tocaba hacer de esta manera, pero por los medios telefónicos como internet o WhatsApp, nos envían el número de cédula y pues agendamos o generamos el listado invitado para personas que se quieren capacitar para acceder al crédito”. (EO5, 2021)

Es importante poner atención al señalamiento que el funcionario realiza cuando expresa que su trabajo a través de estas herramientas es a nivel personal y, por lo tanto, a su discreción, puesto que el Ministerio de Inclusión Económica y Social no ha ofrecido capacitación, para la generación de estrategias o fortalecimiento de habilidades en este sentido. Por consiguiente, se observa que la inclusión de tecnologías de la comunicación son parte fundamental del trabajo del funcionario, y más que una política institucional, son unas herramientas personales y de las cuales depende el cumplimiento de las tareas del funcionario.

En este proceso de adecuación a la gestión de nuevas herramientas como las metodologías virtuales mediadas por la tecnología, también se observa un proceso de adaptación que inicia desde el desconocimiento; pasa por la desconfianza, hacia el final en el que se asume la tecnología como una herramienta válida para el trabajo. En este asunto, se puede advertir la desconfianza en la virtualidad, por la costumbre de llevar a cabo el trabajo de manera presencial y con resultados inmediatos, sobre todo en las capacitaciones y reuniones con las beneficiarias.

“nosotros también pensábamos hacer, por ejemplo, esta cuestión de lo que es taller virtual, pero también sabe que nadie va hacer caso y no hacen porque, por ejemplo, vea usted de las clases cuanta gente no ha dicho que no les ha ido bien”. (EO6, 2021)

A nivel de directrices, se observa que por parte de las autoridades hay interés en que la tecnología y la innovación permeen el trabajo que se realiza; de esta manera, serán parte de la generación de emprendimientos y su difusión con el fin de garantizar

así la inclusión económica de las mujeres. Sin embargo, no se observa que dicho discurso llevado por la institucionalidad a través de sus voceros, se haga visible en el proceso de implementación a decir de los funcionarios.

“es necesario considerar que estos emprendimientos también requieren de innovación y también requieren de tecnología, pero no cualquier tecnología, sino una tecnología basada en la construcción de sus propios, o en la unificación y construcción de sus propios saberes y experiencias. De tal forma, que esta pueda ser básicamente construida bajo estas características [...] la pandemia, digamos ha posibilitado que se generen en, otros instrumentos de acceso a modalidades virtuales y también una forma un poco más acotada; porque se lo está implementando, procesos de tecnología social o de servicio de tecnología social y el servicio de microrredes de emprendimiento”. (EO1, 2021)

Un elemento que debe ser tomado en consideración, debido a que visiblemente impacta tanto a los funcionarios como a las beneficiarias, es el acceso a tecnología y al conocimiento sobre el manejo de dicha tecnología. Para el caso de los funcionarios, que como se ha revisado todos poseen formación universitaria y su propio perfil socioeconómico da cuenta de mejores condiciones de acceso a bienes y servicios; como internet, telefonía celular y manejo promedio de dichas herramientas, no se evidencia mayor complejidad en adaptar dichas herramientas para su trabajo.

En el caso de las beneficiarias, el escenario es más complejo. El perfil de las mujeres que reciben las transferencias monetarias por parte del Estado, y específicamente el Crédito de Desarrollo, están en situación de pobreza extrema, viven en áreas rurales, además son mujeres cabeza de hogar encargadas del cuidado de su familias. Este panorama muestra las condiciones objetivas en las cuales las mujeres tienen que acercarse a las tecnologías; desde la compra de un artefacto como el teléfono, acceder a servicios de internet pagado, y finalmente desarrollar las habilidades para el uso adecuado. Esta problemática vista de manera particular podría incluso parecer un reto para las usuarias. Sin embargo, si se le da contexto, se debe recordar que todo el año 2020 y 2021 la educación fue llevada de manera virtual, es

decir, que los gastos de las mujeres probablemente aumentaron y la tecnología no solo devino en prioridad personal, sino familiar.

Por lo tanto, las beneficiarias debieron pasar por una adaptación al acceso, conocimiento, uso y distribución de la tecnología para abordar las diferentes facetas de su vida en medio de una emergencia sanitaria mundial. Así expresa su opinión una funcionaria sobre este proceso: “los usuarios de nuestros servicios que ni siquiera tienen señal de teléfono, se me ocurre lo que es Guangras, la Monja, lo que es por allá, es decir, Ingapirca no hay, no hay señal de teléfono, no podrían conectarse virtualmente” (EA1, 2021).

También, son advertidas las diferencias en el acceso y uso de tecnologías, a partir de las realidades en los territorios, donde los funcionarios implementadores son los más capacitados en comprender dichas condiciones, pues son quienes conocen de primera mano lo que ocurre con las usuarias en su propio medio.

“bueno, dicho, una directriz se lo dijo que se haga en esta manera (virtual) por la pandemia, pero la viabilidad en este caso de Cuenca, de Guayas, Guayaquil, de Quito es muy diferente a la realidad de otras ciudades pequeñas. En este caso, provincias pequeñas, en este caso Carchi, la mayor parte de, como le dije anteriormente son personas de zonas rurales y es complicado, complicado que tengan internet para poder generar esta situación”. (EA5, 2021)

Ciertamente se identifica que los usos de la tecnología han sido una herramienta válida para enfrentar el problema de la comunicación, la coordinación y la capacitación en el proceso de la implementación de la política pública. Al mismo tiempo, es importante ver estas herramientas desde un punto de vista social, pues la realidad tanto de los implementadores como de las beneficiarias los ha llevado a procesos de cambios y adaptación para el aprovechamiento de estas herramientas. Probablemente, las estrategias de trabajo virtual hayan sido los pilares para poder llevar adelante el proceso de implementación en medio de una crisis como la del

COVID-19. Sumado a ello, la discrecionalidad en su uso por parte de los funcionarios y usuarias, y el desarrollo del know how para su aprovechamiento.

#### 4. VARIABLE DEPENDIENTE: NIVEL DE TRANSFORMACIÓN DEL PROGRAMA EN RESULTADOS

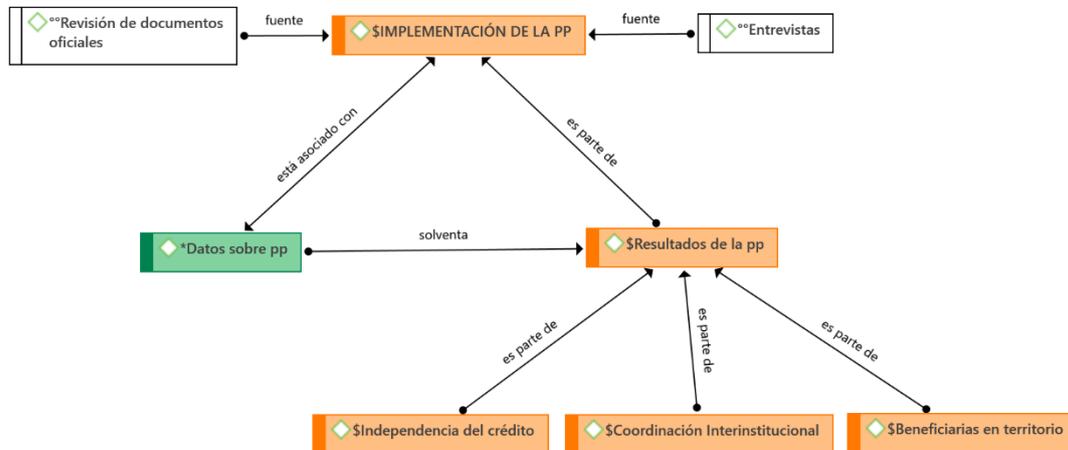
##### 4.1 Resultados de la política pública

De acuerdo con Subirats (1994) el análisis del momento de la implementación de la política pública se basa en el estudio sistemático de las actividades puestas en práctica, individualizando los factores que explican los procesos de transformación. Este análisis ha sido realizado en el estudio de la variable independiente relativa a los factores que son parte de la actividad de los implementadores. Ahora bien, el estudio de la variable dependiente se enfoca en el estudio del nivel de transformación del programa de implementación en resultados concretos, a pesar de los factores con impactos negativos y mediante el soporte de los factores con impactos positivos.

Se han identificado los resultados de la política pública a partir de dos aproximaciones metodológicas. En un primer momento, se ha tomado como referencia documentos oficiales e informes gubernamentales de rendición de cuentas, donde se ubican de manera descriptiva los logros conseguidos, a partir de la implementación de la política de inclusión económica. En un segundo momento, se ha tomado como referencia la narrativa de los funcionarios y su identificación hacia los resultados que han conseguido a través de su accionar como implementadores.

**Figura 31**

*Red semántica de la variable implementación de la política pública, fuentes de información, dimensiones e indicadores.*



*Nota.* Elaboración propia con base en Pressman y Wildavsky (1984); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) y resultados del análisis de datos en el software Atlas.ti9, 2021.

Como se observa en la Figura 31, se toma como base para el análisis tanto los datos encontrados en fuentes secundarias, así como los expresados por los funcionarios. A la vez, se analiza en las entrevistas los resultados que se han obtenido de acuerdo con los criterios y percepciones propias de los funcionarios. En el caso de la dimensión relativa específicamente a los resultados identificados en las entrevistas, esta se subdivide en tres indicadores que se hicieron visibles a partir del propio tratamiento de datos: Independencia de créditos, coordinación interinstitucional y beneficiarias en territorio.

Con base en los informes presentados durante los años 2017 al 2020, se observa un decrecimiento tanto en el número de beneficiarios, como de recursos destinados a la inclusión económica a través del Crédito de Desarrollo Humano. En el año 2020, probablemente por la pandemia por COVID-19 y la crisis económica desatada por la emergencia sanitaria, se observa la mayor reducción, sin la posibilidad de comparar con el año siguiente pues no se ha encontrado registros.

**Tabla 8***Resultados obtenidos en la política de inclusión económica en Ecuador*

Resultados obtenidos en la política de inclusión económica en Ecuador						
Año	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Usuarios	100.018	78.732	56.370	34.069	-	269.189
Gasto USD	71.979.936,79	54.744.638,05	59.397.058,63	29.969.985	-	216.091.618

*Nota.* Elaboración propia con base en informes de rendición de cuentas anual del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador

De manera contradictoria y con base en la explicación del subsecretario nacional de inclusión económica, en la percepción de los funcionarios se reconoce una reducción presupuestaria; observando una inconsistencia entre los datos entregados en los informes oficiales y la experiencia de los técnicos y autoridades encargadas de la implementación.

“el presupuesto para inclusión económica en general, históricamente ha sido reducido, muy acotado. En el último, en los últimos años hemos logrado tener un nivel de asignación presupuestaria mayor, principalmente para contratar capacitación en los distintos territorios para la fase II. O sea, capacitación como más de gestión y de temas productivos, si bien no es un presupuesto enorme, pero si bien, es peor no tener nada como en el 2017, a tener en el 2021 un presupuesto asignado para estos temas de \$600000 dólares, es un avance importante, sí, que claro \$600000 frente a todos los recursos que se necesitarían, digamos es sumamente acotado”. (EO1, 2021)

De acuerdo con el informe del año 2017, los objetivos de la inclusión económica en el Ecuador tienen que ver con el fortalecimiento de la economía popular y solidaria desde una perspectiva territorial; la articulación con actores económicos y el cambio de la matriz productiva para la superación de las desigualdades. Específicamente sobre las transferencias monetarias como el Crédito de Desarrollo Humano, este se presenta como una estrategia para el incremento de la movilidad ascendente de las personas y familias en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza; enfatizando en el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios para

la generación de un proyecto de vida para la superación de la pobreza. Según este informe, para año 2017 los recursos invertidos para la inclusión económica a través de transferencias monetarias como el crédito, asciende a 71.979.936,79 USD con 100.018 beneficiarios a nivel nacional. Lamentablemente, no se ha podido encontrar información de los beneficiarios desagregada a nivel territorial o por género.

Para el año 2018, en el informe presentado por el Ministerio de Inclusión Económica, no se evidencia ningún objetivo, meta o indicador que permita comparar la permanencia, avances o retrocesos en la inclusión económica en el Ecuador. Los únicos datos encontrados son acerca de la inversión realizada en este período, la cual asciende a 54.744.638,05 USD y cuyos beneficiarios fueron un total de 78.732. Esta información nos permite observar el descenso en el presupuesto destinado a la inclusión económica y, por lo tanto, el descenso en los beneficiarios. Al igual que el informe del año 2017, el documento presentado por las autoridades en el año 2018 no cuenta con indicadores por género o datos a nivel territorial, lo que dificulta realizar análisis relativos a la población beneficiaria, su sexo y su ubicación. Además, es necesario indicar que los formatos de los informes en estos dos años son diferentes, por lo que no se ha podido analizar de manera relacional y comparativa los contenidos de los documentos.

Para el año 2019, el informe muestra que los beneficiarios del crédito fueron 56.370 con una inversión en dicho rubro de 59.397.058,63. A diferencia del informe del año 2017 y en concordancia con el formato del informe del año 2018, no se evidencian objetivos, metas o indicadores que permitan ubicar la situación de la inclusión económica en el nivel de la implementación de la política pública. El documento no contiene información desagregada y tampoco contiene elementos propios de la inclusión económica que puedan ser analizados de manera específica. A partir de los datos de la población beneficiaria y monto asignado para el crédito, se observa nuevamente un descenso; por lo que, al ser notorio en dos años consecutivos, se puede inferir una tendencia a la disminución del gasto en la inclusión económica por parte del Estado.

El informe del año 2020 repite los objetivos reconocidos en el período 2017 y que son relativos al incremento de la inclusión económica de la población, el

fortalecimiento de la economía popular y solidaria, la articulación de actores; y la inserción en el cambio de la matriz productiva como mecanismo para la superación de las desigualdades. De igual manera, se plantea el objetivo del incremento de la movilidad ascendente de las personas y familias en situación de pobreza extrema a través de las transferencias monetarias, y la mejora de las capacidades para la concreción de un proyecto de vida. Sin mostrar casi ninguna diferencia con los informes de los años anteriores, los únicos datos referentes a inclusión económica y específicamente al Crédito de Desarrollo Humano son los referentes al monto de dinero entregado y el número de beneficiarios. Como ya se evidenciaba y en coherencia con la tendencia advertida en los años anteriores, en el 2020 disminuye aún más la cantidad de dinero en este rubro, ascendiendo a 29.969.985 con un total de 34.069 usuarios.

Entre los años 2017 y 2020 se observa una disminución de beneficiarios del crédito en un 65%; en cuestiones presupuestarias la disminución es del 58%. Estos datos muestran cómo el gasto destinado para la política de inclusión económica ha sido objeto de menor interés del Estado, y, por lo tanto, ha afrontado un sinnúmero de inconvenientes en su proceso de implementación, tal como lo demuestran los resultados del análisis de las variables independientes en el capítulo anterior.

A partir de este análisis de documentos oficiales entregados por parte de la instancia implementadora, se procede a analizar la información procedente de las narrativas y experiencias de las y los implementadores. Con este objetivo y con base en la operacionalización de variables, indicadores y dimensiones, la implementación de la política pública puede ser analizada a partir del nivel de transformación del programa en resultados. Para ello, se procede a dividir las narrativas de las personas entrevistadas en dos indicadores: datos sobre la implementación de la política pública, y resultados de la política pública. Cabe recalcar que el indicador referente a los datos integra también la dimensión “Criterios que rigen la política pública”, sin embargo, en este apartado se tomará como referencia solamente la información sobre resultados de la implementación de la política de inclusión económica.

## Datos sobre la implementación de la Política de Inclusión Económica

Los datos presentados a continuación, tienen como única base la experiencia de las y los funcionarios, no tienen vínculo con informes técnicos, planes operativos o cualquier otro documento; es por ello que, han sido analizados de manera referencial y por separado de los datos oficiales. En este tenor, se han identificado datos relativos a ciertas temáticas que son parte del proceso de implementación de la política pública; tales como datos sobre metas y logros a nivel territorial, datos sociodemográficos de los beneficiarios y respecto de los tipos de emprendimientos.

Sobre las metas y los logros, se puede observar que algunos de los implementadores tienen conocimiento de cuál debería ser el número de beneficiarias a las que se debe llegar anualmente, e incluso mensualmente. Este es el caso de los implementadores de Carchi, Azuay y Zamora; “actualmente la meta de este año son 450 créditos de bono de desarrollo humano que tengo que generar, ahora bien estamos, ya tengo más de 400 personas que están interesadas en ese crédito del bono” (EO5, 2021); “en este año hemos dado el taller a 120 personas” (EO2, 2021); “al año, por ejemplo, damos alrededor de 1000-1200 créditos para emprendimientos” (EO9, 2021).

La información entregada por los implementadores quienes llevan sus propios registros no es reflejada en los informes oficiales del Ministerio. Por lo tanto, es importante notar que en una dinámica Bottom up o de abajo hacia arriba en el análisis del proceso de implementación, la información no desagregada no es evidenciada. También, es importante anotar que solamente tres entrevistados conocen de manera certera los datos de los resultados de su trabajo, lo cual deja algunas dudas sobre el conocimiento del quehacer de un implementador por parte del personal técnico.

Adicionalmente, es importante anotar que no hay una coherencia o una media entre los datos sobre las personas beneficiarias, pues cada uno de ellos pertenece a un territorio diferente y los datos son en extremo diversos. En el caso del entrevistado EO5, asevera que su meta son 450, en el caso de EO2, serían 120 y en el caso de EO9, entre 1000 y 1200. ¿Cuáles son las diferencias para asignar el

número de créditos? No se pudo hallar respuestas a esta pregunta al ser realizada en las entrevistas, puesto que el único elemento base para dicha asignación, es el registro social de cada sector. Por lo tanto, según estos datos, se llegaría a la conclusión de que en la provincia de Zamora hay más población en situación de pobreza extrema, sin embargo, según información del Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador, Zamora no es la provincia más pobre del país.

Con respecto a los datos relativos a la realidad sociodemográfica de las personas beneficiarias, en repetidas ocasiones los implementadores dejan claro que en mayor medida son mujeres las beneficiarias del crédito. No ha habido ningún entrevistado que haya dicho lo contrario y esto muestra la conexión de la realidad de los territorios con la teoría, en la cual se plantea que cada vez más hay una pobreza feminizada, debido a que las mujeres son las personas más pobres entre los pobres. “No existe una buena cantidad, tanto para hombres, por ejemplo, cuando a veces hacemos créditos digamos del 100% será tal vez, el 1% será de hombres, ya.” (EO6, 2021); “El 97% de mujeres, son eh, de usuarios son mujeres [...] en su mayoría son madres” (EO7, 2021); “Normalmente son, este, el 90% son mujeres, por eso nuestras ferias se llaman nosotras emprendemos, porque el 90% según estudios, y lo que hemos visto la realidad, nos dedicamos a eso” (EA2, 2021); “Bueno, en hombres normalmente de los 120 son tres varones” (EO2, 2021); “si hablamos de porcentajes tenemos el 90% que son mujeres estaríamos hablando de un 10% son varones” (EO4, 2021); “hablando en términos de porcentaje yo diría que un 90-95% son mujeres, las que reciben este tipo de apoyo de crédito de desarrollo humano y el 5%-10% no debe ser más hombres” (EO9, 2021); “la distribución es de 80% mujeres y 20% hombres” (EA1, 2021).

Los datos aquí expuestos al ser analizados desde un enfoque de género permiten ver la importancia, de a qué nivel institucional existe una transversalización de la perspectiva de género para la inclusión económica, puesto que las beneficiarias de dicha política son mujeres y además madres cabeza de hogar. El enfoque de género y el ejercicio de una perspectiva de género permitiría analizar la realidad específica de las mujeres, con base en herramientas que discriminen los componentes que naturalizan el deber ser de los sujetos. A la vez, la perspectiva de género posibilita

pensar de maneras alternativas la mitigación de las situaciones que atraviesan las mujeres. Además, el uso del enfoque de género y la perspectiva institucional de género podría potenciar la comprensión diferenciada de los problemas feminizados; como la pobreza, en conexión con las crisis estructurales ligadas a las inequidades sociales y de género, y cómo no profundizarlas a través de las acciones institucionales.

En este tenor, la población con la que trabajan los implementadores tiene características que la vuelve vulnerable desde varias entradas: son mujeres sin trabajo formal, sin educación, madres solas, cabezas de hogar, en edad reproductiva, rurales. Cada uno de estos factores pueden ser comprendidos desde un enfoque interseccional, para la planificación adecuada de alternativas de estrategias de implementación de la política pública de inclusión económica. “Son gente que, son gente que en estos sectores son mayoría personas analfabetas” (EA1, 2021); “El mayor porcentaje es de unos 35 a 50 años, el mayor porcentaje, de ahí tenemos desde 18 que es muy poco, 19 que es muy poco, pero es más de 35 a 50 años” (EA2, 2021); “90% mujeres cabeza de hogar, 70% población económicamente activa, 55% mestizos” (EO3, 2021).

“Carchi, es una provincia netamente agrícola y ganadera, netamente, netamente es el tema ganadero, sí, el tema de producción de leche, el tema de especies menores, chanchos, cuyes, gallinas, conejos, sí. El tema comercial es mínimo, el tema comercial es mínimo, ya que, las actividades como digo, las personas que requieren esta, esta ayuda son del sector rural”. (EO5, 2021)

Ante esta realidad de la pobreza feminizada y los factores que la potencian, es interesante observar los datos relativos a los emprendimientos, dado que estos son planteados como estrategias para salir de dicha situación. En este caso, y de acuerdo con la política pública, se observa que en su mayoría las mujeres plantean proyectos que no requieran más inversión que la otorgada a través del crédito de desarrollo humano, es decir, 600 dólares. Si bien, la política plantea también un crédito asociativo donde pueden participar más mujeres para aumentar el capital que se recibe, y quizá sustentar mejor el emprendimiento, no se ha podido identificar dichas dinámicas grupales en las narrativas de los entrevistados; “se dedican a la agricultura, ganadería,

piscicultura, agrícola, transformación de productos y servicios, alimentación y servicios” (EO3, 2021).

“Si se dedican a actividades agropecuarias, crianza de ganado menor, digamos temas de agricultura familiar y campesina, y crianza de pollos y ese tipo de cosas, sí. Este, el otro 20% se dedica además de comercio y servicios, y dentro del tema de servicios está la preparación de alimentos como una actividad bastante importante. Y el otro 20% a temas de manufactura y básicamente de transformación de, digamos una buena parte de transformación de alimentos, es decir, mermeladas, pan y ese tipo de cosas. Ahí, un porcentaje del 5 y el 8% que está en temas de confección”. (EO1, 2021)

“en este año hemos dado el taller a 120 personas y casi el 90% es para crianza de pollos y cuyes, y chanchos, el 90%, diríamos nosotros. El 5% para la compra de ganado y el otro 5% hasta incluso menos, es para el tema de comedores, restaurantes y los otros tipos de servicios”. (EO2, 2021)

“con emprendimientos de ganado bovino, no tenían un solo ganado, ahorita por los créditos ya tiene 8-10 cabezas bovinas, y este, por ejemplo, están produciendo 10-15 litros de leche, quizás no han salido de la pobreza, pero eso si les ha permitido mejorar las condiciones de la alimentación de sus hijos, de la familia, y segundo tiene un pequeño ingreso económico que les permite tener unos 200 dólares mensuales, que ya no son los 50 dólares mensuales que recibían únicamente con el bono”. (EO9, 2021)

Como se observa, las actividades económicas a las que se dedican las mujeres son una ampliación del trabajo de subsistencia a nivel doméstico. Es decir, que ellas a través de su trabajo autónomo están extendiendo la frontera de sus actividades privadas y obteniendo ingresos, a través de la profundización de la feminización del cuidado y el trabajo reproductivo.

#### Resultados de la Política de Inclusión Económica

Se han identificado como resultados de la política al menos tres temáticas diferentes. Entre ellas, los entrevistados han mencionados como resultados: la

cantidad de personas que han salido de la pobreza gracias a los créditos (movilidad económica), la coordinación interinstitucional gestionada por los funcionarios (articulación) y la cantidad de créditos entregados en los territorios.

#### Impactos en la movilidad económica

Sobre los datos relativos al objetivo de la política, es decir, los logros cuantificados de las beneficiarias que dejan de depender de la transferencia monetaria y, por lo tanto; salen de la pobreza gracias a los ingresos procedentes de los emprendimientos, se observa un panorama mucho más complejo que el detallado anteriormente.

En territorios como Esmeraldas, se puede observar que los resultados son muy escasos, mostrando una dependencia por parte de las beneficiarias hacia los ingresos económicos producto de la política pública; “en estadísticas eso sí no tengo, pero así tratando de especular, yo diría que un 5% cada dos años, de lo que nos hemos enterado por el registro social” (EA2, 2021). En otros casos, como en la provincia de Carchi, los datos tampoco son alentadores, sin embargo, el porcentaje que percibe el implementador es mayor; “en este caso, como con punto referencial de salir de la pobreza es muy complicado, muy difícil, más o menos un 20%, lo demás no” (EO5, 2021). En el caso de la provincia amazónica de Sucumbíos, el implementador asevera un porcentaje medio; “Sí, hemos logrado que dejen de recibir el bono, hablemos de un 10%” (EO3, 2021). Por lo tanto, en promedio el logro relacionado con la movilidad social alcanza al 11% de beneficiarias, que se han vuelto autónomas gracias a la política de inclusión económica, un dato no bastante alto en relación con lo esperado.

Por otro lado, las autoridades miran desde otro punto de vista esta realidad ligada al bajo porcentaje de personas que dejan de depender de la transferencia monetaria. Tal es el caso que, para el subsecretario nacional de inclusión económica, es decir, la mayor autoridad sobre la política pública plantea:

“en el 2018 el MIES hizo una investigación y los resultados de esta investigación es que, 8 de cada 10 emprendimientos, 2 años después de haber recibido el crédito desarrollo humano seguían siendo activos. Digamos, eso en general puede dar una sorpresa, puede provocar una sorpresa, porque los niveles de

mortalidad de los emprendimientos en la región se habla de 6 meses después, un año después, 3 máximo, 3 de cada 10 continúan siendo activos” (EO1, 2021).

Esta otra lectura nos muestra que el enfoque economicista planteado en el apartado relativo a la teoría de la política pública, sería particularmente preponderante al momento de analizar los resultados obtenidos. No solamente se estaría objetivando los resultados de la salida de la pobreza de las beneficiarias, sino que se estaría observando la vida de los emprendimientos; lo cual implica la permanencia de las mujeres en negocios autónomos de poco capital y con pocos ingresos, sin que esto genere una transformación profunda de su situación económica.

#### Articulación con base en la coordinación interinstitucional

Sobre la articulación basada en la coordinación interinstitucional, se podría decir que en concordancia con lo analizado en el apartado “Apoyo político a la política pública”, los implementadores observan la necesidad de contar con apoyo externo. En este tenor, son ellos quienes deben realizar las gestiones necesarias para asegurar los aportes en temas, sobre todo de conocimientos y habilidades de otros actores, tanto públicos como privados.

“El Ministerio de Producción, Economía popular y solidaria, Ministerio de Trabajo, algunas organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, con ellos se trabaja capacitaciones, acceso al mercado y al capital de trabajo y con el apoyo se han hecho las capacitaciones, las ferias de emprendimiento y las metas de medios de vida”. (EO3, 2021)

Otro dato importante que se debe tomar en cuenta es que no se ha encontrado ninguna referencia relativa a la coordinación con instancias estatales tales como el Consejo de Igualdad de Género, tampoco sobre la Secretaría Nacional de Derechos Humanos. Ambos organismos que junto al Ministerio de Inclusión Económica y Social son parte del ejecutivo, y están encargados de la aplicación de políticas para lograr la equidad social y de género.

Al dialogar con las personas encargadas de estas instancias sobre los procesos de colaboración para la implementación de la política de inclusión económica, se halló

que no hay canales de comunicación, coordinación o interdependencia, a pesar de ser todas instancias con fines similares a nivel político, en la esfera social y económica. Además, se ha podido observar que por parte de la Secretaría de Derechos Humanos no hay una claridad sobre el rol que deben cumplir para la coordinación interinstitucional en el tema de inclusión económica, a partir del reconocimiento de los derechos económicos y patrimoniales de la mujeres. Por lo tanto, se habla de una planificación que debía durar cuatro años, del 2017 al 2021 con el gobierno de turno. Sin embargo, en la entrevista se desvela que no existe un plan de intervención conjunto y que lo que se ha hecho es netamente un proceso de diagnóstico de la situación de las instituciones del ejecutivo nacional y a nivel territorial; sobre su comprensión y asimilación de la agenda nacional de derechos humanos. Esto muestra la relatividad con la que el tema de la inclusión económica de la mujeres ha sido tomado por parte del Estado, más allá del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

“una de las pocas experiencias que se trabaja ya construyendo esa parte, es que todavía están en debate en términos de qué implica la construcción de sistemas. Hay un montón de mesas técnicas, muchos niveles de articulación, todos, digamos que el uno desde justicia, el otro del MIES, el otro de salud, el otro es de la secretaría y todos intentan a través de mesas técnicas de nuevos territorios, eh, digamos construir flujos de referencia contrarreferencia, de ver cómo generar protección, etc., pero al rato eso termina siendo como un poco caótico. Y por eso, la apuesta de la secretaría es implementar el modelo de gestión que se construyó y se aprobó ya a inicios del año 2020, en dónde te dice más o menos cómo nos vamos articular y qué función tiene cada uno”.

(EA3, 2021)

Esta misma situación descrita por la funcionaria de la Secretaría de Derechos Humanos, es replicada por la funcionaria del Consejo Nacional para la Igualdad, organismo rector y supervisor de las políticas de género y de las dirigidas a mujeres en el Ecuador. En el caso particular de esta instancia se reconoce una falta de apoyo al Ministerio de Inclusión Económica; “nosotros no trabajamos directamente con el MIES como tal, nosotros depende de lo que se requiera” (EA4, 2021), pues ha sido este el que no ha buscado el apoyo, por lo que la coordinación parecería darse bajo

un proceso de demanda; y más no por corresponsabilidad, ante el cumplimiento de la política de inclusión con alto grado de impacto en la mujeres y en las vivencias de género.

#### Créditos de Desarrollo Humano entregados en los territorios

Sobre los créditos entregados, se puede observar que, al igual que en párrafos anteriores, no se cuenta con información coincidente entre los territorios. Es decir, que de acuerdo con las experiencias de los implementadores se han entregado cierta cantidad de créditos en algunos lugares, hasta 1200 créditos, y en otros lugares no más de 100. Estas apreciaciones podrían variar ya sea por la cantidad de beneficiarias reconocidas bajo la modalidad del registro social, o incluso por la subjetividad de los técnicos territoriales.

En esta misma temática, se ha podido identificar que, en el año 2020, año de inicio de la pandemia por COVID-19, las metas planteadas a nivel territorial<sup>7</sup> han sufrido fuertes impactos. En algunos casos no se ha alcanzado a entregar más del 50% del total de créditos planificados, como es el caso de la provincia de Zamora Chinchipe; “hablando en términos de eficiencia, en números, podemos decir que se ha alcanzado un 50%” (EO9, 2021). En algunos casos no se ha sobrepasado del 40%, como en Esmeraldas “Más o menos, nosotros llegamos a dar 400 créditos de 1000 créditos” (EO2, 2021).

Al mismo tiempo, se identifican territorios en los que se ha avanzado mucho más en el logro de las metas, siendo uno de estos casos la provincia de Sucumbíos, donde el implementador asegura haber sobrepasado las metas planteadas en el año de la pandemia, el 2020, no así el año anterior; “En el año 2019 se alcanzó un 88% , para el año 2020 alcanzamos el 111%, sobrepasamos la meta” (EO3, 2021). En otros casos, como la provincia de Cañar, la implementadora plantea una meta y pone como elemento importante para este nivel de resultados a la pandemia. “Del año anterior yo le podría decir, se cumplirían un 75-80%, considerando que no pudimos avanzar por la situación de la pandemia” (EA1, 2021). Este mismo porcentaje de cumplimiento de las

---

<sup>7</sup> Metas que han sido comentadas por los implementadores, más no se ha encontrado referencia en los documentos oficiales.

metas es planteado para la provincia de Loja; “Estaríamos hablando de más o menos, en un porcentaje de un 60-70%” (EO4, 2021). En promedio, el nivel de cumplimiento de las metas de la política pública de acuerdo con lo planteado por los implementadores estaría en un 70% a nivel nacional.

## CAPITULO VII: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A la luz de los resultados encontrados, es importante discutir los planteamientos teóricos propuestos para el análisis en el primer momento de esta investigación. Se inicia desde la premisa en la cual en los Estados modernos democráticos se reconoce como público todo aquello que está ligado a sus roles y a aquello que afecta de forma directa en la vida de los ciudadanos, por lo tanto, el fin de las políticas del Estado es el bien común (Guzmán, 2003). Por consiguiente, toda política es de carácter público debido a que se compone substancialmente por la intención del bienestar de los individuos que están bajo la protección del Estado (Rabotnikof, 2008).

Desde la perspectiva de género, transversal en esta investigación, este planteamiento debe ser tomado con mucha precaución, puesto que la división entre lo público y privado es un punto neurálgico para las teorías feministas. La comprensión de lo público como un espacio de interés común, y lo privado como un espacio en el cual solamente se circunscriben las relaciones familiares; asumida la primera como una esfera masculina y masculinizada, y la segunda, en contraposición, como una esfera femenina y feminizada.

De tal forma que, estas son cuestiones que deben ser analizadas como parte de la teoría del accionar del Estado. Si las políticas de Estado poseen carácter de “públicas” y las mujeres históricamente se han desenvuelto en lo privado, ¿cómo estas políticas permean esta episteme para poder transformar la realidad de estos sujetos en lo privado? Esta es la discusión que presentan autoras como Rodríguez Gustá (2008), Guzmán y Montaña (2012), y Guzmán (2020) que conducen los estudios de políticas públicas a nuevos marcos analíticos, donde lo esencial no es el análisis del

ciclo, sino las bases explicativas y las concepciones a partir de las cuales son pensadas, decididas y, sobre todo, puestas en práctica.

Esta investigación se basa en esta propuesta analítica, pues la implementación posiblemente sea el momento menos estudiado de las políticas públicas, y en menor medida incluso, desde una perspectiva de género. Por lo que, el interés, ha sido analizar cómo cada uno de los factores propuestos desde los modelos Top down y Bottom up evidencian las normas de un orden de género; los cuales pueden ser identificados en discursos y prácticas en el momento de la implementación de las políticas públicas (Butler, 2007).

Las políticas públicas son consideradas como un proceso que expresa la racionalidad de la actividad política del Estado en torno a objetivos explícitos (Muller y Surel, 1998; Parsons, 2013). En este tenor, las políticas son una selección de temas y objetivos que evidencian el programa gubernamental (Lahera, 2004). En consecuencia, la política pública de inclusión económica del Ecuador sería una estrategia para conseguir el objetivo de que, las personas en situación de extrema pobreza, y específicamente las mujeres, sean parte activa de la economía y por ende, del desarrollo del país.

A partir de este contexto, el objetivo general de esta investigación es analizar los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica en el Ecuador en el período 2017–2021, desde un enfoque de género. Para ello, en un primer momento se ha identificado en las experiencias de las y los funcionarios, cuáles son los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica que benefician a mujeres. En un segundo momento, se han analizado de qué manera influyen estos factores en la implementación de la política de inclusión económica. Finalmente, desde una perspectiva de género, se han analizado los factores y su ligazón a marcos cognitivos asentados en la división sexual del trabajo y los estereotipos de género.

Con base en el aparatage teórico se han identificado siete dimensiones para el estudio de la variable independiente “Factores que influyen en la implementación” y una dimensión para la variable dependiente “Nivel de transformación del programa en

resultados". Para ahondar en la temática de género, se ha agregado un factor que ha incluido el conocimiento hallado sobre las estructuras de género; el tratamiento de la temática en medio de la implementación y las relaciones entre los implementadores y las beneficiarias mediadas por el género. Además, de manera externa al marco teórico, no obstante, con base en el análisis de información, han aparecido dos factores: situaciones de crisis y tecnologías de la comunicación e información. A continuación, se presenta el análisis en detalle de cada uno de los factores.

## 1. Variable independiente: Factores que influyen en la implementación

### 1.1 Factor 1. Criterios que rigen la política pública

Indicador 1. Objetivos de la política pública: de acuerdo con Mahou (2008) y Subirats (1994), los objetivos deberían contar con una calidad unívoca, más no difusa, por lo que deberían generar seguridad en la transmisión de órdenes. Esto implica que los objetivos siempre sean los mismos para quienes están bajo la dirección institucional, de manera que, los funcionarios deberían contar con un panorama claro de su accionar como implementadores.

De acuerdo con los documentos oficiales, los objetivos de la política son: el fortalecimiento de la economía popular y solidaria desde una perspectiva territorial, la articulación con actores económicos y el cambio de la matriz productiva para la superación de desigualdades. A su vez, el objetivo específico del crédito de desarrollo humano es el incremento de la movilidad ascendente de las personas y familias en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza. Se pone énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios para la generación de un proyecto de vida enfocado en la superación de la pobreza.

Según la información analizada, no se cumple con este cometido, debido a que se evidencian al menos tres formas de comprender el quehacer institucional y del personal encargado de la implementación. Al mismo tiempo, se muestran varias comprensiones de los objetivos propuestos por la política, e incluso muchas veces el desconocimiento de dichos postulados.

En este tenor, los discursos sobre los objetivos de la política pública de inclusión económica giran sobre los siguientes significados: objetivos paternalistas sobre las mujeres; objetivos de acompañamiento a las mujeres, y objetivos de autonomía de las mujeres a largo plazo. Por lo tanto, se puede decir que no existe claridad sobre los objetivos que se persigue, asumiendo así que esta dimensión influye de manera negativa en la implementación de la política pública. Esto debido a que, los funcionarios manifiestan diferentes posturas ante sus responsabilidades y ante lo que el programa persigue. De esta manera, no se evidencia en esta dimensión la propuesta teórica acerca de los objetivos planteada por Mahou (2008) y Subirats (1994).

Indicador 2. Grado de ambigüedad y complejidad: para Mayntz (1985, como se citó en Mahou, 2008) tanto la ambigüedad como la complejidad son elementos que crean dinámicas de adaptación al medio de acuerdo con sus propias necesidades. De tal manera que, no se los concibe como elementos negativos, sino como contradicciones que dificultan la implementación, y en el momento de afrontarlas se genera un proceso de adaptación al medio.

Los elementos que complejizan la implementación de la política pública entre los años 2017 y 2021 se pueden agrupar en: crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19, insuficiencia de recursos humanos para la implementación y poco presupuesto para la implementación. A pesar de que estos factores se identifican como amenazas a nivel de su influencia en la adecuada implementación, son también procesos que generan; efectivamente, adaptación y acomodo al medio, a través de estrategias como el uso de tecnologías, reorganización y sobrecarga de trabajo, tal cual lo plantea Mayntz (1985, como se citó en Mahou, 2008).

Indicador 3. Teoría causal adecuada: con base en lo que plantea Sabatier (1981, como se citó en Roth, 2008) las teorías no son explícitas en la política, sino que están implícitas y revelan los sistemas de valores, creencias y percepciones, tal cual lo explica Butler (2007) al hablar sobre los marcos cognitivos. Por lo tanto, las teorías sustentan acciones y cambios, siendo producto de las condiciones socioeconómicas y de las adaptaciones de los actores al medio. En este sentido, es importante poner atención en los grupos de poder y sus racionalidades expresadas en las normas y marcos cognitivos, desde los cuales se crea e implementa la política pública de

inclusión económica (Butler, 2007; Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994). Con base en lo planteado y con el objetivo de analizar de manera más profunda la información recolectada, esta dimensión se ha dividido en los siguientes subindicadores: teoría de la política pública, historia de la política pública y creencias sobre la política pública.

Para el caso del primer subindicador, se identifican dos concepciones teóricas que guían la implementación de la política pública: la concepción economicista y la concepción social e inclusiva. La primera está ligada a la estrategia de creación de emprendimientos por parte de las beneficiarias y a través de ello, lograr la inclusión económica. En cambio, la teoría social e inclusiva apunta a la formación y empoderamiento de las mujeres, y a través de ello lograr la inclusión no solo económica, sino también social.

En el caso del segundo subindicador relativo a la historia de la política pública, solamente es visible a nivel de autoridades, es decir, a nivel decisonal. Este indicador muestra la importancia del contexto de apareamiento y permanencia de la política en el medio público, sin embargo, no es parte del discurso de los funcionarios. Por lo tanto, muestra un conocimiento centrado en las jerarquías altas, exponiendo la metodología histórica de planificación centralizada y vertical. En este indicador se halla información sobre el carácter asistencialista con el que fue creada la política de inclusión económica; al igual que, el motivo de la especificidad de las mujeres pobres como beneficiarias. Se observa que, al no existir una socialización de este entramado histórico, los criterios y discusiones que han formado parte de los debates públicos sobre el deber ser de la política, quedan ocultos para los funcionarios que están en las jerarquías más bajas.

Con respecto al subindicador relativo a las creencias sobre la política pública, se identifican dos entradas discursivas: creencias de las usuarias, creencias de externos y creencias de los funcionarios. En el caso de las usuarias, sus creencias y expectativas van ligadas al carácter histórico paternalista con el cual fue creada la política pública. Por su lado, las creencias por parte de externos, es decir la sociedad en general, se centra en el carácter asistencialista de la política y el mal uso que las beneficiarias dan a los recursos transferidos desde el Estado. Finalmente, las creencias de los

funcionarios están relacionadas con el uso de los recursos por parte de las beneficiarias, sobre todo desde una interpretación que liga la inversión del dinero en el hogar, más que en los emprendimientos. De esta manera, se deja de lado un análisis de género que podría dar soporte a este tipo de comportamientos por parte de las mujeres que reciben el crédito.

En consecuencia, se observa la existencia de teorías base para la implementación de la política de inclusión económica más implícitas que explícitas, en consonancia con lo planteado por Sabatier (1981, como se citó en Roth, 2008). Además, es evidente la presión de los grupos sociales, a partir de su comprensión desde supuestos no necesariamente reales del deber ser de la política pública (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994). Esto se presenta de manera intrínseca en los marcos normativos y cognitivos, desde los cuales se implementa la política (Butler, 2007), marcados por una valoración negativa hacia la política y las beneficiarias.

Indicador 4. Resultados esperados: se refiere a las metas de la política pública, las cuales han sido diseñadas previamente, es decir, de la programación de los resultados, los cuales deberían ser conocidos por los implementadores (Brugué Torruella, 1995). En este caso, se observa que los funcionarios relacionan claramente las metas y teorías de la política pública, de tal modo que definen dos tipos de metas: inclusión económica (teoría economicista) y sacar de la situación de pobreza a las mujeres (inclusión social y económica). A pesar de esta línea de acción bastante clara, lamentablemente los funcionarios no manejan información con respecto a las metas o indicadores que medirán el impacto de su trabajo. A la par, las autoridades reconocen la inexistencia de dicha información, apareciendo este problema como un asunto institucional.

### *1.2 Factor 2. Criterios que rigen el presupuesto de la política pública*

Indicador 1. Recursos humanos suficientes: siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) señalan que el personal adecuado en cantidad y calidad es una condición que deviene en efectividad de la implementación de la política pública, de tal forma que, eludir esto sería una condición que afecta negativamente el proceso. A

partir del análisis de la información, este indicador se ha dividido en dos subindicadores denominados como: crisis institucional y sobrecarga de trabajo.

La crisis institucional se evidencia a partir de los discursos relativos al poco apoyo presupuestario, lo cual deviene en personal insuficiente. A la par, se observa una fluctuación constante de personal contratado y despedido. Esta dinámica lleva a una crisis a nivel institucional basada en el desconocimiento y las pocas habilidades para ser agentes en el proceso de implementación de la política.

En lo que respecta al subindicador relativo a la sobrecarga de trabajo, se observa que los implementadores son responsables de una variada gama de actividades, las cuales dejan un margen de tiempo relativamente corto para el desempeño de su trabajo de relacionamiento con las beneficiarias, seguimiento de los avances en los emprendimientos y el logro de la movilidad social. En este caso, la cantidad de funcionarios y su disponibilidad no es la adecuada, por lo tanto, tal como lo plantea Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) su ausencia afecta negativamente el proceso.

Indicador 2. Presupuesto: con base en Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) el presupuesto se refiere a los recursos materiales disponibles que dan como resultado una adecuada implementación de la política pública. Al contar con información diferenciada sobre el presupuesto interno destinado a la implementación y sobre el presupuesto para la transferencia monetaria, se han creado dos subindicadores que evidencien dichos hallazgos.

Sobre el presupuesto interno, se evidencia que este no es suficiente, por lo que los funcionarios aparecen como agentes de subvención de gastos para el Estado. Su rol como subvencionadores es visible a partir del gasto y uso de recursos propios para cumplir con las actividades de implementación de la política pública. A la par, en el subindicador de presupuesto para las transferencias monetarias se muestra un déficit, pues no ha sido suficiente para abastecer la demanda. Por lo tanto, al contrario de una disponibilidad que potencie una adecuada implementación, este indicador aparece en negativo, afectando el proceso de la implementación.

### *1.3 Factor 3. Apoyo político a la política pública*

Indicador 1. Apoyo ejecutivo: para Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994), este indicador analiza como el poder ejecutivo brinda las condiciones para que la política pública implementada cumpla con los objetivos establecidos. En este tenor, se observa cómo el apoyo se concentra en la formación de los funcionarios en temáticas como la economía popular y solidaria; la cual es la teoría base para la aplicación de la política pública. Cabe mencionar que en el análisis previo sobre la teoría de la política pública no se evidencian dichos componentes conceptuales.

El indicador apoyo del ejecutivo se evidencia en negativo, en cuanto a que no existe apoyo en la destinación de presupuesto para la implementación de la política pública. Lo cual, deviene en una serie de problemas como la dependencia de externos para el cumplimiento de actividades y la subvención presupuestaria por parte de los funcionarios. Se puede concluir que el ejecutivo no presta las condiciones necesarias para la implementación de la política pública de inclusión económica, por lo que no se cumple lo planteado por Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994) como un factor en el proceso de implementación.

Indicador 2. Apoyo legislativo: Sabatier y Mazmanian (1981) plantean la importancia de la conexión entre el ente implementador, los funcionarios y los procedimientos de formulación de normas para la mejora de los procesos de implementación. En este caso, no se registra información sobre el apoyo recibido por parte del poder legislativo, por lo tanto, este indicador no contiene datos, evidenciando la ausencia de apoyo a la implementación por parte del legislativo.

Indicador 3. Condiciones socioeconómicas: la comprensión del ambiente político, económico y legal es un elemento indispensable para entender las dinámicas de apoyo o no de grupos de presión y poder. De esta manera, se pueden identificar cambios en la teoría causal de la política o incluso transformaciones en los procesos de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994).

En este aspecto, se evidencia que los cambios causados por la pandemia por COVID-19 y su impacto en la economía del Ecuador; devienen en la disminución de

presupuesto, disminución de personal y el aumento de relaciones de dependencia de otros actores tanto públicos como privados. Este indicador muestra la importancia del medio y sus dinámicas, siendo en este caso una crisis la que provoca cambios repentinos y profundos en la implementación, sin un plan de contingencia ante dicha situación.

En este marco y siguiendo lo planteado por Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994), las condiciones socioeconómicas influyen directamente en la teoría causal de la política. De tal forma que, tanto la planificación en tono con la teoría economicista y la teoría de la inclusión social sufren cambios, al no contar con los elementos necesarios para afrontar la gestión en medio de una emergencia sanitaria. En el caso de las beneficiarias, es importante notar que el impacto de la crisis y las transformaciones económicas y sociales impactan de manera directa en sus vidas privadas y en su actividad productiva por su condición de género (trabajo productivo y reproductivo); sin que esto sea advertido por los implementadores y la institucionalidad.

Indicador 4. Dependencia de externos: de acuerdo con Muller (2002) la presencia de actores externos juega un papel fundamental al momento de coordinar las acciones; pues cuentan con recursos como información, procesos o presupuestos. Estas potencialidades pueden ser la base de la articulación, pero en ausencia total de dichos componentes por parte de la instancia que implementa, podrían generarse procesos de dependencia hacia dichos actores. Efectivamente, en el análisis de la información se ha encontrado cuatro tipos de relación coordinación-dependencia: de información, de conocimientos, de presupuesto para la transferencia monetaria y dependencia de espacios y logística.

El subindicador denominado como coordinación-dependencia de información, muestra la incapacidad de la recolección de información que permite identificar a las beneficiarias de la política pública, por lo tanto, la imposibilidad de generar información propia. La dependencia se presenta hacia la Unidad de Registro Social la cual está adscrita al Sistema Nacional de Información del Ecuador. En el caso del subindicador sobre la dependencia de conocimientos, se observa que dicha relación se establece tanto con instancias públicas como privadas. Esta relación se genera a partir

de la necesidad de contar con expertos en temas como: producción agroganadera, derechos, deberes fiscales, perfeccionamiento de técnicas productivas y formación financiera.

La dependencia de presupuesto para la transferencia monetaria se expresa en que el Ministerio de Inclusión Económica y Social no tiene la competencia de la entrega del dinero del Crédito de Desarrollo Humano; por lo que la relación directa de las beneficiarias es con el Banco del Ecuador. De esta forma, pierde legitimidad la acción de la instancia implementadora y de los implementadores.

Finalmente, el subindicador sobre dependencia de espacios y logística muestra la falta de insumos para capacitaciones y espacios donde desarrollarlas, por lo que generalmente estos componentes son solventados a través del préstamo por parte de otras entidades. Además, se observa que esta dependencia se profundizó a partir del COVID-19, pues los espacios cerrados que solían ser de uso común, debieron ser cambiados por espacios abiertos. Asimismo, la organización logística se complejiza por el uso de productos para limpieza continua como alcohol, baños, agua y jabón, etc., para cumplir con las normas de bioseguridad.

#### *1.4 Factor 4. Características de la agencia encargada*

Indicador 1. Estructuras legalmente establecidas del grupo objetivo: se refiere a la definición clara de la población sobre la cual se va a intervenir con la política pública (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994). En este caso, se observa que los funcionarios conocen de los requerimientos del Registro Social, organismo que define si son aptas o no la personas para recibir las transferencias monetarias por parte del Estado. Además, se observa que los funcionarios tienen conocimiento sobre el perfil del grupo objetivo, a partir de su propio trabajo en los territorios, mostrando como dato importante que al menos el 90% de beneficiarias son mujeres. En este tenor y siguiendo la propuesta teórica de Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994), existe una estructura legalmente establecida del grupo objetivo.

Indicador 2. Estructuras legalmente establecidas intra-organización: son las estructuras jerárquicas, las cuales son la base de la implementación al evidenciar la

direccionalidad de la información y decisiones (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994). De acuerdo con el análisis de información existe una estructura jerárquica establecida a la interna del Ministerio de Inclusión Económica y Social, liderado por el Ejecutivo en la persona del Ministro/a, viceministro/a y subsecretarios/as en el nivel central. A nivel desconcentrado se encuentran directores zonales, responsables distritales y, finalmente, los analistas. Por lo tanto, se cumple con lo establecido por los autores, es decir, con una jerarquía base para la direccionalidad de la información y la toma de decisiones. Cabe mencionar en este punto de la discusión, que, desde un punto de vista de género, hay una notoria ausencia de las mujeres en toda la línea jerárquica.

### *1.5 Factor 5. Comunicación intra y entre agencias*

Indicador 1. Calidad de la comunicación intra agencia: los flujos de información a la interna de las instancias implementadoras de la política pública tienen como objetivo dinamizar los procesos propios de la implementación. A esto denomina Subirats (1994) como líneas de flujo de información hacia arriba y hacia abajo; en los cuales participan activamente los agentes presentes en el proceso y existe retroalimentación en las dos vías, lo que posibilita líneas de acción claras.

En este marco, el flujo de información hacia arriba se identifica a través de los procesos de comunicación por parte de los implementadores, hacia las autoridades con el objetivo de solicitar recursos materiales y presupuesto; que mejore el proceso de implementación. Este proceso muestra una línea jerárquica clara entre el poder de decisión de las autoridades y su capacidad, no siempre real, de entregar recursos, y los implementadores como los agentes encargados de la gestión en un nivel bajo de la jerarquía.

En el caso del flujo de información hacia abajo, no se identifican dinámicas que nazcan desde las autoridades, pues la comunicación parecería estar sentada en el deber hacer de los implementadores, marcado por la teoría de la política pública. En este mismo tenor, un flujo de información descendente se observa en la relación entre los implementadores y las beneficiarias, pues dicha dinámica es constante y aporta

significativamente al proceso de implementación. Por lo tanto, existen flujos de información ascendentes y descendentes, los dos aportan en el proceso de implementación, como lo define Subirats (1994). Sin embargo, no son flujos de ida y vuelta y tampoco son entre los mismos agentes, lo que deviene en procesos de comunicación intra organización deficientes y sin flujos de información claros.

Indicador 2. Calidad de la comunicación entre agencias: siguiendo a Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) la comunicación hacia afuera de la instancia implementadora es efectiva dependiendo de las estrategias y la calidad del flujo de información. Por lo tanto, los momentos de la implementación en los cuales intervienen actores externos dependen de ello. Para lograr una mejor comprensión de este indicador y con base en la información analizada, se identifican dos subindicadores: comunicación unidireccional y comunicación para la coordinación interinstitucional.

En el caso de la comunicación unidireccional, esta se identifica a partir de la comunicación que fluye desde la instancia implementadora y no cuenta con una dinámica de retorno. En este caso, se dirige hacia el público en general para la socialización de la política pública, y en un segundo lugar, hacia las beneficiarias de la política. En el caso de la comunicación para la coordinación interinstitucional, se identifican flujos de información bidireccional con entes privados y públicos que cooperan con el Ministerio; a través del fortalecimiento de capacidades internas y de las beneficiarias. En este caso es importante poner atención que hay un cruce de información con el indicador sobre la dependencia de externos de la dimensión Apoyo político a la política pública, pues no es clara la diferenciación entre la coordinación interinstitucional y la dependencia hacia estos apoyos entregados.

Con base en lo planteado por Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) se identifican claras estrategias de comunicación basadas en la búsqueda de apoyo y coordinación con otras agencias. Sin embargo, al analizar la calidad de dicha información, esta no existe, pues no hay capitalización por parte de la instancia implementadora, debido a esto, se identifican procesos de solapamiento entre la coordinación y la dependencia.

### *1.6 Factor 6. Incentivos para promover la aceptación de la política pública*

Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989) plantean la importancia del análisis de los incentivos que son entregados a los grupos objetivo para la promoción de la participación dentro del proceso de implementación. Estos incentivos pueden ser diversos y su presencia o ausencia puede condicionar el programa. Para el análisis de esta dimensión, se identifica un solo indicador denominado de la misma forma, pues se requiere una descripción de los incentivos y su impacto en la aceptación del programa.

En este marco, los incentivos identificados son: oferta de formación, certificaciones, intercambio de experiencias, apoyo para la inserción en el mercado, y la misma transferencia monetaria. En el caso de la formación, está dirigida a fortalecer capacidades de gestión financiera y modelos de negocios, enfocada claramente en la generación y mantenimiento de los emprendimientos de las beneficiarias. La certificación, está ligada con el primer incentivo descrito, pues busca el reconocimiento de la formación recibida por parte de instituciones educativas tanto públicas como privadas, aportando formalmente al currículo de las beneficiarias.

Por su parte, el intercambio de experiencias va de la mano con el reconocimiento de las beneficiarias exitosas, es decir, quienes han dejado de recibir apoyo del Estado y han logrado la autonomía, así, ellas incentivan a las nuevas beneficiarias y les brindan mentoría para lograr el objetivo de la inclusión económica. El apoyo para el ingreso de los productos en el mercado se da a través de ferias de difusión y comercialización a nivel nacional, donde las mujeres comparan calidad y precio con otras beneficiarias de la política en el país, lo cual les permite mejorar su oferta. Finalmente, la misma transferencia monetaria a través del crédito de desarrollo humano es vista como un incentivo, pues contar con dinero en efectivo para iniciar un negocio propio es una estrategia discursiva y práctica para la participación de las mujeres como beneficiarias.

Si bien todos estos incentivos son ofertados de manera generalizada, se observa que no son de alcance para toda la población beneficiaria. Puesto que, la dispersión territorial de los hogares de las mujeres, sumado a la ausencia de cobertura celular, falta de acceso a tecnologías e internet, reducen de manera significativa la posibilidad de participar en estos espacios y programas. Muchas beneficiarias reciben el crédito por ofrecimiento de los funcionarios, en razón de que cumplen con los requerimientos del registro social, esto sin la mediación de procesos motivacionales o de incentivos.

Por lo tanto, con base en lo planteado por Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989), los incentivos son parte del trabajo para la aceptación del programa por parte de las beneficiarias y a través de estos, es posible la implementación de la política pública de inclusión económica. Se evidencia un impacto positivo de este proceso a pesar de que los incentivos no llegan a todas las potenciales beneficiarias o a las mujeres que ya son parte del programa.

### *1.7 Factor 7. Decisión de los funcionarios*

Indicador 1. Implementadores comprometidos: este indicador hace referencia al nivel de compromiso demostrado en acciones de los implementadores, potenciando o no el proceso de implementación de la política pública (Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats, 1994).

En este marco, se evidencia el compromiso, hasta cierto punto excesivo, en ciertos aspectos como la subvención del presupuesto por parte de los funcionarios, quienes cubren los gastos de la implementación por falta de presupuesto institucional. Además, se evidencia el compromiso en la búsqueda de apoyo externo para el logro de los objetivos, en este caso los apoyos son a nivel de infraestructura y logística, formación e incluso de presupuesto. La aceptación de la sobrecarga de actividades por parte de los funcionarios, que es asumida por ellos como un compromiso. Esto se suma a los esfuerzos que realizan para poder brindar atención y acompañamiento

presencial a las beneficiarias, incluso en medio de la etapa más fuerte de la pandemia por COVID-19.

Otro de los elementos que evidencian el compromiso, y específicamente de las funcionarias mujeres, es su trabajo con las beneficiarias de la política desde una mirada crítica y con reconocimiento de su situación social y cultural de género. El esfuerzo se refleja a partir del trabajo en concordancia con las necesidades específicas de las beneficiarias: horarios, ingresos, cuidados, etc. A nivel institucional, no se evidencian compromisos más allá de lo estipulado en la política pública. Es más, existen compromisos que no han sido cumplidos, como el desarrollo de estrategias de transversalización de género en la gestión del Ministerio.

Por lo tanto, con referencia a lo planteado por Sabatier y Mazmanian (1981) y Subirats (1994), el nivel de compromiso de los implementadores es alto, incluso excesivo al solventar gastos y trabajo que no son parte de sus competencias como funcionarios. De esta manera, aportan significativamente en el proceso de implementación y la consecución de resultados. Al contrario, se observa una falta de compromiso institucional, la cual, como se observa, es cubierta a nivel individual por los implementadores.

Indicador 2. Implementadores capaces de usar su discrecionalidad: este indicador analiza la capacidad de tomar decisiones por parte de los funcionarios sin la intervención mediadora de los altos niveles jerárquicos o de expertos (Lipsky, 1980), evidenciando la discrecionalidad de los funcionarios y su influencia en los procesos de implementación.

La discrecionalidad se pone de manifiesto en varios elementos, uno de ellos, es el uso de herramientas provenientes del enfoque de género en medio del proceso de implementación. A pesar de no contar con políticas internas de uso de género como paradigma de trabajo; o con estrategias de transversalización de género en el proceso de implementación, algunos funcionarios han decidido capacitarse y poner en escena dicho conocimiento para mejorar su trabajo. En esta misma temática, también se evidencia la discrecionalidad de los funcionarios y autoridades de manera negativa;

pues la falta de formación e información sobre género, deviene en procesos restrictivos y discriminatorios hacia las mujeres beneficiarias.

Finalmente, otro elemento ligado a la discrecionalidad de los funcionarios se evidencia en el cumplimiento de actividades planificadas a pesar de la pandemia por COVID-19. De esta manera, se muestra la capacidad de tomar decisiones de los implementadores ante escenarios adversos y desconocidos, sin la influencia de autoridades u otros actores. Estas características de los implementadores evidencian la forma en la cual se manifiesta la discrecionalidad y es parte indispensable del trabajo que realizan, cumpliendo así con lo estipulado por Lipsky (1980).

Indicador 3. Grado de consenso entre valores e intereses: siguiendo a Olavarría Gambi (2007) este indicador hace referencia a la relación entre los valores e intereses de quienes implementan la política y los objetivos de la política pública. Por lo tanto, se analizan las estrategias de conciliación, los compromisos y las capacidades que se desarrollan ante las restricciones de las organizaciones y el medio.

En este marco, los implementadores demuestran tener una actuación desde la corresponsabilidad con las beneficiarias, ante la posibilidad de que ellas salgan de su situación de pobreza a través de la implementación correcta de la política pública. Por otro lado, se identifica la posición crítica de los funcionarios ante la teoría y los objetivos paternalistas, desde los cuales se concibe la política de inclusión económica; ante ello, trabajan desde el empoderamiento de las beneficiarias y el cumplimiento de objetivos más generales a la política, como el desarrollo del país. Estos hallazgos evidencian cómo se alinean los valores e intereses de los implementadores con los fines de la política; mostrando efectivamente lo que Olavarría Gambi (2007) contempla como estrategias de conciliación, compromisos y capacidades ante el medio y las organizaciones.

Indicador 4. Aprendizaje de habilidades (Know How): este indicador pretende identificar los aprendizajes que pueden obtener y desarrollar los implementadores y que tiene relación directa con el éxito de la política (Wildavsky y Majone, 1977, como se citó en Mahou, 2008). Para el adecuado estudio de este indicador, la información encontrada ha sido analizada a partir de cinco subindicadores: habilidades

desarrolladas, experiencia del funcionario, perfil del funcionario, conocimiento sobre su trabajo y formación del funcionario.

Entre las habilidades desarrolladas en medio del proceso de implementación, se puede observar la presencia de conocimientos sobre finanzas, negocios y emprendimientos, pues a pesar de que este es un componente fundamental en la política, ninguno de los entrevistados tiene formación profesional en dicha rama. Otro elemento que se observa es que, el trabajo con mujeres ha llevado a los funcionarios a tomar en cuenta componentes de género que juegan un papel fundamental al momento de trabajar con las beneficiarias, desarrollando habilidades ligadas a la efectivización de los derechos de este grupo.

Además, se pudo notar que el trabajo en equipo y la coordinación interna entre los implementadores, al igual que la capacidad de gestión a la interna y con instancias externas son otros elementos que constan como aprendizajes de los funcionarios; esto junto a las habilidades administrativas y técnicas que solventan la falta de personal en la institución. Quizá, un elemento que merece particular importancia es el desarrollo de habilidades relativas al proceso de adaptación de los funcionarios a las nuevas condiciones dadas por el COVID-19. En este caso, se identifica como una nueva habilidad al uso de tecnologías como elemento básico para la implementación.

Con respecto a la experiencia del funcionario, se observa que existe un conocimiento basto sobre los perfiles de las beneficiarias y los perfiles de los emprendimientos. Adicionalmente, su experiencia es vasta en temas administrativos y técnicos, en este último caso, las fortalezas desarrolladas en el tiempo que los funcionarios realizan su trabajo, tienen que ver con las estrategias de trabajo directo con las mujeres que reciben el crédito en los territorios.

El tercer subindicador hace alusión al perfil de los funcionarios y cómo esto aporta en la implementación de la política. En este caso, se observa que el perfil profesional de los implementadores está ligado a las áreas sociales, en su mayoría, aunque también hay una fuerte presencia de profesionales de áreas técnicas como la

informática; profesionales de áreas como la veterinaria y la agronomía, además de unos pocos profesionales del área financiera, la administración y la contabilidad.

En relación con el subindicador denominado como conocimiento sobre su trabajo, este se basa sobre todo en el tiempo que tienen los funcionarios realizando su trabajo, pues hay una acumulación de información que se convierte en conocimiento y esto aporta significativamente en la adecuada implementación de la política.

El último subindicador sobre formación de los funcionarios muestra cómo la entrada de nueva información proviene desde el Estado y también desde la búsqueda de los implementadores. En este caso, se evidencia formación propia y desde el Estado en temas como: la perspectiva de género, economía popular y solidaria, negocios y emprendimientos. Una observación importante en este subindicador es que no todos los funcionarios han recibido la misma oferta de formación por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, habiendo quienes tienen acceso y quienes no. Del mismo modo, no todos los funcionarios han decidido formarse de manera autónoma para mejorar en su trabajo, por lo que no hay homogeneidad en este subindicador.

Por lo tanto, en el marco de lo planteado por Wildavsky y Majone (1977, como se citó en Mahou, 2008) existen aprendizajes obtenidos y desarrollados por los implementadores, y estos, a pesar de ser diversos y no homogéneos entre los funcionarios, tienen relación directa con la implementación de la política, mejorando este proceso.

### *1.8 Factor 8. Género y análisis desde un enfoque de género*

Indicador 1. Estereotipos de género: siguiendo a Martín Casares (2006) y Rodríguez et al., (2016), la categoría denominada como estereotipos de género hace referencia a las creencias estructuradas y compartidas sobre las dotaciones, atributos y comportamientos de los sujetos, de acuerdo con su sexo biológico y en relación con lo que las sociedades esperan de ellos.

En este marco, se observan en los discursos de los funcionarios algunas creencias ligadas a las mujeres y su ejercicio humano de madres y esposas. De ello deviene la comprensión de la situación de las mujeres desde el poder y la jerarquía; al

adjetivarlas como “madres solteras”, tomando como referencia para esta categorización, el abandono de parte de un hombre proveedor. No existe la categoría “padre” en la narrativa, sino “pareja”, lo cual también evidencia los marcos cognitivos a partir de los cuales se comprende la realidad de los sujetos beneficiarios de la política.

Además, se identifican estereotipos que ligan a la mujer al mundo de lo privado, y como alternativa a ello, la búsqueda de una salida a través de la inclusión de las mujeres en el mercado laboral, es decir, al mundo de lo público. En este caso, este proceso podría complejizarse a nivel conceptual y práctico, debido a que se observa a las mujeres como entes pasivos en su realización del trabajo doméstico, sin reconocer el aporte fundamental de sus actividades reproductivas y de cuidado. Justamente este último aspecto permea gran parte de la narrativa de los implementadores sobre las mujeres beneficiarias, quienes más allá de su realidad sexual, son vistas desde la categoría “madres cuidadoras”. Asimismo, parte de los compromisos como beneficiarias de la política fortalecen este estereotipo, al exigir su contraparte con el Estado a partir del cuidado de los hijos, influyendo directamente en la carga de trabajo reproductivo-privado y productivo-público.

En este tenor, se comprueba lo planteado por Martín Casares (2006) y Rodríguez et al., (2016), pues existen creencias sobre las dotaciones, atributos y comportamientos de las mujeres, que se basan en el hecho biológico de su sexo y se asientan sobre lo que las sociedades esperan de ellas. A la vez, se identifica lo que Butler (2007) ha denominado marcos cognitivos ligados a un orden y poder, cuyas principales bases son los estereotipos de género.

Indicador 2. División sexual del trabajo: este indicador hace alusión al reparto de tareas y actividades según el sexo–género de los sujetos. Dicho reparto está acompañado de una valoración diferencial, sobre todo porque se asienta en las estructuras de la división social del trabajo: trabajo remunerado y trabajo no remunerado, ubicando a lo masculino y los hombres en el primero, y a las mujeres y lo femenino en el segundo (Guirao, 2011; Icart y Alarcón, 2005; Kandel, 2006). Para el

estudio detallado de este indicador se lo ha dividido en los siguientes subindicadores: trabajo reproductivo y de cuidados, y trabajo productivo.

Acerca del subindicador de trabajo reproductivo, se observa que la implementación de la política se asienta justamente en la condición de las mujeres como trabajadoras en el ámbito de lo privado; es decir, como cuidadoras de la familia y reproductoras de la vida, esto en la medida en que el sujeto de la política son las mujeres madres cabeza de hogar. En este sentido, las estrategias de implementación de la política siguen una línea de gestión sin perspectiva de género, pues cuestiones básicas como horarios de capacitación suman actividades de aprendizaje a sus horarios destinados al cuidado.

Paralelamente, las interpretaciones de los funcionarios sobre los impactos de la inclusión económica se dirigen al beneficio del entorno familiar; asumiendo una dualidad en la cual mujer–familia son un solo constructo, dejando de lado la comprensión de las mujeres como sujetos históricos y con derechos específicos. Los funcionarios también han asimilado que el trabajo reproductivo y de cuidados que realizan las mujeres; son causa y efecto de la violencia de género, poniendo énfasis en la conexión entre el espacio de lo privado y la ausencia de acción estatal sobre lo que ocurre en esta esfera.

En el análisis del segundo subindicador denominado como trabajo productivo, se identifica cómo la política pública está basada en este paso de las mujeres hacia la esfera pública, productiva y remunerada como base para su inclusión económica a través de los emprendimientos productivos. En este tenor, el trabajo productivo es valorado como un objetivo de la acción pública y como un camino de superación de lo privado para las mujeres y la sociedad en general. De esta manera, se cumple con lo estipulado por Guirao (2011), Icart y Alarcón (2005) y Kandel (2006) con respecto a la división sexual del trabajo, su base de reparto de tareas y su valoración de acuerdo con el género del sujeto que lo realiza.

Indicador 3. Formación en género: este indicador aparece ligado al componente de género en los discursos de los funcionarios. La formación en género

como indicador no posee una base teórica y más bien es un hallazgo, pues se evidencia como un imperativo para el trabajo de implementación de la política pública por parte de los funcionarios. En este sentido, existe formación relacionada con violencia intrafamiliar, violencia de género, empoderamiento económico, liderazgo e independencia.

Indicador 4. Violencia de género: este elemento también está presente en el discurso de los funcionarios de manera repetitiva, y es por ello que aparece como un indicador en la dimensión de género, a partir del interés en la temática por parte de los funcionarios y su inclusión como temática de formación. Además, aparece como una temática presente en la vida de las beneficiarias, sin embargo, esta es adjetivada como violencia intrafamiliar, aunque en su mayoría impacta directamente en la vida de las mujeres beneficiarias. Esta adjetivación muestra que a pesar de que existe interés en el tema de género, no hay un verdadero manejo del enfoque.

Indicador 5. Mujeres implementando: alude a la presencia de mujeres como parte del funcionariado que implementa las políticas públicas de inclusión económica. En este caso, se observa que menos del 30% del total del personal técnico que realiza este trabajo son mujeres a nivel nacional. A la vez, en este mismo indicador se observa la importancia de contar con mujeres en este tipo de trabajos, en razón de que por lo general son quienes han puesto de manifiesto las problemáticas de género que afrontan las beneficiarias y han propuesto líneas de acción en este marco.

### *1.9 Factor 9. Situaciones de crisis*

Esta dimensión aparece como un nuevo elemento que no está contemplado en el marco teórico sobre la implementación de la política pública, es por ello que posee una gran relevancia en el análisis de los factores que impactan en este proceso. En este caso en particular, esta dimensión toma forma a partir de la crisis sanitaria generada por la pandemia por COVID-19 en el año 2020 y los efectos en diversos elementos del proceso de la implementación de la política pública de inclusión económica.

Entre los indicadores de otras dimensiones que fueron afectados directamente por la crisis, se pueden enumerar: el apoyo a la política pública, la educación financiera, la difusión y sostenibilidad de los emprendimientos, la violencia intrafamiliar, la violencia de género, la vida de los implementadores, y la adaptación a nuevos factores como la tecnología para el desarrollo de actividades planificadas.

Por lo tanto, las situaciones de crisis, en este caso, la crisis sanitaria, bien podrían ser de carácter político, económico, cultural, social, guerras, etc., son factores que deben ser considerados como elementos indispensables en el análisis del momento de la implementación.

### *1.10 Factor 10. Tecnologías de la comunicación e información*

Un factor que no ha sido desarrollado de manera teórica en los marcos conceptuales analizados es la tecnología. Este elemento que forma parte de la vida de los individuos desde hace más de dos décadas, ahora es parte indispensable de la actividad pública, y en este caso en específico, de la implementación de la política pública.

Se podría decir que adquiere fuerza el factor tecnológico a partir de la crisis generada por la pandemia por COVID-19, llegando a convertirse en ese momento en un elemento indispensable. A partir del mes de marzo de 2020, se convierte en un factor clave para el desarrollo de las actividades ligadas a la implementación de la política pública de inclusión económica. Esto por parte de los implementadores, como de las beneficiarias a través del uso de redes sociales, correo electrónico y aplicaciones de mensajería. Este factor muestra cómo se pasa del uso personal de instrumentos tecnológicos, a un uso institucional de estos artefactos para convertirse en herramientas de trabajo; sin que esto implique un conocimiento o una adaptación al cien por ciento por parte de los usuarios.

Quedan al descubierto nuevas relaciones de poder por el uso de tecnologías, brechas de conocimiento, deficiencia en los usos y la imposibilidad adquisitiva, sobre todo para las mujeres beneficiarias quienes deben adaptarse a las nuevas formas de

trabajo institucional. Los talleres virtuales, los grupos de WhatsApp, las publicaciones en Facebook, las llamadas grupales, etc., son nuevos elementos que deben ser aprendidos para efectivizar el proceso de la implementación de la política pública. Por lo tanto, se podría decir, que la tecnología impacta de manera significativa en otros indicadores como la discrecionalidad, compromiso y know how tanto de funcionarios como de beneficiarias.

## 2. Variable dependiente: nivel de transformación del programa en resultados

La implementación de la política pública analiza el momento mismo de su puesta en escena, y su base es el estudio sistemático de los factores que explican los procesos de transformación producidos (Subirats, 1994). La variable dependiente se enfoca específicamente en las transformaciones del programa en resultados concretos. Más allá de los factores que intervienen y sus impactos positivos o negativos, se identifican cambios representativos o no en la realidad social que ha sido objeto de la acción del Estado.

### Indicador 1. Resultados de la política pública de inclusión económica

Sobre la base de los objetivos planteados por la política, en los cuales la implementación busca el fortalecimiento de la economía popular y solidaria desde una perspectiva territorial, la articulación con actores económicos y el cambio de la matriz productiva para la superación de desigualdades. A la vez, la entrega del crédito plantea como objetivo la movilidad ascendente de las personas y de las familias en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza; poniendo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios para la generación de un proyecto de vida enfocado en la superación de la pobreza.

#### Datos:

Para los años estudiados y basándose en los documentos oficiales y las entrevistas analizadas, no se encuentran metas para la medición del impacto de la política en la transformación real de la situación de las beneficiarias. Este es un hallazgo importante, pues la política no posee metas más allá de las que se interpretan

hacia dentro del Ministerio de Inclusión Económica, presentando características diferentes entre las metas planteadas por las autoridades y por los funcionarios.

Hay datos cuantitativos que desde una visión comparativa permiten contar con información sobre las dinámicas de asignación de presupuesto y su impacto en el número de beneficiarias de la política. En el caso del presupuesto, para el año 2017 se contaba con 71.979.936,72 USD y para el año 2018 con 54.744.638,05 USD disminuyendo en 17.235.298,7 USD. Entre el año 2017 y el año 2020 la disminución total del presupuesto fue de 42.009.951,7, es decir que la asignación decreció en un 58,36%. Esta disminución presupuestaria impacta directamente en la cantidad de beneficiarias, quienes entre el año 2017 y 2018 disminuyen en un 21,28%; entre 2018 y 2019, en 28,40%; y entre 2019 y 2020 en un 39,56%. Es decir que entre 2017 y 2020 existe una reducción de 65,93% del número de beneficiarias.

De las personas que han logrado mantenerse dentro del grupo beneficiario o ingresar como parte de la población objetivo, se identifica que al menos el 90% son mujeres. Se observa que sus emprendimientos están basados en el trabajo reproductivo, de cuidados y de economía doméstica, son mujeres madres solas y cabeza de hogar. Estos datos ofrecen información sobre la permanencia de las mujeres como un grupo vulnerable, donde además se observa una perpetuación de la feminización de la pobreza en el Ecuador, la cual está siendo atacada por la política. De igual manera, estos datos evidencian la permanencia de las mujeres dentro del ámbito de lo privado y una supresión ulterior de la separación entre lo público y lo privado, pues sus actividades económicas son llevadas al hogar y sus actividades privadas, hacia el mercado.

#### Impactos en la movilidad económica

Los datos de salida del grupo objetivo por independencia económica son escasos a nivel institucional, sin embargo, existe información a nivel territorial entregada por los implementadores que muestra el bajo impacto de la política en dicho objetivo. En este tenor, se identifica que en Ecuador en promedio, salen de la pobreza gracias a la política pública un 15% de beneficiarias cada dos años. Estos datos se basan en información propia de los funcionarios sumada a la proveniente del

Registro Social. Con base en estos resultados, el impacto real de la implementación y la transformación esperada es relativamente escasa.

#### Articulación con base en la coordinación interinstitucional

La articulación se observa como positiva en tanto que es una estrategia para la implementación de la política. La búsqueda de aliados con información que no posee el Ministerio de Inclusión Económica y Social, permite contar con una oferta más amplia en capacitación para las beneficiarias, considerando que este último es un componente fundamental en el programa. Sobre este mismo aspecto, no es visible la diferencia entre articulación para la coordinación y la dependencia que se genera hacia las instancias, pues no hay un traspaso de capacidades, y esta dinámica articulación–dependencia se mantiene durante los años analizados.

Un dato importante sobre articulación es que no existe información sobre coordinación con instancias del Estado encargadas de la propuesta y aplicación de políticas públicas de equidad social y de género. Esta ausencia de articulación bien podría ser la causa de la falta de información y conocimientos por parte de los funcionarios y del Ministerio en temáticas relativas al género.

Por lo tanto, la transformación esperada en tanto el objetivo de articulación es medianamente notable, podría entenderse como dependencia. Además, no hay relaciones de coordinación con instancias que serían indispensables para la implementación de la política pública y la obtención de resultados, en tanto transformación de la situación de las beneficiarias.

#### Créditos de Desarrollo Humano entregados en los territorios

No hay claridad sobre la cantidad de créditos entregados, se conocen los beneficiarios totales anuales entre el año 2017 y 2021, sin embargo, no existe información desagregada, lo cual imposibilita un análisis más objetivo. Las discrepancias entre los datos totales y los desagregados a nivel territorial se hacen visibles cuando en los informes gubernamentales constan, por ejemplo, que en el año 2020 se tuvo 34.069 personas beneficiarias, mientras que en las entrevistas los funcionarios identifican que en algunos territorios solamente se entregaron 100

créditos, en tanto que, en otros, hasta 1200 créditos. Igualmente, se evidencia que entre el año 2017 y 2019 los implementadores lograron metas propuestas a nivel discrecional, pues no constan en documentos oficiales. Sin embargo, para el año 2020 y 2021, años de la pandemia, no alcanzaron ni al 50% de créditos entregados en los años anteriores.

Si se piensa en que cada crédito entregado implica un emprendimiento y con ello la activación productiva a nivel familiar, los resultados son visiblemente ausentes; sobre todo en los dos últimos años, donde el Estado a través de los implementadores no ha podido cumplir con su cometido al 100%. En este tenor, los objetivos relativos al cambio de la matriz productiva, la superación de desigualdades, el fortalecimiento de capacidades y la generación de proyectos de vida para la superación de la pobreza, no se están logrando.

### 3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Este trabajo de investigación tuvo como objetivo analizar los factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica en el Ecuador en el período 2017–2021, desde un enfoque de género. Con este fin se revisó un marco teórico sobre los principales conceptos que forman parte del aparataje de los estudios de género y el análisis del momento de la implementación de las políticas públicas. Entre las categorías relativas al género se profundizó en las categorías estereotipos de género y división sexual del trabajo.

Para el caso del análisis de la implementación de las políticas públicas, se partió de una revisión sobre el concepto amplio de políticas públicas como acción estatal, para luego abordar las políticas públicas desde una perspectiva de género. Asimismo, una vez centrado el interés en el momento de la implementación, se revisaron los marcos de análisis propuestos teóricamente para dicho fin. De tal forma que se identificaron los modelos Top Down y Bottom up como las propuestas más completas para el estudio de los procesos de implementación de políticas públicas. A estas metodologías se les incorporó el enfoque de género de manera transversal, gracias a las categorías teóricas antes trabajadas.

La identificación teórica de los factores fue definida a partir de las propuestas de los autores Mahou (2008); Muller (2002); Sabatier y Mazmanian (1981); Subirats (1994); Van Meter y Van Hon (1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1989). Por su lado, la transversalización de género fue realizada gracias a los aportes de autoras como Butler (2007) y Guzmán y Montaña (2012).

A nivel teórico se observó que los factores presentes en los modelos Top Down y Bottom up no eran suficientes, sobre todo en circunstancias como las que atravesó el mundo a partir de marzo del año 2020 con la pandemia de COVID-19. Además, los modelos no contemplaban una dimensión tecnológica, por lo que no están actualizados sobre los usos que se puedan dar a las tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo, al momento de la implementación de la política pública.

En este mismo nivel, el marco teórico y los modelos propuestos no han puesto énfasis en el estudio de un momento específico de la política pública como es la implementación, a pesar de ser posiblemente el punto decisivo del proceso para que el programa se convierta en resultados. Con base en este antecedente, esta investigación ha usado como base los modelos teóricos existentes y los ha aplicado al estudio específico de la implementación de la política, siendo un estudio innovador a nivel teórico y metodológico, por poner énfasis en un momento casi desconocido empíricamente de la política pública.

Otra innovación que presenta esta investigación es la transversalización de género en todo su análisis. Esta propuesta se basa en el aparatage teórico de los estudios de género y la posibilidad de permear cualquier investigación en el ámbito sociopolítico por esta perspectiva. El estudio de cada uno de los factores, en caso de ser posible, fue contemplado desde el enfoque de género, obteniendo información desagregada de acuerdo con las categorías propias de este aparatage teórico, sumado a los datos requeridos del mismo factor. Como una estrategia investigativa también se agregó como octavo factor, uno relativo a los discursos del género donde se pudiera contemplar efectivamente las narrativas sobre la temática.

Como conclusión en el nivel teórico, el marco conceptual existente en la teoría es insuficiente y es por ello que se han ampliado las categorías analíticas o factores con elementos provenientes del análisis de información; tales como el factor 9

denominado como situaciones de crisis y el factor 10, denominado como tecnologías. Finalmente, se amplió el análisis con los componentes teóricos del enfoque de género en cada factor, además se definió como un factor nuevo a los discursos de género.

Sobre el estudio específico de la política pública de inclusión económica en el Ecuador y su especificidad en el Crédito de Desarrollo Humano, se concluye que fue una decisión acertada; pues se pudo contar con informantes clave e información secundaria adecuada para el análisis del momento de su implementación. Contar con información suficiente para el análisis implica además hallar los vacíos sobre temáticas clave como las definiciones, las metas y los resultados que son parte de la planificación nacional y que no existen en registros.

A nivel metodológico, esta investigación se basó en un modelo fenomenológico debido a que su propósito fue explorar, describir y comprender las experiencias de los implementadores de la política pública acerca del proceso mismo de la implementación, y a partir de ello comprender sus experiencias y el fenómeno en general. Para este fin, se plantearon dos estudios cualitativos, uno basado en una entrevista semiestructurada con base en la operacionalización de categorías teóricas, y una revisión documental, sobre todo enfocada en el análisis de información secundaria referente a la variable dependiente, nivel de transformación del programa en resultados. Esta metodología, como todo trabajo cualitativo, cambió desde sus primeros diseños hasta su puesta en escena final, deviniendo en un proceso secuencial.

Sobre el diseño metodológico, este fue planificado previo a la pandemia por COVID-19, por lo tanto, debió transformarse y adaptarse al momento de emergencia mundial. Las estrategias de levantamiento de información cambiaron de presenciales a virtuales, y en muchos de los casos por el acceso, fueron vía telefónica. La muestra sufrió los embates de la crisis, pues no se pudo acceder a los informantes que se deseaba en su totalidad.

El análisis de la información recolectada fue realizado a través del Software de análisis cualitativo Atlas.ti<sup>9</sup>, el cual permitió contar con herramientas gráficas sobre los factores, sus relaciones y el nivel de enraizamiento. Además, a través de este software se pudo identificar las narrativas que apuntaban a una influencia positiva como

negativa de cada uno de los factores, a través de las funciones de organización de datos de los códigos.

Como conclusión en este nivel, se podría decir que la metodología, las herramientas y la muestra fueron suficientes para el análisis, sin embargo, se tuvo que asumir una serie de inconvenientes por cuestiones relativas a la pandemia por COVID-19. El uso del software para análisis cualitativo Atlas.ti9 fue fundamental para el momento de contar con resultados y fundamentar la discusión.

A nivel de resultados, se identificaron bajo las experiencias de las y los funcionarios los factores que influyen en la implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador. Si bien, a nivel teórico fueron propuestos siete, a nivel empírico se hallaron diez factores: criterios que rigen la política, criterios que rigen el presupuesto para la política, apoyo político a la política, características de la agencia encargada, comunicación intra y entre agencias, incentivos para promover la aceptación de la política, decisión de los funcionarios, discursos del género, situaciones de crisis, y tecnologías.

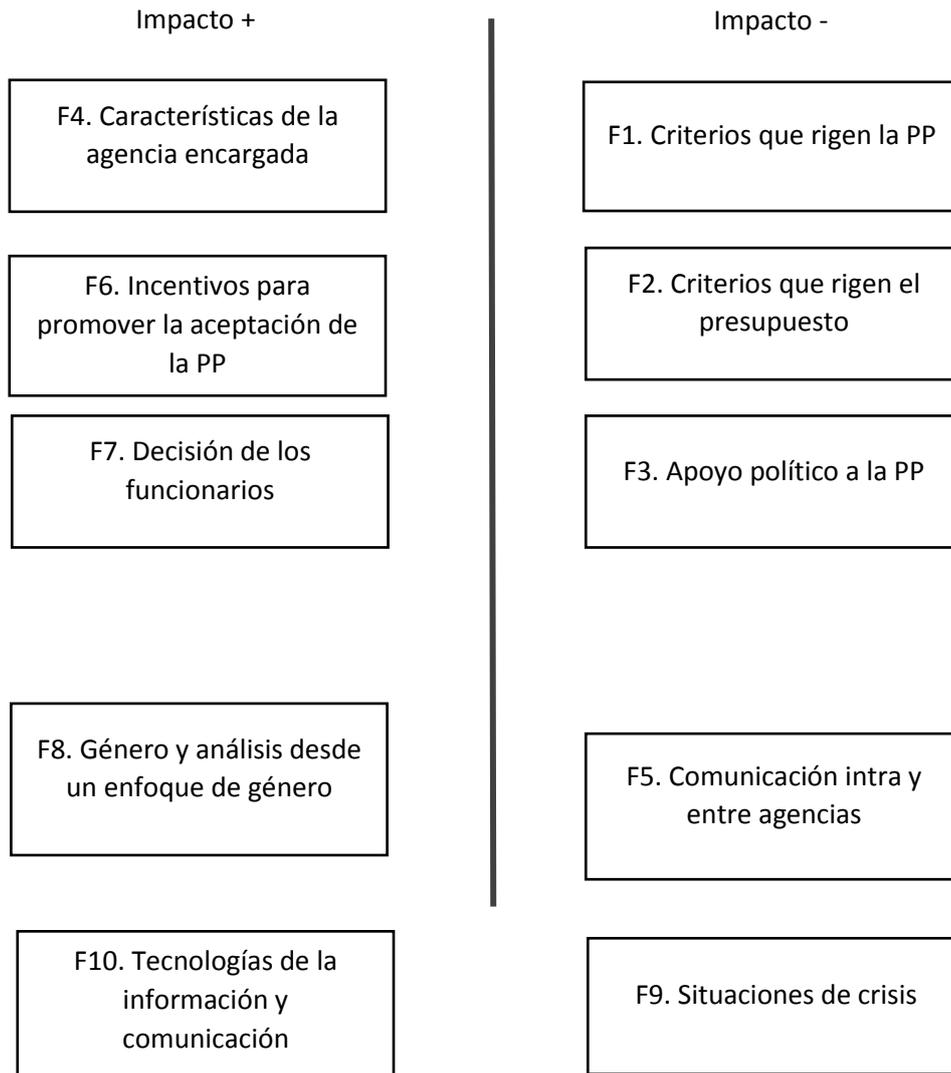
Sobre la manera en cómo influyen los factores sobre la implementación de la política pública de inclusión económica, se concluye que existen factores con influencia positiva y negativa en el proceso de implementación. Para el caso de factores que se identifican con influencia positiva, se debe a que sus indicadores muestran cómo su desarrollo aporta a la consecución efectiva del proceso, potenciando la gestión de los implementadores o potenciando la implementación. Los factores con influencia positiva son: factor 4, Características de la agencia encargada; factor 6, Incentivos para promover la aceptación de la política pública; factor 7, Decisión de los funcionarios; y factor 10, Tecnologías de la información y la comunicación.

Para el caso de los factores con influencia en negativo, estos muestran a través de los indicadores analizados cómo afectan de manera directa al adecuado proceso de implementación; siendo por lo tanto elementos que deben ser revisados y transformados institucionalmente. Sin embargo, factores como situaciones de crisis, convocan procesos de adaptación de la parte institucional y de los implementadores para lograr mejores resultados. Los factores con influencia negativa son: factor 1, Criterios que rigen la política pública; factor 2, Criterios que rigen el presupuesto de la política pública, factor 3, Apoyo político a la política pública; factor 5, Comunicación

intra y entre agencias, Factor 8, Género y análisis desde un enfoque de género, y factor 9, Situaciones de crisis.

**Figura 32**

*Valoración de la influencia de los factores en la implementación de la política pública de inclusión económica*



*Nota.* Elaboración propia con base en resultados del análisis en el software Atlas.ti9

Sobre los factores analizados desde una perspectiva de género, ocho de los diez mostraron la fuerte presencia de marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y a estereotipos de género, tal y como Butler (2007) lo planteaba en el marco

teórico. Los factores están arraigados en dichos marcos cognitivos son: factor 1, Criterios que rigen la política pública; factor 3, Apoyo político a la política pública; factor 4, Características de la agencia encargada; factor 6, Incentivos para promover la aceptación de la política pública; factor 7, Decisión de los funcionarios; factor 8, Género y análisis desde un enfoque de género; factor 9, Situaciones de Crisis; y factor 10, Tecnologías de la información y la comunicación. Los factores que quedan por fuera de los marcos cognitivos de género son el factor 2, Criterios que rigen el presupuesto de la política pública y el factor 5, Comunicación intra y entre agencias.

Un hallazgo trascendental de esta investigación es que además de los marcos cognitivos ligados a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género que fueron parte esencial del análisis de este trabajo, han aparecido componentes de género que potencian el trabajo de la inclusión económica de las mujeres. Los nuevos encuentros están ligados a categorías de género como la sororidad, derechos de las mujeres, la imperativa formación en género y la inclusión de mujeres como parte de los equipos de implementación. Estos elementos han sido encontrados como parte del discurso y accionar de las y los funcionarios, más no a nivel institucional, lo cual permite concluir que las rupturas con los marcos cognitivos se pueden ubicar entre los sujetos a nivel individual, mientras que, a nivel del Estado, siguen vigentes.

En este marco, las decisiones a nivel macro y centralizado mantienen e incluso profundizan las inequidades de género y esto se refleja en las políticas públicas que son diseñadas y propuestas como un programa de implementación; sin embargo, estas pueden ser transformadas a nivel de los implementadores en su trabajo diario. La importancia de haber analizado este fenómeno desde la combinación de las metodologías Top Down y Bottom up, ha posibilitado dar con esta imagen clara de lo que implican las relaciones, contradicciones, flujos de información, jerarquías, etc., a la interna de la institución. Al mismo tiempo ha revelado la superlativa acción de los implementadores como motor fundamental de los procesos a nivel territorial, en relación con los objetivos de la política pública y con las transformaciones de las relaciones inequitativas entre mujeres y hombres por motivos de género.

#### Recomendaciones

A partir de los análisis realizados en esta investigación, se pueden recomendar ciertas acciones para mejorar los procesos de implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador. Al igual que, para la inclusión imperativa de una perspectiva de género en la gestión institucional dirigida a este mismo fin.

- Contar con información clara y oportuna sobre la política pública, su historia, teoría, objetivos y metas, es trascendental para garantizar una mejor gestión de los implementadores, caso contrario, factores como los calificados como negativos y específicamente el factor 1, Criterios que rigen la política pública, seguirán teniendo una influencia negativa sobre el proceso.
- Tener un archivo digital sobre la política pública, normas técnicas de inclusión económica, políticas de acción institucional para mejorar la gestión de los implementadores a partir del acceso a información real.
- Garantizar el presupuesto adecuado para las asignaciones tanto de personal como de logística, pueden traer consigo una disminución de la carga laboral del personal implementador y con ello, un mejor rendimiento al momento de realizar su trabajo. En esta misma línea, se debe disminuir hasta eliminar las subvenciones dadas por los implementadores al Estado, en ausencia del presupuesto para la implementación.
- Generar procesos de intercambio de información y apoyo entre las autoridades del Ministerio de Inclusión Económica y Social, los mandos medios y los implementadores parece trascendental; puesto que existe desconexión y desconocimiento de las decisiones que se toman a nivel centralizado, sin tomar en cuenta la realidad de los territorios.
- Abrir espacios de veeduría colectiva sobre la política pública con el legislativo, pues no existe relación entre los implementadores, las beneficiarias y los creadores de las políticas a nivel nacional.
- Capitalizar la información y la formación recibida por parte de instituciones externas que prestan servicios y colaboración con la institución para la implementación de la política pública. De esta forma, se puede disminuir la dependencia de otros actores al momento de llevar adelante los procesos.

- Con la experiencia vivida a partir de la pandemia por COVID-19, se debería construir de manera colectiva planes de contingencia ante emergencias sanitarias, sociales, políticas, económicas y de esta forma afrontar las crisis con estrategias previamente definidas.
- Aprovechar las capacidades y conocimientos desarrollados por los funcionarios desde sus experiencias como implementadores, y a partir de ello diseñar las estrategias de trabajo en los territorios.
- Integrar en los equipos profesionales de las ciencias sociales y humanas, logrando de esta forma que no se requiera formación adicional, puesto que las y los funcionarios contarían con bases sobre el trabajo y gestión social a realizarse en procesos de implementación de políticas públicas.
- Reconocer los logros del equipo de implementadores, quienes, a pesar de la sobrecarga de trabajo, son los principales responsables de que la implementación de la política pública de inclusión económica se efectivice y tenga resultados positivos.
- Implementar un proceso de formación en género y herramientas de comprensión de la realidad e intervención desde un enfoque de género para mejorar las prácticas institucionales en todos sus niveles. Este proceso de formación debería estar dirigido a todos los funcionarios de la institución, tanto autoridades, mandos medios y técnicos territoriales.
- Formar críticamente a las y los funcionarios desde perspectivas relativas a los Derechos Humanos y el Género, específicamente en los derechos de las mujeres; con el objetivo de que su conocimiento permee sus actividades como implementadores y a la vez, esto llegue hacia las beneficiarias de la política pública. Esto impactaría directamente en la concepción de la realidad, deconstruyendo y quizá transformando los marcos cognitivos relativos a la división sexual del trabajo y los estereotipos de género tanto en funcionarios como en beneficiarias.
- Generar redes de apoyo interinstitucional con instancias especializadas en temáticas sociales como la Secretaría de Derechos Humanos y el Consejo de Igualdad de Género, con quienes comparten plataformas de trabajo, sin embargo, no hay relación directa para el acompañamiento y formación.

## REFERENCIAS

- Abramo, L. y Valenzuela, M. (2006). *Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina*. En L. Abramo, *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (pp. 29-62). Organización Internacional del Trabajo.  
<http://www.institutouejn.nqnwebs.com/documentos/genero/Trabajo%20decente%20y%20equidad%20de%20g%C3%A9nero%20en%20America%20Latina.pdf>
- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*. - SAGE Journals, 139-158. <http://www.jstor.org/stable/189609>
- Adam, S. y Kriesi, H. (2010). *El enfoque de redes*. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, (pp.139-166) Westview Press.
- Aguilar, L. (1993). *La Implementación de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, (39), 5–32.  
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001>
- Aguilar, L. (2011). La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. *Revista Katálysis*, 14(1), 126-133.  
<https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100014>
- Aguilar, L. (2018, 17 de mayo). La evolución de la disciplina de Política Pública y sus desafíos actuales. Texto reelaborado a partir de la conferencia impartida en la Reunión Anual del INPAE. Guadalajara.
- Aguilar, T. (2008). El sistema sexo-género en los movimientos feministas. *AMNIS. Revue de civilisation contemporaine Europes/Amériques*, (8), 1-8.  
<https://doi.org/10.4000/amnis.537>
- Albuja, S., y Enríquez, M. (2018). Análisis de la discriminación laboral hacia las mujeres en Ecuador 2007-2016. *Convergencia*, 25(78), 13–41.  
<http://dx.doi.org/10.29101/crcs.v0i78.9692>
- Alcañiz, M. y Monteiro, R. (2016). She-austerity. Precariedad y desigualdad laboral de las mujeres en el sur de Europa. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (72), 39-68. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v23n72/1405-1435-conver-23-72-00039.pdf>
- Aldaz Odriozola, L. y Eguía Peña, B. (2016). Segregación ocupacional por género y nacionalidad en el mercado laboral español. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 156, 3-20. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.156.3>
- Alonso-Villar, O. y Del Río Otero, C. (2017). Segregación ocupacional por razón de género y estatus migratorio en España y sus consecuencias en términos de bienestar. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía* (91), 125-163.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6038696>

- Amarante, V. y Espino, A. (2001). La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999). Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT03/01. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4266/5/dt-03-01.pdf>
- Anker, R. (1997). La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías. *Revista Internacional del Trabajo*, 116 (3), 343-370. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/servaem/media/f01\\_r2\\_SegregacionProfesional\\_ANKER.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/servaem/media/f01_r2_SegregacionProfesional_ANKER.pdf)
- Aspiazu, E. y Seltzer, S. N. (2011). El uso del tiempo desde una perspectiva de género. Encuesta a varones y mujeres de una ONG de Mar del Plata. *FACES*, 17 (36-37), 33-48. <http://nulan.mdp.edu.ar/1597/>
- Ato, M., López-García, J. J. y Benavente, A. (2013). Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología. *Anales de Psicología/Annals of Psychology*, 29(3), 1038-1059. <https://doi.org/10.6018/analesps.29.3.178511>
- Banco Central del Ecuador. (2021). <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaJun2021.pdf>
- Banco Mundial. (2012). World Development Report. Gender Equality and Development. ReliefWeb. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Document\\_15.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Document_15.pdf)
- Barberá, E. (2004). Diversidad de género, igualdad de oportunidades y entornos laborales. CIRIEC-España, *Revista de economía pública, social y cooperativa*, (50), 37-53. <https://core.ac.uk/download/pdf/7071351.pdf>
- Barberá, T., Dema, C. M., Estellés, S., y Devece, C. (2011). Las (des) igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral: la segregación vertical y horizontal. V international conference on industrial engineering and industrial management, 986-995. [http://www.adingor.es/congresos/web/uploads/cio/cio2011/organizacion\\_del\\_trabajo/986-995.pdf](http://www.adingor.es/congresos/web/uploads/cio/cio2011/organizacion_del_trabajo/986-995.pdf)
- Barraza, N. (2010). Discriminación salarial y segregación laboral por género en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Montería. Serie documento IEEC, (31). <https://ideas.repec.org/p/col/000383/018086.html>
- Bartolomei, M. L. (2008). Género y derechos humanos: reconocimiento de la pluralidad e intersección de las diferencias. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 2 (1), 183-204. <https://hdl.handle.net/10983/17700>
- Barzallo, D., Escobar, L., Iñiguez, A. y Pila, P. (2017). *Donde mi pasión se hizo rebeldía. Historia del movimiento de mujeres de Cuenca*. Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- Becker, G. S. (1971). *Human capital: a theoretical and empirical analysis*. Cambridge University Press (National Bureau of Economic Research).
- Becker, G. S. (2010). *The economics of discrimination*. University of Chicago press.
- Behn, R. (1991). *El análisis de las políticas públicas y la política*. En Aguilar, L. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (págs. 239 – 274). Grupo Editorial Porrúa.

- Benería, L. (1981). Reproducción, producción y división sexual del trabajo. *Mientras tanto*, (6), 47-84. <https://www.jstor.org/stable/27819239>
- Benería, L. (2006). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación. *Nómadas*, (24), 8-21. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3995906>
- Berman, P. (1980). *Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations*. En Ingram, M. y Mann, E. (Eds.) *Why Policies Succeed or Fail*. Sage Publications.
- Blackburn, R. M., Browne, J., Brooks, B., & Jarman, J. (2002). Explaining gender segregation. *The British journal of sociology*, 53(4), 513-536. <https://doi.org/10.1080/0007131022000021461>
- Brooks, B., Jarman, J. & Blackburn, R. M. (2003). Occupational gender segregation in Canada, 1981-1996: Overall, vertical and horizontal segregation. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 40(2), 197-213. <https://doi.org/10.1111/j.1755-618X.2003.tb00243.x>
- Bruzzone, A. (2019). *Redes de política en el diseño de la política pública de transferencia de conocimiento: Proyecto Prometeo (Tesis de maestría)*. FLACSO-Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/15910>
- Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. Editorial Paidós.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- Cano, F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios políticos*, 33, 147-177. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>
- Carrasco, C. (2009). Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 108, 45-54. [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin\\_ECOS/10/tiempos\\_y\\_trabajos\\_Experiencia\\_femeninas.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/10/tiempos_y_trabajos_Experiencia_femeninas.pdf)
- Carrasquer, P., Torns, T., Gil, E. T. y Díaz, A. R. (1998). El trabajo reproductivo. *Papers: Revista de sociología*, (55), 95-114. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/41633/39693/0>
- Carrasquer, P. (2003). El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología. *Cuadernos de relaciones laborales*, 31(1), 91-113. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CRLA.2013.v31.n1.41633](https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2013.v31.n1.41633)
- Casas, J., Repullo, J. y Campos, J. (2003). La encuesta como técnica de investigación. *Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I)*. *Atención primaria*, 31 (8), 527-538. <http://www.unidaddocentemfyclaspalmas.org.es/resources/9+Aten+Primaria+2003.+La+Encuesta+I.+Cuestionario+y+Estadistica.pdf>
- Cavana, M. L. P. (1995). *Diferencia*. En C., Amorós Puente (Comp.), *10 palabras clave sobre Mujer* (pp. 85-118). Verbo Divino.

- Celina H. y Campo A. (2005). Aproximación al uso del coeficiente alfa de Cronbach. *Revista colombiana de psiquiatría*, 34(4), 572–580.  
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/806/80634409.pdf>
- Chant, S., Hernández, E., Zelaya, L. y Rojas. R. (2009). La 'femenización de la pobreza' en Costa Rica ¿un problema para las mujeres y los niños? *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 205-260. <https://www.redalyc.org/pdf/152/15233348008.pdf>
- Chinchilla, N. y León, C. (2004). *Cómo re-conciliar Trabajo y Familia. La ambición femenina*. Aguilar.
- Cobo, R. (2019). La cuarta ola feminista y la violencia sexual. *Paradigma Revista Universitaria de Cultura*, (22), 134-138.  
<https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/17716/134%20Cobo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Código del Trabajo. Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre de 2005 (Ecuador).
- Colomer Revuelta, C. y Peiró Pérez, R. (2002). ¿Techos de cristal y escaleras resbaladizas?: Desigualdades de género y estrategias de cambio en SESPAS. *Gaceta Sanitaria*, 16(4), 358–360. <http://scielo.isciii.es/pdf/gsv/v16n4/nota.pdf>
- Cook, R. y Cusack, S. (2009). Estereotipos de género. *Perspectivas legales transnacionales*. Universidad de Pennsylvania.  
<https://es.scribd.com/document/278774010/Estereotipos-Genero-Cook>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014 – 2017*. Quito, Ecuador.  
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad de las mujeres y personas LGBTI 2018-2021 [Folleto]*.  
[https://www.igualdadgenero.gob.ec/wpcontent/uploads/2018/11/Agenda\\_ANI.pdf](https://www.igualdadgenero.gob.ec/wpcontent/uploads/2018/11/Agenda_ANI.pdf)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2020, mayo). *Lineamientos del Consejo Nacional para la Igualdad de Género frente a la crisis sanitaria, para su implementación en las instituciones del Estado*. Gobierno de la República del Ecuador.  
<https://www.igualdadgenero.gob.ec/lineamientos-cnig-covid19/>
- Constitución de la República del Ecuador [Const.] Registro Oficial No. 449. Lunes, 20 de octubre de 2008 (Ecuador).  
[https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/repositoriolotaip\\_2019/lotaip\\_rep\\_itorio\\_2019/268-2019-07-08-16-18-16/file.html](https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/repositoriolotaip_2019/lotaip_rep_itorio_2019/268-2019-07-08-16-18-16/file.html)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, Nueva York, 18 de diciembre de 1979.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belém do Pará, 1994.
- Creswell, J. W. (1994). *Diseño de investigación. Aproximaciones cualitativas y cuantitativas*. Sage.

- Cuadrado, I. y Morales, J. (2007). Algunas claves sobre el techo de cristal en las organizaciones. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. 23 (2), 183–202. <https://journals.copmadrid.org/jwop/files/105873.pdf>
- De Beauvoir, S. (1949). *El segundo sexo* (2.ª ed.). Siglo XX.
- Decreto Ejecutivo No. 1395. Registro Oficial No. 870. Presidencia de la República del Ecuador, 14 de enero de 2013. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/105020/128289/F1556068888/DECRETO%20EJEC.1395%20de%202013,%20REG%20OFI%20870%20DEL%2014%20.pdf>
- Decreto Ejecutivo No. 11. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 16. Presidencia de la República del Ecuador, 16 de junio de 2017. <https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/2019/05/DECRETO-EJECUTIVO-11.pdf>
- Decreto Ejecutivo No. 253. Registro Oficial No.158. Presidencia de la República del Ecuador, 11 de enero de 2018. <https://n9.cl/es/s/zoq6g>
- Decreto Ejecutivo No. 883. Registro Oficial No. 52. Presidencia de la República del Ecuador, 2 de octubre del 2019. Derogado. <https://apel.ec/biblioteca/decreto-883-2019-reforma-al-reglamento-sustitutivo-para-la-regulacion-de-precios-de-derivados-de-los-hidrocarburos/>
- De la Mata, C. y Luque Salas, B. (2018). Programas de Orientación a Mujeres para la Inserción en el Mercado Laboral: De los Fundamentos Epistemológicos a la Transformación Social. *International Journal of Sociology of Education*, 7(3), 212–236. <https://doi.org/10.17583/rise.2018.3442>
- De Lemus, S., Moya, M., Bukowski, M. y Lupiáñez, J. (2008). Activación automática de las dimensiones de competencia y sociabilidad en el caso de los estereotipos de género. *Psicológica*, 29(2), 115-132. <https://www.redalyc.org/pdf/169/16929201.pdf>
- Denegri, M., Sepúlveda, J., Salvo, S., Vivallo, Ó. y Salazar, P. (2017). Estudio de inclusión financiera en mujeres de la VI Región. Centro de Excelencia en Psicología Económica y del Consumo de la Universidad de La Frontera <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1019>
- De Miguel, A. (2000). *Los feminismos a través de la historia*. Seix Barral.
- Díaz Carrión, I. A., Verján Quiñones, R. y Castrejón Alonso, B. E. (2014). Estereotipos de género y turismo: análisis cualitativo del "suelo pegajoso" en hoteles de 4 y 5 estrellas en Tijuana (México). *TURyDES*, 7(17). <https://www.eumed.net/rev/turydes/17/suelo-pegajoso.html>
- Díaz-Romero, P. (2019, julio). Cuarta ola feminista: profundizando la democracia. *Barómetro*, (15), 135-148.
- Díaz, S. y Vega, F. (2003). Algunos aspectos teórico-conceptuales sobre el análisis documental y el análisis de información. *Ciencias de la Información*, 34 (2), 49-60. <http://cinfo.idict.cu/index.php/cinfo/article/view/157>

- Dillon-Pérez, F. X., y Espinosa-Fuentes, D. E. (2018). Empleabilidad en el Ecuador desde una perspectiva de género. *CienciAmérica*, 7(2), 98–112.  
<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v7i2.192>
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. (1985). *Internal labor markets and manpower analysis*. ME Sharpe. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED048457.pdf>
- Eagly, A. H., & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological review*, 109(3), 573–598. <https://psycnet.apa.org/buy/2002-13781-007>
- Eisenstein, H. (2005). A dangerous liaison? Feminism and corporate globalization. *Science & Society*, 69(3), 487-518. <https://doi.org/10.1521/siso.69.3.487.66520>
- Encuesta de Uso del Tiempo en Ecuador, EUT, (2012).  
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>
- Escarrer, C., Navarro, C., Bosch, E. y Ferrer, V. (2007). La segregación horizontal y vertical por género entre el PAS y el PDI de la Universitat de les Illes Balears.  
<http://ve.umh.es/sieg.1/docs/ICongresoInternacional/comunicaciones/sciv06.pdf>
- Espinosa-Miñoso, Y. (2014). Una crítica descolonial a la epistemología feminista crítica. *El cotidiano*, (184), 7-12. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32530724004>
- Estrada, O.N (2012). *Vivencias, Realidades y Utopías. Mujeres, ciudadanía, causas, feminismo, género e igualdad en México. Un estudio histórico de las mujeres en Nuevo León (1980-2010)*, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Estrada, O.N y Arauz, D. (2018). *Las sufragistas mexicanas del siglo XX y XXI. Narrativas de poder, lucha y libertad*. En Gallego Franco, H., García Herrero, M., (Eds.), *Autoridad, poder e influencia* (pp. 1057-1071). Mujeres que hacen historia.
- Estrada, O.N, e Izquierdo, I. (2011). *Hacedoras de voces. Seis estudios sobre mujeres, género y feminismos en México*. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Estrada, O.N y Ochoa, I. (2013) Ficciones, realidades y utopías de la liberación sexual de las mujeres a través del feminismo en México. *Revista de estudios de Antropología sexual*. 1(4), 165 – 182.  
<https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologiasexual/article/view/819>.
- Estrada, O.N y Ochoa, I. (2015) *Argumentos y refutaciones de la supuesta inferioridad femenina. Un repaso histórico*. En Arauz Mercado, D. (Ed.) *Pasado, presente y porvenir de las humanidades y las artes*, Textere, UAZ.
- Ezquerria, S. (2011). Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real. *Investigaciones feministas*, 2, 175–194.  
[https://doi.org/10.5209/rev\\_INFE.2011.v2.38610](https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38610)
- Facio, A. (2003). Los derechos humanos desde una perspectiva de género y las políticas públicas. *Otras miradas*, 3(1), 15-26.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18330102>
- Fernández, I. (2014). Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social. *Tendencias en Foco*, 28, 1-20.  
[https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1422534880TendenciasenFocon28\\_11.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1422534880TendenciasenFocon28_11.pdf)

- Ferreira Salazar, C., García García, K., Macías Leiva, L., Pérez Avellaneda, A. y Tomsich, C. (2014). Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III. Ecuador en cifras. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wpcontent/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres\\_y\\_Hombres\\_del\\_Ecuador\\_en\\_Cifras\\_III.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wpcontent/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres_y_Hombres_del_Ecuador_en_Cifras_III.pdf)
- Flores, A. (2004). La segunda ola del Movimiento Feminista: el surgimiento de la Teoría de Género Feminista. *Mneme-Revista de Humanidades*, 5(11), 564-589. <https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/245>
- Francés García, F. J., Alaminos Chica, A. F., Penalva-Verdú, C. y Santacreu Fernández, O. A. (2014). *El proceso de medición de la realidad social: La investigación a través de encuestas*. PYDLOS, Universidad de Cuenca.
- Fraser, N. (1998). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas sobre la justicia en una época post-socialista. *Utopías, nuestra bandera: revista de debate político*, (177), 137–146. <https://www.nodo50.org/codoacodo/marzo08/NancyFraser.pdf>
- Fraser, N. (2009). El feminismo, el capitalismo y la astucia de la historia. *New Left Review*, (56), 87-104. <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2009v14n2p11>
- Freidenberg, D. F. (2018). “Ellas también saben”: estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política. *Pluralidad y Consenso*, 8(35), 86–101. <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/521/482>
- Friedan, B. (1963). *The Feminine Mystique*, Nueva York, Dell.
- Friedan, B. (2003). *Mi vida hasta ahora* (Vol. 75). Universitat de València.
- Gamba, S. (2008). ¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género? *Diccionario de estudios de género y feminismos*, 39. <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/8eaaee81cf01daa.pdf>
- García, M. (2018). *Una ola feminista recorre el mundo*. En E. Boisa (Ed.), *La Cuarta Ola Feminista* (pp. 15-24). La Mala Junta. <https://malajunta.org/wp-content/uploads/2019/06/libro-mala-junta-web-final-2.pdf>
- García Prince, E. (2010). Repositorio Digital CEPAL. Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5829/S1000314\\_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5829/S1000314_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
- Giddens, A. (1995). *La construcción de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores.
- Goetschel, A. M. (2006). *Orígenes del feminismo en el Ecuador*. FLACSO-CONAMU.
- Gómez, C. (2001). Mujeres y trabajo: principales ejes de análisis. *Papers: revista de sociología*, (63/64), 123 – 140. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v63n0.1210>
- Ghosh, J. (2012). Las microfinanzas y el desafío de la inclusión financiera para el desarrollo. *Ensayos Económicos*, 7-34. [http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/67\\_Ghosh.pdf](http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/67_Ghosh.pdf)

- Guirao, C. (2011). Políticas de conciliación y políticas de igualdad. El caso español. Aposta. Revista de Ciencias Sociales, 49. <http://hdl.handle.net/10201/20271>
- Guzmán, V. (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. CEPAL.
- Guzmán, V. (2020). *Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la equidad de género*. [Hipertexto]. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
- Guzmán, V. y Montaña, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. CEPAL.
- Haraway, D. J. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza* (Vol. 28). Universitat de València.
- Heilman, M. E. (2012). Gender stereotypes and workplace bias. *Research in Organizational Behavior*, 32, 113-135. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2012.11.003>
- Héritier, F. (1996). *Masculino-femenino: el pensamiento de la diferencia*. Ariel.
- Hernández, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Editorial Punta Santa Fe.
- Hjern, B. & Porter, D. (1997). *Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis*. En M., Hill (Ed): *The policy Process: A Reader*. (pp. 248-266). Harvester–Wheatsheaf. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-41492-7\\_19](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-41492-7_19)
- Ibáñez Pascual, M. (2008). La segregación ocupacional por sexo a examen. Características personales, de los puestos y de las empresas asociadas a las ocupaciones masculinas y femeninas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87-122. [https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_123\\_041215167193739.pdf](https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_123_041215167193739.pdf)
- Icart, I., y Alarcón, A. A. (2005). Mercado de trabajo y familia. RIPS. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4(2), 115-129. <https://www.redalyc.org/pdf/380/38040208.pdf>
- Icart, I. (2020). La cuarta ola del feminismo. *Revista Internacional de Organizaciones*, (24), 403-420. <https://doi.org/10.17345/rio24.403-420>
- Igartua, J. J. (2006). *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Bosch.
- Iglesias Fernández, C. y Llorente Heras, R. (2010). Evolución reciente de la segregación laboral por género en España. *Revista universitaria de Ciencias del Trabajo*, (11), 81-105. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/11395>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012a). Clasificación internacional uniforme de ocupaciones, CIUO08. <https://aplicaciones2.ecuadorencifras.gob.ec/SIN/descargas/ciuo.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012b). Informe de Encuesta de Uso del Tiempo. Quito, Ecuador. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). Discriminación Salarial por género en el sector formal en Ecuador usando registros administrativos [Folleto].

[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Discriminacion\\_salar\\_por\\_genero\\_sec\\_for\\_Ecu.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Discriminacion_salar_por_genero_sec_for_Ecu.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019a). Informe Técnico N.1 2019 Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Ecuador. Quito, Ecuador.

<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/Boletin%20tecnico%20de%20empleo%20diciembre%202018.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019b). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Obtenido de ENVIGMU: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/Violencia\\_de\\_genero\\_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (septiembre de 2020). ENEMDU. Indicadores laborales. INEC. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Septiembre-2020/202009\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2020/Septiembre-2020/202009_Mercado_Laboral.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). ENEMDU. Ecuador en cifras. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Anual\\_2021\\_Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza%20v1.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Anual_2021_Mercado%20Laboral%20y%20Pobreza%20v1.pdf)

Irigaray, L. (1974). *Speculum of the other woman*. Cornell University Press.

Izquierdo, M. J. (2003). Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: Hacia una política democrática del cuidado. *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, SARE. 1–30.

Izquierdo, I, Estrada, O.N, y Stincer, D. (2022). *Académicas mexicanas en tiempos de Pandemia. Sociológica. Revista del departamento de Sociología*. Año 37, número 105, enero-junio de 2022, En línea: <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1705/1758>

Jiménez, X. E. (2014). Propuesta de una norma técnica de calidad para el servicio de desarrollo infantil en Ecuador (Tesis de posgrado). PUCE, Quito.

Kandel, E. (2006). *División sexual del trabajo Ayer y hoy*. Duken.

Kelly, J. (2003). *Políticas públicas en América Latina: teoría y práctica*. Ediciones IESA.

Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25–59). Campus Verlag. [https://pure.mpg.de/rest/items/item\\_2305946/component/file\\_2508930/content](https://pure.mpg.de/rest/items/item_2305946/component/file_2508930/content)

Kisby, B. (2007). Analyzing policy networks. Towards an ideational approach. *Policy Studies* 28 (1): 71–90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de cultura económica.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas* (Vol. 95). United Nations Publications.

- Lamas, M. (2000). *Diferencias de sexo, género y diferencia sexual*. Cuicuilco, 7(18).  
<http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/handle/123456789/157>
- Larrea, C. (2016). *Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: De la bonanza a la crisis*. En Burchardt, H., Domínguez, R., Larrea, C. y Peters, S. (Eds.), *Nada dura para siempre*, (pp. 131 – 156). [https://kassel-global.de/wp-content/uploads/2021/02/Nada-dura-para-siempre-15\\_septiembre\\_2016.pdf](https://kassel-global.de/wp-content/uploads/2021/02/Nada-dura-para-siempre-15_septiembre_2016.pdf)
- Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Asamblea Nacional del Ecuador. Registro Oficial, Suplemento 175, del 5 de febrero de 2018.  
[https://www.igualdad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2018/05/ley\\_prevenir\\_y\\_erradicar\\_violencia\\_mujeres.pdf](https://www.igualdad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf)
- Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Asamblea Nacional del Ecuador. Registro Oficial 483, 20 de abril de 2015.  
[https://oig.cepal.org/sites/default/files/ecuador\\_-\\_ley\\_org.\\_para\\_la\\_justicia\\_labora\\_y\\_reconocimiento\\_del\\_trabajo\\_en\\_el\\_hogar.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/ecuador_-_ley_org._para_la_justicia_labora_y_reconocimiento_del_trabajo_en_el_hogar.pdf)
- Lester, J.& Goggin, L. (1998). Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents* 8 (3), 1–9.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Russell-Sage.  
<https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- López, I. (2005). Género en la Agenda Internacional de Desarrollo: Un enfoque de derechos humanos. *Relaciones Internacionales*, 9, 1-36. <http://hdl.handle.net/10486/678564>
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista Educación* 4, 167-179. <http://hdl.handle.net/10272/1912>
- Lugones, M. (2010). Toward a decolonial feminism. *Hypatia*, 25(4), 742-759.  
<https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.2010.01137.x>
- Madera, N. (2019). La construcción de la inequidad de género como problema público y su entrada en las agendas institucionales. *PLAZA PÚBLICA. Revista de Trabajo Social*, (22), 164-176. <http://ojs2.fch.unicen.edu.ar:8080/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/700/649>
- Mahou, X. (2008). *Implementación y gobernanza: la política de marisqueo en Galicia*. Escola Galega de Administración Pública.  
[http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/7e861b\\_%5b1275644264%5dmarisqueo\\_public68.pdf](http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/7e861b_%5b1275644264%5dmarisqueo_public68.pdf)
- Mahuad, J. (2021). *Así dolarizamos al Ecuador. Memorias de un acierto histórico en América Latina*. Ariel.
- Marsh, D. & Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government A Critique of Existing Approaches*. En D., Marsh y R.A.W. Rhodes (Eds.) *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press Oxford.
- Marsh, D. & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48: 4-21.

- Martín Casares, A. (2006). *Antropología del género: culturas, mitos y estereotipos sexuales* (Vol. 89). Universitat de València.
- Martín Llaguno, M. (2007). La mujer en la industria publicitaria. La segregación vertical en la comunicación comercial: techo de cristal y suelo pegajoso. *Zer*, 22, 429–452. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25692/1/2007\\_Martin\\_Zer.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25692/1/2007_Martin_Zer.pdf)
- Martínez, D., Borja, T., Medellín, N. y Cueva, P. (2017). *¿Cómo funciona el bono de desarrollo humano?* <https://bit.ly/3G8CYAB>
- Mayordomo, M. y Domínguez, M. (2006). *El lado oculto del empleo: La desigualdad de género y el modelo de trabajo*. En Vara, M. (Ed.), *Estudios sobre género y economía*, (pp. 66-86). Akal.
- Medeiros, M. & Costa, J. (2006). Poverty among women in Latin America: Feminization or over-representation? (pp. 1-20). United Nations Development Programme. International Poverty Centre. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.1024&rep=rep1&type=pdf>
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). Políticas públicas y teoría del Estado. *Documentación Administrativa*, (224-225). <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5207>
- Millet, K. (1997). 2010. *Política sexual*. Cátedra.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019a). *Inclusión social a través de la inclusión productiva*. Gobierno de la República del Ecuador. <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/20.pdf>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019b). *Norma Técnica para el acceso a financiamiento, capital y propiedad*. Gobierno de la República del Ecuador. [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/norma\\_tecnica\\_servicio\\_de\\_acceso\\_a\\_financiamiento\\_capital\\_y\\_propiedad\\_final.pdf](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/norma_tecnica_servicio_de_acceso_a_financiamiento_capital_y_propiedad_final.pdf)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019c). *Norma Técnica de Inclusión Económica y Movilidad Social*. República del Ecuador. [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/norma\\_tecnica\\_escuelas\\_de\\_inclusi%C3%93n\\_economica.pdf](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/norma_tecnica_escuelas_de_inclusi%C3%93n_economica.pdf)
- Montuschi, L. (2004). La idea del contrato social de Sócrates a Rawls: ¿Teoría ética o teoría política? *Serie Documentos de Trabajo*. 256. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84424/1/39268960X.pdf>
- Morrison, A., White, R., & Van Velsor, E. (1987). *Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest corporations?* Pearson Education.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. J-F., Jolly y C. Salazar Vargas (Trads.). Universidad de Externado de Colombia.
- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *El análisis de las Políticas Públicas*. Montchrestien.

- Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas (2020). El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe [Folleto]. [https://peru.un.org/sites/default/files/2020-07/SG%20Policy%20brief%20COVID%20LAC%20%28Spanish%29\\_10%20July\\_0.pdf](https://peru.un.org/sites/default/files/2020-07/SG%20Policy%20brief%20COVID%20LAC%20%28Spanish%29_10%20July_0.pdf)
- Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina (2020, 19 de agosto). CEPAL y ONU Mujeres: Sistemas integrales de cuidados son clave para la recuperación socioeconómica en América Latina y el Caribe [Comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-onu-mujeres-sistemas-integrales-cuidados-son-clave-la-recuperacion-socioeconomica>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2019). Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/paises-que-han-firmado-ratificado-protocolo-facultativo-la-convencion-la-eliminacion>
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile.
- Olmedo, P. (2018). *El empleo en el Ecuador-Una mirada a la situación y perspectivas para el mercado laboral actual*. Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS. [https://www.researchgate.net/publication/326541069\\_El\\_empleo\\_en\\_el\\_Ecuador\\_-\\_Una\\_mirada\\_a\\_la\\_situacion\\_y\\_perspectivas\\_para\\_el\\_mercado\\_laboral\\_actual](https://www.researchgate.net/publication/326541069_El_empleo_en_el_Ecuador_-_Una_mirada_a_la_situacion_y_perspectivas_para_el_mercado_laboral_actual)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio (N.156) sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, 3 de junio de 1981. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/genericdocument/wcms\\_114194.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/genericdocument/wcms_114194.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (2014). Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos? p. 19. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_233953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf)
- Organización Mundial de la Salud. (2020, 27 de abril). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- Ortiz, S. (2016). Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos. Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, (19), 45-66. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.19.2016.1958>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.
- Páez, A. (2012). La participación ciudadana desde la perspectiva de género: Ecuador. Revista de Derecho Electoral, 13, 259 – 281. [https://www.tse.go.cr/revista/art/13/paez\\_moreno.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/13/paez_moreno.pdf)

- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, 62, 141 – 162. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16507repne062140.pdf>
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México.
- Penalva-Verdú, C., Alaminos, A., Francés, F. y Santacreu, O. (2015). *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas. ti*. Universidad de Cuenca. PYDLOS.
- Pila, P y Déleg, N. (2022). Desigualdad laboral en el Ecuador: análisis de la segregación laboral de las mujeres profesionales por motivos de género. (Documento inédito) Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Pila, P y Estrada, O. (2021). “Mujeres mexicanas y ecuatorianas en el contexto del Covid 19: un acercamiento a la vida cotidiana y laboral”. En Estudio de la pandemia de Covid 19 desde un acercamiento multidisciplinar, coordinado por Carlos Muñiz, 20-26. México: Tirant Lo Blanch.
- Pressman J. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. University of California Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe sobre desarrollo humano, 1997*. Mundi-Prensa Libros.  
<https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1997-versic3b3n-integral.pdf>
- Puleo, A. (1994). Feminismo entre la igualdad y la diferencia. *Revista El Viejo Topo*, 73, 25-30.
- Puleo, A. (2000). *Filosofía, género y pensamiento crítico*. Secretariado de publicaciones e intercambio editorial, Universidad de Valladolid.
- Puleo, A. (2010). Lo personal es político: el surgimiento del feminismo radical. Kate Millet. *Mujeres en red. El periódico feminista*. 2(2), 18-34.  
[https://webfacil.tinet.cat/usuarios/ronafo/Alicia\\_H.\\_Puleo\\_El\\_surgimiento\\_del\\_feminismo\\_radical\\_\\_con\\_notas\\_20151107001436.pdf](https://webfacil.tinet.cat/usuarios/ronafo/Alicia_H._Puleo_El_surgimiento_del_feminismo_radical__con_notas_20151107001436.pdf)
- Rabotnikof, N. (2008). Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. *ICONOS*, 32, 37–48.  
<https://www.redalyc.org/pdf/509/50903205.pdf>
- Ramírez, F. (2010). Fragmentación, reflujo y desconcierto. *Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)*. OSAL. 28, 17-47.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal28/04Ramirez.pdf>
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (1978). *Implementation: a Theoretical Perspective*. *Politics and Public Policy*. 307–335.
- Reverter Bañón, S. (2003). La perspectiva de género en la filosofía. *Feminismo/s*, 1, 33-50.  
<http://dx.doi.org/10.14198/fem.2003.1.04>

- Revuelta Vaquero, R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135–156.  
[http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf)
- Rey, F. y Piscitelli, A. (2003). *Pequeño manual de encuestas de opinión pública*. Ediciones La Crujía.
- Reyes Sánchez, C., Del Callejo Canal, D. y Canal, C. (2018). Desigualdad salarial entre hombres y mujeres en el Gobierno Federal. El caso del Servicio Exterior Mexicano. *Interconectando Saberes*, (6), 1–11. <https://doi.org/10.25009/is.v0i6.2590>
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Dorsey Press.
- Rodríguez, C. (2018). Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015) (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid.
- Rodríguez Gustá, A. (2008). Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 14, 53-70.
- Rodríguez, J. (2018). Comportamiento del gasto público para la inclusión económica de la juventud rural en Ecuador, Colombia, Perú y México. Documento de Trabajo, (243). [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1546617988FormatoINFORMEGastoPublicoenJuventudRural.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1546617988FormatoINFORMEGastoPublicoenJuventudRural.pdf)
- Rodríguez, C., Valdez, A., Ibáñez, D., Pérez, R., Montañó, H. y Salazar, Z. (2016). Creencias sobre estereotipos de género de jóvenes universitarios del norte de México. *Diversitas: perspectivas en psicología*, 12(2), 217-230.  
<https://www.redalyc.org/pdf/679/67946836004.pdf>
- Roldán-García, E., Leyra-Fatou, B., y Contreras-Martínez, L. (2012). Segregación laboral y techo de cristal en trabajo social: análisis del caso español. *Portularia*, 12(2), 43-56.  
<https://doi.org/10.5218/prts.v12i2.19646>
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, (33), 67–91.  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943/1602>
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo. *Nueva antropología*, 8(30), 95-145. <https://www.redalyc.org/pdf/159/15903007.pdf>
- Rubio, F. (2012). Factores sociológicos de "la discriminación sociolaboral". *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 35(3), 189–199.  
[https://doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2012.v35.n3.42202](https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.v35.n3.42202)
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1981) *Effective Policy Implementation*. Sabatier, P. & Mazmanian, D.) (Eds.). Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1989). *Implementation and Public Policy*. Scott-Foresman.

- Sarrió, M., Barberá, E., Ramos, A., y Candela, C. (2002). El techo de cristal en la promoción profesional de las mujeres. *Revista de psicología social*, 17(2), 167–182.  
<https://doi.org/10.1174/021347402320007582>
- Schein, V. E. (2001). A global look at psychological barriers to women's progress in management. *Journal of Social issues*, 57(4), 675–688.<https://doi.org/10.1111/0022-4537.00235>
- Scott, J. W. (1986). *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. En Lamas, M. (Ed.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG México, (pp. 265-302)  
<http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/646/1/261-Scott,%20Joan%20W.pdf>
- Scuro, L. (2017). Inclusión financiera para las mujeres: un medio para alcanzar la autonomía económica y la igualdad en América Latina y el Caribe. Presentación elaborada para el Foro Internacional para el empoderamiento económico de las mujeres: alianzas estratégicas. Naciones Unidas y CEPAL.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/inclusion\\_financiera\\_para\\_las\\_mujeres\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/inclusion_financiera_para_las_mujeres_0.pdf)
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. [Ciudad al Día] (2 de octubre de 2019) Medidas económicas del Presidente Constitucional del Ecuador, Lenin Moreno. Cadena nacional del martes 1 de octubre de 2019 [Video]. YouTube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=hypDNBbeDgl>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. (2007). Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2007 - 2010, Quito, Ecuador.  
<https://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/downloads/uploads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. (2009). Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009 – 2013, Quito, Ecuador.  
[https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/downloads/uploads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/downloads/uploads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf)
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. (2013). Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013 – 2017, Quito, Ecuador.  
<http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/PNBV-2013-2017.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. (2017) Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 – 2021, Quito, Ecuador.  
[https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_0K.compressed1.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf)
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA. (2020, 2 de septiembre) COVID-19: Resumen de las principales medidas, acciones y políticas implementadas por los Estados miembros del SELA.
- Sotelo, I. (1996). *Estado moderno*. Filosofía política II, Teoría del Estado.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las administraciones públicas.

- Supo, J. (2013). *Validación de instrumentos*. Seminarios de Investigación Científica. [http://www.cua.uam.mx/pdfs/coplavi/s\\_p/doc\\_ng/validacion-de-instrumentos-de-medicion.pdf](http://www.cua.uam.mx/pdfs/coplavi/s_p/doc_ng/validacion-de-instrumentos-de-medicion.pdf)
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios políticos*, (33), 41-65. <https://www.redalyc.org/pdf/164/16429061007.pdf>
- Tamargo, M. (2020). *Planificación para la igualdad entre los géneros: enfoque estratégico y perspectiva de género*. [Hipertexto]. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
- Torns, T. y Recio, C. (2012). Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación. *Revista de economía crítica*, 14 (2), 178–202. <http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n14/Semimonografico-4.-Torns-Recio.pdf>
- Torres, O. y Pau, B. (2011). "Techo de cristal" y "suelo pegajoso". La situación de la mujer en los sistemas alemán y español de ciencia y tecnología. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 6(18). <https://www.redalyc.org/pdf/924/92422639002.pdf>
- Brugué Torruella, Q. (1995). *El análisis de las políticas públicas*. En Castro, R. (Eds.), *Temas Clave de Ciencia Política*, Ediciones Gestión 2000, S.A.
- Ulla, L. (2008). *Inclusión Económica y Social*. Guía de Primeros Pasos.
- Uvalle, R. (2007). *La perspectiva de la Administración Pública*. México: IAPEM.
- Valcárcel, A. (2001). *La memoria colectiva y los retos del feminismo*. CEPAL.
- Valle, C. (2018). Atlas de Género. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Bibliotecas/Libros/Atlas\\_de\\_Genero\\_Final.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Bibliotecas/Libros/Atlas_de_Genero_Final.pdf)
- Varela, N. (2013). *Feminismo para principiantes*. B de books.
- Varela, N. (2020). El tsunami feminista. *Nueva Sociedad*, 286, 93-106. [https://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC\\_Varela\\_286.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Varela_286.pdf)
- Wainerman, C. (1996). ¿Segregación o discriminación? El mito de la igualdad de oportunidades. *Boletín Informativo Techint*, 285, 59 – 75.
- Wirth, L. (2001). *Breaking through the glass ceiling. Women in management*. FAO.
- World Bank. (2021). Gender Data Portal, Ecuador. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/gender/country/Ecuador>
- World Bank. (2019) Gender Data Portal. Economic Opportunities. The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/gender/country/Ecuador>
- World Bank Findex. (2017). Financial Inclusion Data. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fopenknowledge.worldbank.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F10986%2F29510%2F211259ovSP.pdf&clen=6107460

World Economic Forum. (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. Geneva, Switzerland.

Young, I. M. (1990). *City life and difference*. En Gieseking, J., Mangold, W., Katz, C., Low, S., Saegert, S. *People, Place and Space Reader*, (pp. 247 – 251).

## ANEXOS

### Anexo 1. Entrevista usada para autoridades del Ministerio de Inclusión Económica del Ecuador

#### ENTREVISTA ABIERTA DIRIGIDA A AUTORIDADES MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

##### 1. PREGUNTAS DE INTRODUCCIÓN:

Nombre

Edad

Preparación académica

Cargo en la institución

Tiempo de trabajo/ ejercicio del cargo

Rol dentro de la instancia

##### 2. CRITERIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA PÚBLICA

Políticas Públicas relacionadas con la inclusión económica de las mujeres que la institución esté implementando / Componentes de género de esas políticas

- planes, programas y proyectos

- objetivos

- para qué sirven

- en qué se basan

¿Qué se espera de estas políticas?

- en la vida de las mujeres

- en la sociedad

- en las estructuras de género

##### 3. CRITERIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO DE LA POLITICA PÚBLICA

Del personal asignado para el trabajo en la implementación de estas políticas

- cantidad

- perfiles

- conocimiento sobre género

- ¿suficientes?

- ¿cómo se asigna el presupuesto para la implementación de estas políticas?

- cuanto

- en qué invierten

- ¿suficiente?

#### 4. APOYO A LA POLÍTICA

Rol de los actores estatales apoyando o no la implementación de la política

Rol de actores no estatales apoyando o no la implementación de la política

#### 5. CARACTERÍSTICAS DE LA AGENCIA ENCARGADA

Procesos jerárquicos que se deben seguir para poder gestionar estas políticas públicas dentro de la institución

- autoridades /funcionarios / técnicos / otros equipos

- roles que cumplen

¿A quiénes llegan los beneficios de la implementación de la política en primer lugar?

- en orden (segundo, luego, después)"

#### 6. COMUNICACIÓN INTRA Y ENTRE AGENCIAS

¿Cómo coordinan los procesos de implementación de la política pública?

¿con qué otros actores?

Y dentro de la institución ¿cómo se coordinan entre ustedes?"

#### 7. INCENTIVOS PARA PROMOVER LA ACEPTACIÓN DE LA POLÍTICA

¿Cómo se incentiva a las beneficiarias de la política pública para que formen parte de los planes, programas y proyecto?

¿Cómo se negocia con las empresas, instituciones, etc., para que cumplan con las disposiciones legales y de las políticas públicas?"

#### 8. VISIÓN DE AUTORIDADES

Desde su punto de vista:

¿Por qué estas políticas públicas con componentes de género deben existir?

¿Cuáles diría usted que son los problemas que intentan resolver?

¿hasta dónde cree que se pueda avanzar en la mejora de los problemas?

¿Cuál de estos problemas usted identifica como el más complejo?

¿Cuál es su rol como implementador de estas políticas públicas?

¿Cómo se podría(n) mejorar la(s) Política(s) laborales de género, qué le quitaría o agregaría?"

#### 9. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

De acuerdo con su criterio

¿qué metas de la(s) política(s) pública(s) se han alcanzado?

¿cuánto queda por hacer?"

#### 10. CIERRE: ¿LE GUSTARÍA COMENTAR ALGO SOBRE LO QUE HEMOS DIALOGADO?

¿ALGUNA RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES DE GÉNERO?

## Anexo 2. Entrevista usada para autoridades del Ministerio de Trabajo del Ecuador

### ENTREVISTA ABIERTA DIRIGIDA A DIRECTOR ZONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO

Nombre: \_\_\_\_\_ Código asignado: \_\_\_\_\_

Edad

Preparación académica

Cargo en la institución

Tiempo de trabajo/ ejercicio del cargo

Rol dentro de la instancia gubernamental

1. ¿Qué Políticas Públicas está implementando actualmente el Ministerio?
2. Cuáles son los componentes de género de esas políticas (objetivos, planes programas y proyectos en los cuales se asientan territorialmente)
3. ¿cuáles son los resultados que se esperan de la implementación de estas políticas?
4. ¿cuántas personas están asignadas al trabajo en la implementación de estas políticas públicas?
5. ¿Qué perfiles profesionales tienen?
6. ¿Cómo se asigna el presupuesto para la implementación de estas políticas públicas?
7. Tanto el personal como el presupuesto ¿es suficiente?
8. ¿Cuál ha sido el rol de los actores estatales para el apoyo (o no) de estas políticas públicas?
9. ¿cuál ha sido el rol de los actores no estatales para el apoyo (o no) de estas políticas públicas?
10. ¿cuáles son los procesos jerárquicos que se deben seguir para poder gestionar la implementación de estas políticas públicas dentro de la institución?
11. ¿A quiénes llegan los beneficios de la implementación de la política en primer lugar, segundo lugar....?
12. ¿Cómo se coordinan los procesos de implementación de la política pública dentro del ministerio? ¿y con actores externos al ministerio?
13. ¿Cómo se incentiva a las beneficiarias de la política pública para que formen parte de los planes, programas y proyectos del ministerio?
14. ¿Cómo se motiva o negocia con las empresas, instituciones, etc., para que cumplan con las disposiciones legales y de las políticas públicas laborales?"

Desde su punto de vista:

15. ¿cuál es la importancia de contar con políticas públicas laborales de género?
16. ¿cuáles son los avances y retrocesos en la implementación de las políticas públicas laborales de género?
17. ¿cuáles son los problemas que resuelven estas políticas públicas laborales de género?
18. ¿qué problemas quedan por resolver?
19. ¿Cuál es el rol de las y los implementadores de políticas públicas laborales de género?
20. ¿Cómo se podría(n) mejorar la(s) ¿Política(s) laborales de género, qué le quitaría o agregaría?"
21. ¿qué metas de las políticas públicas con componentes de género que ha implementado el Ministerio se han alcanzado?
22. ¿cuánto queda por hacer?

Cierre: ¿le gustaría comentar algo sobre lo que hemos dialogado? ¿alguna recomendación para mejorar los procesos de implementación de políticas públicas laborales de género?

### **Anexo 3. Entrevista dirigida a funcionarios implementadores y técnicos de los ministerios**

#### ENTREVISTA ABIERTA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS/ TÉCNICOS DE MINISTERIOS

##### 1. PREGUNTAS DE INTRODUCCIÓN:

Nombre Código asignado: \_\_\_\_\_

Edad

Preparación académica

Cargo en la institución

Tiempo de trabajo/ ejercicio del cargo

Rol dentro de la instancia gubernamental

##### 2. CRITERIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA PÚBLICA

Políticas Públicas que la institución esté implementando / Componentes de género de esas políticas

- planes, programas y proyectos
- objetivos
- para qué sirven
- en qué se basan (teorías, estudios, datos)
- ¿Qué se espera de estas políticas?
- en la vida de las mujeres
- en la sociedad
- en las estructuras de género

##### 3. CRITERIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

- Del personal asignado para el trabajo en la implementación de estas políticas
- cantidad
- perfiles
- conocimiento sobre género
- ¿suficientes?
- ¿cómo se asigna el presupuesto para la implementación de estas políticas?
- cuanto
- en qué invierten
- ¿suficiente?

##### 4. APOYO A LA POLÍTICA

Rol de los actores estatales apoyando o no la implementación de la política

Rol de actores no estatales apoyando o no la implementación de la política

#### 5. CARACTERÍSTICAS DE LA AGENCIA ENCARGADA

Procesos jerárquicos que se deben seguir para poder gestionar estas políticas públicas dentro de la institución

- autoridades /funcionarios / técnicos / otros equipos

- roles que cumplen

¿A quiénes llegan los beneficios de la implementación de la política en primer lugar?

- en orden (segundo, luego, después)"

#### 6. COMUNICACIÓN INTRA Y ENTRE AGENCIAS

¿Cómo coordinan los procesos de implementación de la política pública?

¿con qué otros actores?

Y dentro de la institución ¿cómo se coordinan entre ustedes?"

#### 7. INCENTIVOS PARA PROMOVER LA ACEPTACIÓN DE LA POLÍTICA

¿Cómo se incentiva a las beneficiarias de la política pública para que formen parte de los planes, programas y proyecto?

¿Cómo se negocia con las empresas, instituciones, etc., para que cumplan con las disposiciones legales y de las políticas públicas?"

#### 8. DECISIÓN DE AUTORIDADES / FUNCIONARI@S / TÉCNICOS Y OTROS ACTORES

Desde su punto de vista:

¿cuál es la importancia de contar con políticas de género?

¿cuáles son los avances y retrocesos en la implementación de las políticas públicas?

¿cuáles son los problemas que resuelven estas políticas públicas de género?

¿qué problemas quedan por resolver?

En este marco ¿Cuál es el rol como implementador(a) de políticas públicas de género?

¿Cómo se podría(n) mejorar la(s) Política(s) laborales de género, qué le quitaría o agregaría?"

#### 9. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

De acuerdo con su criterio

¿qué metas de la política pública se han alcanzado?

¿cuánto queda por hacer?"

#### 10. CIERRE: ¿LE GUSTARÍA COMENTAR ALGO SOBRE LO QUE HEMOS DIALOGADO? ¿ALGUNA RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE IMPLMENTACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES DE GÉNERO?

**Anexo 4. Respuesta oficial del Ministerio de Trabajo ante la petición de información  
ENTREVISTA ABIERTA DIRIGIDA A AUTORIDADES/ FUNCIONARIOS/ TÉCNICOS DE  
MINISTERIOS**

**3. PREGUNTAS DE INTRODUCCIÓN:**

Nombre: Jorge Luis Olmedo Código asignado: \_\_\_\_\_

Edad: 31 años

Preparación académica: Ingeniero Financiero

Cargo en la institución: Subsecretario de Empleo y Salarios (E)

Tiempo de trabajo/ ejercicio del cargo: 8 meses

Rol dentro de la instancia gubernamental: Decisión

**4. CRITERIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA PÚBLICA**

**Políticas Públicas que la institución esté implementando / Componentes de género de esas políticas**

El Ministerio del Trabajo, en concordancia con su misión a fin de promover la construcción de un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario para tender hacia la justicia social en igualdad de oportunidades, ha implementado las siguientes acciones encaminadas a impulsar la igualdad de género dentro del ámbito laboral mediante política pública que fomente una cultura de igualdad sin ningún tipo de vulneración de derechos:

- Esta cartera de Estado, ha realizado un análisis minucioso respecto de las acciones y alternativas que se pueden implementar en mediano y largo plazo para generar de manera efectiva espacios libres de violencia, acoso laboral y discriminación contra las mujeres, así como buscar los canales adecuados para promover la igualdad de género, para fomentar el empleo femenino; y garantizar el acceso al trabajo formal en igualdad de condiciones; por lo cual, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, ha realizado un gran esfuerzo para plasmar todas estas acciones afirmativas en un Proyecto de Ley el cual ha sido denominado “Economía Violeta”.

El referido Proyecto de Ley contempla:

- Deducción del 150% de la remuneración y beneficios sobre lo que se aporta al IESS por la creación de una nueva plaza de trabajo destinada a la contratación de mujeres;
  - Prohibición de prácticas discriminatorias en la contratación de mujeres para lo cual se propone manejar perfiles ciegos;
  - Consideraciones para determinar la equivalencia en igualdad de remuneraciones;
  - Incentivar a la corresponsabilidad parental con los permisos de maternidad y paternidad;
  - Porcentaje adicional de cumplimiento cuando se realiza la inclusión de pasantes de género femenino; y,
  - Fomentar la contratación de mujeres en cargos directivos.
- Asimismo, esta cartera de Estado, con el propósito de generar espacios libres de acoso laboral, discriminación y violencia contra las mujeres, a través de Acuerdo Ministerial MDT-2020-244, de 25 de noviembre de 2020, expidió el “Protocolo de Prevención y

*Atención de casos de Discriminación, Acoso laboral y toda forma de Violencia contra la Mujer en el Lugar del Trabajo*”, el mismo que recoge muchos de los lineamientos que se establecen en el Convenio Nro. 190 de la OIT.

- De igual manera, en conjunto con ONU Mujeres, y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, se implementó el curso “Transversalización del Enfoque de Género” el cual se encuentra dirigido a servidores públicos y trabajadores; permitiendo sensibilizar y fomentar la aplicación del enfoque de género en las labores diarias del lugar de trabajo
- Cabe indicar que, para la aplicación y ejecución de las políticas públicas y acciones anteriormente descritas, se realizó un análisis de la información presentada en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, del instituto Nacional de Estadísticas y Censos; así como de los registros administrativos que posee esta cartera de Estado en relación al mercado laboral.

## **5. CRITERIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

El Ministerio del Trabajo, a través de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, se encarga de generar acciones para fomentar la igualdad de género en los espacios de trabajo; así como, disminuir las brechas salariales y de acceso al empleo formal entre hombres y mujeres.

Cabe indicar que la Unidad Administrativa en mención se gestiona con recursos de gasto corriente asignados desde el presupuesto general del Estado, por lo cual, las acciones anteriormente descritas no utilizaron un presupuesto específico; sin embargo, con el apoyo de organismos internacionales como ONU Mujeres, Banco Interamericano de Desarrollo; y, Cooperación Alemana GIZ, se han generado las siguientes acciones.

### **Capacitación:**

- A partir del año 2019, se ha ejecutado el curso virtual de *“Instituciones Libres y Seguras de Violencia contra la Mujer”* dirigido a instituciones públicas, cuyo objetivo es informar sobre normativa para la protección de mujeres y sensibilizar sobre la importancia de la erradicación de la violencia, discriminación y acoso, dicho curso busca fomentar la igualdad de género en las funciones que realizan los funcionarios públicos y certificar instituciones como espacios seguros, cuando más del 90% de sus miembros haya realizado el curso.
- En noviembre del 2020, se inició con el curso *“Transversalización del Enfoque de Género en el Ámbito Laboral”* dirigido a 700 funcionarios de esta cartera de Estado, brindándoles de herramientas y mecanismos para utilizar el enfoque de género en las funciones que desempeña diariamente.

Finalmente, la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios cuenta con 17 funcionarios, los cuales se encuentran en: Quito, Cuenca, Ambato, Riobamba, Ibarra, Guayaquil, Manta y Portoviejo, quienes brindan acompañamiento, asesoría técnica y seguimiento a las políticas públicas de género (grupos de atención prioritaria y en condiciones de vulnerabilidad). Adicionalmente, cuenta con dos funcionarias públicas expertas y capacitadas en género, encargadas de articular y gestionar la implementación de las políticas públicas encaminadas a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

## **6. APOYO A LA POLÍTICA**

### **Rol de los actores estatales apoyando o no la implementación de la política**

El trabajo articulado interinstitucional ha permitido crear el Programa de la Economía Violeta, liderado por la Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Derechos Humanos, junto con otros actores públicos y privados, cuyo objetivo general es evitar la profundización de las

condiciones de desigualdad que enfrentan las mujeres en el mercado laboral a través del abordaje integral de sus causas.

Asimismo, las distintas carteras de Estado y en el marco de la Ley para Erradicar la Violencia contra la mujer, implementaron el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que tiene como misión articular todos los organismos e instituciones, con el objetivo de elaborar planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación de las víctimas.

De igual manera esta cartera de Estado, es parte de la mesa de Apoyo a los Derechos de las Trabajadoras Remuneradas del Hogar, coordinada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, la cual cuenta con la presencia de sindicatos de trabajo remunerado (como UNTHA y SINUTHRE) en la que se han desarrollado las siguientes acciones:

- En los meses de junio, julio y octubre de 2020 se realizaron talleres de sensibilización y formación en derechos laborales dirigidos a trabajadoras remuneradas del hogar, con énfasis en denuncias y en normativa laboral dentro del marco de la emergencia sanitaria.
- Elaboración de Directrices, para el Retorno Laboral Seguro de las Trabajadoras Remuneradas del Hogar.
- Se lanzó el aplicativo móvil “*TRHunidas*”, con el objetivo de informar sobre los derechos laborales, y ayudar a la identificación de violencia y vulneración de derechos además de las instancias de atención laboral y judicial. Se encuentra disponible en la APP Store para Android.
- Publicación de la “*Ruta de Atención para Trabajadoras Remuneradas del Hogar en Caso de Enfrentar Situaciones de Violencia y Acoso en el Ámbito Laboral*”, una herramienta que se encuentra disponible para descarga fácil mediante nuestra página web del Ministerio del Trabajo, para el uso de la población en general.

## **7. CARACTERÍSTICAS DE LA AGENCIA ENCARGADA**

Mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0052, de 18 de abril de 2017, con su última reforma mediante Acuerdo Ministerial MDT-2019-396, de 3 de Febrero 2020, el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio del Trabajo, determina como misión de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios “*Articular, evaluar y dar seguimiento a la política pública, mediante la aplicación de normativas, participación en mesas intersectoriales, procesos de sensibilización y servicios para fomentar el cumplimiento de derechos laborales de personas en condiciones de vulnerabilidad y atención prioritaria.*”

Es así que a través de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, se coordina la elaboración de políticas públicas enfocadas en fomentar la igualdad de género en los espacios de trabajo, para lo cual con el apoyo de organismos internacionales, actores estratégicos y en coordinación con las otras unidades administrativas de esta cartera de Estado, se generan los insumos para posterior aprobación de la Subsecretaría de Empleo y Salarios; y, Viceministerio de Trabajo y Empleo.

Es preciso indicar, que en el caso de que una política para su implementación requiera de la emisión de normativa secundaria, es el Ministro del Trabajo el responsable de su elaboración, aprobación y promulgación, la Subsecretaría de Empleo y Salarios; y, el Viceministerio de Trabajo y Empleo, son los encargados de realizar la difusión de la política a los principales actores estratégicos con el objetivo de obtener un impacto mayor en su implementación, principalmente con los representantes del sector empleador y trabajador.

Finalmente, las principales beneficiarias de las políticas públicas son todas las mujeres, en especial las que se encuentran en búsqueda de una oportunidad laboral, o aquellas que hayan sufrido algún tipo de discriminación o violencia en los espacios de trabajo; además, la sociedad

en general como actores de un cambio estructural donde hombres y mujeres siempre estamos en igualdad de condiciones.

## **6. COMUNICACIÓN INTRA Y ENTRE AGENCIAS**

El Ministerio del Trabajo con el propósito de implementar las Políticas Públicas siempre asigna o delega esta facultad a una unidad administrativa de acuerdo a sus competencias, la cual se encarga de coordinar con las otras unidades de esta cartera de Estado. En el caso específico de las políticas de género, se encuentran a cargo de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios.

Una de las principales actividades para la implementación de las políticas públicas es la correcta difusión, por lo cual, la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, en conjunto con la Dirección de Comunicación, elaboran campañas comunicacionales a través de los distintos medios de difusión del Ministerio del Trabajo. Asimismo, se realizan procesos de socialización a las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público y las Delegaciones Provinciales del Ministerio del Trabajo para una correcta aplicación.

En los casos que intervienen otros actores como Organismos Internacionales o empresas del sector privado, las campañas se elaboran en conjunto; así como su publicación.

## **7. INCENTIVOS PARA PROMOVER LA ACEPTACIÓN DE LA POLÍTICA**

El Ministerio del Trabajo, para generar políticas públicas que se enmarquen en las necesidades de las personas y de los trabajadores, involucra a varios actores en su formulación y elaboración, además esta cartera de Estado, para fomentar el diálogo tripartito cuenta con un organismo consultivo denominado Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, el cual está conformado por representantes del sector empleador y trabajador.

Asimismo, como parte de las políticas públicas implementadas, se busca incentivar al sector empleador por la ejecución de buenas prácticas, es así que el Gobierno Nacional en el marco del Programa Economía Violeta, implementó el “Premio Violeta”, que es un incentivo que busca identificar, reconocer y posicionar públicamente al sector privado que han desarrollado buenas prácticas para en la generación o el sostenimiento de empleo femenino, posicionando a la empresa como una organización socialmente responsable.

## **8. DECISIÓN DE AUTORIDADES / FUNCIONARIAS /OS/ TÉCNICOS Y OTROS ACTORES**

### **¿Por qué estas políticas públicas con componentes de género deben existir?**

Actualmente, en el Ecuador la desigualdad de género es un problema estructural, los datos presentados por la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos demuestran que en relación con el empleo las mujeres tienen una desventaja sobre los hombres; por lo cual, de las 3.300.000 mujeres que son parte de la población económicamente activa, solo el 26,4% cuentan con un empleo pleno, 21,8% están en desempleo y el 8% en el desempleo, ganan 16% menos que un hombre por el mismo trabajo y tiene 45% menos de probabilidad de acceder a un empleo adecuado. Ante lo cual, se estableció la necesidad de implementar una política pública como la “Economía Violeta” luego de un análisis minucioso respecto de las acciones y alternativas que se pueden implementar en mediano y largo plazo para generar de manera efectiva espacios libres de violencia, acoso laboral y discriminación contra las mujeres, así como buscar los canales adecuados para promover la igualdad de género, para fomentar el empleo femenino; y garantizar el acceso al trabajo formal en igualdad de condiciones.

### **¿Cuáles diría usted que son los problemas que intentan resolver?**

El problema como se lo mencionó antes es estructural, en el cual el mercado laboral presenta menos posibilidades de acceso formal a un empleo a las mujeres; por lo cual, lo que se busca con la implementación de acciones a corto y mediano plazo a través del programa de Economía Violeta es cerrar las brechas salariales y de acceso a empleo formal entre hombres y mujeres en un marco de igualdad y en espacios seguros y libres de violencia contra las mujeres.

#### **¿Cuál de estos problemas usted identifica como el más complejo?**

El problema en el que debemos aunar esfuerzos es en un cambio cultural, demostrando que la contratación femenina puede generar beneficios a las empresas y el sector empleador, en razón de que las mujeres son más productivas y generan un crecimiento económico más rápido, mejora la competitividad, aporta al ambiente laboral y sobre todo abrir las puertas a nuevas formas de pensamiento.

#### **¿Cuál es su rol como implementador de estas políticas públicas?**

Mi rol es difundir e impulsar la política pública desde un ámbito estratégico apegado a lo que establece la Constitución de la República del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además, generar los acercamientos y el trabajo en conjunto con organismos internacionales los cuales promueven el derecho de las mujeres como ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y, la Organización Internacional del Trabajo.

#### **¿Cómo se podría(n) mejorar la(s) Política(s) laborales de género, ¿qué le quitaría o agregaría?"**

El Ministerio del Trabajo, para estructurar y mejorar las políticas de género ha considerado involucrar desde el inicio de la formulación a los actores, principalmente a mujeres de distintos sectores, actores no tradicionales de una relación laboral, como artesanos, trabajadores independientes, la academia, entre otros.

### **9. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

#### **¿Qué metas de la política pública se han alcanzado?**

- Considerando que la prevención y atención de los casos de discriminación, acoso laboral y violencia contra las mujeres es fundamental para generar espacios de trabajo seguros, esta cartera de Estado emitió el Acuerdo Ministerial MDT-2020-244, mediante el cual se expidió el protocolo estándar que permite establecer acciones necesarias para la identificación e intervención de dichas conductas y el procedimiento adecuado para presentar una denuncia evitando su revictimización, documento en el que se recoge los lineamientos del Convenio Nro. 190 de la OIT.
- Capacitación gratuita para fortalecer el perfil profesional a través de Socio Empleo; así como, el registro de la hoja de vida y vinculación a ofertas laborales del sector público y privado. A través de este servicio se han vinculado a 168.845 personas a trabajos formales, de los cuales el 42% corresponde a población femenina, partir de marzo de 2017 a diciembre de 2020.
- En coordinación con la Cooperación Alemana GIZ-Ecuador, se desarrolló el Curso Virtual *"Instituciones Libres y Seguras de Violencia contra la Mujer"* el cual tiene como objetivo sensibilizar a los funcionarios públicos en la prevención y atención de estos casos.
  - Se han registrado hasta el **11 de enero del 2021 un total de 46.512 funcionarios certificados y 77 instituciones certificadas a nivel nacional.**

- A fin de promover la igualdad de género y el cierre de brechas de acceso al empleo entre hombres y mujeres, se implementó con el apoyo de ONU Mujeres y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el curso *“Transversalización del Enfoque de Género”* el cual se encuentra dirigido a servidores públicos y trabajadores; permitiendo sensibilizar y fomentar la aplicación del enfoque de género en las labores diarias del lugar de trabajo.
- Finalmente, esta cartera de Estado, participa activamente en la Mesa Interinstitucional de Apoyo a los Derechos de las Trabajadoras Remunerado del Hogar a través de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, para coordinar acciones para prevenir las formas de violencia y acoso laboral contra esta población.

### **¿Cuánto queda por hacer?**

Es importante señalar, que si bien el camino se encuentra trazado, con el referido Proyecto de Ley, los retos más grandes para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, consiste en lograr amplios consensos con los diferentes actores políticos, pues como primer punto se requiere que el nuevo Gobierno tome todo el trabajo realizado y continúe con el trámite necesario ante la Asamblea Nacional para que el Proyecto de Ley “Economía Violeta” sea aprobado y se convierta en una realidad.

Así también, la aprobación de la referida Ley conlleva necesariamente la reforma de varios cuerpos normativos a fin de ajustar las leyes que fueron creadas hace muchos años, en donde la mujer estaba invisibilizada, a la nueva realidad en la cual la mujer ocupa un lugar importante dentro de la cadena productiva y de valor en la economía del país.

Si bien la aprobación de la Ley y la reforma del marco jurídico es indispensable, no se puede dejar de lado otro factor indispensable que es la reeducación de la sociedad, pues resulta necesario desligar del imaginario colectivo los pensamientos machistas que colocan a la mujer en una situación de desigualdad; y es ahí, precisamente donde se presenta uno de los retos más grandes pues es necesario que las mujeres ocupen más espacios no por el hecho de ser mujeres, sino porque cuentan con las capacidades y habilidades necesarias para ocuparlos. Es necesario que los empleadores dejen de ver a las mujeres como una segunda opción y le brinden la oportunidad de ocupar cargos y puestos de toda naturaleza para lograr un efectivo trato igualitario en los espacios de trabajo.

### **10. CIERRE: ¿LE GUSTARÍA COMENTAR ALGO SOBRE LO QUE HEMOS DIALOGADO? ¿ALGUNA RECOMENDACIÓN PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES DE GÉNERO?**

El trabajo en igualdad y sin discriminación debe ser una meta para todas y todos, debe ser visto como lo que es, un pilar importante en el ámbito social, económico y productivo de la sociedad. El Estado ecuatoriano cuenta con un marco jurídico sólido que garantiza la vigencia, ejercicio y exigibilidad de los derechos de las mujeres, siendo necesario trabajar en la sensibilización de todas/os por igual para romper los estereotipos culturales arraigados.