REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social

W.Z.

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Trámite **109662**
Codigo validación **SELHZH8D6L**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 05-jul-2012 14:49
Numeración documento cdtss-p-2012-261
Fecha oficio 05-jul-2012
Remitente FERNANDEZ SCHEZNARDA
Razón social
Revise el estado de su trámite en http://tramites.asambleanacional.gob.ec/ats/estadoTramite.jsf

anexo 20 fojas

Oficio Nro. CDTSS - P- 2012 -261
Quito, 5 de Julio de 2012

Señor Arquitecto
Fernando Cordero
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Presente.-

De mi consideración:

Luego de saludarle de manera cordial, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento a usted el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, referente a la jubilación especial para las mujeres.

Atentamente,

COMISIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL
Scheznarda Fernández
PRESIDENTA
ASAMBLEA NACIONAL

Ab. Scheznarda Fernández Doumet
ASAMBLEÍSTA NACIONAL
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY DE REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, REFERENTE A LA JUBILACIÓN ESPECIAL VOLUNTARIA PARA LAS MUJERES

Quito, 5 de Julio de 2012

1. OBJETO

El presente tiene por objeto poner en conocimiento de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, referente a la jubilación especial para las mujeres.

2. ANTECEDENTES

2.1. Mediante oficio número 094-MVB-AN-09, de la fecha 10 de noviembre de 2009, la Asambleísta Mercedes Villacrés Barahona, remite a la Presidencia de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social.

2.2. El Consejo Administrativo de la Legislatura, con fecha 23 de marzo de 2010, califica doce proyectos de ley reformatorios a la Ley de seguridad social, por considerar que dichos proyectos de ley *"son prioritarios para el Ecuador"*, resolución que a través del memorando SAN-2010-308, de esa misma fecha, el Secretario General de la Asamblea Nacional de ese entonces, Doctor Francisco Vergara Ortiz, hace conocer a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, remitiendo los proyectos de ley pertinentes.

2.3. En virtud de lo establecido en la resolución referida en líneas anteriores, específicamente en lo que atañe a la unificación del articulado de la Reforma a la Ley de Seguridad Social, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en fecha 28 de junio de 2010, solicitó autorización para tratar los proyectos relacionados con incrementos en las pensiones jubilares.

2.4. La fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley que motiva el presente informe, de conformidad con la resolución del Consejo de Administración Legislativa, corresponde al 26 de marzo de 2010.

2.5. Esta Comisión luego del análisis respectivo, presentó mediante oficio No. 447-CDTSS-NV el 15 de julio de 2011 el informe para primer debate aprobado el mismo día en su Septuagésima Novena Sesión Ordinaria.

2.6. En sesión del Pleno de la Asamblea Nacional Nro. 129 del 11 de octubre de 2011, se realizó el primer debate del proyecto de ley de reforma la ley de seguridad social, sobre jubilación especial para las mujeres.

2.7. La Comisión, en su nonagésima tercera sesión de 14 de marzo de 2012, acordó la conformación de una subcomisión que se encargue de la elaboración del Borrador del Informe para Segundo Debate del proyecto de ley de reforma la ley de seguridad social, sobre jubilación especial para las mujeres.

2.8. Dado el necesario requerimiento y análisis de información sobre el tema del proyecto de ley en estudio, esta Comisión ha debido dedicar el tiempo necesario a fin de que la propuesta obedezca a parámetros técnicos.

3. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto plantea el reconocimiento de la jubilación especial para las mujeres, a la que podrán acceder sin límite de edad, cuando hayan acreditado 300 imposiciones mensuales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El cálculo de la pensión jubilar se realizará sobre la base del promedio de los cinco últimos mejores sueldos en los diez últimos años de servicio.

4. OBSERVACIONES RECIBIDAS

En el primer debate del proyecto, los señores legisladores y legisladoras,presentaron sus observaciones y opiniones respecto de proyecto de ley que se informa; además los y las asambleístas Rocío Valarezo, Jaime Abril, Gioconda Saltos, Alfredo Ortíz, Cléver Jiménez Cabrera, María Molina Crespo, GastónGagliardo Loor, Guido Vargas Ocaña, Rolando Panchana Farra y Silvia Salgado Andrade, han remitido sus observaciones por escrito, argumentando sus posiciones y presentando inclusive texto alternativos.

Por su parte,ciudadanos y ciudadanas también han expresado sus comentarios, opiniones y observaciones respecto de proyecto de ley, tanto por escrito como verbalmente, así por ejemplo las observaciones de la Unión Nacional de Educadores sugiere que el derecho debería ser opcional y no obligatorio para que sean las propias mujeres las que decidan si hacer uso o no de él; hacen una reflexión sobre el cálculo de la pensión jubilar sugiriendo que se reformen los coeficientes del IESS en el caso de la jubilación especial de las mujeres a los 25 años. En el Taller "Jubilación Especial para la Mujer: análisis y perspectivas",convocado por esta Comisión y realizado el 18 de enero de 2012, en el que participaron más de cien mujeres, muchas de ellas en

representación de organizaciones tales como: GREMACAF, PASAMANERIA, Corporación Mujer a Mujer, Confederación de Mujeres por el Cambio, Red de Mujeres de Loja, Red de Maestras, Fundación Grupo de apoyo al Movimiento de Mujeres del Azuay, Coordinadora Política de Mujeres del Azuay, Barrio el Cóndor, Reinado de Barrios, trabajadoras de Fepapdel, Colectivo "Guadalupe Larriva" entre otras, además de los Asambleístas integrantes de la Comisión: Scheznarda Fernández, Carlos Samaniego, Kléver García, Consuelo Flores, Betty Carrillo, Línder Altafuya, Stalin Subía, Nívea Vélez, Enrique Herrería, Armando Aguilar, quienes, en general se expresaron sus opiniones sobre el proyecto de ley. Adicionalmente el proyecto ha generado la atención de la opinión pública, habiéndose registrado pronunciamientos a favor y en contra de la iniciativa que han sido revisados por esta Comisión. Existen instancias que han decidido apoyar con firmas, las mismas que reposan en los archivos de la Comisión. Por lo expresado, se ha cumplido la fase de socialización necesaria para que la Comisión conozca la opinión ciudadana.

Igualmente se cuenta con el criterio y datos otorgados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) sobre el proyecto de ley en respuesta a requerimientos realizados directamente por ésta Comisión y por el pedido de la Asambleísta Silvia Salgado Andrade. Su análisis consta en la parte relativa a la proyección del derecho que se pretende legislar.

La mayoría de observaciones provenientes de legisladores y legisladoras apuntan a apoyar el proyecto de ley, justificándolo en razones sociales y de género. Para su mejoramiento se sugieren observaciones sobre sus distintos componentes así: respecto de las beneficiarias en unos casos se ratifica que sean las mujeres en general, en otros se indica que deberían ser consideradas solamente las jefas de hogar;o los servidores y servidoras públicas, además de las mujeres, con lo cual se incorporarían como beneficiarios los varones que laboran en el sector público; o se indica que debiera estar orientado a mujeres y personas con discapacidad.

Respecto de la edad y del número de imposiciones mensuales que debieran requerirse para que accedan las beneficiarias a este tipo de jubilación, hay opiniones que ratifican que se la otorgue sin límite de edad, con trescientas imposiciones mensuales tal como lo señala el proyecto de ley; otras opiniones varían esa fórmula, sugiriendo por ejemplo que se combine una edad mínima de sesenta años más trescientas imposiciones mensuales y que para la jubilación sin límite de edad opere solo cuando se hayan cumplido cuatrocientas imposiciones mensuales; otro criterio plantea que se mantengan las trescientas imposiciones mensuales, mas su contabilización debe iniciar únicamente a partir de los 25 años de edad de la afiliada, es decir los aportes realizados a la seguridad social antes de esa edad no se tomarían en cuenta; también se ha planteado, en el caso de que los beneficiarios/as de la ley sean hombres y mujeres, los primeros solamente cuando han realizado servicio público y las segundas en general, se sugiere se exija a los hombres trescientas sesenta imposiciones, y a lasmujeres trescientas imposiciones, en ambos supuestos, sin límite de edad. Una posibilidad menos abierta sugiere que la jubilación se realice con un mínimo de edad de 55 años y trescientas sesenta imposiciones mensuales, o, en su defecto, que se mantenga como está vigente es decir 60 años de edad y trescientas sesenta imposiciones mensuales y que solamente se disminuya la edad a las afiliadas que efectivamente han aportado con labores de cuidado, y esto sería dos años por cada hijo o carga familiar que

tenga a su cargo, debidamente comprobada, hasta un máximo de cinco años; es decir, la compensación operaría solo para las mujeres que demuestren tener uno o máximo dos hijos o cargas familiares, y la edad mínima real sería de 56 años.

En general sobre el cálculo de la jubilación, las observaciones coinciden con el proyecto en el sentido que se realice sobre la base de los cinco últimos mejores sueldos; la variación está en que mientras unos se mantienen que dichos sueldos deben estar circunscritos al análisis de los diez últimos años de servicio, otras lo dejan abierto a cualquier tiempo de la cotización.

De otro lado están las observaciones que ponen en cuestión el proyecto, por considerar que al generar gasto público podría ser inconstitucional puesto que la iniciativa correspondería únicamente al Presidente de la República según lo establece la Constitución y la ley; o se argumenta que la jubilación especial no atiende al principio de igualdad establecido en la Constitución y que su espíritu no coincide con el concepto de medidas de acción positiva como para que se otorgue la jubilación especial a las mujeres; se plantea poner mayor atención en el financiamiento del fondo jubilar dado que habría un peso mayor por la reducción de las condiciones para acceder a él por parte de las beneficiarias de la iniciativa y se consulta en base a qué se ha establecido la posibilidad de acceder a esta jubilación con trescientas imposiciones y no otro rango?, a la vez que se sugiere contar con mayor soporte técnico antes de adoptar decisiones.

Por su parte el IESS expresa que la reforma podría tornarse viable si se agrega un inciso en que se establezca que el Estado transfiera, previamente a la concesión de las prestaciones, la reserva matemática correspondiente, de acuerdo a los cálculos que realice su Dirección Actuarial del IESS.

En cuanto a la forma y mayor precisión jurídica, se solicita que la reforma no se realice como la inclusión de un seguro especial porque se asevera no lo es al no estar desarrollado, sino que se realicen ajustes a la jubilación.

Otras observaciones igual de importantes, son las que se han hecho al artículo 107 de la Ley de Seguridad Social respecto de las condiciones que ésta establece para acceder a las mujeres a la prestación de maternidad, que tal como consta en la ley vigente, estaría resultando discriminatoria puesto que no se consideran aspectos de la realidad de las mujeres, como es su mayor inestabilidad laboral, el riesgo de despedido por embarazo, sugiriéndose reformas al respecto.

5. ANALISIS

5.1. Pertinencia Constitucional:

La Constitución de la República caracteriza al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia. En éste los derechos de las personas y de los colectivos, gozan de primacía y prioridad, por lo que los esfuerzos estatales están orientados a su realización. Solo la garantía

de esos derechos podrá legitimar el modelo del Estado Constitucional, siendo necesario desarrollar leyes, políticas y adoptar decisiones que lo hagan efectivo.

Uno de los derechos contemplados en el catálogo constitucional, es la seguridad social. Este derecho para efectos de su concreción en las mujeres ecuatorianas, debe además considerar la perspectiva de igualdad y de conciliación entre lo público y lo privado, que la propia Constitución establece, como elementos necesarios para construir un nuevo paradigma de una sociedad sin división sexual del trabajo.

La división sexual del trabajo ha sido causante de la construcción del modelo patriarcal vigente, por el cual los hombres han ocupado tradicionalmente el espacio público que goza de valoración, porque es en el que se desarrolla lo "productivo" cuyos resultados (mercancías, servicios) poseen valor económico; de otro lado, a las mujeres, se les ha asignado el ámbito privado, aquel en el que se desarrolla la crianza y cuidado de los hijos y de la familia, cuyos resultados son carentes de valoración.

Ese esquema se mantuvo intocado por muchos años y solo en la última centuria se modifica de modo incipiente con el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado, sin considerarse los demás elementos del sistema patriarcal, es decir el único cambio que se concreta es que las mujeres ingresan al espacio de lo público, volviéndose agentes de lo "productivo" y por tanto con acceso a labores remuneradas. No obstante, ese acceso lo hacen en condiciones totalmente desfavorables porque subsiste la brecha salarial entre hombres y mujeres, percibiendo los primeros mayores ingresos que éstas por un mismo trabajo; son ellas las que enfrentan mayores tasas de desempleo en relación a los varones; mantienen las obligaciones de lo privado dando lugar a una doble jornada laboral, la una remunerada y la otra sin reconocimiento alguno, entre otros aspectos a considerar.

Las actividades de cuidado incluyen una serie de actividades que están bien descritas en el cuadro: *Agrupación de actividades de trabajo de cuidados, domésticos y para el mercado*[1], del que se desprenden tanto las que sí son remuneradas y como aquellas que no lo son.

CUADRO 1

AGRUPACIÓN DE ACTIVIDADES DE TRABAJO DE CUIDADOS, DOMÉSTICOS Y PARA EL MERCADO

ACTIVIDADES UNIVERSALES	
En el ámbito doméstico	**En el mercado**
Preparación de la Comida	Servicio de preparación y venta de alimentos. (Restaurantes)
Servicio en la mesa	

[1]Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y otras.*"La economía del Cuidado, el trabajo no remunerado y remunerado en Ecuador"*. Diciembre de 2009, página 22.

Lavado de vajilla y utensilios	
Aseo de la cocina	
Lavado y planchado de ropa	Servicios de lavandería, planchados y tintorería
Limpieza y orden en la vivienda	Empresas de limpieza, servicios de lavado de alfombras, pisos , vidrios, etc.
Realización de compras pagos y trámites	Comisión por trámite y entrega a domicilio
ACTIVIDADES UNIVERSALES	
Cuidado de los pequeños	Guarderías Infantiles
Cuidado de los enfermos y ancianos	Asilos, Hospitales
Apoyo en tareas escolares, terapias	Centros de enseñanza especial
Transporte de miembros de la familia	Transporte escolar o especializado
Acarreo de agua y combustibles	Servicio público
Reparación de vivienda y equipo	Servicio contratados
Confección o tejido de ropa	Compra de productos terminados

Fuente: Pedrero 2009

La Constitución aborda estas cuestiones y por ello formula replantear el esquema promoviendo la conciliación entre las actividades productivas y las reproductivas, estableciendo por ejemplo, la obligación del Estado de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados, de manera especial, determinando que éste deberá proveer de servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales. En ese mismo propósito determina la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares, para lo cual incorpora aspectos como el derecho a licencia por paternidad. Reconoce además, como labor productiva, el trabajo no remunerado de autosustento y el cuidado humano que se realiza en los hogares, considerando a quienes lo hacen como actores y actoras sociales productivas. Adicionalmente regula las relaciones familiares para equilibrarlas entre hombres y mujeres, así establece la corresponsabilidad de padre y madre en el cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, deber que debe cumplirse especialmente cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo y es el Estado el encargado de vigilar el cumplimiento de los deberes de los progenitores. Por otro lado busca promover cambios generacionales para lo cual ubica a los jóvenes y las jóvenes como sujetos activos de las labores de autosustento y del cuidado familiar (Artículos 67, 68, 324, 325, 329, 331, 332, 333).

Ahora, la Constitución vigente desde 2008, cobija a las mujeres en general, de tal modo que las trabajadoras jóvenes se beneficiarán del nuevo esquema en ella planteado, mas las mujeres que ya han prestado sus servicios remunerados y han cumplido además la tarea de crianza de los hijos, no podrán ser beneficiarias de esas políticas, porque su realidad es distinta, por ello los aportes que realizaron al sistema productivo con su trabajo remunerado y la labor de cuidado, deben ser compensadas ahora. Una de esas formas es la jubilación especial para las mujeres.

Su reconocimiento constituiría una medida de acción positiva, mecanismo constitucional establecido para promover la igualdad. Las acciones positivas, son medidas compensatorias que sirven para resolver un problema de desigualdad histórica y tiene el carácter de temporal. Como se ha estudiado, las mujeres fueron y siguen siendo discriminadas con la doble y hasta triple jornada laboral, sin que se les reconozca por el aporte que realizan al sistema productivo con sus labores derivadas de la reproducción, al Estado y la sociedad, por ello, es necesario plantear mecanismos compensatorios que contribuyan a resolver esta forma de desigualdad histórica que continúan viviendo las mujeres. La jubilación especial para ellas, es una medida de acción afirmativa que contribuiría a compensar esa desigualdad vivida por su condición de productoras y reproductoras de la fuerza laboral y tendría el carácter de temporal, pues en cuanto el Estado despliegue todas las políticas necesarias para hacer realidad el postulado constitucional de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las actividades domésticas, de crianza de los hijos y de cuidado familiar, la jubilación especial para las mujeres debe desaparecer. Mientras ello no suceda, es necesario compensar a las mujeres que lo realizan, pues de lo contrario se continuaría cometiendo una injusticia no acorde con el modelo del buen vivir diseñado en la Constitución vigente.

Además, esta forma de compensación no es nueva, estuvo vigente en el Ecuador desde 1988, bajo la modalidad establecida en el proyecto de ley que se analiza, es decir operaba con trescientas imposiciones mensuales y sin límite de edad, mas fue derogada por reformas realizadas en el 2001, bajo una lógica totalmente capitalista y neoliberal, concepciones que desconocen el trabajo doméstico no remunerado como agente del proceso productivo.

Ahora, en virtud de varias observaciones, inclusive las expresadas por el IESS de que el proyecto de ley podría atentar al principio de igualdad, en caso de otorgar una jubilación especial, cabe reflexionar sobre éste principio desde la perspectiva constitucional. La Constitución no solo establece el principio de igualdad formal, sino también el principio de igualdad real. El primero tiene que ver con la igualdad de todas las personas ante la ley, su valor es la universalización de los derechos, no obstante, éste, vigente por cerca de dos siglos, no ha garantizado la igualdad efectiva de las personas, pues la desigualdad continúa siendo un problema no resuelto, en gran parte por aspectos relacionados a la pobreza, pero en otra parte se basa en asuntos derivados de la no valorización de la diferencia. El principio de igualdad formal, se limitó a declarar el principio de igualdad partiendo de que las personas por sí mismas pueden hacer efectivos sus derechos, basta dicha declaración, es decir, es un principio de igualdad en la partida, no en la llegada.

La subsistencia de la desigualdad, da lugar al surgimiento del principio de igualdad material o real, constitucionalmente establecido. Busca que los derechos efectivamente sean ejercidos por las personas e indaga las causas por las cuáles no pueden acceder, pues no es suficiente declarar que todos/as tienen derechos y dejar que por sí mismos, ciudadanos y ciudadanas los ejerzan, porque ello implica que no se toma en cuenta la desigualdad estructural ni la diferencia. La igualdad material considera que debe medirse la igualdad en la llegada, es decir, cuando los

derechos se han hecho efectivos, más para ello es necesario valorar la diferencia y la desigualdad estructural, la misma que puede corregirse solamente con políticas. Es un principio que parte del principio de justicia, aplica como método la equidad, y partiendo de valorar la diferencia (en este caso la diferencia sexual que destina a las mujeres mayor trabajo que solo el remunerado), existe la obligación de intervenir políticas para aplicar medidas compensatorias.

En el caso que nos ocupa, ello significa valorar que la vida laboral de hombres y mujeres no es igual, para éstas últimas existen mayores pesos y exigencias que para los primeros, pues no es justo que a las unas les corresponda realizar mayor trabajo (uno remunerado y otro no remunerado del que se beneficia la familia, la sociedad y el Estado) y no tengan ninguna compensación.

Las medidas deben ser iguales cuando se trata entre iguales, pero cuando se trata de desiguales, las medidas deben ser justas.

Por tanto, el proyecto de ley que nos ocupa, más bien sería un ejemplo de aplicación del mandato constitucional de igualdad; en ningún caso lo atenta, sino que lo perfecciona.

5.2. Datos sobre la situación de las mujeres en el Ecuador.

Se ha dicho que las condiciones laborales para las mujeres no son las mismas que para los varones, pues existen diferencias que se basan en la diferencia de actividades que éstas y éstos realizan. Así el acceso y permanencia en el mercado laboral depende de las actividades que realicen dentro del hogar; por lo que resulta dificultoso para las mujeres tener relaciones laborales estables debido a que son ellas las que tradicionalmente tienen a su cargo la responsabilidad de los trabajos de cuidado y domésticos; en relación a la formación de salarios, que están condicionados a la consideración de valores entregados en trabajo y a los procesos discriminatorios que marcan brechas salariales en medio de un sistema en el que las condiciones laborales de las mujeres son desfavorables y donde el trabajo doméstico no remunerado no tiene importancia para la especificación de los salarios; y, la injusticia con que se ha tratado las tensiones entre trabajo productivo y las tareas de cuidado, que han sido atenuadas a través de flexibilidad, segregación y diferencias salariales por igual trabajo, afectando a las mujeres, a las que mayoritariamentese las encuentra en los índices de trabajo a tiempo parcial y flexible de disponibilidad no inmediata, lo cual se da por su carga en el trabajo doméstico (Vásconez: 2010).

Algunos datos de las investigaciones realizadas por el Instituto de Estadísticas y Censos, ilustran lo aseverado.

CUADRO 2
CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD POR REGIONES NATURALES Y SEXO

CONDICION DE ACTIVIDAD	NACIONAL URBANO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
POBLACION TOTAL	9.307.583	4.510.369	4.797.214
Población Menor de 10 años	1.631.985	835.643	796.342
Población en Edad de Trabajar (PET)	7.675.598	3.674.726	4.000.872
Población Económicamente Activa (PEA)	4.445.659	2.547.607	1.898.052
Ocupados	4.042.695	2.351.756	1.690.939
Ocupados Plenos	1.651.252	1.064.886	586.365
Subempleados	2.296.569	1.230.481	1.066.089
Visibles	505.056	252.519	252.536
Otras formas	1.791.514	977.961	813.552
Ocupados No clasificados	94.874	56.389	38.485
Desocupados	402.965	195.851	207.113
Desempleo Abierto	320.188	161.509	158.679
Desempleo Oculto	82.777	34.343	48.434
Cesantes (*)	308.203	156.237	151.966
Trabajadores Nuevos (*)	94.762	39.615	55.147
Población Económicamente Inactiva (PEI)	3.229.938	1.127.118	2.102.820

* Estas variables corresponden a otra desagregación de la Población Desocupada Septiembre 2009

Fuente: www.inec.gob.ec Indicadores Mercado Laboral a septiembre 2009http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=280&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800

En el cuadro se puede observar que numéricamente las mujeres son mucho más como población en edad de trabajar, y sin embargo aparecen son poco más de la mitad de ocupadas plenas; y aparecen en mayor número en el dato de desempleo abierto y desempleo oculto, así como población económicamente inactiva.

CUADRO 3
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL POR REGIONES NATURALES Y SEXO

INDICADORES DEL MERCADO LABORAL	NACIONAL URBANO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Tasa de Participación Bruta	47,8%	56,5%	39,6%
Tasa de Participación Global	57,9%	69,3%	47,4%
Tasa de Ocupación Bruta	52,7%	64,0%	42,3%
Tasa de Ocupación Global	90,9%	92,3%	89,1%
Tasa de Ocupados Plenos	37,1%	41,8%	30,9%
Tasa de Ocupados no Clasificados	2,1%	2,2%	2,0%
Tasa de Subempleo Bruta	51,7%	48,3%	56,2%
Tasa de Subempleo Global	56,8%	52,3%	63,0%
Tasa de Subempleo Visible	11,4%	9,9%	13,3%

Tasa de Otras formas de Subempleo	40,3%	38,4%	42,9%
Tasa de Desempleo	9,1%	7,7%	10,9%
Tasa de Desempleo Abierto	7,2%	6,3%	8,4%
Tasa de Desempleo Oculto	1,9%	1,3%	2,6%
Tasa de Subutilización Bruta	60,7%	56,0%	67,1%

El símbolo (*) indica que en la casilla correspondiente el número de observaciones muestrales es menor que 30 por lo que esa cifra hay que intepretarla con cautela.
Septiembre 2009

Fuente: www.inec.gob.ec Indicadores Mercado Laboral a Septiembre 2009. http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=280&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800

El cuadro nos muestra que la tasa de participación bruta es menor en mujeres que en hombres, con 16,9 puntos de diferencia; igualmente, la participación global da cuenta que las mujeres están en un 47,4% en tanto que los hombres con el 69,3%, es decir, existe una diferencia de 21,9 puntos. Los otros datos de ocupación bruta, ocupación global, ocupación plena, muestran que las mujeres ingresan al mercado laboral menos que los hombres, y por el contrario, la tasa de desempleo, desempleo abierto, desempleo oculto, subempleo bruta, subempleo global, subempleo visible y otras formas de subempleo, son cifras siempre mayores en el caso de las mujeres.

CUADRO 4
CARGA DE TRABAJO DOMÉSTICO POR INTENSIDAD DE TRABAJO EN EL MERCADO LABORAL

Trabajo doméstico no remunerado	Trabajo en el mercado laboral					
	Hasta 25 horas		26 a 45 horas		más de 46 horas	
	Mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres
No realiza trabajo doméstico no remunerado	1,3%	7,3%	1,7%	6,1%	2,5%	7,5%
Hasta 10 horas por semana	6,7%	52,0%	11,8%	49,7%	17,0%	53,6%
Entre 10 y 20 horas por semana	7,5%	18,5%	14,1%	22,5%	18,3%	21,2%
Entre 20 y 40 horas por semana	23,5%	14,4%	33,1%	15,0%	32,6%	12,7%
Más de 40 horas por semana	61,1%	7,7%	39,3%	6,8%	29,5%	4,9%

Fuente: EUT 2007 / Tomado de Vásconez (2010, p. 21)

El cuadro sobre carga de trabajo doméstico no remunerado en relación a la intensidad en el mercado laboral, nos demuestra que si una persona trabaja 25 horas por semana, el 61,1% de ellas realiza más de 40 horas de trabajo doméstico no remunerado en esa misma semana, en tanto que los solo el 7,7% de los hombres lo realizan. Cuando la carga en el mercado laboral aumenta a más de 46 horas, el 32,6% realizan entre 20 y 40 horas de trabajo doméstico no remunerado y el 29,5%, más de cuarenta horas por semana; por su parte, solo el 12,7% de los varones y el 4,9% asumen en esa misma dimensión las tareas de cuidado en el hogar.

CUADRO 5

ACCESO A SERVICIOS DE CUIDADO POR QUINTIL DE INGRESOS

Sector	1	2	3	4	5
CUIDADO INFANTIL					
Acceso a servicios de Cuidado Infantil	13,8%	12,2%	13,4%	12,1%	16,4%
Atención Infantil pública	89,3%	86,3%	74,5%	65,4%	42,3%
Atención Infantil privada	5,6%	6,8%	14,9%	24,9%	51,3%
Atención Infantil ONG	10,7%	13,7%	25,5%	34,6%	57,7%
Atención madre	83,7%	80,6%	78,5%	71,7%	67,0%
Atención familia	13,6%	18,2%	18,7%	25,8%	26,0%
Atención privada	2,7%	1,1%	2,8%	2,5%	7,1%
Programa Nutrición	23,8%	18,4%	16,4%	14,1%	7,5%
SERVICIO DOMÉSTICO					
Acceso a Servicio Doméstico	5,2%	7,1%	10,8%	10,7%	21,7%

Fuente:EUT 2007 / Tomado de Vásconez (2010, p. 24)

Una forma de alivianar el peso del trabajo doméstico no remunerado que recae principalmente sobre las mujeres, son los servicios de cuidado, los que en el futuro, para lograr el ideal de igualdad entre hombres y mujeres en las actividades remuneradas y no remuneradas, deben ser desplegados por el Estado, aspecto que además es un mandato constitucional como se ha indicado.

5.3. Parámetros de la jubilación especial para las mujeres.

Definida la pertinencia constitucional y de justicia de la medida que se pretende, es necesario ahora establecer los parámetros bajo los cuales la jubilación especial para mujeres debe ser otorgada de modo que resulte sustentable en el tiempo, para ello se realizan las reflexiones y comparaciones sobre la significación económica del proyecto de ley y de los otros parámetros propuestos en el debate.

Desde la perspectiva del proyecto de ley analizado que señala que la jubilación a las mujeres debería otorgarse sin límite de edad, con trescientas imposiciones mensuales, se tendría el siguiente impacto para el seguro social.

CUADRO 6

NÚMERO POSIBLE DE BENEFICIARIAS CON MUJERES QUE ESTAN EN CONDICIONES DE JUBILARSE

APORTACIONES	EDAD	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
40 años	Sin límite	4.518	1.386	1.908	2.813	3.503
30 años	60 años	15.976	1.455	1.761	1.995	2.319
35 años	55 años	17.427	4.301	4.900	5.505	6.039
35 años	Sin límite	18.155	4.773	4.386	6.013	6.505
30 años	55 años	36.138	3.693	4.218	4.506	4.976
30 años	Sin límite	47.496	6.815	7.376	7.438	7.947

25 años	Sin límite	85.882	9.182	10.117	10.673	12.012

Fuente: IESS. Oficio 41000000.0641.2012

En cualquiera de los casos que se adopte la jubilación especial debe restarse el número de potenciales beneficiarias que sin ella están en capacidad de jubilarse por haber cumplido los requisitos legalmente vigentes, esto es las mujeres que han realizado 30 años de aportaciones y tienen 60 años de edad, equivalente a 15.976 mujeres en el año 0; o que ya cuentan con 40 años de aportaciones, en cuyo caso no se requiere cumplir ningún parámetro de edad (4.518) para el año 0.

Se ha considerado que hay un real beneficio y compensación para las mujeres, cuando éstas cumplen 30 años de aportaciones y 55 años de edad mínima. En la mayoría de países que mantienen una medida de acción positiva para las mujeres, son cinco años de diferencia los que se marcan como período compensatorio por el trabajo doméstico no remunerado realizado por éstas. Siguiendo esa línea en el Ecuador corresponde establecer la jubilación para la mujer en los parámetros señalados.

En consecuencia, las posibles beneficiarias serían:

APORTACIONES	EDAD	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4
30 años	55 años	36.138	3.693	4.218	4.506	4.976

Fuente: IESS. Oficio 41000000.0641.2012

El número señalado de beneficiarias es "posible", en cuánto la jubilación especial es opcional y no obligatoria, es decir, al estar en su facultad, muchas mujeres pueden optar por continuar en el mercado laboral y no jubilarse inmediatamente después de haber cumplido las condiciones para hacerlo.

No es pertinente la modificación del cálculo de la pensión jubilar sobre el promedio de los cinco mejores sueldos dentro de los últimos diez años como propone el proyecto de ley, pues en este caso debe mantenerse el régimen vigente, es decir, el cálculo de la pensión en base al promedio de los cinco mejores años salariales.

5.4. Sobre el financiamiento

Al tratarse de un Proyecto de Ley que busca una medida de acción positiva compensatoria para el trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado no remuneradas, en este caso a través de la jubilación especial para las mujeres, dado que son las que mayormente realizan este tipo de tareas, su financiamiento está establecido en la Constitución de la República, la que en su artículo 369 expresa que *"... las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no*

remunerado y tareas de cuido se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente".

Esta Comisión, acoge el mecanismo de financiamiento recomendado por el Instituto de Seguridad Social, en oficio No. 41000000.0047.2012, de 9 de enero de 2012, suscrito por su Presidente, el Ec. Ramiro González, mediante el cual expresa su criterio técnico sobre los proyectos de ley referidos a la jubilación especial de la mujer, el que textualmente contiene la siguiente redacción: *"Para el efecto, el Estado transferirá al IESS, previamente a la concesión de las prestaciones, la reserva matemática correspondiente, calculada por la Dirección Actuarial del IESS".*

5.5. Aspectos formales

Se ha indicado que el proyecto en análisis genera gasto público y por ende posee iniciativa privativa del Presidente de la República.

Esta observación lleva a esta Comisión a realizar una reflexión, previamente a decidir, sobre la presencia de normas formales y sustanciales en la misma Constitución. El proyecto de ley estudiado, viabiliza varios derechos establecidos en la Constitución como el de acceder a las prestaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por el hecho de haber realizado trabajo doméstico o actividades de cuidado, aunque en el caso que nos ocupa, con aporte compartido, con las cotizaciones realizadas por las mujeres beneficiarias y por otro el que se requiere del Estado; viabiliza varios principios constitucionales como el de igualdad material y de medidas de acción positiva; y a su vez, viabiliza deberes ineludibles del Estado respecto de la instauración de mecanismo de valoración de las actividades de domésticas y de cuidado generalmente realizadas por mujeres. Estos preceptos son sustanciales, obedecen a los fines de la Constitución, al nuevo pacto social que ésta significa en el que se consagró el reconocimiento de estos aspectos. Por su parte, la iniciativa privativa del Presidente de la República para propuestas de ley que generan gasto público, también tiene rango constitucional, no obstante es una norma de forma, no de fondo como el tema de los derechos y de los principios. Al ser de forma puede ser subsanado con el ejercicio de sus facultades en el trámite legislativo, a través de las cuales, de estar de acuerdo con el Fondo del Proyecto de ley, podría expresar su acuerdo tanto durante el trámite, como con su sanción; o de estar en desacuerdo podría hacerlo con el veto al mismo.

Bajo esas premisas, la Asamblea Nacional ya ha tramitado y aprobado leyes que causaban gasto público y provenían de iniciativas diferentes a la ejecutiva, generando precedentes en la práctica legislativa, a la cual nos acogemos para el tratamiento de este proyecto de ley.

6. CONCLUSION

El informe para segundo debate del proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social sobre la jubilación especial voluntaria de las mujeres, fue resultado de su tratamiento en las reuniones

ordinarias números: 78 del 13 de julio de 2011, 79 de 15 de julio de 2011, 87 Continuación de 4 de Enero de 2012, 90 de 4 de Enero de 2012, 91 de 11 de enero de 2012 y 92 de 25 de enero de 2012, siendo aprobado finalmente, en la continuación de la sesión número 99 del 5 de julio de 2012, recomendando su aprobación, bajo las consideraciones realizadas y con las modificaciones sugeridas.

7. ASAMBLEÍSTA PONENTE

Asambleísta Scheznarda Fernández, Presidenta de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

8. TEXTO ALTERNATIVO

En adjunto.

Las y los Asambleístas que suscriben el presente informe votaron a favor de su aprobación, como se desprende del registro de audio de la Comisión.

Scheznarda Fernández Doumet
PRESIDENTA

Carlos Samaniego
VICEPRESIDENTE

Pilar Almeida
ASAMBLEÍSTA

Betty Carrillo
ASAMBLEÍSTA

Consuelo Flores
ASAMBLEÍSTA

Klever García
ASAMBLEÍSTA

Enrique Herrería
ASAMBLEÍSTA

Rider Proaño
ASAMBLEÍSTA

Silvia Salgado
ASAMBLEÍSTA

Stalin Subía
ASAMBLEÍSTA

Nívea Vélez
ASAMBLEÍSTA

Certifico que el presente informe para segundo debate fue tratado y aprobado por las y los integrantes de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en su Nonagésima Novena Sesión Ordinaria, desarrollada los días miércoles 4 y jueves 5 de julio de 2012.

Quito 5 de julio de 2012

Ab. Bolívar Guerrero Pesántez
SECRETARIO RELATOR

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que, según el artículo 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un Estado Social de Derechos y Justicia.

Que, el artículo 3 de la misma Constitución señala como deber primordial del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la seguridad social y otros derechos.

Que, los artículos 34 y 66 de la Constitución, determinan que la seguridad social forma parte de los derechos de libertad, como tal es consustancial para garantizar la vida digna de las personas, derecho que es irrenunciable. Según dichas normas, el aseguramiento del cumplimiento de este derecho, es deber y responsabilidad primordial del Estado y se rige por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

Que, otra parte del precitado artículo 34 de la Constitución, incluye como titulares del derecho a la seguridad social, de manera expresa, a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares; y, el artículo 49 reconoce este derecho a quienes cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente, siendo mujeres las que generalmente realizan dichas labores.

Que, el artículo 333 de la Constitución reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares e indica que la protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo esas labores; por su parte el artículo 369 de la misma Constitución, señala que el seguro social debe extenderse a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral, es decir, en los dos casos resultan ser las mujeres las principales beneficiarias del derecho por ser quienes generalmente desarrollan esas actividades.

Que, según el artículo 261 de la Constitución de la República, es el Estado central el que posee las competencias exclusivas sobre seguridad social.

Que, el artículo 367 de la Constitución, determina que la seguridad social será aplicable a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

Que, según los artículos 369 y 371 de la Ley Fundamental, las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado y que esos recursos constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

Que, el artículo 83 de la Constitución señala que es un deber y responsabilidad ciudadana cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social.

Que, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 120 otorga a la Asamblea Nacional la facultad de expedir leyes y en el 132.1 señala que se requiere de ley para *"regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales"*; y, al constituir la salud un derecho se hace necesario dictar una ley, en ejercicio de sus atribuciones la Asamblea Nacional del Ecuador.

En ejercicio de sus facultades constitucionales, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LA JUBILACION ESPECIAL VOLUNTARIA DE LAS MUJERES

Artículo 1.- En el artículo 184 de la Ley de Seguridad Social agréguese el siguiente literal:

d) Jubilación especial voluntaria para las mujeres.

Artículo 2.- Luego del artículo 229, con el epígrafe de "**Jubilación especial voluntaria para las mujeres**" agréguese el siguiente artículo innumerado:

"**Jubilación especial voluntaria para las mujeres**.- Toda mujer que habiendo cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad, y que acrediten trescientas sesenta imposiciones mensuales, podrá acogerse voluntariamente a la jubilación especial para las mujeres, y tendrá derecho a una pensión de vejez, la que se calculará tomando en cuenta que será igual al promedio de los cinco (5) años de mejor sueldo o salario de aportación.

Para el efecto, el Estado transferirá al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), previamente a la concesión de las prestaciones, la reserva matemática correspondiente, calculada por la Dirección Actuarial del IESS.

Artículo 3.- A continuación del artículo innumerado agregado luego del artículo 229 añádase el siguiente artículo innumerado:

Quienes terminaren la relación por cualquier motivo, que no sea por mutuo acuerdo o por decisión de la trabajadora y que hayan cumplido al menos ciento ochenta imposiciones, tendrán derecho a acogerse al seguro voluntario sin que se les exija la presentación de requisitos médicos.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social

ANEXO 1

MATRIZ RESUMEN DE OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL SOBRE JUBILACION ESPECIAL PARA LA MUJER

	Generales	Beneficiarias	Edad	Imposiciones	Cálculo de jubilación	Otros
Asambleísta Mercedes Villacrés		Jubilación especial para la mujer, por la cual toda mujer trabajadora	Sin límite de edad	300 imposiciones mensuales.	Promedio de los cinco últimos mejores sueldos en los diez últimos años de servicio.	
Asambleísta Rocío Valarezo			Sin límite de edad	300 imposiciones mensuales.	Promedio de los cinco mejores años de aportes.	
Asambleísta Jaime Abril	No es igualitario y por ello no amerita hacer una ley especial	Sugiere que la medida vaya a favor de las jefas de hogar.				
Asambleísta Gioconda Saltos	Pide que no se realice la inclusión de un seguro especial porque no se lo desarrolla, ajustes solamente a la jubilación		Sesenta años mínimo Sin límite de edad	300 imposiciones mensuales, o, 420 imposiciones	Pensión jubilar debe calcularse en base al promedio de los cinco últimos mejores sueldos en los diez últimos años de servicio.	Pide revisar el artículo 107 de la ley de seguridad social (lo cual es pertinente sobre exigencia de un año antes para acceder a servicios de maternidad)
Asambleísta Alfredo Ortíz				300 imposiciones mensuales y que solo para esta clase de jubilación las imposiciones se cuenten desde los 25 años de la afiliada.	Promedio de los cinco mejores sueldos	
Asambleísta Kléver Jiménez		Servidores y servidoras públicas y además las mujeres,	Sin límites de edad	Para las mujeres trescientas imposiciones Para hombres trescientas sesenta imposiciones	Promedio de cinco mejores sueldos	
Asambleísta María Molina	Apoya el proyecto, lo justifica y dice que no se desfinancia (sin datos)					

	Generales	Beneficiarias	Edad	Imposiciones	Cálculo de jubilación	Otros
Asambleísta Gastón Gagliardo Loor	Iniciativa del ejecutivo					Financiamiento, falta de estudios Propone que la reforma se haga a otro artículo Señala lo de los riesgos
Asambleísta Guido Vargas Ocaña	Apoya el proyecto					
Asambleísta Rolando Panchana				Por qué 300 imposiciones?		No hay sustento técnico. Sugiere requerir informe del IESS. Que se explique cómo se cubrirá financiamiento
Asambleísta José Picoita		Solicita se extienda a las personas con discapacidad				Propone reformas para el seguro de riesgos del trabajo
Asambleísta Silvia Salgado Andrade	Realiza dos propuestas:	Toda mujer	55 años de edad 60 años de edad, con rebaja de dos años por cada hijo o carga familiar debidamente probada, hasta un máximo de tres cargas y no más de cinco años de rebaja	360 imposiciones mensuales 360 imposiciones mensuales	Promedio de cinco mejores sueldos	

Otras observaciones al proyecto:
Dr. Manuel Posso
Dra. Mariana Pallasco
Comisión de Mujeres de la provincia del Azuay
Mediante carta s/n de 12 de octubre de 2011, la señora Gloria Uriarte, Presidenta del Frente Femenino de apoyo y protección social a la Mujer, indica que "es una lástima que quieran seguir acortando los años de servicio de la mujer".