



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



## 19.<sup>a</sup> SESIÓN DEL SUBCOMITÉ DEL COMITÉ EJECUTIVO SOBRE LA MUJER, LA SALUD Y EL DESARROLLO

*Washington, D.C., EUA, 12 al 14 de marzo de 2001*

---

*Punto 6 del orden del día provisional*

MSD19/5 (Esp.)

5 marzo 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

### **EXPERIENCIAS OBTENIDAS CON EL ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LA EQUIDAD ENTRE LOS SEXOS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD Y EL DESARROLLO**

#### **LA EXPERIENCIA DE ECUADOR**

por

Lily Jara

Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador

El Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador, CONAMU, se creó en 1997, y desde entonces, el tema de la información ha constituido una prioridad. Los esfuerzos en esta área se han canalizado hacia la elaboración de un sistema de información con indicadores de género que permita visibilizar las desigualdades de género, elaborar diagnósticos, realizar monitoreo, evaluar resultados y analizar los impactos diferenciales de las políticas sobre la vida de las mujeres. Con este propósito y con el apoyo de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), se identificaron los ámbitos que conformarían el sistema de acuerdo a los diferentes roles que cumplen las mujeres; privado, público, y bienestar social, y en cada ámbito se definieron indicadores salud.

En el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos los principales indicadores utilizados son: la tasa de mortalidad materna, el embarazo adolescente, la incidencia del cáncer cérvicouterino, las principales causas de mortalidad y morbilidad de las mujeres, la cobertura de los seguros de salud, el control y atención en el parto, el acceso a los servicios de salud, y el conocimiento y uso de anticonceptivos.

Con el objeto de promover el uso de indicadores de género el CONAMU ha firmado convenios con varios ministerios e instituciones gubernamentales. Este esfuerzo ha sido fructífero, pues la demanda por conocer la realidad del país con una visión de género es creciente. Se hace imprescindible, sin embargo, conocer la situación de las mujeres y los hombres en ámbitos aún no explorados en el país. Un ejemplo importante constituye el estudio del uso del tiempo, el cual dará luces sobre el origen de las desigualdades y sobre el estado de bienestar de la población.

## **1. Marco institucional**

Un desarrollo que incluya la equidad de género, la justicia distributiva, y la autonomía económica, social y política, requiere de políticas basadas en el conocimiento de la realidad. El Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador, CONAMU, se creó en octubre de 1997 y asignó entre sus prioridades el tema de la información. El CONAMU reconoce que la información, en forma de indicadores cuantitativos y cualitativos con perspectiva de género, permite:

- elaborar diagnósticos completos que facilitan identificar claramente las desigualdades sociales, interpretar sus causas, y proponer acciones para reducir las brechas existentes;
- realizar el seguimiento o monitoreo, de tal manera que se ejecuten los correctivos necesarios durante el proceso de aplicación de políticas, y lograr los resultados esperados; y
- evaluar los resultados finales y analizar los impactos sobre la vida de las mujeres.

## **2. Sistema de información**

El objetivo fue construir un sistema de indicadores que muestre las desigualdades que afectan a todas las mujeres, con características y magnitudes diferentes dependiendo del contexto socioeconómico y geográfico en el que ellas se ubican. Esta información facilitará la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas con equidad, condición necesaria para lograr un desarrollo sostenible y democrático.

La Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), dio asistencia técnica e identificó los ámbitos que conformarían el sistema de información de acuerdo a los diferentes roles que cumplen las mujeres. Tomando en cuenta los factores que están en el origen de las desigualdades ligadas a la función productiva y reproductiva de la sociedad; los aspectos que condicionan la vida económica y social; y los factores relacionados con el bienestar y la equidad social, los indicadores se ordenaron alrededor de tres categorías conceptuales:

- *Espacio privado.* El papel que cumplen las mujeres en el espacio privado condiciona su participación en el ámbito público. En este espacio se han tratado temas demográficos y los relacionados con hogares y familia.

- *Espacio público.* El trabajo para el mercado laboral es la principal manifestación de la vida pública. El conocimiento del grado de participación de las mujeres en el mercado laboral y las diferencias en los ingresos permite visibilizar parte de las desigualdades. También se incluyen indicadores sobre educación, que constituyen un importante insumo que la sociedad permite o niega a las mujeres para el logro de su autonomía y de su participación en el desarrollo en igualdad de oportunidades.
- *Equidad o distribución del bienestar social.* La equidad tiene su principal manifestación en la vida cotidiana. Dentro de este tema se han incluido indicadores sobre salud y enfermedad, violencia, participación de las mujeres en el estado y en puestos de elección popular, acceso a la vivienda y a la tierra.

Hasta el presente estos indicadores se han difundido a través de una publicación y de un disco compacto (CD), en sus varias versiones. Se tiene previsto realizar y difundir nuevas versiones del CD así como publicaciones actualizadas, utilizando los datos de las últimas encuestas.

### **3. Sistema de indicadores de género**

Para la elaboración del sistema de indicadores de género, el CONAMU intervino en dos ámbitos: la recolección de los datos y el análisis de la información.

#### **3.1 *Recolección de datos***

El CONAMU firmó un convenio de cooperación interinstitucional en febrero de 1999 con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), organismo rector de la estadística y censos oficiales. Mediante este convenio se trabajó para que los instrumentos que utiliza el Instituto en sus diversas investigaciones incorporen la perspectiva de género. Inicialmente fue necesaria la realización de un taller de trabajo con la participación de técnicos y técnicas del INEC, especialistas del CONAMU y otras usuarias de estadísticas de género para ubicar el enfoque de género como un aspecto básico dentro de las estadísticas oficiales y para evitar que la información oculte parte de la realidad. Luego, el CONAMU financió el estudio de posgrado sobre género a una funcionaria del INEC y realizó un círculo de estudio sobre el tema dirigido a los principales técnicos y técnicas del INEC. Como resultado, el CONAMU forma parte de las comisiones interinstitucionales de las diversas investigaciones, cabe destacar la participación en la Comisión Especial de Estadísticas Agropecuarias, lo que ha permitido la integración de género en el Censo Agropecuario, cuyo levantamiento concluyó

en enero de 2001. Lo mismo ocurre con el Censo de Población y Vivienda que se realizará a fines del mismo año.

Asimismo, se han iniciado varias actividades orientadas a elaborar y difundir indicadores sobre la situación de las mujeres y los hombres en el país, en forma de indicadores cuantitativos. Se publicó *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras*, que incluye indicadores que muestran las desigualdades existentes entre las mujeres y hombres en el ámbito privado, en el ámbito público, y en el relacionado con el bienestar y la equidad social. Para este año se publicará información actualizada, y por su parte, algunas de las últimas publicaciones del INEC incluyen indicadores de género. También sus nuevas autoridades han expresado el interés en conformar una unidad de género al interior de esa institución.

### **3.2 *Análisis de la información***

En este campo el CONAMU trabaja con el Proyecto Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) adscrito a la Secretaría Técnica del Frente Social. Conjuntamente se ha desarrollado un sistema asociado de indicadores de género, el SÍMUJERES, con la misma estructura señalada anteriormente. La última versión del SÍMUJERES que se está difundiendo incluye algunos indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing, propuestos por la CEPAL; y por primera vez, se ha incluido una consulta georeferencial.

Con la Oficina Nacional de Planificación el CONAMU ha logrado un acercamiento a las nuevas autoridades para que los indicadores de la planificación nacional y local, así como los programas emergentes que se están elaborando en el país integren el enfoque de género. La cooperación se realiza a través de un convenio firmado en diciembre de 2000.

El CONAMU también ha colaborado con la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales (IULA), para lograr una propuesta de algunos indicadores para el desarrollo urbano y gestión municipal. Estos indicadores han sido elaborados con la información disponible en el país. Sin embargo es necesario anotar que aún existe limitación en los datos requeridos para analizar ciertos temas de interés, lo que impide que se muestren algunos aspectos que afectan a las mujeres y las brechas existentes en la sociedad.

## **4. Uso y aplicación de los indicadores**

En el Ecuador existe una creciente conciencia de la necesidad de disponer de indicadores de género para mostrar la verdadera situación y posición de los diferentes grupos de la población.

Con el propósito de promover el uso de indicadores de género, el CONAMU ha firmado convenios con los Ministerios de Educación, de Salud, de Gobierno, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Trabajo y Recursos Humanos, con la Secretaría Técnica del Frente Social, y con el Fondo de Inversión Social de Emergencia. Por medio de estos convenios, el CONAMU se ha comprometido a brindar asistencia técnica para que sus planes y programas integren el género, lo que implica la utilización de indicadores de género y si fuera necesario, la elaboración de indicadores. Asimismo, a través de los convenios firmados con aquellos municipios con los que se han elaborado Planes Estratégicos Participativos con Enfoque de Género, se entregaron los indicadores elaborados con esta visión, con el compromiso de que los municipios los integren en sus diagnósticos y planes.

Por otro lado, a pesar de no haberse realizado aún una evaluación sobre el uso y aplicación de los indicadores sociales en la formulación y seguimiento de políticas, y por los problemas políticos por los continuos cambios de autoridades en el país, se vuelve complejo institucionalizar su uso. Por ejemplo, los planes emergentes y de desarrollo diseñados por el gobierno actual en el año 2000, sin participación del CONAMU, no fueron elaborados con una perspectiva de género; sin embargo, luego de las observaciones realizadas a los documentos señalados, la incorporaron. Otro problema actual en la aplicación de indicadores es la diversidad de sus magnitudes debido a las diferentes metodologías utilizadas para su cálculo; no obstante, todos ellos muestran la situación dramática de la población ecuatoriana. A pesar de estas limitaciones, los indicadores de género han sido utilizados para sustentar ciertos programas y proyectos sociales. Un caso especial que merece ser señalado es la Ley de Maternidad Gratuita que actualmente se está implementando en el país en el marco del Programa de Maternidad Saludable, que fue sustentada por los indicadores de mortalidad materna y otros relacionados con la salud reproductiva.

## **5. Principales indicadores**

### *Ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos*

- La tasa de mortalidad materna, en el Ecuador alcanza entre 130 y 150 por cada cien mil nacidos/as vivos;

- El embarazo adolescente, cuya incidencia en 1998 registra un 7% entre la población menor de 20 años; según una última encuesta realizada en el país, el 20% de mujeres ha estado alguna vez embarazada antes de los 20 años.
- La incidencia del cáncer cérvicouterino, que en la ciudad de Cuenca, registra 26,53 por 100.000 mujeres.
- En este ámbito también se dispone de indicadores sobre principales causas de mortalidad y morbilidad de las mujeres, cobertura de los seguros de salud, control y atención en el parto, acceso a los servicios de salud, conocimiento y uso de anticonceptivos, y otros. Muchos de éstos construidos por primera vez en el país con la desagregación nacional y regional.

#### *Área de educación*

- Las tasas de analfabetismo son más altas en los grupos de mayor edad y en el área rural. En el grupo de personas entre 40 y 64 años de edad, el 19,4% de mujeres son analfabetas, y en el grupo entre 65 y más años, el 42,7%. En el área rural, las mujeres registran una tasa de analfabetismo del 21% y en el área urbana el 6,3%. Estas tasas son significativamente superiores a las estimadas para los hombres.
- Los años de escolaridad muestran importantes diferencias entre las áreas urbana y rural, tanto para las mujeres como para los hombres.
- Las tasas de deserción se han profundizado en el último año.

#### *Ámbito de la participación formal*

- Como resultado de la aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones que obliga a inscribir listas de candidaturas con un mínimo de 30% de mujeres, en forma alternada y secuencial, se incrementó la participación política de las mujeres en puestos de elección. Entre el año 1996 y el 2000, subió la participación de 6% a 20%, y de 8% a 30% para consejerías provinciales y concejalías municipales respectivamente. Por primera vez se conformaron las juntas parroquiales con una participación de 25% de mujeres.

### *Área de violencia intrafamiliar*

- El número de denuncias en las 20 Comisarías de la Mujer y la Familia alcanza un promedio de 500 por mes; de ellas, el 95% corresponden a mujeres agredidas.

### *Ámbito del trabajo y acceso a recursos*

- La participación de las mujeres es cada vez mayor; sin embargo, el desempleo afecta más a las mujeres, alcanzando una tasa de 20% en 1999. Por otro lado, el Ecuador muestra una migración de mujeres hacia el exterior por las escasas oportunidades existentes en el país.
- Los ingresos promedios son más bajos para las mujeres especialmente en el área rural.
- La segregación laboral muestra que las mujeres continúan trabajando principalmente en el sector de servicios.

## **6. Planes futuros**

El CONAMU está tratando de lograr que los indicadores de género sean utilizados como un sustento básico en todo el ciclo de las políticas públicas; para ello se prevé elaborar el nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades participativamente entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo indicadores, de tal manera que las acciones propuestas queden establecidas como compromisos para el cumplimiento de las metas. También se considera imprescindible conocer la situación de las mujeres y el ejercicio de sus derechos en ámbitos aún no tratados en el Ecuador. En esta línea, se tiene previsto coordinar la elaboración de proyectos de investigación sobre el uso del tiempo y la situación de las mujeres que han emigrado, especialmente hacia España. Conocer la distribución del tiempo entre los ámbitos productivo y reproductivo de los diferentes grupos de la sociedad, dará luces sobre el origen de las desigualdades, así como sobre el estado de bienestar de la población y sobre el grado de corresponsabilidad doméstica entre mujeres y hombres. La información que se obtenga de estas investigaciones permitirá proponer acciones orientadas al pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

Se tiene previsto elaborar un proyecto para construir un sistema de indicadores de género para el monitoreo, evaluación y análisis de impacto. Para ello, se conformarán redes

interinstitucionales que trabajan en cada uno de los sectores y que serán coordinadas por las diferentes áreas de especialización del CONAMU.

El CONAMU ha iniciado con UNICEF y UNIFEM el análisis del Presupuesto General del Estado y algunos presupuestos municipales con una visión de género, en el marco del programa de Derechos Económicos y Sociales que viene realizando UNIFEM para la región Andina.

Para lograr la meta de contar con un sistema completo de información con perspectiva de género, se espera el apoyo de la cooperación internacional. El tener un banco de indicadores para elaborar diagnósticos, monitoreos, evaluaciones y análisis de impactos permitirá la formulación de políticas, así como mostrar la efectividad de la aplicación de las acciones en beneficio de las mujeres. Por otro lado, es importante señalar la necesidad de acuerdos básicos entre las diferentes instituciones que elaboran indicadores para evitar la duplicación de esfuerzos, y más bien optimizar los recursos en el desarrollo de sistemas complementarios.

Todo este esfuerzo que ha realizado el CONAMU en sus tres años de vida ha sido fructífero, pues la demanda por conocer la realidad del país con una visión de género por parte de múltiples sectores de la sociedad es enorme, lo que ha dado incentivos al CONAMU para continuar hacia la meta.