

Representaciones del cuidado infantil como problema de políticas públicas en el Estado ecuatoriano: ambivalencias y cambios potenciales

Representations of Infant Caregiving as a Problem of Public Policy in the Ecuadorian State: Ambivalences and Potential Changes

Virginia Villamediana

Fecha de recepción: enero 2014

Fecha de aceptación: julio 2014

Resumen

En el presente artículo indago respecto a cuáles son las principales representaciones del cuidado infantil como problema de políticas públicas presentes en documentos oficiales y en la retórica de funcionarios del Estado ecuatoriano actualmente. Utilizo el enfoque deliberativo para el análisis de políticas públicas y argumento que estas representaciones se caracterizan por la ambivalencia entre visiones que consideran a las mujeres como principales responsables del cuidado y las que colocan al Estado y al mercado también como protagonistas. A ello se unen elementos que pueden favorecer cambios en las representaciones tradicionales como la inclusión, en el discurso, de la corresponsabilidad y, en la práctica, de la profesionalización del cuidado. Este artículo evidencia que el cuidado infantil es una categoría compleja y en disputa política, cuyas formas de representación tienen la capacidad de producir determinadas subjetividades marcadas por aspectos como el género y la clase.

Descriptores: cuidado infantil, políticas públicas, análisis del discurso, género, Estado, Ecuador.

Abstract

In the present article, I ask about the principal representations of infant caregiving as a problem of public policy present in official documents and in the current rhetoric of Ecuadorian state functionaries. I use a deliberative focus for the analysis of public policies and argue that these representations are characterized by the ambivalence between visions that consider women as principally responsible for caregiving and that position the state and the market as protagonists as well. Elements are joined that could favor changes in traditional representations, as the inclusion in discourse of co-responsibility and in practice of the professionalization of caregiving. This article makes evident that infant caregiving is a complex category and in political dispute, whose forms of representation have the capacity of producing specific subjectivities that are marked by aspects such as gender and class.

Keywords: infant caregiving, public policies, discourse analysis, gender, State, Ecuador.

Virginia Villamediana. Máster en Ciencia Sociales. Investigadora del Departamento de Sociología y Estudios de Género, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. ✉ virgivilla@gmail.com



Introducción

Las políticas públicas en Ecuador atraviesan un periodo en el que se observan ambivalencias, contradicciones y algunos cambios en las formas en que se concibe el cuidado infantil desde el Estado. Al existir diferentes concepciones en disputa, se observan también dificultades para definir cuál es el principal objeto de dichas políticas y cuáles sus sujetos, tanto beneficiarios como responsables.

El actual es un momento en que confluyen diferentes visiones respecto al cuidado infantil como problema de política pública. Una primera visión, que data de hace más de treinta años, considera que el cuidado infantil se convierte en problema de políticas públicas cuando las madres (principales responsables del cuidado, según quienes comparten esa visión) se insertan en el mercado laboral formal, y surge así la necesidad de intervención estatal para garantizar, principalmente, la lactancia materna (Registro Oficial N° 797, 2012, art. 4). Con esta visión, convergen otras más recientes que articulan el problema con la necesidad de garantizar derechos laborales (Registro Oficial N° 449, 2008, art. 332), en el caso de padres y madres, y derechos al desarrollo humano integral, en el caso de niñas y niños (Registro Oficial N° 449, 20 octubre, art. 44).

En cuanto a los sujetos beneficiarios y responsables de la política pública de cuidado infantil no hay consenso entre las diferentes instancias del Estado. Se concuerda en el beneficio a niñas y niños, pero también se considera a la familia como sujeto beneficiario y a los trabajadores y las trabajadoras –dependiendo de si la política es laboral o de desarrollo integral–. Al definir a los responsables de ejecutar y asumir los gastos de la política de cuidado infantil convergen en el Estado ecuatoriano los dos modelos típicos del cuidado descritos por las analistas feministas de los regímenes de bienestar: el familista y el desfamiliarizador. En el primero la responsabilidad del cuidado recae principalmente en las familias y dentro de estas en las mujeres, y en el segundo se tiende a derivar el cuidado a las instituciones públicas y al mercado (Sarraceno, 1995 y Sainsbury, 2000 citados en Aguirre, 2005: 8).

Entre los elementos que pueden favorecer cambios y que se observan en los documentos y discursos de la política pública de cuidado infantil en Ecuador destacan: la inclusión de los hombres, específicamente de los padres, como sujetos corresponsables del cuidado infantil (Registro Oficial N° 449, 20 octubre, art. 333)¹ y el creciente énfasis que el Estado ecuatoriano ha colocado en la profesionalización del cuidado de niñas y niños².

1 “El padre tiene derecho al permiso o licencia por paternidad con remuneración por 10 días por el nacimiento de su hijo/a por parto normal; en los casos de nacimientos múltiples o por cesárea se prolongará la licencia por 5 días más”.

2 La reglamentación para el funcionamiento de servicios de cuidado infantil exige la contratación de personal con preparación universitaria en educación inicial, desarrollo infantil integral, psicología educativa, trabajo social, entre otras profesiones relacionadas. Ecuador (1985). “Reglamento para la aplicación del artículo 156 del Código del Trabajo”. Registro Oficial N° 718, 29 abril, art. 10 y Ecuador (2013). “Norma Técnica para los servicios de desarrollo infantil integral”. MIES.

Siguiendo esta línea de análisis me pregunto cuáles son las formas en las que se está representando el problema del cuidado infantil como objeto de políticas públicas desde los diferentes actores estatales involucrados. Este es el principal cuestionamiento al que pretendo dar respuesta en este artículo. Adicionalmente indago respecto a cuáles son los principales aspectos de ambivalencia y cambio potencial en los discursos que articulan estas representaciones del cuidado infantil.

Analizo los aspectos mencionados a partir de los resultados de la investigación *Caracterización del servicio de guarderías y de las condiciones de los sectores público y privado frente a la posibilidad de ofrecer este servicio*, llevada a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2013, y en la cual participé como investigadora³.

El lente teórico-metodológico que utilizo es el enfoque deliberativo para el análisis de políticas públicas. Dicho enfoque parte de las nociones de que: “el lenguaje define la forma en que el mundo adquiere sentido para las personas”; por lo tanto el lenguaje utilizado en la políticas públicas no es neutral, y los discursos, plasmados en textos oficiales y en la retórica de los actores involucrados en la formulación de las políticas vienen con “posicionamientos subjetivos que guían las percepciones de los actores” (Hajer y Laws, 2006: 261; Parsons, 2007: 182).

La tradición del análisis del discurso en política pública aborda específicamente el tema de las ambigüedades presentes en los procesos de construcción de la problemática y de formulación de políticas públicas que pretendan dar solución a esa problemática. Este tipo de análisis ayuda a comprender “las controversias, lo que se discute, lo que está en disputa, y cuáles elementos pasan desapercibidos” (Hajer y Laws, 2006: 260).

Son múltiples los aportes teóricos y metodológicos que se han realizado desde este enfoque, especialmente a partir de la década del sesenta con Murray Edelman (1964) y luego en la década del ochenta con las contribuciones de autores como Habermas, Foucault, Derrida, entre otros (Parsons, 2007: 209).

Para fines de este artículo utilizo la propuesta de Carol Bacchi (2009), llamada *What's the problem represented to be?* (WPR), que pretende examinar cómo se construyen y representan los problemas de políticas públicas; introduzco además al género como categoría de análisis que ayuda a vislumbrar las diversas relaciones de poder presentes en las prácticas sociales (Scott, 1997). Bacchi considera que las representaciones del problema construidas discursivamente por las personas que elaboran políticas públicas “tienen importantes efectos sobre lo que puede ser visto como problemático, sobre lo que es silenciado, y sobre cómo las personas piensan sobre el problema y sobre su posición en el mundo” (Bacchi 2009: 35).

3 Esta investigación fue realizada bajo el auspicio del Departamento de Sociología y Estudios de Género de Flacso, Sede Ecuador, con el financiamiento de la Asociación de Gestión Humana del Ecuador (ADGHE). Como parte de la investigación se llevó a cabo un estudio diagnóstico que recoge los principales debates que, frente al tema del cuidado infantil, se están produciendo desde los diferentes sectores involucrados en la elaboración e implementación de la normativa y política pública, así como las condiciones actuales en cuanto oferta y demanda de los servicios de cuidado infantil.

Cuáles son las formas en las que se está representando el problema del cuidado infantil como objeto de políticas públicas desde los diferentes actores estatales involucrados, qué se asume en esas representaciones y qué se deja por fuera son los principales cuestionamientos a los que pretendo dar respuesta en este artículo utilizando la propuesta WPR de Bacchi. Adicionalmente indago respecto a cuáles son los principales aspectos de ambivalencia y cambio potencial en los discursos que articulan dichas representaciones del cuidado infantil.

A continuación analizo algunas de las representaciones del cuidado infantil presentes en la documentación formal y en la retórica de los funcionarios del Estado ecuatoriano directamente relacionados con la elaboración de políticas públicas en esta materia. Específicamente analizo políticas a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) y del Ministerio de Inclusión Económica y Social, entre ellas: la normativa para el funcionamiento de centros de cuidado infantil, algunos aspectos relacionados con el cuidado infantil presentes en el Código Laboral vigente y en la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, así como los discursos de los hacedores de políticas públicas de ambos ministerios alrededor del tema del cuidado infantil.

100

Cuidado infantil y derechos laborales: representaciones del problema desde el Ministerio de Relaciones Laborales

La principal política pública relacionada con el cuidado que ocupaba al MRL, al momento de realizar la investigación, era la obligación establecida en el artículo 155 del Código del Trabajo vigente que establece que se debe “contar con una guardería, para el caso de aquellas empresas que tengan 50 trabajadores o más” (Registro Oficial N° 167, 2005, art. 155). Dicha obligación, aunque vigente desde 1976, no ha sido cumplida por la mayoría de las empresas (Villamediana et ál., 2013)⁴. Las razones principales que se atribuyen a la falta de cumplimiento de la obligación son, según funcionarios del Estado, empresarios y proveedores del servicio de cuidado a nivel privado, la falta de flexibilidad y atención a los contextos particulares de los diversos sectores empresariales, el poco o nulo seguimiento que el Estado ecuatoriano ha dado al cumplimiento de la normativa y, finalmente, el déficit de alrededor de un 45% para la oferta del servicio de cuidado público y privado y la demanda que la aplicación de la obligación representaría (Villamediana et ál., 2013: 25). Ante las dificultades para

4 Luego de concluida la investigación en cuyos resultados se basa el análisis en este artículo, el Ministerio de Relaciones Laborales presentó a la Asamblea Nacional un nuevo proyecto de Código del Trabajo para su discusión. En dicha propuesta la obligación establecida en el artículo 155 del Código vigente fue eliminada. Únicamente se menciona el cuidado infantil en el preámbulo del documento para lo que se cita la Constitución en su artículo 333 que establece que el Estado “proveerá servicios de cuidado infantil [...] necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales” (MRL, 2014).

el cumplimiento de la obligación, el Ministro de Relaciones Laborales José Francisco Vacas⁵ manifestó la intención de elaborar una nueva normativa que se adecúe a los objetivos y contextos actuales (José Francisco Vacas, entrevista, 30 septiembre 2013).

La reglamentación vigente fue elaborada en 1985 para regular la llamada entonces “Norma de protección de los hijos de la madre trabajadora, que obliga a las empresas permanentes que cuentan con cincuenta o más trabajadores a proporcionar servicios de guardería infantil”. Esta normativa asegura que la finalidad de dicha obligación es “proteger a la madre trabajadora [...] a fin de que pueda cumplir adecuadamente sus tareas, sin descuidar sus obligaciones familiares de crianza de sus descendientes”. El padre solo podría acogerse a este beneficio por la excepción ocasionada “por razones de fallecimiento o imposibilidad física de la madre” debidamente certificada por las autoridades de salud pública (Registro Oficial N° 718, 1984, art. 1).

Para analizar cuál o cuáles son las representaciones del cuidado y cómo se construyó éste como problema concerniente a las políticas públicas en esta normativa, la metodología WPR de Bacchi impele a preguntarnos, entre otras cosas, ¿cuál es la representación que se le da al problema?, ¿qué presuposiciones resaltan en esta representación?, ¿qué se ha dejado sin problematizar?, ¿cuáles son los silencios?, y ¿qué efectos (discursivos, de producción de sujetos, y de impacto material en la vida de las personas) produce esta representación del problema? (Bacchi, 2009).

En este caso, lo que pretende la normativa es, por un lado, proteger a los hijos cuyas madres están dejando de cumplir con su responsabilidad de cuidarlos, al menos parcialmente, por ser empleadas formales; y por otro, proteger a las mismas “madres trabajadores” de la posibilidad de “descuidar su obligación familiar de crianza”. Aquí, el cuidado se está representando como responsabilidad de las mujeres-madres, que se convierte en problema de políticas públicas al salir éstas a trabajar fuera del hogar, debiendo el Estado intervenir para proteger a hijos y madres de los efectos de esta ruptura del orden natural. Resalta la presuposición de que el lugar y la labor ‘normales’ de la madre son el hogar y el cuidado, respectivamente. La noción de corresponsabilidad se presupone inexistente al momento de elaboración de esta normativa, ya que el padre solo puede convertirse en el responsable del cuidado como una ‘excepción’, tras la imposibilidad certificada de la madre.

Esta normativa deja sin problematizar la idea de la división sexual del trabajo, que la ve como algo natural, y que construye a las mujeres como sujetos casados, heterosexuales, cuidadores y dependientes de la ayuda del Estado y de la empresa. Estas concepciones coinciden con los supuestos ideológicos de los regímenes de cuidados familistas, descritos por Sarraceno y Sainsbury, en los que la principal responsabilidad del bienestar corresponde a las familias y dentro de ellas a las mujeres dentro de sus redes de parentesco (Aguirre, 2005: 9).

5 José Francisco Vacas fue sustituido como Ministro de Relaciones Laborales por Carlos Marx Carrasco a partir del 20 de marzo de 2014.

Adicionalmente, las formas en que esta normativa representa el problema del cuidado impactan materialmente en la vida de las mujeres al responsabilizarlas tanto de las labores de cuidado dentro del hogar, como del cumplimiento de todas sus obligaciones laborales fuera de éste, mientras que deja a los hombres con la responsabilidad presupuesta de ‘proveer’. A pesar de que la madre, al formar parte del mercado laboral, ahora comparte la responsabilidad de proveer, antes asignada únicamente al padre, no se contempla la posibilidad de compartir la responsabilidad de cuidar, antes asignada únicamente a la madre, lo que afecta materialmente al cuerpo de las mujeres con una doble y triple carga laboral⁶.

Otro aspecto relevante en las formas en que se representa un problema de política pública, según la autora de la metodología WPR, es si cuestiones como el cuidado o la equidad son representadas como beneficios o como derechos. Esta diferenciación podría afectar las relaciones de los ciudadanos con el Estado y la construcción de sus subjetividades como ‘mujeres’ y ‘hombres’ (Bacchi y Eveline, 2010: 118). En el caso de la normativa vigente, es explícita la representación del cuidado como beneficio que otorga la empresa a sus empleadas, obligadas por el Estado (Registro Oficial, 1985).

El artículo 155 del Código del Trabajo adicionalmente dispone que las empresas que no contaran con el servicio de guardería⁷ tendrían la opción de otorgar el beneficio de reducción de la jornada laboral a seis horas diarias durante los nueve meses posteriores al parto, con el objetivo de “garantizar el derecho a la lactancia” (Registro Oficial N° 167, 2005, art. 155). Posteriormente, en la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales de septiembre de 2012, se consideran ambos beneficios como obligatorios “a fin de que se establezcan con precisión, los derechos de lactancia y de acceso a la guardería infantil, para beneficio de todas las madres” (Registro Oficial N° 797, 2012). Al comparar lo expresado en la normativa de 1985 con la Ley de 2012 se puede ver que el objetivo original y principal de la política era garantizar el derecho a la lactancia. En 2012 se suma a este objetivo la garantía de los derechos laborales de las madres, mediante el acceso a los servicios de guardería infantil. Sin embargo, se continúa nombrando a las madres como las principales beneficiarias de estos derechos, lo cual expresa una visión que relaciona al cuidado únicamente con las mujeres. En contraste al discurso plasmado en las normativas y leyes, el lenguaje utilizado verbalmente por algunos funcionarios del Estado denota un posible cambio en las representaciones del cuidado infantil como responsabilidad exclusivamente materna. El Ministro de Relaciones Laborales incluye a “padres y madres como corresponsables del cuidado de los infantes” y como sujetos de derechos reproductivos y laborales (José Francisco Vacas, entrevista,

6 Las mujeres suman a su trabajo asalariado, el trabajo doméstico de cuidado no remunerado y, en muchos casos, el trabajo comunitario voluntario. Los dos últimos impuestos socialmente como responsabilidad de las mujeres. Esto ha sido analizado a profundidad por autoras como Mackintosh (1981), Sacks (1979), entre otras.

7 Las empresas que si contaran con el servicio de guardería lo establecerían “anexo o próximo a la empresa” para garantizar que las madres trabajadoras pudieran dar de lactar a sus bebés. Ecuador (2005). Código del Trabajo. Registro Oficial N° 167, 16 diciembre, art. 155.

30 septiembre 2013). Adicionalmente, el Ministro responsabiliza al Estado y a los empleadores como principales responsables de proveer los servicios de cuidado infantil. Ello implicaría la incursión de un régimen más desfamiliarizador que, como mencioné anteriormente, estaría caracterizado por “una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado de la responsabilidad del bienestar y el cuidado” (Aguirre, 2005:8). Por tanto, se produce, al menos discursivamente, un cambio de enfoque desde uno que considera al cuidado como un problema del ámbito privado, de la familia y específicamente de las mujeres, hacia una visión que construye al cuidado infantil como un problema público y que incluye como corresponsables al Estado y al mercado.

Al responder las preguntas de la metodología WPR para el análisis de las representaciones discursivas más actuales parece percibirse en la Ley Orgánica de 2012 y en el lenguaje utilizado por el Ministro de Relaciones Laborales que la participación en el mercado laboral de las mujeres es entendida como algo cotidiano y ya no tanto como la ruptura del orden natural que se percibe en el texto de la normativa elaborada en 1985. Se percibe un mayor énfasis discursivo en la garantía de derechos versus la entrega de beneficios por parte del Estado, lo cual ayudaría a construir una representación del cuidado como un derecho y, por tanto, contribuiría también a construir sujetos ‘hombres’ y ‘mujeres’ ciudadanos con derechos y no simples receptoras y receptores de beneficios estatales (Bacchi y Eveline, 2010 119).

Educación inicial versus cuidado: representaciones del problema del cuidado desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es la instancia encargada de regular el funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), tanto públicos como privados, así como de la elaboración e implementación de la política pública relacionada con la infancia. Anteriormente estas funciones estaban a cargo del Instituto Nacional del Niño y la Familia (Innfa), instancia absorbida por el MIES en 2008.

En la actualidad este Ministerio ofrece dos tipos de servicios de cuidado infantil. Por un lado cuenta a nivel nacional con alrededor de 2180 Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), cuya población objetivo es 450 000 niños en situación de pobreza⁸ (Lenin Cadena, entrevista, 8 octubre 2013). En esta modalidad el MIES también regula el funcionamiento de los aproximadamente 1357 Centros de Desarrollo Infantil privados que cumplen con la reglamentación necesaria para su funcionamiento (Tatiana León, entrevista, 10 octubre 2013). Por otro lado, el MIES lleva adelante el programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), que consiste en visitas periódicas

8 Este número de niños y niñas, 450 000, es la población objetivo a la que pretende llegarse con los CIBV hasta 2017 según declaraciones del Presidente de la República. La población cubierta actualmente por estos centros es de alrededor de 100 000 niños y niñas (Lenin Cadena, entrevista, 8 octubre 2013).

a domicilio realizadas por personal entrenado en cuidado infantil para entrenar a los cuidadores y las cuidadoras de infantes en todo lo necesario para ayudar al desarrollo integral de los niños y niñas. Tal como sostiene Silvia Chiguano, técnica del MIES:

Creciendo con Nuestros Hijos es una modalidad de servicio domiciliario. Contamos con alrededor de 3 500 profesionales a nivel nacional en áreas educativas o afines, tienen una cobertura de 40 y 60 niños y trabajan en actividades educativas y en el hogar, apoyando *a la familia* en el proceso educativo, ya que ellos son los responsables y tiene también un fuerte lazo con la comunidad (entrevista, 6 octubre 2013).

Volviendo a las preguntas planteadas por la metodología WPR, para el caso del MIES: ¿cuál es la representación que se le da al problema? Según lo expresado por funcionarios del MIES, el sujeto de la política pública de cuidado “debe ser y es la familia en primera instancia” (Silvia Chiguano, entrevista, 6 octubre 2013). Así mismo se afirma que la responsabilidad primordial del cuidado es de la madre y que el Estado, a través del MIES, se enfoca más que en garantizar el cuidado, en garantizar la educación inicial, cuyo objetivo es el desarrollo integral de las capacidades de los niños y las niñas (Lenin Cadena, entrevista, 8 octubre 2013).

Los límites entre cuidado y educación inicial no parecen estar muy claros en los discursos de los funcionarios estatales ni en el de la Constitución ecuatoriana. Ello se ejemplifica en artículo 46, donde se expresa que el desarrollo integral es “el proceso de crecimiento, maduración y despliegue de capacidades, potencialidades y aspiraciones de niños y niñas”. Posteriormente en el mismo artículo se estipula como derecho el “cuidado diario” de los niños y niñas menores de 6 años para garantizar su salud, educación, nutrición y protección de derechos.

¿Qué efectos produce esta representación del problema? En la práctica esta falta de diferenciación entre cuidado y educación inicial tiene consecuencias materiales concretas, como el hecho de que el horario de la mayoría de los centros de cuidado infantil sea establecido por el tiempo en el que se imparte la educación inicial y no por el tiempo que dura la jornada de trabajo de padres y madres (José Francisco Vacas, entrevista, 30 septiembre 2013).

Una clara ambivalencia en la construcción discursiva del cuidado desde el Estado se refleja en el Plan Decenal de Educación 2006-2015, donde se estipula que el Estado tiene la obligación de garantizar la calidad y la universalidad de la educación infantil “de cero a cinco años” (Pautasso, 2009: 57-58). Esta afirmación contrasta con el discurso de los funcionarios del MIES, quienes afirman que los CIBV solo reciben a niños y niñas a partir del año de edad porque “el Estado no debe asumir la responsabilidad de la madre, si no, ¿cuándo cuidaría a sus hijos?, si nos los entrega al nacer y se los devolvemos, ¿cuándo?, ¿al terminar la universidad?” (Lenin Cadena, entrevista, 8 octubre 2013). Concepción similar manifiestan otros funcionarios estatales:

Los únicos que tienen autorización para trabajar con menores de doce meses son los CDI privados, porque para esto se requieren más recursos. En días anteriores el señor Presidente dijo en una sabatina que los niños deben estar con sus padres. En los Centros del Buen Vivir recibimos a niños desde los doce meses, aunque sí hay excepciones, como hijos de madres adolescentes, de madres solteras o niños en situación de vulnerabilidad (Silvia Chiguano, entrevista, 06 octubre 2013).

Este tema se complejiza aún más cuando el Estado no considera suya la responsabilidad del cuidado de infantes menores a un año de edad, pero sí exige que las empresas ofrezcan el servicio de cuidado infantil desde los tres meses de edad. Frente a este requerimiento algunos empresarios han expresado su preocupación por los costos y responsabilidades legales que ello podría acarrearles (Villamediana et ál., 2013).

Otro tema exaltado desde el MIES es la profesionalización del cuidado como una meta importante a corto plazo:

Hay un cambio de concepción en lo que es el trabajo con los niños. Anteriormente se consideraban las guarderías como centros que cuidaban a los niños y quienes estaban a cargo eran madres comunitarias. Ahora el gran paso es que en todos los CIBV contamos con todas las coordinadoras como profesionales y el personal está en proceso de formación. Estamos apuntando mucho a la profesionalización, como objetivo de la aplicación de la política pública (Chiguano, entrevista, 2013).

105

Como se puede ver, desde el MIES, y desde otras instancias del Estado como el Ejecutivo, las representaciones que se construyen acerca del problema del cuidado tienen dos características principales: una es su concordancia con regímenes de cuidado familistas, propios de posiciones conservadoras que dejan sin cuestionar la división sexual del trabajo (Aguirre, 2005: 9); la segunda característica es el énfasis en la educación inicial y en la profesionalización del cuidado.

¿Qué presuposiciones resaltan en esta representación? Al presuponer que la responsabilidad del cuidado de los niños y las niñas menores de un año es de la madre, se refuerzan construcciones del cuidado como actividad propia de las mujeres e incluso se les presupone como sujetos 'irresponsables' si pretenden que el Estado provea de todos los servicios de cuidado necesarios para el ejercicio de sus derechos como ciudadanas, como por ejemplo, su derecho a participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones que los hombres como sostiene la Constitución del Ecuador en su artículo 332.

El énfasis en la profesionalización del cuidado es un aspecto interesante para el análisis. Al comenzar a reemplazar a las madres comunitarias por profesionales en educación inicial o parvularia se está ayudando a construir una representación del cuidado como trabajo profesional remunerado y no como una actividad propia de las mujeres sin peso económico. Sin embargo, esta visión aparte de desconocer el valor del conocimiento adquirido por las madres comunitarias a través de su experiencia y resaltar el cono-

cimiento académico como el único válido, no cambia la representación del cuidado como un asunto femenino. Se sustituye a las madres por las educadoras.

Como lo expresan las personas responsables de los programas de Educación Inicial de las universidades ecuatorianas, persiste la tendencia a ser únicamente mujeres quienes se matriculan y consiguen concluir todo el programa, se refuerza así la idea de que el cuidado infantil es una actividad exclusivamente femenina. Pocos son los hombres que siguen estos programas de estudios. Ante la pregunta de por qué se considera que hay poco interés masculino por estudiar esta carrera, la responsable de la Universidad Tecnológica Equinoccial considera que:

[...] es un asunto de la cultura machista y patriarcal que impera en nuestra sociedad. La familia ecuatoriana tienen muy bien distribuidos algunos roles, de modo que a las mujeres es a las que les tocan las tareas de cuidar y proteger a los niños. Eso repercute en las maneras en las que concebimos el mundo. Aquí hemos tenido estudiantes varones que han conseguido graduarse y luego viene otro problema y es cómo conseguir una ubicación laboral para ellos. Los propios dueños de guarderías y centros de desarrollo infantiles tienen interiorizada la idea de que esto es cosa de mujeres (María Gabriela Arévalo, entrevista, 26 septiembre 2013).

106

Adicionalmente, la actividad del cuidado, aunque profesionalizada, sigue siendo poco valorada socialmente, incluso desde el Estado. Como lo expresan las responsables de estas carreras en las universidades Católica y Tecnológica Equinoccial, se prefiere invertir tiempo, dinero y esfuerzo en carreras con mejores oportunidades de valoración social, económica y crecimiento profesional: “El sueldo es muy bajo, ganan menos de 250 dólares” (Margarita Iturralde, entrevista, 20 septiembre 2013). “La gente que quiere estudiar educación a veces no lo hace por la poca motivación con respecto al tema salarial” (Alegría Crespo, entrevista, 24 septiembre 2013). Por parte del Estado, la carrera de Educación Inicial no ha sido concebida como prioritaria en las políticas de la Secretaría Nacional de Educación Superior e Innovación Científica y Tecnológica (Senescyt, 2013), factor que, sumado al anterior, influye en la actual tendencia a la disminución de la matriculación en estos estudios (Alegría Crespo, Iturralde; Páez, entrevista, 24 septiembre 2013).

¿Qué se ha dejado sin problematizar?, ¿cuáles son los silencios? Las políticas de cuidado aquí analizadas invisibilizan las necesidades de cuidado de un amplio sector de la población, los y las empleadas informales. El MIES focaliza su atención en los sectores vulnerables (hijos de madres adolescentes, de madres solteras o niños en situación de pobreza y vulnerabilidad) y el MRL se concentra en la provisión de servicios de cuidado a la población empleada formalmente, excluyendo, entre otros, a las mujeres jefas de hogar que en su mayoría hacen parte del sector informal urbano⁹.

9 En el Ecuador, según el último censo realizado en el 2010, hay 7 829 061 mujeres, de las cuales, el 35,4% son jefas de hogar y trabajan por cuenta propia. <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/>

Finalmente, tanto el MIES como el MRL estarían ayudando a construir subjetividades alrededor del cuidado marcadas no solo por el género, sino también por la clase (Davies 1994, citado en Bacchi y Eveline, 2010: 118). Mientras que para el MIES los sujetos principales de sus políticas de cuidado son los ‘niños pobres’ y las ‘madres solteras’, para el MRL los sujetos principales de sus políticas laborales relacionadas con el cuidado son las trabajadoras en relaciones de dependencia, lo cual está atravesado por condiciones de clase, raza, discapacidad y acceso a la educación, esto último determinado a su vez por relaciones de poder marcadas por el género.

Como se ha visto, la ambivalencia es un tema usualmente presente en la construcción de políticas públicas. Los problemas a los que se intenta dar soluciones a través de las políticas suelen involucrar una multiplicidad de actores e intereses, y cada línea de acción posible tiene una serie de implicaciones a tener en cuenta (Hajer y Laws, 2006).

El cuidado infantil es un buen ejemplo de un tema complejo, con múltiples fuentes de ambivalencia para quienes tienen la tarea de definirlo como problema de política pública: ¿quién es responsable del cuidado de niños y niñas antes de la edad escolar?, ¿sus madres o debe haber corresponsabilidad entre madre y padre e incluso la familia extendida y la comunidad?, ¿cómo y hasta donde debe intervenir el Estado?, ¿los servicios de cuidado deben ser provistos únicamente por el Estado o también por el mercado, y qué tipo de servicios deben ser estos?, ¿deben limitarse a proveer el servicio de cuidado o deben incluir educación inicial?, ¿respecto al personal, debe primar la preparación universitaria o la experiencia en el cuidado infantil?, ¿y la infraestructura? con un largo etcétera de ramificaciones.

Algunos teóricos del análisis de políticas públicas consideran que la capacidad de definir el problema y eliminar la ambivalencia es un factor clave para la buena práctica en política pública (Bauman, 1991). Otros, en cambio, consideran que la ambivalencia no es necesariamente siempre un problema a superar y que la capacidad para dudar y analizar de forma reflexiva toda la complejidad de las situaciones es lo que caracteriza a los buenos formuladores de políticas públicas (Hajer y Laws, 2006: 252). Sin embargo, lo ideal, según estos últimos autores, es tener la capacidad de definir el problema eligiendo rumbos de acción concretos, mantener siempre la capacidad reflexiva que permita visualizar los aspectos dejados por fuera y tomar las medidas de acción necesarias para enmendarlo. Si quienes deben formular y aplicar políticas sobre una problemática compleja como el cuidado infantil, permiten que transcurra el tiempo sin tomar decisiones concretas puede suceder que dichas políticas no lleguen a realizarse de forma efectiva. Ejemplo de esto es la política que obliga a las empresas a establecer servicios de guardería, la que instituida como mandato en la ley y en su reglamento por más de tres décadas, ahora posiblemente será eliminada del *Proyecto de Código Orgánico de Relaciones Laborales* que se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Nacional Legislativa (MRL, 2014).

Conclusiones

En este escrito me he propuesto analizar las formas en las que desde el Estado ecuatoriano se estarían construyendo representaciones específicas sobre el cuidado como problema de políticas públicas. Para dicho análisis he utilizado la propuesta teórico-metodológica de Carol Bacchi (2009) conocida como WPR. Esta propuesta resalta la importancia de analizar los efectos en la construcción de subjetividades que determinadas representaciones de los problemas de políticas públicas puede generar y cómo estas representaciones suelen estar marcadas por aspectos como el género, la raza, la clase y la discapacidad. El análisis de las representaciones de lo que es construido como ‘problema de política pública’, no se opone al análisis de ‘lo real’, más bien se considera a éstas representaciones como “intervenciones políticas de la realidad” que afectan la manera en que las personas son tratadas y viven sus vidas (Bacchi y Eveline, 2010: 119).

Para el caso ecuatoriano en las representaciones dominantes de cuidado infantil como problema de políticas públicas aún predominan concepciones tradicionales de corte familista, que construyen el problema del cuidado como primordialmente responsabilidad de las mujeres, reforzando la idea de la división sexual del trabajo como algo ‘natural’. Un cambio potencial hacia un modelo más desfamiliarizador se vislumbra en construcciones discursivas que representan al cuidado como un derecho ciudadano, de hombres y mujeres por igual, como sucede al menos en ámbito laboral. Estos cambios en la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales de 2012 ayudan a visibilizar la idea de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el trabajo de cuidado y crianza de hijos e hijas, al tiempo que resta fuerza a visiones que construyen al cuidado no como derecho, sino como beneficio otorgado por el Estado o la empresa.

Algo que resalta en las representaciones del problema del cuidado infantil es la ambivalencia. Destaca en este aspecto la falta de claridad expresada en el discurso de documentos formales y de servidores públicos en cuanto a los objetivos de la política pública del cuidado. En ciertos momentos se confunden el cuidado, la educación inicial y el desarrollo integral como fines primordiales de la política. Relacionado con esto, el cambio potencial más evidente en las representaciones del cuidado infantil como problema de política pública es la tendencia creciente a la profesionalización del cuidado. Ello tiene consecuencias concretas en el funcionamiento de los servicios de cuidado y en las vidas de las personas. Un ejemplo de esto es que, tal y cómo están planteadas las normativas para el funcionamiento de los servicios de cuidado infantil, mientras se garantizan los derechos de educación y desarrollo integral no necesariamente se garantiza el derecho al acceso a servicios de cuidado infantil que permitan cumplir con las obligaciones laborales de padres y madres. Adicionalmente, en la universidad y en el ámbito laboral persiste la feminización del cuidado, pasando la responsabilidad del cuidado infantil de las madres a las educadoras o parvularias.

Finalmente, aunque las representaciones dominantes que se están construyendo alrededor del cuidado infantil desde el Estado ecuatoriano parecen ayudar a construir subjetividades marcadas por diferencias de género y clase principalmente, es importante destacar que dichas representaciones del cuidado no son estáticas, están siendo redefinidas y pueden ser contestadas.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2005). *Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas*. En “Reunión de expertos: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. Montevideo: Cepal.
- Bauman, Zygmunt (1991). *Modernity and Ambivalence*. Cambridge: Polity Press.
- Bacchi, Carol (2009). *Analysing policy: What’s the problem represented to be?* Frenchs Forest, NSW: Pearson Education.
- Bacchi, Carol y Joan Eveline (2010). *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. Sur Australia: University of Adelaide Press.
- Dean, Mitchel (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Londres: Sage.
- Izquierdo, María Jesús (2003). “Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado”. En *Contenidos y significados de nuevas formas de cuidado*. Instituto Vasco de la Mujer (Ed.): 119-155. Emakunde: SARE 2003.
- Ecuador (2012). “Ley para la Defensa de los Derechos Laborales”. Registro Oficial N° 797, 26 septiembre.
- Ecuador (2008). “Constitución de la República”. Registro Oficial N° 449, 20 octubre.
- Ecuador (2005). Código del Trabajo. Registro Oficial N° 167, 16 diciembre.
- Ecuador (1985). “Reglamento para la aplicación del artículo 156 del Código del Trabajo”. Registro Oficial N° 718, 29 abril, art. 1
- Edelman, Murray (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Hajer, Marteen y David Laws (2006). “Ordering through discourse”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Eds.): 252-268. Nueva York: Oxford University Press.
- Mackintosh, Maureen (1981). “Gender and Economics. The Sexual Division of Labour and the Subordination of Women”. En *Of Marriage and the Market. Women’s Subordination in International Perspective*. Kate Young, Carol Wolkowitz y Roslyn McCullagh (ed.): 1-15. London: CSE Books.
- MRL, Ministerio de Relaciones Laborales (2014). *Proyecto de Código Orgánico de Relaciones Laborales*. Presentado el 17 julio 2014.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: Flacso-México.

- Pauttasi, Laura (2011). "Educación, cuidado y derechos - Propuestas de políticas públicas". *SER Social, Brasilia*, Vol. 13, N° 29: 10-34.
- Pautasso Solís y Eva Johanna (2009). "*Genealogía de la Educación Inicial en el Ecuador*". En *Alteridad, noviembre 2009*: 56-64. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Sacks, Karen (1979). "Engels revisitado: las mujeres, la organización de la producción y la propiedad privada". En *Antropología y Feminismo*. Olivia Harris y Kate Young (ed.): 247:266. Barcelona: Anagrama.
- Scott, Joan (1997). "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *Género. Conceptos básicos*, Programa de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Comp.): 13-27. PUCP: Lima.
- Sesnescyt, Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (2013). *Áreas prioritarias de estudio para las becas de la Senescyt*. Disponible en <http://tinyurl.com/m7p6srn> visitado 10/06/2014.
- Villamediana, Virginia, Susana Wappenstein, Reinier Barrios, Jenny Zapata y Sonia García (2013). *Informe final de la investigación: Caracterización del servicio de guarderías y de las condiciones de los sectores público y privado frente a la posibilidad de ofrecer este servicio*. Departamento de Sociología y Estudios de Género. Quito: Flacso-Ecuador.

Entrevistas

- Arévalo, María Gabriela. Responsable de la carrera de Educación Inicial, Universidad Tecnológica Equinoccial. Entrevista, 26 de septiembre 2013.
- Cadena, Lenin. Viceministro MIES. Entrevista, 08 octubre 2013
- Chiguano, Silvia, Técnica MIES. Entrevista, 06 octubre 2013.
- Crespo, Alegría. Responsable de la carrera de Educación Inicial Bilingüe, Universidad de las Américas. Entrevista, 24 septiembre 2013.
- León, Tatiana. Directora de Política Pública MIES. Entrevista, 10 de octubre, 2013.
- Iturralde, Margarita. Coordinadora de educación inicial de la Universidad Católica. Entrevista, 20 de septiembre 2013.
- Vacas, José Francisco. Ministro de Relaciones Laborales. Entrevista, 30 septiembre 2013.

Copyright of Íconos. Revista de Ciencias Sociales is the property of FLACSO Ecuador (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.