



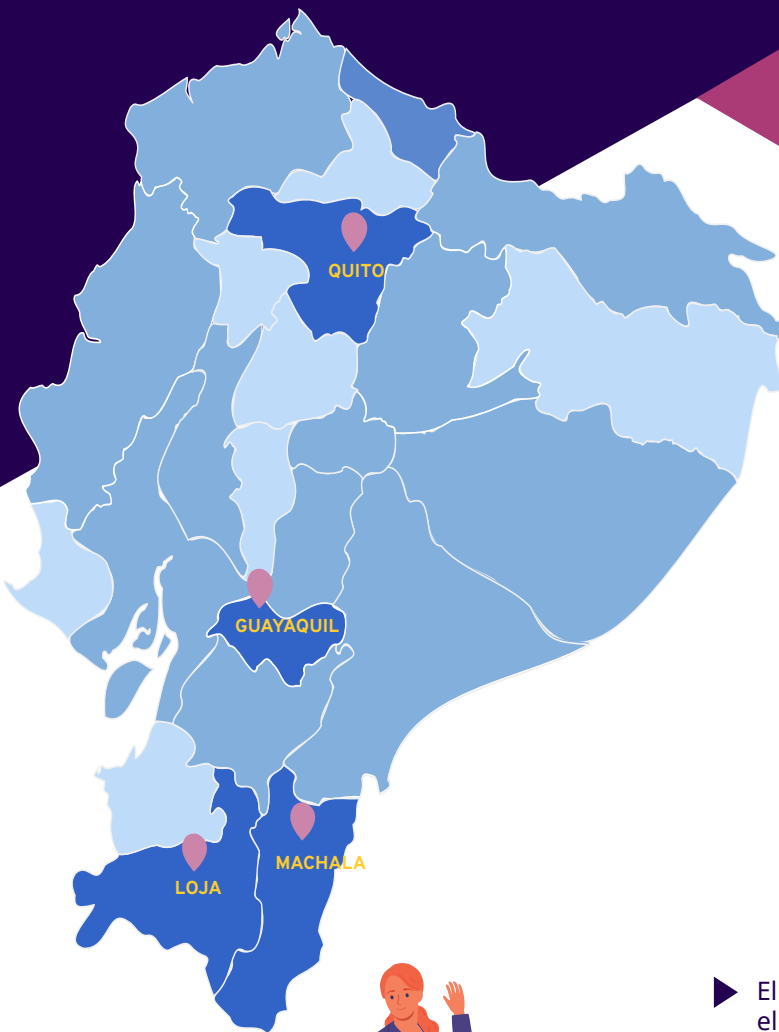
Organización
Internacional
del Trabajo



ONU
MUJERES

► El papel de la gobernanza territorial en los cuidados

Lección aprendida de la evaluación del Programa Conjunto
Mi futuro es Hoy¹



Lección aprendida

La construcción de modelos de atención desde el nivel local del gobierno que sean prototipos para el nivel nacional requiere tomar en cuenta – al menos – los siguientes factores: la estructura del Estado; la autonomía, el poder de decisión efectivo y los recursos (humanos, de presupuesto, logísticos) de las institucionales locales para adoptar modelos de atención alternativos; las normas técnicas y estándares establecidos a nivel nacional relativas al cuidado de los niños y niñas; los arreglos institucionales establecidos entre el nivel nacional y las instituciones locales; los mecanismos y procedimientos existentes para resolver posibles conflictos/tensiones entre las diferentes partes involucradas.

- El Programa interagencial “Mi Futuro Es Hoy” plantea el diseño y la validación de un modelo de servicio de cuidados de base local para madres y padres jóvenes de la economía informal en las ciudades de Quito, Guayaquil, Machala y Loja. El diseño del Programa es pertinente pues Ecuador enfrenta un déficit en los servicios de cuidado para padres con hijos menores de 5 años, lo que constituye una barrera estructural para acceder al mercado de trabajo, especialmente para las mujeres. La pandemia por la COVID-19 agudizó la carga de cuidados al interior del hogar debido – entre otros - al cierre de los centros de cuidado infantil públicos y privados. Esta sobrecarga en la distribución de los cuidados no fue neutral en términos de género, afectando más a las mujeres.

Contexto

Ecuador tiene un conjunto de políticas que reconocen que el cuidado es un derecho y establecen la corresponsabilidad del Estado, el sector privado y las familias en los cuidados². El país también cuenta con una oferta pública – nacional y subnacional - de servicios de cuidado³, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) cuenta con la Política pública de Desarrollo Infantil Integral que “establece el aseguramiento del desarrollo integral de las niñas y los niños en corresponsabilidad con la familia, la comunidad y otras instancias institucionales a nivel central y desconcentrado”⁴. El MIES brinda atención al desarrollo infantil de niñas, niños de 0 a 3 años y madres gestantes quienes reciben acompañamiento durante los primeros 1000 días de vida con salud preventiva, educación, consejería familiar, nutrición y prevención de la violencia.

La política se ejecuta a través de las oficinas desconcentradas del MIES y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, incluyendo los municipios de las cuatro ciudades de intervención del Programa⁵. Es decir, Ecuador cuenta con un conjunto de políticas y de programas públicos orientados a los cuidados, aunque todavía no dispone de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

Según el documento de diseño del Programa, “A pesar de que los servicios de protección de la niñez priorizan la atención a los hogares pobres, solo se estima una cobertura del 47% para este grupo objetivo. Dentro de los jóvenes, la cobertura actual de los servicios de cuidado infantil para familias jóvenes que tienen ingresos inestables es sólo el 15%. La falta de acceso a los servicios de cuidado infantil reduce la jornada laboral y los obliga a aceptar trabajos de medio tiempo”.

El trabajo de cuidados en el Ecuador se encuentra en crisis, la que se expresa en:

- (i) la invisibilización, el escaso valor y reconocimiento social del trabajo de cuidados no remunerados, el cual se concentra principalmente en las mujeres e impacta en su desarrollo personal, laboral y formativo;
- (ii) las brechas de empleo decente del trabajo de cuidados remunerados realizado en los hogares, el cual se encuentra marcado por la informalidad laboral, y la discriminación laboral;
- (iii) una oferta de servicios públicos vinculada a los cuidados con coberturas no universales
- (iv) la limitada corresponsabilidad del Estado y del sector privado en los cuidados; al respecto, Palacios (2021) señala, usando datos de la Encuesta de Uso del Tiempo del 2012, que:



Cabe precisar que la pandemia por la COVID-19 profundizó esta crisis pues la evidencia internacional y del Ecuador demuestra que la mayor carga de trabajo en el hogar recayó en las mujeres. Velázquez (2022) , citando un informe de ONU Mujeres, realizado en junio de 2020 a 1050 mujeres entre 18 a 50 años de edad en Ecuador, encuentra que la carga global de trabajo para las mujeres,(en horas y suspendido), se incrementó durante la pandemia, lo que significa que ante la contracción del trabajo remunerado de las mujeres, se incrementaron las tareas vinculadas al cuidado.

Resultados alcanzados y no alcanzados por el Programa

Las personas entrevistadas identifican como resultados del Programa a los siguientes:



Posicionó a los cuidados como un derecho humano y en proponer a los cuidados como un pilar de la protección social en Ecuador. Las entrevistas realizadas a funcionarios de las instituciones públicas participantes y a representantes de las organizaciones sociales, evidencian que su participación en el Programa les ha permitido reconocer y valorar el cuidado como un derecho; identificar la corresponsabilidad del Estado, el sector privado y las familias en los cuidados y la necesidad de contar con políticas públicas sobre los cuidados sensibles al género.



Promovió el diálogo social sobre los cuidados en los territorios. El Programa tuvo una estrategia adecuada al proponer no sólo la participación de instituciones públicas en el proceso de construcción de los modelos de cuidado sino también de las organizaciones sociales, elemento que puede contribuir a su sostenibilidad.



El Programa también ha permitido a las instituciones reconocer el valor de la información en el ciclo de las políticas públicas y la necesidad de contar con diagnósticos que recojan las demandas y necesidades de todas las partes involucradas en la construcción de una política pública. El proceso participativo de recojo de la información para conocer la oferta y la demanda por servicios de cuidado es ampliamente valorado.



El Programa ha propiciado que el MIES identifique la necesidad de que Ecuador avance en la construcción de un SNC.



La coordinación y articulación interinstitucional (a nivel horizontal y vertical) del Estado es una estrategia viable y posible que demanda recursos (tiempo, personal, financiamiento). Llegar a acuerdos entre todas las partes interesadas en la construcción de modelos alternativos de cuidado desde el nivel subnacional requiere de un amplio diálogo social que involucre a instituciones públicas y de la sociedad civil en el nivel subnacional y la participación de las instituciones públicas nacionales para identificar y definir roles, competencias y funciones de todas las partes involucradas en el modelo alternativo.

El Programa muestra avances en la construcción de prototipos de modelos de cuidado en el nivel subnacional con resultados diferenciados en las cuatro ciudades. En Guayaquil se planteó un modelo de negocio social para las personas que brindan el servicio de cuidado de niños y niñas. Machala cuenta con un protocolo interinstitucional para la atención de los niños y niñas y ya está identificado el lugar donde operaría el centro.



El Programa no pudo avanzar en la construcción de un modelo de cuidados en Quito y Loja: en Quito, la inestabilidad política que atravesó el municipio impidió que se concretara lo avanzado; mientras que, en Loja, la demanda del gobierno local por una asignación de recursos económicos para implementar y sostener un modelo alternativo y problemas con el implementador contratado por el Programa no permitió mayores avances.



Descripción de la lección aprendida

Las personas entrevistadas valoran el aporte del Programa para identificar modelos alternativos de cuidado desde el nivel subnacional del Estado que puedan ser escalables a nivel nacional. Reconocen que el proceso llevado a cabo fue complejo debido a una serie de factores, como el que se desarrolló en un contexto de no presencialidad debido a la pandemia por la COVID-19; la voluntad política y la disponibilidad de recursos de los municipios para participar del Programa; el modelo de gobernanza de los servicios de cuidado en cada territorio y, la estructura del Estado ecuatoriano. Al respecto, algunas de las personas entrevistadas señalan lo siguiente:

“Nosotros no podemos avanzar en lo local si es que no hay un posicionamiento, un direccionamiento desde lo central, tiene su lógica, la política pública si no se dicta desde lo nacional es muy poco probable que pase en lo local y eso ha costado mucho porque desde lo local nada funciona si es que no hay direccionamiento desde lo central, por ejemplo, las normas técnicas del MIES sobre los cuidados para la primera infancia”.



“El MIES tiene Centros de Desarrollo Infantil, los cuales tienen que cumplir con la norma técnica específica. Cualquier centro de cuidados (inclusive privado) debe cumplir con la norma técnica específica. Es por esto por lo que, el centro piloto de Machala podría tener algún tipo de problemas si se realiza alguna inspección”.



En tal sentido, la construcción de modelos decuidados desde el nivel subnacional que sean prototipos para el nivel nacional requiere incorporar – al menos – los siguientes factores: la estructura del Estado; la autonomía, el poder de decisión efectivo y los recursos (humanos, de presupuesto, logísticos, entre otros) de las institucionales locales para adoptar modelos de cuidados alternativos; las normas técnicas y estándares establecidos a nivel nacional relativas al cuidado de los niños y niñas; los arreglos institucionales establecidos entre el nivel nacional y las instituciones locales; los mecanismos y procedimientos existentes para resolver posibles conflictos/tensiones entre las diferentes partes involucradas.

Retos para convertirse en una buena práctica

Los avances logrados en la construcción de modelos de cuidado alternativos enfrentan desafíos en términos de la sostenibilidad y apropiación de lo logrado. Se requiere implementar una estrategia para acompañar a Guayaquil y Machala en la consolidación de lo avanzado, con la finalidad que se logre su efectiva implementación.

También se requiere fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional de todas las instituciones involucradas, tanto a nivel horizontal como vertical del Estado, para ello, la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional, que involucre la activa participación de instituciones públicas de ambos niveles del Estado y de las organizaciones civiles puede ser un mecanismo efectivo para identificar los nudos críticos y proponer alternativas de solución para concretar los modelos en Guayaquil y Machala. La intención del Estado ecuatoriano por avanzar en la construcción del SNC ofrece el contexto propicio para avanzar en esa dirección.



¹ Lección aprendida derivada de la evaluación final independiente del Programa Conjunto Expandir la protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad económica - Mi futuro es Hoy, implementado en Ecuador conjuntamente por la OIT -como agencia líder-, ONU Mujeres y PNUD (2020 - 2022). Acceda al informe de la evaluación en i-eval Discovery: <https://www.ilo.org/ievaldiscovery/#bw8gr45>

² La Constitución del Ecuador (2008) establece que el Estado proveerá servicios de cuidado infantil para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales. La Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018- 2021 propone “Disminuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que realizan las mujeres, promoviendo la corresponsabilidad entre el Estado, el Mercado, las Familias y la Comunidad”. El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 TODA UNA VIDA, plantea como una de sus políticas el “Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural”.

³ <https://www.inclusion.gob.ec/desarrollo-infantil-integral/#>

⁴ Algunos de los servicios que brinda el MIES son los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que cubre a niños de 12 a 36 meses de edad y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), que cubre a niñas, niños de 0 a 36 meses con sus familias y mujeres gestantes, es un servicio extramural de atención directa. El Municipio de Machala cuenta con cuatro CDI. Guayaquil cuenta con 3 Centros Municipales de Cuidado Diario, que ofrecen el servicio de cuidado diario y atención para niñas y niños entre tres meses y cuatro años de edad. Quito cuenta con Centros Municipales de Educación Inicial (CEMEI), que funcionan en mercados municipales y en barrios de las parroquias urbanas de Quito y con 8 CDI Guagua Centros, que funcionan en barrios de las parroquias urbanas y rurales. En Loja operan 5 CDI, algunos en convenio con el MIES.

⁵ María Palacios (2021) Cuidados desiguales. Situación de la organización social de los cuidados en Ecuador América Latina y el Caribe: Cuidados, desde el centro de la política. Ailynn Torres Santana (editora).

⁶ Mario Velásquez (2022) Propuesta de una estrategia nacional de formalización para el Ecuador. Documento elaborado en el marco del Programa.