

RESUMEN

Educación que rinde

**Mujeres, trabajo y cuidado infantil en América
Latina y el Caribe**

Mercedes Mateo Díaz y Lourdes Rodríguez-Chamussy

Durante la primera década de este siglo, América Latina atravesó un período de crecimiento sostenido acompañado por una reducción de la desigualdad en el ingreso. Sin embargo, en un contexto de crecimiento más lento a nivel internacional y debilidad en los precios de los *commodities*, el crecimiento regional se ha desacelerado considerablemente. Salvo un largo y sostenido rebote en los precios de los *commodities*, el crecimiento regional va a depender más de factores internos: una acumulación de capital más rápida, mayor participación laboral y mayor productividad. Adicionalmente, continuar reduciendo la desigualdad puede ser más difícil de lograr dado que el bono salarial ha decaído ya de forma significativa, y hay poco espacio fiscal para acoger mayor gasto social.

Fomentar el crecimiento inclusivo en la región en este entorno complejo es en efecto un desafío significativo, y viene a enfatizar la importancia de identificar áreas específicas en las que los responsables de la política pública pueden actuar para mejorar, de forma simultánea, eficiencia y equidad. Este libro trata justamente sobre una de esas políticas: el potencial de incrementar el crecimiento y la inclusión social a través de una mayor participación laboral femenina. El libro explora la efectividad de la provisión de servicios de cuidado infantil como herramienta para eliminar las restricciones que enfrentan las mujeres para contribuir de manera más activa a la generación de ingresos en sus hogares.

La literatura ha documentado mejoras educativas para la población en edad de trabajar en América Latina y el cierre de brechas de género tanto en términos de asistencia escolar como de logros educativos. Sin embargo, los recursos invertidos en mejorar la educación de las mujeres no han tenido todos los retornos sociales que cabría esperar debido a las bajas tasas de participación laboral. Aproximadamente la mitad de las mujeres que podrían participar en el mercado laboral en la región no lo hacen. Este libro comienza afirmando que la sociedad y los responsables de política pública tienen razones de peso para preocuparse por estos resultados, presentando los estimados de los costos económicos de mantener tan bajos niveles de participación. El libro analiza las restricciones que enfrentan las mujeres para participar de forma más activa en el mercado laboral, y explora el impacto del cuidado infantil como herramienta efectiva para abrir oportunidades económicas a las mujeres latinoamericanas. Al revisar los factores asociados al uso de los programas existentes, y examinando las características de un vasto número de programas de cuidado infantil en la región –frecuentemente incoherentes y careciendo de una perspectiva integrada-, las autoras presentan un argumento convincente en favor del uso de guarderías como herramienta para fomentar la participación.

Mejores servicios de cuidado infantil pueden facilitar una mayor participación laboral femenina, pero si son de baja calidad pueden potencialmente trabajar en contra de otro objetivo de política igualmente importante: asegurar que durante los primeros años los niños y niñas reciben la atención y el cuidado adecuados para estimular su desarrollo temprano. El análisis en este libro reconoce este tema, y argumenta por una atención de calidad como salida a este potencial conflicto. El proceso de mejorar la participación laboral femenina y estimular el crecimiento necesita ser acompañado de inversión en más recursos, presupuestarios y políticos, para ir mejorando los servicios de cuidado infantil en el tiempo.

Este libro será una referencia importante para cualquiera que esté interesado en cómo la región puede aumentar el crecimiento de una manera que sea consistente con la equidad y el avance social. Se añade así a los esfuerzos que el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido haciendo para proveer un cuidadoso análisis y la evidencia empírica que apoyen un debate informado con los responsables de políticas públicas y otros actores interesados en hacer que la región Latinoamericana sea un lugar mejor para todos.

Santiago Levy
Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo

A nuestros pequeños consumidores de educación temprana y cuidado infantil:

Alex, Alan, Adriana

Emilia y Santiago

Este libro es el producto tanto de la experiencia directa como de la investigación. Nuestros proyectos de vida nos hicieron sujetos vivos de muchos de los temas descritos en estas páginas, y ha sido a través de esas experiencias que nos conectamos para hacer realidad este proyecto de investigación y política pública.

La publicación no habría sido posible sin el apoyo de numerosas personas. En primer lugar, quisiéramos agradecer a Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su liderazgo intelectual y sus ideas inspiradoras; siempre resulta estimulante trabajar con él. Andy Morrison, Jefe de la División de Género y Diversidad, también fue un actor clave para la concepción de este trabajo, por creer que podría conducirnos a alguna parte, además de proveer apoyo financiero a través del Fondo de Género y Diversidad del BID.

Asimismo, extendemos todo nuestro reconocimiento a Juanita Caycedo Duque, quien ofició como enlace con los directores de programas, equipos y contrapartes en los países involucrados, y cuya labor también fue crucial para que pudiésemos reunir los datos institucionales. A ella le agradecemos su sentido del humor, el hecho de haber sido tan activa como integrante del equipo y el convertir cada jornada, aún tediosa, en un maravilloso viaje. También quisiéramos extender este agradecimiento especial a Andrea Atencio, una colaboradora clave en la recolección de datos de la encuesta de hogares y en el procesamiento de muchos de los datos aquí presentados. Además, deseáramos hacer extensivo nuestro reconocimiento a María Olga Peña y a Rosa Katherine Rodríguez por su asistencia en la investigación durante las diferentes etapas de este proyecto.

Merecen un agradecimiento en particular quienes tuvieron la labor de revisión de pares del manuscrito, tanto aquellos que examinaron capítulos específicos como los que leyeron en su integridad el trabajo antes de su publicación. Sus comentarios enriquecieron enormemente el contenido y la calidad de este libro. En primer lugar, Raquel Fernández brindó asesoramiento constructivo durante la preparación del manuscrito, y valoramos sus percepciones, visión y agudeza al formular comentarios y sugerencias. Analía Jaimovich, Luis Felipe López-Calva, Hugo Ñopo, Claudia Piras, Emiliana Vegas, Aimee Verdisco y los miembros del Comité de Estudios y Publicaciones del BID también suministraron comentarios extremadamente valiosos para las versiones previas de este manuscrito.

Una palabra especial de agradecimiento también para cada director de programa y a todas nuestras contrapartes en los países que, sin obligación alguna, respondieron paciente y

claramente a nuestras preguntas durante las diferentes ediciones. Queremos dar las gracias en orden alfabético, según el país de origen, a las siguientes personas: Marcela Goenaga (Ciudad de Buenos Aires, Argentina); Ellery Seymour y Agatha Archer (Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo de la Comunidad, Bahamas); Joan Crawford (Ministerio de Transformación Social, Barbados); Luz Eliana Chambicari (Programa de Desarrollo Inicial SEDEGES, La Paz, Bolivia); Olga Alarcón (Ministerio de Educación, Bolivia); Simone de Jesús Souza (Prefeitura Cidade Rio de Janeiro-Rio Educa, Brasil) ; Luis Morales Branif (Ministerio de Educación, Chile); Antonia Feureisen (Fundación Integra, Chile); Carlos del Castillo Cabrales (Hogares Comunitarios, ICBF, Colombia); Ana Beatriz Cárdenas Restrepo (Ministerio de Educación, Colombia); Gabriela Castro (Cencinai, Costa Rica); Mainer Villalobos y Amalia Porta Nuñez (Ministerio de Educación Pública, Costa Rica); Penélope Melo Ballesteros (Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, Conani, República Dominicana); Liliam Rodríguez (Estancias Infantiles Salud Segura, Instituto Dominicano de Seguros Sociales [IDSS], República Dominicana); Marcelo Ordoñez (Centros del Buen Vivir, Ministerio Inclusión Social, Ecuador); Zoila Ramos (Ministerio de Educación, Ecuador); María de la Paz Yanes de García (Centros de Bienestar Infantil, Centros de Desarrollo Infantil, ISNA, El Salvador); Janet López (Ministerio de Educación, El Salvador); Flor de María Madrid y Diana Romero (Hogares Comunitarios SOSEP, Guatemala); Evelyn Ortiz de Rodríguez (PAIN, Ministerio de Educación, Guatemala); Vivian Arcelí Palencia Peralta (Ministerio de Educación, Guatemala); Felipe Morales (Centros de Atención Integral, IHNFA, Honduras); Mayra Ibelis Valdez (Secretariado de Educación de Honduras); Michelle Campbell y Karlene Deslandes (Early Childhood Commission, Jamaica); José Mena y Alvaro Carrillo (Programa de Estancias Infantiles, Sedesol, México); Salua Quintero Soda (Programa de Estancias Infantiles, ISSSTE, México); Gonzalo Cordero González (Programa de Guarderías, IMSS, México); Gloria Xolot (SEP-DF, México); María del Rocío Juárez González (SEP-Nacional, México); Sobeyda Bárcenas (Ministerio de la Familia, Adolescentes, y Niños, Nicaragua); Deisy Cordero (Ministerio de Educación de Nicaragua); Teresa Sánchez (Centros COIF, Ministerio de Desarrollo Social, Panamá); Victoria Tello (Centros Cefacei y CEIC, Ministerio de Educación, Panamá); Bernarda Casco (Programa Nacional Abrazo, Paraguay); María del Carmen Giménez de Sivulec (Ministerio de Educación, Paraguay); Andrea Portugal Desmarchelier (Programa Nacional Cuna Más, Perú); Nedy Vanetty Molinero Nano (Ministerio de Educación, Perú); Sandra Vega (Asociación de Promotores de Educación Inicial, Perú); Deborah Khan (Early Childhood Care and Education Centers, Trinidad y Tobago); Susana Mara (Plan Caif, Uruguay) y Yolanda Echeverría (Ministerio de Educación, Uruguay).

Por último, pero no menos importante, gracias a Sarah Schineller por ser una editora tan perceptiva, detallista y constructiva. Agradecemos también a Rita Funaro, Editora Jefe del Departamento de Investigación del BID, por su apoyo y sus recomendaciones, así como también a Jewel McFadden, Editora de Adquisiciones del Departamento de Publicaciones y Conocimiento del Banco Mundial, y a Janice Tuten, (líder del proyecto de publicaciones) en la División de Publicaciones y Conocimiento del Banco Mundial por su guía durante los diferentes pasos del proceso de publicación, y a Barbara Karni por su excelente trabajo en la revisión del texto en inglés.

Mercedes Mateo Díaz es especialista líder en la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue investigadora post-doctoral de la Fundación Belga de Investigación Científica (FNRS) en 2004 e investigadora honoraria del FNRS hasta 2007. En 2004 fue investigadora post-doctoral Marie Curie en el Centro Robert Schumann del Instituto Universitario Europeo. Una experta en reforma institucional y política social, es autora de *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments* (Mateo Díaz, 2005), y coeditora de *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Cuenta con un PhD en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Lovaina, Bélgica.

Lourdes Rodríguez-Chamussy es economista en la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial y se especializa en temas de análisis microeconómico, desarrollo, equidad, economía laboral y género. Previamente trabajó como becaria de investigación en la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado artículos sobre medición de la pobreza, y fue coeditora del *Informe sobre Desarrollo Humano* de México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tiene un PhD en Economía Agrícola y de los Recursos de la Universidad de California, Berkeley.

**EDUCACIÓN QUE RINDE: MUJERES, TRABAJO Y CUIDADO INFANTIL EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE**

ÍNDICE

Prólogo	xix	
Agradecimientos	xxi	
Acerca de las autoras	xxiii	
Abreviaturas	xxv	
Panorama general		1
PARTE I: ¿Por qué es importante aumentar la participación laboral femenina y los servicios de cuidado infantil son la política adecuada para hacerlo?		7
Capítulo 1. El rédito económico de aumentar la participación laboral femenina		9
Crecimiento y ganancias económicas de productividad provenientes de la PFFL		10
El ingreso laboral femenino es clave para reducir la pobreza y la desigualdad		10
Una mayor PFFL para una mejor sostenibilidad fiscal		12
Anexo 1A: Inversiones en educación en América Latina y el Caribe		16
Anexo 1B: Hogares con niños de 0 a 5 años según niveles de ingreso		22
Anexo 1C: Proporción de la población que recibe asistencia social y pensiones no contributivas		23
Anexo 1D: Tendencias demográficas		27
Anexo 1E: Tendencias de participación femenina en la fuerza laboral en América Latina y el Caribe		30
Notas		39
Referencias		40
Capítulo 2. Políticas de cuidado infantil: Clave para la participación laboral femenina		43
Efectos del cuidado infantil en la oferta laboral femenina		44
Efectos de los servicios de cuidado infantil en el desarrollo de niñas y niños		50
Costo-efectividad de las políticas de cuidado infantil		51
Notas		53
Referencias		53
PARTE II. ¿Dónde estamos ahora?		59
Capítulo 3. Participación femenina en la fuerza laboral de América Latina y El Caribe		61

La participación económica de las mujeres	61
Resultados en el mercado de trabajo para las mujeres de América Latina y el Caribe	76
Notas	83
Referencias	84
Capítulo 4. La utilización de los servicios de cuidado infantil en ALC	87
Mecanismos de cuidado infantil predominantes en ALC	88
Factores que determinan la utilización de servicios de cuidado formales	90
El gasto de los hogares en servicios formales de cuidado infantil	95
Una demanda segmentada	96
Anexo 4A: Aspectos metodológicos en la estimación del uso de las diversas modalidades de cuidado infantil	103
Anexo 4B: Estimaciones de la probabilidad del uso de servicios formales versus otros arreglos de cuidado infantil	112
Notas	117
Referencias	117
Capítulo 5. Características de los servicios formales de cuidado infantil en América Latina y El Caribe	119
Características de los programas formales de cuidado infantil	119
Oferta pública de servicios de cuidado infantil	134
Provisión privada de servicios de cuidado infantil	145
Anexo 5A: Información descriptiva de los programas de cuidado infantil en América Latina y el Caribe	149
Notas	152
Referencias	153
PARTE III. ¿Qué hacemos ahora? Recomendaciones para la política pública	155
Capítulo 6. Servicios de cuidado infantil fuera de América Latina y El Caribe	157
Uso de los servicios formales de cuidado infantil	157
Características de los programas y servicios	159
Niveles de gasto público	163
Interacciones y transiciones entre servicios de cuidado infantil y políticas complementarias	168
Implicaciones para la política pública	171
Notas	171
Referencias	172
Capítulo 7. Evaluando la demanda por servicios formales de cuidado infantil: un estudio de caso de Chile	175
¿Qué determina el uso (y el no uso) de los servicios formales de cuidado infantil	176

Evaluación de la demanda de servicios formales de cuidado infantil	177
Impacto proyectado de un incremento en la participación en servicios formales de cuidado infantil	181
Recomendaciones de política e intervenciones posibles	182
Anexo 7A: Cuestiones metodológicas para el análisis de la demanda	185
Notas	188
Referencias	189
Capítulo 8. Formulando un paquete básico para los programas de cuidado infantil	191
Costos, competencias y compensación del personal en los programas existentes	191
Características que debería incluir un paquete básico	202
Notas	205
Referencias	206
Capítulo 9. Los desafíos a futuro	207
Perspectiva de largo plazo sobre los activos de capital humano y la política social	207
Medidas complementarias para mejorar la participación laboral de las mujeres	208
La necesidad de más y mejores datos	210
Mejorar la gestión, administración y supervisión de los programas	212
Fortalecer el desarrollo infantil temprano y la participación laboral de las madres	214
No perder de vista el contrafactual	214
Anexo 9A: Una propuesta de módulo de cuidado infantil para las encuestas de hogares	215
Notas	225
Referencias	226
Apéndice: Expertos Nacionales Consultados para este estudio	231

Resumen

En décadas recientes, los países en América Latina y el Caribe (ALC) han invertido una cantidad sustanciosa de recursos en la educación de las niñas.¹ Como resultado, la brecha de género en la matrícula para la escuela primaria ha desaparecido y en la escuela secundaria ha disminuido significativamente. Las mejoras en materia de logros académicos arrojan resultados aún más prominentes: desde mediados de la década de 1960, la brecha de género se revirtió y actualmente, en muchos países, hay más niñas que niños completando los distintos niveles educativos (Ñopo, 2012). Para poder capitalizar los beneficios de este enorme esfuerzo, la región necesita ir más allá: los gobiernos tienen que lograr que ingresen más graduadas en la fuerza laboral para poder sacar el máximo rendimiento a esta inversión.

Actualmente, en ALC hay casi 46 millones de mujeres de 25 años de edad o más con algún nivel de estudios terminado pero que están fuera del mercado laboral. Existen poderosas razones económicas para promover la participación femenina en el trabajo asalariado: la región se encuentra en una situación subóptima en cuanto al uso que está haciendo de su capital humano, y este debería ser un componente clave de cualquier agenda de productividad y crecimiento. El desarrollo y apalancamiento de las habilidades profesionales femeninas son cruciales para el desempeño económico, especialmente en una región donde una de cada dos mujeres está fuera del mercado laboral, y la brecha entre la participación de ambos géneros es superior a los 30 puntos porcentuales, una de las más grandes del mundo (WDI, 2012). La evidencia sugiere que hay una pérdida significativa de productividad y, por ende, una disminución del producto interno bruto (PIB) per cápita, debido a las bajas tasas de participación femenina en el mercado de trabajo. Estimaciones regionales indican que esta variación negativa se ubica en un rango del 3,4% del PIB, en el caso de México, hasta el 17% del PIB para Honduras.² Estimaciones del mismo tipo para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) incluyen un 5% para Estados Unidos y un 9% para Japón (FMI, 2013).³

Existe un rango muy amplio de programas y políticas de intervención que pueden generar impactos en los resultados laborales: educación, microfinanzas, programas de emprendimiento y liderazgo, beneficios laborales y fiscales, o incentivos para la creación de empleo (Gomby et al., 1996; Razavi, 2007; Todd, 2012; Williams, 2010). Sin embargo, para identificar las políticas clave hay que poder reconocer el conjunto de restricciones más importantes.

¹ Por ejemplo, los gobiernos han invertido en transferencias condicionales diferenciales, que en algunos casos han llegado a ser un 40% superior para las niñas en comparación con los varones en edad escolar. Varios países de la región han implementado programas para reducir las tasas de deserción temprana en la educación media en caso de embarazo adolescente.

² La estimación representa, *ceteris paribus*, lo que crecerían los países si todas las mujeres de 25 años o más que hayan culminado con éxito algún nivel educativo se unieran a la fuerza laboral, manteniendo los salarios actuales. Aguirre et al. (2012) estiman que elevar el nivel de la oferta de mano de obra femenina y llevarlo a los niveles masculinos específicos por país produciría un crecimiento bruto del PIB del 19% en Argentina y del 15% en Brasil (véase el capítulo 1).

³ Véanse las estimaciones de pérdidas globales y regionales del PIB en McKinsey (2015).

El análisis de trayectorias educativas y laborales recolectadas a través de encuestas de hogares brinda evidencia particularmente interesante (véase el anexo 1A): invertir en la educación de las niñas tiene sus frutos, ya que las beneficiarias de esta inversión están más activas en el mercado laboral (el 70% de las mujeres con estudios terciarios están activas versus el 40% de las que solo han terminado la primaria). Sin embargo, el acceso a la educación no es suficiente. El componente sectorial (o la concentración de mujeres en sectores de baja productividad) también afecta los índices de empleabilidad y salarios, lo que crea desigualdades importantes entre hombres y mujeres. Pero una vez más esto solo explica parte de la ecuación de baja participación/bajo ingreso. Si bien la brecha de participación en el mercado laboral está presente durante todo el ciclo de vida, se amplía durante los años fértiles. La mayor parte de la población fuera del mercado laboral está formada por mujeres de entre 24 y 45 años. Este grupo, que concentra la proporción más grande del capital humano disponible y no aprovechado que tienen los países, es justamente el que tiene la mayor parte de madres con niños pequeños. Los estudios que analizan este tema coinciden de manera contundente en que uno de los factores clave detrás de la brecha de género en participación y oportunidades económicas es la demanda desproporcionada del tiempo de las mujeres por actividades de cuidado (FMI, 2013; OIT, 2013; Ñopo, 2012; Banco Mundial, 2012).

En este libro se sostiene que la presencia de más y mejores servicios de guardería es una opción fundamental de política pública para incrementar la oferta de mano de obra femenina. Pero para ello los países deben prestarles particular atención al diseño y a las características de dichos servicios (Blau y Hagy, 1998; Ribar, 1995). La hipótesis central es que el éxito de las políticas de cuidado infantil depende de sus niveles de uso, y esto a su vez depende de cómo se integren en los programas ofertados los aspectos de calidad y conveniencia. Por muy bueno que sea un programa educativo será desperdiciado si los niños no están inscriptos o no asisten a los centros porque están muy lejos, cuestan muy caros, o los horarios no son compatibles con la jornada laboral de la madre.

¿Cómo contribuye este libro a la literatura existente? Los estudios existentes proporcionan una descripción bastante precisa del problema: una larga proporción de la fuerza laboral disponible no participa (McKinsey, 2015; Ñopo, 2012; Paes de Barros et al., 2009; Pagés y Piras, 2010; Piras, 2004; Banco Mundial, 2012). Además, ofrecen buenas indicaciones acerca de cómo resolver el problema. Hay una extensa evidencia, sobre todo de países desarrollados, que indica que el subsidio al cuidado infantil no parental está intrínsecamente relacionado con la participación laboral femenina, dado el conflicto que existe entre la demanda de tiempo por trabajo y actividades de cuidado (Del Boca, 2015; Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2013).⁴ Casi todos los estudios con asignaciones aleatorias y cuasi-experimentales muestran efectos positivos consistentes, o bien en los márgenes intensivos o extensivos de la oferta de mano de obra femenina. Lo que falta en la literatura, para complementar el *por qué* y *qué*, es la respuesta al *cómo*: solo existe evidencia incipiente sobre los factores que afectan el uso de programas y la demanda de servicios de cuidado infantil y otros arreglos informales.

⁴ De aquí en adelante, la expresión cuidado infantil no parental se refiere a aquellos servicios para el cuidado de niños que aún no están en edad escolar, prestados por personas distintas de los padres.

Las fuentes disponibles de información sistematizada sobre la oferta de guarderías en la región se concentran fundamentalmente en aspectos relacionados con desarrollo infantil, y suelen proveer solo una descripción de los componentes de los programas que han sido evaluados con resultados positivos (véanse Araujo, López Boo y Puyana, 2013; Berlinski y Schady, 2015; Evans, Myers e Ilfeld, 2000; Grun, 2008; Vargas-Barón, 2009; Vegas y Santibáñez, 2010). Esos resultados no son necesariamente representativos de la oferta de cuidado infantil de la región, pues suelen incluir un amplio rango de intervenciones que influyen en el desarrollo del niño (transferencias condicionales, programas de salud, programas de cuidado infantil e intervenciones parentales). Son raros los estudios exhaustivos que describen los componentes de los programas de cuidado infantil con un enfoque comparativo, realizado desde la perspectiva de la oferta laboral femenina.

Este libro aborda justamente estos temas. Está estructurado en tres grandes bloques. En la parte I se detallan las razones por las que los países de ALC deberían actuar relativamente rápido, y se explica por qué la provisión de servicios de cuidado infantil es la política adecuada para hacerlo. En el capítulo 1 se presenta evidencia de que el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral (PFLF) es fundamental para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad fiscal. Tasas más bajas de participación femenina en el trabajo remunerado, y entre los sectores más pobres en particular, implican tanto pérdidas de productividad como mayores probabilidades de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Varias estimaciones señalan que el ingreso laboral femenino fue responsable del 28% de la importante reducción en la desigualdad experimentada en la región entre los años 2000 y 2010. Si el ingreso laboral femenino no hubiese cambiado en ese período, *ceteris paribus*, la pobreza extrema hubiese sido un 30% mayor en 2010 (Banco Mundial, 2012). Hoy, muchos de los países de ALC se encuentran frente a una oportunidad única para incrementar la participación laboral y cosechar los frutos de las inversiones realizadas en educación durante las últimas décadas mediante transferencias condicionadas y otros programas. Los resultados indican que, para cada generación de niñas que culmina la primaria, la secundaria, o algún nivel superior, hay alrededor de US\$400.000 millones de la inversión regional en educación que no se capitalizará a través del mercado laboral (véase el anexo 1A). Esto equivale al valor proyectado de los intercambios comerciales entre ALC y China para 2017 (J. P. Morgan, 2013).

La existencia de servicios de cuidado infantil no parental confiables y accesibles está íntimamente relacionada con el empleo femenino y otros resultados vinculados al mercado laboral. Al mismo tiempo, cada vez más evidencia muestra que invertir en el desarrollo infantil temprano (DIT) tiene un impacto significativo tanto en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, como en resultados de largo plazo.⁵ A partir de la evidencia existente en países desarrollados y en desarrollo, el capítulo 2 muestra que el cuidado infantil está relacionado de manera positiva y consistente con aumentos de la PFLF (Busso y Fonseca, 2015). Las excepciones a esta regla tienen que ver con problemas de calidad y diseño de los servicios. Los servicios de cuidado infantil son

⁵ Véanse, por ejemplo, EACEA (2009), Engel et al. (2011), Heckman y Masterov (2007), Magnuson y Waldfogel (2005), y OCDE (2012). Véanse asimismo las revisiones sistemáticas de Leroy, Gadsen y Guijarro (2011) para América Latina y Zoritch et al. (2000) para Estados Unidos. Puede consultarse también Brilli, del Bocay Pronzato (2013).

necesarios, pero por sí solos no son suficientes para posicionar a las mujeres en el mercado laboral. Dada la naturaleza simultánea de las decisiones de trabajar y utilizar guarderías, estas intervenciones deben acompañar a cualquier otra política dirigida a mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral.

La parte II del libro analiza la situación actual de la región, tanto en términos de participación laboral femenina como de uso y oferta de servicios de cuidado infantil. Uno de sus argumentos principales es que la región no es eficiente en la utilización de su capital humano, ya que casi una de cada dos mujeres se encuentra fuera de la fuerza laboral. En este contexto, el capítulo 3 presenta una visión del conjunto de los resultados actuales del mercado laboral, que incluye discusiones sobre la oferta de mano de obra femenina, desempleo e informalidad, ganancias y segregación ocupacional. La participación de las mujeres en el mercado laboral aumentó un 35% en los últimos 20 años, aunque dicho aumento se ha desacelerado en la última década (Gasparini y Marchionni, 2015) y los promedios ocultan una considerable variación entre los distintos países de la región. Si bien los grupos en desventaja están alcanzando lentamente la tendencia, el nivel de participación es superior entre las mujeres sin hijos, y quienes participan tienen mayores niveles de ingreso y habilidades. En general, la brecha de participación entre hombres y mujeres en la región es una de las más grandes del mundo (solo Oriente Medio, el norte de África, y el sur de Asia tienen brechas mayores) (Banco Mundial, 2012).

El capítulo 4 explora los patrones de uso de los servicios de cuidado infantil en la región, analizando el perfil sociodemográfico de las madres y los hogares con hijos que los utilizan. El análisis pone de manifiesto que la PFLF comienza a decrecer al inicio de la edad reproductiva y alcanza tasas más altas en aquellas mujeres con mayor nivel de ingresos y nivel educativo. El análisis complementa la evidencia existente que indica que las decisiones de participar en el mercado laboral y de usar guarderías suelen tomarse de manera simultánea. Además, el uso de estos servicios está segmentado, siendo mayor la asistencia en el caso de familias cuyos niveles de ingreso y educación son elevados. Actualmente, muchos países de la región están extendiendo la oferta de servicios formales a niños de entre 3 y 5 años. En los países de la OCDE, aproximadamente el 80% de los niños en ese rango de edad está inscrito en programas de educación formal, mientras que en ALC solo el 43%. Las estadísticas muestran que mujeres y niños en situaciones precarias –precisamente el grupo que más se beneficiaría tanto de ingresos adicionales como de desarrollo infantil– son quienes menos utilizan dichos servicios.⁶ En algunos países de la región, la brecha de participación para niños de 5 años entre familias en los dos extremos de la distribución de ingreso es de casi 40 puntos porcentuales. Para que los programas de educación temprana desempeñen un rol en nivelar y acortar las brechas de aprendizaje, los países tienen que lograr atraer a los niños de hogares más vulnerables a estos programas.

El capítulo 5 presenta un panorama general de la oferta pública y privada de programas de cuidado infantil en ALC, incluyendo consideraciones sobre el gasto público de los programas subsidiados. Se analizan los modelos existentes de operación y provisión de servicios,

⁶ Para diferencias en el desarrollo cognitivo según estatus socioeconómico, véanse Heckman (2008), Pascal y Bertram (2013), y Schady et al. (2014).

concentrándose sobre todo en las características que afectan las decisiones de familias trabajadoras de inscribir a sus niños en programas de cuidado infantil (por ejemplo, precio, accesibilidad, distancia, horarios, modelos operativos y requisitos de edad). La información presentada se basa en datos recopilados a partir de 2013, directamente obtenidos a través de especialistas y directores de programas de cuidado infantil existentes y que reciben apoyo público en 21 países de ALC.⁷ Los resultados indican que hay una disparidad entre la oferta y la demanda (lo que madres y niños de escasos recursos necesitan), y que la segmentación en el uso de servicios de cuidado infantil afecta la incidencia del gasto público. Esto no solo es producto del diseño de los programas, sino también del patrón de uso que cada uno de ellos genera. Las diferencias en uso, cuando no están distribuidas de manera uniforme en función del ingreso, tienen consecuencias imprevistas con respecto a los recursos que deberían llegar a los hogares más vulnerables. La oferta de servicios de cuidado infantil está altamente fragmentada y los programas no están pensados con una perspectiva del ciclo de vida. Esto implica que los diferentes sistemas de provisión pública que se ofrecen a las familias (licencia por maternidad, programas de cuidado infantil con un subsidio público y educación obligatoria) no tienen bien aseguradas las transiciones, lo cual plantea dificultades que las familias deben afrontar cuando tratan de conciliar la agenda laboral con el cuidado infantil.

Finalmente, la parte III del libro explora cómo mejorar y ampliar la oferta de servicios formales de cuidado infantil. El capítulo 6 utiliza comparadores internacionales, aportando información clave a la hora de elegir y fijar metas para ALC. Se comparan tanto los niveles de participación laboral femenina como de provisión de servicios de cuidado infantil con otras regiones del mundo, analizando cómo se fijan estándares de cobertura, organización de los programas, asignación de recursos y diseño de las principales características de los servicios en algunos países de referencia y economías avanzadas. Los datos indican que las economías exitosas o bien tienen una mayor oferta de mano de obra femenina, o han puesto en marcha mecanismos para alcanzarla. Por otra parte, en esos países también se registran mayores niveles de uso de los servicios de cuidado infantil, o bien se han implementado estrategias para incrementar su utilización. Algunos países han resuelto el problema de segmentación adaptando los programas para que respondan mejor a las desigualdades socioeconómicas entre los hogares. Las experiencias internacionales indican que para resolver potenciales desigualdades en el acceso, ciertos tipos de servicios funcionan mejor que otros. A partir de esta información se identifican posibles líneas de acción.

El capítulo 7 propone una metodología para identificar qué hogares no están usando los servicios de cuidado infantil, y propone posibles estrategias para inducir el uso utilizando la experiencia chilena. Entre 2005 y 2007, Chile experimentó una expansión masiva en la oferta de centros de cuidado infantil, con un incremento del 240% en los niveles de cobertura (Contreras et al., 2012;

⁷ Para complementar el material presentado en este libro, se creó una base de datos que reúne los componentes del marco legal en el cual operan los programas de desarrollo infantil temprano y las políticas educativas. La Working Parents and Childcare Database incluye legislación para países de ALC en materia de cuidado infantil, servicios de desarrollo infantil temprano, educación temprana, financiamiento público de la educación temprana y de servicios de cuidado infantil, derechos de los niños, educación familiar y apoyo en caso de licencia por maternidad-paternidad. Profesionales y especialistas de cada país validaron los datos, que se encuentran disponibles en: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/female-labor-force/list-laws,8525.html>.

Medrano, 2009). Durante la fase inicial de expansión, las decisiones con respecto a la ubicación de los nuevos centros no tomaron en cuenta factores como el lugar de trabajo de las madres o sus horarios laborales. El principal criterio para la elección del lugar en esta etapa fue sencillamente la disponibilidad del terreno para construir. La evidencia muestra que no hubo ningún efecto significativo en el incremento de la oferta de mano de obra femenina (Encina y Martínez, 2009; Medrano, 2009), pero sí indica que la ubicación y las horas de atención son importantes y afectan la PFLF (Contreras et al., 2012). En 2014, el gobierno entrante emprendió una segunda y ambiciosa ola de ampliación con el objetivo de proveer 4.500 nuevos centros, incorporando a unos 90.000 niños adicionales de hasta 2 años de edad. Si esta meta se materializa, la cobertura para niños en este grupo de edad se acercará a los niveles promedio de los países de la OCDE (alrededor de un 29%).

Entonces: ¿qué pueden hacer los países en el contexto de grandes expansiones para evitar ineficiencias relacionadas con bajos niveles de uso en hogares de bajos ingresos, o con altos niveles de capacidad ociosa en los centros? Las sugerencias son: i) recoger buenos datos administrativos para conocer bien el *stock*, las tasas de matriculación y de asistencia; ii) recolectar buenos datos de encuestas para entender bien a la población objetivo y las razones subyacentes a las decisiones de las madres y las familias; iii) adecuar las características de los centros de cuidado a las necesidades de las madres trabajadoras; (iv) implementar políticas que permitan llegar a aquellos hogares que son más difíciles de movilizar por razones culturales.

El capítulo 8 brinda un paquete básico de servicios para ayudar a los responsables de las políticas públicas a identificar los elementos esenciales de calidad y conveniencia que deberían integrar cualquier servicio de cuidado infantil y a pensar en términos de posibles *trade-offs*. En este capítulo hay cuatro mensajes clave. Primero, expandir la cobertura de servicios de cuidado infantil puede mejorar la PFLF y el DIT, solo si los países prestan particular atención al diseño y a las características de dichos servicios. Segundo, las características de los servicios de cuidado infantil pueden enfatizar más un resultado u otro, pero en la mayor parte de los casos los beneficios se podrán catalizar en ambos. Tercero, el costo marginal de planificar un diseño que incluya ambas dimensiones debería ser menor que la inversión en cada una por separado. Cuarto, cuando se diseñan las políticas es importante tener en cuenta qué alternativas tienen esos niños/as objetivo y sus familias. Las mejores opciones de política son aquellas que consideran simultáneamente los *trade-offs* tanto en términos de participación laboral como de desarrollo infantil.

Finalmente, el capítulo 9 resume y sintetiza los retos clave, y elabora un conjunto de recomendaciones de política para incrementar la PFLF en la región a través de la oferta de servicios de cuidado infantil. Se enfatiza también la necesidad de tener mejores datos para analizar bien la demanda en contextos de aumento de la oferta, y se sugiere un módulo de preguntas que pueden ser incluidas en encuestas nacionales de hogares (véase el anexo 9A.1).

Este libro aporta nuevos elementos al debate sobre las alternativas de política pública que pueden ayudar de forma efectiva a eliminar barreras a la participación laboral femenina, promover el desarrollo infantil, contribuir a la reducción de la desigualdad y nivelar las oportunidades para las

generaciones futuras. Los países de ALC cuentan ahora con condiciones demográficas favorables para avanzar y empezar a capitalizar los beneficios de los ambiciosos programas sociales y reformas educativas que se iniciaron en décadas recientes para lograr un crecimiento mayor y más sostenible.

Bibliografía

- Aguirre, D., L. Hoteit, C. Rupp y K. Sabbagh. 2012. "Empowering the Third Billion: Women and the World of Work in 2012." Nueva York, NY: Booz and Company.
- Araujo, M. C., F. López-Boo y J. M. Puyana. 2013. "Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean." Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2012. *Indicadores de Desarrollo Mundial 2012*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Berlinski, S. y N. Schady (eds.). 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Blau, D. M. y A. P. Hagy. 1998. "The Demand for Quality in Child Care." *Journal of Political Economy* 106(1): 104–46.
- Brilli, Y., D. Del Boca y C. D. Pronzato. 2013. "Does Child Care Availability Play a Role in Maternal Employment and Children's Development? Evidence from Italy." CHILD Working Paper Series 13. Torino, Italia: Centre for Household, Income, Labour and Demographic Economics (CHILD).
- Busso, M. y D. Romero Fonseca. 2015. "Female Labor Force Participation in Latin America: Patterns and Explanations." Documento de trabajo Núm. 187. La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad de la Plata.
- Contreras, D., E. Puentes y D. Bravo. 2012. "Female Labor Supply and Child Care Supply in Chile." Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile Núm. SDT 370. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Del Boca, D. 2015. "Child Care Arrangements and Labor Supply." Documento de trabajo del BID Núm. IDB-WP-569. Washington, D.C.: BID.
- EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency). 2009. "Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities." Bruselas: EACEA.
- Encina, J. y C. Martínez. 2009. "Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile." Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, SDT 303.
- Engel, P. L., L. Fernald, H. Alderman, J. Behrman, C. O'Gara, A. Yousafzai, M. Cabral de Mello, M. Hidrobo, N. Ulkuer, I. Ertem y S. Iltus. 2011. "Strategies for Reducing Inequalities and

- Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries." *The Lancet* 378 (9799): 133–53.
- Evans, J. L., R. G. Myers y E. M. Ilfeld. 2000. "Early Childhood Counts: A Programming Guide on Early Childhood Care for Development." WBI Learning Resources Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. "Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity." Washington, D.C.: FMI.
- Gasparini, L. y M. Marchionni (eds.). 2015. "Bridging Gender Gaps? The Rise and Deceleration of Female Labor Force Participation in Latin America." La Plata, Argentina: CEDLAS.
- Gomby, D. S., N. Krantzler, M. B. Larner, C. S. Stevenson, D. L. Terman y R. E. Behrman. 1996. "Financing Child Care: Analysis and Recommendations." *The Future of Children* 6(2): 5–25.
- Grun, R. 2008. "Financing Early Childhood Development: A Look at International Evidence and its Lessons." A Note for the Department of Education of Khanty-Mansiysk, Russian Federation. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Heckman, J. J. 2008. "Schools, Skills, and Synapses." Documento de discusión de IZA Núm. 3515. Bonn, Alemania: Institute of Labor (IZA).
- Heckman, J. J. y D. V. Masterov, 2007. "The Productivity Argument for Investing in Young Children." *Review of Agricultural Economics* 28(3): 446–93.
- J.P. Morgan. 2013. "Corridors of Power: China's Latin American Linkage." Nueva York: J.P. Morgan.
- Leroy, J. L., P. Gadsen y M. Guijarro. 2011. The Impact of Daycare Programs on Child Health, Nutrition and Development in Developing Countries: A Systematic Review. International Initiative or Impact Evaluation, Systematic Review 007. Washington, DC: 3ie, Inc.
- Mateo Díaz, M. 2005. *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*. Colchester: ECPR Press.
- Mateo Díaz, M. y L. Rodríguez-Chamussy. 2013. "Childcare and Women's Labor Participation: Evidence for Latin America and the Caribbean." Nota técnica Núm. IDB-TN-586. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6493>.
- Magnuson, K. A. y J. Waldfogel. 2005. "Early Childhood Care and Education: Effects on Ethnic and Racial Gaps in School Readiness." *Future Child* 15(1): 169–96.
- McKinsey Global Institute. 2015. "The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth." San Francisco, CA: McKinsey and Company.

- Medrano, P. 2009. "Public Day Care and Female Labor Force Participation: Evidence from Chile." Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile Núm. SDT 306. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Ñopo, H. 2011. "Pushing for Progress: Women, Work and Gender Roles in Latin America." *Harvard International Review* 33(2): 315–28.
- . 2012. *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. París: OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2013. "The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality." Ginebra: OIT.
- Paes de Barros, R., P. Olinto, T. Lunde y M. Carvalho. 2011. "The Impact of Free Childcare on Women's Labor Force Participation: Evidence from Low-Income Neighborhoods of Rio de Janeiro." Ponencia presentada en el Foro de Economistas del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Pagés, C. y C. Piras. 2010. *The Gender Dividend: Capitalizing in Women's Work*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/450?locale-attribute=en>.
- Pascal, C. y T. Bertram. 2013. "The Impact of Early Education as a Strategy in Countering Socio-Economic Disadvantage." Documento de investigación para Ofsted's "Access and Achievement in Education 2013 Review." Birmingham, Reino Unido: Center for Research in Early Childhood (CREC).
- Piras, C. (ed.). 2004. *Mujeres y trabajo en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Razavi, S. 2007. "The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options." Nueva York, NY: Gender and Development Programme, United Nations Research Institute for Social Development.
- Ribar, D. C. 1995. "A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women." *Journal of Labor Economics* 13(3): 558–97.
- Schady, N., J. Behrman, C. Araujo, R. Azuero, R. Bernal, D. Bravo, F. Lopez Boo, K. Macours, D. Marshall, C. Paxson y R. Vakis. 2014. "Wealth Gradients in early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries." Documento de trabajo del BID Núm. IDB-WP-482. Washington, D.C.: BID.
- Todd, P. E. 2012. "Effectiveness of Interventions Aimed at Improving Women's Employability and Quality of Work: A Critical Review." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 6189. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Vargas-Barón, E. 2009. "Going to Scale: Early Childhood Development in Latin America." Washington, D.C.: The Rise Institute.
- Vegas, E. y L. Santibáñez. 2010. *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Latin American Development Forum Series. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Williams, F. 2010. "Claiming and Framing in the Making of Care Policies. The Recognition and Redistribution of Care." Nueva York, NY: Gender and Development Programme Paper, United Nations Research Institute for Social Development.
- Zoritch, B., I. Roberts y A. Oakley. 2000. "Daycare for Pre-school Children." Cochrane Database of Systematic Reviews 2000, Núm. 3, CD000564. Londres: Cochrane.