

# IGUALDAD DE GÉNERO, DESARROLLO INFANTIL Y CREACIÓN DE EMPLEO:

## CÓMO OBTENER EL “TRIPLE DIVIDENDO” DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR Y CUIDADO INFANTIL

### RESUMEN

Los servicios de educación preescolar y cuidado infantil ocupan ya un lugar destacado en la agenda política global. Algunos países desarrollados han invertido durante largo tiempo en este ámbito, y un número creciente de países en desarrollo está siguiendo su ejemplo. Dado que son las mujeres quienes asumen la mayor carga del cuidado infantil (como cuidadoras no remuneradas, así como proveedoras de servicios en instituciones preescolares y guarderías), tienen un gran interés en esta cuestión. Sin embargo, las implicaciones para las mujeres, como madres o trabajadoras de guarderías, se han visto reflejadas de manera insuficiente en el trabajo de las organizaciones internacionales y en muchas políticas nacionales para la infancia. Las inversiones bien diseñadas en los servicios de educación preescolar y cuidado infantil pueden reportar importantes beneficios económicos y sociales para las familias, individuos y sociedades en general, puesto que: a) facilitan la participación de las mujeres en el mundo laboral; b) mejoran las capacidades de las niñas y los niños, y c) crean puestos de trabajo dignos en el sector de los cuidados remunerados. Pero este triple dividendo no es automático. Debe integrarse en el diseño y la prestación de servicios. Este documento de políticas aborda diferentes mecanismos para financiar, prestar y regular los servicios de educación preescolar y cuidado infantil, y destaca vías prometedoras conseguir el triple dividendo. Sostiene que la clave es una atención a la infancia de alta calidad que esté disponible y sea asequible, accesible y compatible con las necesidades de los padres y madres que trabajan.

### Servicios de educación preescolar y cuidado infantil: ¿qué está en juego?

En general, la educación preescolar y el cuidado infantil hacen referencia a servicios basados en centros para niñas y niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria, como guarderías, jardines de infancia y enseñanza preescolar. En teoría, estos servicios persiguen tanto los objetivos de desarrollo de niñas y niños (prepararlos para la vida escolar) como los objetivos de conciliación entre vida laboral y familiar, ofreciendo alternativas al cuidado parental. En la práctica, los servicios integrales de educación preescolar y cuidado infantil sintonizados con las necesidades de las familias trabajadoras siguen siendo escasos, en especial para las niñas y los niños más pequeños. En los países en desarrollo es poco frecuente la prestación pública de servicios de cuidado infantil, y la mayor parte de las madres y padres no puede permitirse las soluciones disponibles en el mercado. En consecuencia, la cobertura a menudo es baja y muy desigual<sup>1</sup>. Cuando se les pregunta quién se ocupa de sus hijas e hijos mientras trabajan, solamente un 4% de las mujeres encuestadas en 31 países en desarrollo afirmó utilizar servicios de cuidado infantil<sup>2</sup>. Casi un 40% dijo que se ocupaban de sus hijas e hijos ellas mismas. Pero con frecuencia estos arreglos tienen un costo: relegan a las mujeres a empleos menos formales y peor remunerados, y pueden exponer a sus hijas e hijos a riesgos para la salud y la seguridad.

En cambio, las inversiones sostenidas en servicios de educación preescolar y cuidado infantil pueden traducirse en importantes beneficios económicos y sociales para las familias, los individuos y las sociedades, ya que:

- **Facilitan la participación de las mujeres en el mundo laboral.** Los servicios de educación preescolar y cuidado infantil son esenciales para que madres y padres que trabajan de forma remunerada permanezcan en sus puestos de trabajo o se reincorporen a ellos. Existe una estrecha correlación entre la tasa de actividad de las mujeres y los servicios de cuidado infantil accesibles y asequibles<sup>3</sup>. Para ser eficaces, los servicios no solamente deben ser seguros y de calidad, sino que también deben ser compatibles con las necesidades de las madres y los padres trabajadores en términos de ubicación y horarios de apertura.
- **Mejoran las capacidades de las niñas y los niños.** Diversos estudios realizados en países desarrollados y en desarrollo muestran que la educación preescolar y el cuidado infantil pueden mejorar el desarrollo físico y cognitivo de las niñas y los niños, especialmente en el caso de aquellos de entornos muy pobres<sup>4</sup>, y que tienen efectos perdurables en la edad adulta, por ejemplo en las perspectivas de empleo e ingresos<sup>5</sup>. La calidad del servicio (que incluye el desarrollo y el mantenimiento de una mano de obra especializada en el sector de la enseñanza preescolar y el cuidado infantil, con capacidad para crear un entorno de aprendizaje estimulante) resulta crucial para producir esos resultados<sup>6</sup>.
- **Crean empleos en el sector de los cuidados remunerados.** Dado que la educación preescolar y el cuidado infantil requieren gran cantidad de mano de obra, pueden convertirse en un motor de creación de empleo. En Turquía, se ha calculado que la ampliación de estos servicios hasta la tasa media de matriculación de la Organización para la Cooperación

y el Desarrollo Económico (OCDE) podría generar más de 700.000 puestos de trabajo<sup>7</sup>. Sin embargo, no solamente importa la cantidad de empleos sino también su calidad. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre la población ocupada en el sector de la enseñanza preescolar y el cuidado infantil, donde los bajos salarios y la precariedad laboral ponen en peligro su derecho a un trabajo digno y generan elevados índices de rotación, lo que priva a las niñas y los niños de la posibilidad de establecer lazos estables de apego y confianza<sup>8</sup>. Así pues, para alcanzar la igualdad de género y los objetivos de desarrollo de la infancia, resulta esencial mejorar las condiciones laborales en este sector, con salarios adecuados e invirtiendo en programas de formación. Estos cambios también pueden atraer a un mayor número de hombres a las profesiones asistenciales.

## Las políticas importan: opciones para financiar y prestar servicios de educación preescolar y cuidado infantil

### La separación entre enseñanza y cuidados

En muchos países existe una separación entre la educación preescolar<sup>9</sup>, que persigue objetivos de aprendizaje temprano en un entorno similar al escolar desde los 3 a los 5 años en adelante, y los servicios de cuidado infantil para niñas y niños desde los 0 años<sup>10</sup>. Esto se debe a las diferentes trayectorias y responsabilidades institucionales; habitualmente, la educación preescolar es competencia de los ministerios de educación y los de cuidado infantil dependen de los ministerios de desarrollo o bienestar social. Esta separación genera problemas de compatibilidad y continuidad para las madres y padres que trabajan, e impide explotar plenamente el potencial para obtener el triple dividendo.

La enseñanza preescolar se centra principalmente en un apoyo para el desarrollo de las niñas y los niños que les permita adquirir aptitudes para el aprendizaje futuro, pero los horarios de trabajo a tiempo parcial y las prolongadas vacaciones con frecuencia limitan su contribución a la conciliación entre vida laboral y familiar. En la Argentina, por ejemplo, la mayoría de las niñas y niños asisten a la enseñanza preescolar durante no más de tres horas y media al día<sup>11</sup>. Los servicios de guardería, en contraste, tienden a estar más en consonancia con las necesidades de las madres y padres trabajadores, e incluyen regímenes de jornada completa y ampliados. Sin embargo, los objetivos de desarrollo a menudo son secundarios y no es habitual exigir aptitudes específicas a las y los cuidadores a pesar de la importancia de la calidad del servicio para las niñas y los niños más pequeños<sup>12</sup>.

Es necesario un enfoque más integrado que tenga en cuenta las necesidades de las niñas y los niños en materia de desarrollo y responda a las necesidades de las familias del mundo real. Con frecuencia los gobiernos pueden basarse en lo que ya existe y mejorarlo reforzando el impulso que los servicios de cuidado infantil propician en el desarrollo de las niñas y los niños, mejorando los contenidos y el personal, o bien ofreciendo programas de atención nocturnos y vacacionales para la enseñanza preescolar.

### ¿Quién paga? Financiación pública frente a la aplicación de tasas

Los buenos servicios de cuidado infantil resultan costosos, pero los beneficios a mediano y largo plazo de los servicios de alta calidad superan su costo inmediato, ya que, por ejemplo, incrementan la oferta de mano de obra para las mujeres, la flexibilidad y la productividad, lo que a su vez puede generar mayores ingresos fiscales<sup>13</sup>. En países de ingresos bajos, las estimaciones disponibles indican que ampliar la matriculación en el preescolar hasta el 50% generaría beneficios de US\$33.000 millones, una cantidad entre 8 y 18 veces mayor que los costos, dependiendo de las hipótesis utilizadas<sup>14</sup>.

Aunque muchas de las ventajas de los servicios de educación preescolar y cuidado infantil revierten en la sociedad en general, los costos recaen con frecuencia de manera desproporcionada en las familias a título individual. Las elevadas tarifas de los servicios de cuidado infantil tienen consecuencias adversas tanto para las mujeres como para las y los menores. En Irlanda, por ejemplo, donde las familias asumen más de la mitad del costo del cuidado infantil, existen importantes incentivos financieros para que uno de los progenitores (habitualmente la madre) abandone el mundo laboral, en especial con motivo del nacimiento de un segundo hijo o hija<sup>15</sup>. En países como Etiopía, Sierra Leona y muchos Estados árabes, donde la financiación y la prestación están completamente en manos del sector privado, la cobertura de la educación preescolar y cuidado infantil tiende a ser baja y sesgada hacia familias urbanas acomodadas, quedando así excluidos las niñas y los niños a los que más beneficiaría el acceso a servicios de calidad<sup>16</sup>. Por lo tanto, una financiación pública adecuada resulta primordial para propiciar la participación de las mujeres en el mundo laboral y garantizar el acceso de todas las niñas y niños.

### ¿Cómo se gasta el dinero público? Inversiones directas en prestación de servicios frente a subsidios parentales

En términos generales, la puesta a disposición de fondos públicos puede efectuarse de dos formas: los gobiernos pueden invertir directamente en la prestación de servicios o bien proporcionar subsidios a las familias. Los subsidios parentales habitualmente implican menores costos inmediatos para los gobiernos (debido a que tienden a situarse por debajo del costo real del cuidado infantil) y permiten a las familias escoger entre distintos proveedores. Si se dota un volumen suficiente de fondos públicos, se podría lograr una ampliación rápida del servicio en un corto plazo. En México, por ejemplo, los subsidios proporcionados por medio del Programa federal de guarderías para madres trabajadoras llevaron a la creación de 8.000 centros infantiles de día en apenas dos años<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, los subsidios parentales generan a menudo una difusa gama de proveedores que ofrecen servicios de calidad desigual, difícil de juzgar por parte de las familias y de supervisar por parte del Estado. Asimismo, con frecuencia llevan a un crecimiento de la atención de día basada en la familia, llevada a cabo por personas autoempleadas que poseen escasa capacitación, con salarios bajos y que, en el mejor de los casos, tienen un acceso precario a la protección social<sup>18</sup>.

Ampliar los servicios mediante la financiación pública directa con frecuencia requiere más tiempo, pero la evidencia indica que genera mejores resultados en accesibilidad y asequibilidad<sup>19</sup>. La

financiación directa también se asocia con niveles de calidad de servicio más uniformes y con mejores condiciones laborales, puesto que permite a los gobiernos un mayor control de los criterios, requisitos de capacitación y complementos salariales<sup>20</sup>. Este modelo es habitual en los países nórdicos, Francia y Alemania. Recientemente, Chile también ha optado por esta estrategia (véase el recuadro 1)<sup>21</sup>.

#### RECUADRO 1

##### Brasil: un enfoque transformador con respecto a las transferencias monetarias condicionadas

Desde 2006, Chile se ha marcado como objetivo la ampliación de los servicios de educación preescolar y cuidado infantil para menores de 14 años, de tal forma que se ha impulsado la cobertura, mejorado el acceso y logrado una mayor compatibilidad de los horarios del servicio con las necesidades de las madres trabajadoras. Para ello, el gobierno aumentó su inversión para ampliar los servicios públicos de guardería, cuadruplicando su número entre 2006 y 2010. Los centros cuentan con personal formado por profesionales de educación preescolar y cuidado infantil asalariados, están financiados y regulados por el Estado, pero su dirección es de carácter local, principalmente por parte de municipios que delegan parcialmente en proveedores sin ánimo de lucro. El acceso es libre para las y los menores de los tres primeros quintiles de renta. Entre los logros de este sistema figuran el aumento de la cobertura (del 17% en 2006 al 26% en 2011) y una reducción de las brechas entre niñas y niños de grupos socioeconómicos diferentes. La mayoría de los centros de nueva creación ofrecen horarios de jornada completa y ampliados, para permitir a las madres buscar trabajo, trabajar o estudiar<sup>22</sup>.

#### ¿Quién presta servicio y quién responde? Prestación estatal, de mercado y comunitaria

Incluso cuando el Estado asigna fondos suficientes para servicios de educación preescolar y cuidado infantil, no se encarga necesariamente de prestar los servicios. Entre los proveedores privados figuran grandes corporaciones; pequeñas, medianas y grandes empresas; cuidadoras y cuidadores infantiles que trabajan por cuenta propia y ofrecen los servicios en su propio domicilio; organizaciones no gubernamentales o de tipo religioso; grupos comunitarios locales, y cooperativas. Algunos desarrollan su actividad sin ánimo de lucro, otros no. La accesibilidad, la asequibilidad y la calidad de los servicios prestados de manera privada dependen del grado de financiación y regulación por parte del Estado.

Los privados sin fines de lucro a menudo satisfacen las preferencias parentales, también en relación con los horarios de apertura y las actividades en el aula. Sin embargo, estos servicios de nivel superior siguen siendo inasequibles para la mayoría de las familias. Los proveedores del mercado también pueden mostrarse

renuentes a invertir en regiones desfavorecidas o en barrios no rentables. En algunos países, por tanto, la financiación pública de servicios prestados por privados va acompañada por una limitación de las prestaciones o una vinculación de las aportaciones parentales a los ingresos del hogar para garantizar la asequibilidad. También hay pruebas de que los proveedores sin ánimo de lucro asignan menos recursos a mejorar la calidad<sup>23</sup>. En consecuencia, resulta crucial fijar criterios claros de salud, seguridad e higiene, así como un tamaño del grupo, proporción de personal por cantidad de niñas/os y cualificaciones para las y los trabajadores. Los servicios de cuidado infantil no siempre generan beneficios para los proveedores del mercado, y los hay que se ven obligados a cerrar. En Inglaterra, por ejemplo, casi la mitad de los nuevos centros de cuidado infantil creados entre 1999 y 2003 cerraron; los índices de cierre fueron particularmente elevados en los pequeños centros de base familiar<sup>24</sup>. Finalmente, y con el fin de luchar contra la tendencia entre los proveedores con ánimo de lucro a crear empleos de baja calidad en el sector del cuidado infantil, algunos países establecen requisitos relacionados con el salario, las condiciones laborales y la sindicalización<sup>25</sup>.

Estudios realizados en el Canadá y los Estados Unidos de América indican que los proveedores de cuidado infantil sin fines de lucro atribuyen una mayor importancia a la calidad y a la capacitación del personal que los proveedores comerciales<sup>26</sup>. Sin embargo, cuando la financiación pública resulta insuficiente, las organizaciones sin fines de lucro no logran mantener los niveles de calidad y pagar salarios dignos<sup>27</sup>. Así sucede en varios países en desarrollo, donde los servicios comunitarios a menudo son la única opción disponible para las familias de ingresos bajos. Normalmente estos servicios se prestan en

#### RECUADRO 2

##### Ecuador: mejora de la calidad y de las condiciones laborales en el sector del cuidado infantil comunitario

Los 3.800 centros infantiles del Buen Vivir en el Ecuador prestan servicios de cuidado a más de 138.000 hijas e hijos de madres trabajadoras. Los servicios están coordinados de manera centralizada, pero se prestan principalmente gracias a acuerdos con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Hasta 2013, las cuidadoras se conocían como “madres comunitarias”: voluntarias que únicamente recibían una pequeña remuneración. En el marco de una estrategia más amplia dirigida a universalizar el acceso y mejorar la calidad, el Gobierno planea crear otros 1.000 centros antes de 2017 y ha contratado a un creciente número de profesionales especializados en la primera infancia para coordinar la prestación del servicio en cada centro. En paralelo, la capacitación de las trabajadoras (ahora denominadas “promotoras de la enseñanza infantil”) les permite obtener un grado técnico luego de tres años de estudios a tiempo parcial. Desde 2013, estas trabajadoras también reciben el salario mínimo (que supone más del triple que la remuneración anterior de 200 dólares) y prestaciones sociales completas<sup>28</sup>.

residencias privadas o en espacios comunitarios, van dirigidos a niña y niños pobres o vulnerables y están formados en su mayor parte por “voluntarias”. La deficiente capacitación y la escasa infraestructura dificultan la calidad de los programas, limitando los resultados en cuanto al desarrollo de las y los menores<sup>29</sup>. Sin embargo, esto se puede evitar. Los gobiernos pueden mejorar las oportunidades de lograr el triple dividendo por medio de la prestación de servicios comunitarios, invirtiendo en infraestructura, contratando más profesionales y formando y formalizando los puestos de las trabajadoras y los trabajadores comunitarios, como sucede en el Ecuador, por ejemplo (véase el recuadro 2).

Con independencia del proveedor, si se quiere apoyar la participación de las mujeres en el mundo laboral es necesario integrar las necesidades de las madres y padres que trabajan en las decisiones relativas a la prestación del servicio, como la ubicación del centro y los horarios de apertura. En las grandes zonas urbanas madres y padres a menudo viajan durante horas para ir y volver al trabajo. Cuando los servicios de cuidado infantil se prestan desde las comunidades de origen, los horarios

de apertura deben ajustarse en consonancia. Prestar servicios de cuidado infantil más cercanos a los lugares de trabajo puede ser una alternativa si se dispone de servicios de transporte adecuados que permitan los trayectos con niñas y niños pequeños. Los sistemas de inspección eficaces, así como los mecanismos de revisión participativos que impliquen a los progenitores y a las y los menores, pueden actuar a modo de mecanismos de control de calidad e incrementar la capacidad de respuesta a sus necesidades y preferencias.

Aunque existe margen para adecuar mejor los servicios de educación preescolar y cuidado infantil a las necesidades de las madres y padres trabajadores, la sostenibilidad de los mecanismos requerirá también cambios en el entorno en su conjunto, puesto que las jornadas laborales y los desplazamientos demasiado prolongados, los sistemas de transporte público inadecuados y la segregación urbana reducen el tiempo en familia a expensas del bienestar de ambos progenitores y de sus hijas e hijos.

## RECOMENDACIONES

- Los países deben trabajar en pos de sistemas integrados que den una continuidad de la atención para niñas y niños de preescolar y que tengan presentes las necesidades tanto de las niñas y niños como de las madres y padres que trabajan
- Las inversiones públicas adecuadas en infraestructura y en el funcionamiento de los servicios son primordiales para el acceso universal basado en los derechos
- Se debe dar prioridad a la inversión pública directa en servicios de educación preescolar y cuidado infantil que, al contrario de los subsidios parentales o los sistemas de cupones, produce mejores resultados en la accesibilidad, asequibilidad y calidad
- Es necesario gestionar adecuadamente la prestación privada con carácter lucrativo, garantizando niveles claros de calidad y de seguridad, así como condiciones laborales dignas para el personal
- La prestación comunitaria puede reforzarse con inversión en infraestructura, la contratación de más profesionales y la capacitación y la formalización de la situación de las y los trabajadores comunitarios

Esta serie de documentos de políticas sintetiza, en un formato accesible, los resultados de estudios, análisis y recomendaciones de políticas sobre igualdad de género y derechos de las mujeres. Fueron producidos por Silke Staab, Especialista de Investigación de la Sección Investigación y Datos. Para consultar bibliografía, puede visitar <http://goo.gl/RloTsh>.

### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Blofield, M. y J. Martínez Franconi. 2015. “Work-Family Relations and Inequality in Latin America”. Documento de debate núm. 7 elaborado para ONU Mujeres. ONU Mujeres, Nueva York.  
Daly, M. 2015. “Child-Related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care”. Documento de debate núm. 2 elaborado para ONU Mujeres. ONU Mujeres, Nueva York.  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2006. *Starting Strong II: Early childhood education and care*. París: OCDE.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2015. *La educación para todos 2000-2015: Logros y desafíos*. París: UNESCO.  
ONU Mujeres. 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las económicas para realizar los derechos*. Nueva York: ONU Mujeres.

### NOTAS FINALES

<sup>1</sup> UNESCO 2015.  
<sup>2</sup> ONU Mujeres 2015.  
<sup>3</sup> Del Boca 2015; Contreras *et al.* 2012.  
<sup>4</sup> Yoshikawa y Kabay 2015; Pianta *et al.* 2009.  
<sup>5</sup> Schweinhart *et al.* 2005.  
<sup>6</sup> OCDE 2012.  
<sup>7</sup> Ilkcaracan *et al.* 2015.  
<sup>8</sup> Mathers *et al.* 2014.  
<sup>9</sup> El informe de seguimiento mundial “La educación para todos” de la UNESCO emplea el término educación preescolar para programas que introducen a las niñas y niños con edades de al menos 3 años en un entorno de tipo escolar.

<sup>10</sup> Daly 2015.  
<sup>11</sup> Faur 2012.  
<sup>12</sup> Yoshikawa y Kabay 2015  
<sup>13</sup> OCDE 2006, Anexo D.  
<sup>14</sup> Behrman y Urzua 2013, citados por Yoshikawa y Kabay 2015.  
<sup>15</sup> OCDE 2006.  
<sup>16</sup> UNESCO 2015.  
<sup>17</sup> Staab y Gerhard 2010.  
<sup>18</sup> OCDE 2006; Staab and Gerhard 2010.  
<sup>19</sup> OCDE 2006.  
<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Staab 2012.  
<sup>22</sup> Staab 2014.  
<sup>23</sup> Moss 2009.  
<sup>24</sup> *Ibid.*  
<sup>25</sup> Kagan y Rigby 2003, citados en OCDE 2006.  
<sup>26</sup> Cleveland *et al.* 2007.  
<sup>27</sup> OCDE 2006.  
<sup>28</sup> BID 2013 y documentación oficial.  
<sup>29</sup> Cueto *et al.* 2009, citado en UNESCO 2015.