

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano ; A. Mitchell

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:*

*Un sistema integral para el cuidado de la
primera infancia es esencial para salir de la
pobreza*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año VI N° 31, junio 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán, P., dir. (junio 2011). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 6(31) [en línea]. Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-empleo-desarrollo-social-031.pdf> [Fecha de consulta:...]

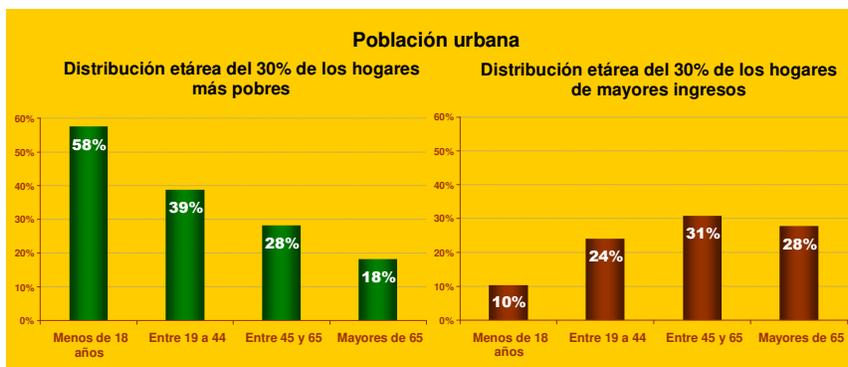
Un sistema integral para el cuidado de la primera infancia es esencial para salir de la pobreza

La Asignación Universal por Hijo es la política de protección social que reúne los mayores consensos. Sin embargo, para que sea efectiva ella debe articularse con acciones institucionales que apunten al cuidado de la primera infancia. Por un lado, porque el combate a la pobreza requiere de la activación laboral de todos los integrantes de los hogares pobres en edad activa y, por otro lado, porque es fundamental mejorar la atención y la estimulación temprana de los niños en situación de vulnerabilidad. En el presente número de Empleo y Desarrollo Social se ofrecen algunas ideas para institucionalizar un sistema de cuidados para la primera infancia que beneficie en forma particular a las familias en situación de pobreza.

La pobreza afecta más a los niños y a los jóvenes que a la población adulta. La distribución de los ingresos muestra que los hogares más pobres tienden a estar compuestos por más niños y jóvenes, mientras que los hogares con mayores recursos tienen una baja proporción de niños a cargo. El análisis de las estructuras etarias de los hogares según su nivel socioeconómico delatan un intenso proceso de “infantilización de la pobreza”. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC de fines del 2010, en el 30% de los hogares de menores ingresos vive el 58% de los menores de 18 años, pero sólo el 28% de los adultos entre 45 y 65 años. En contraposición, en el 30% de los hogares de mayores ingresos vive sólo el 10% de los menores de 18 y el 31% de los adultos entre 45 y 65 años.

Gráfico 1:

Composición etárea de los hogares según nivel de ingreso



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

La participación laboral femenina y el cuidado de los niños

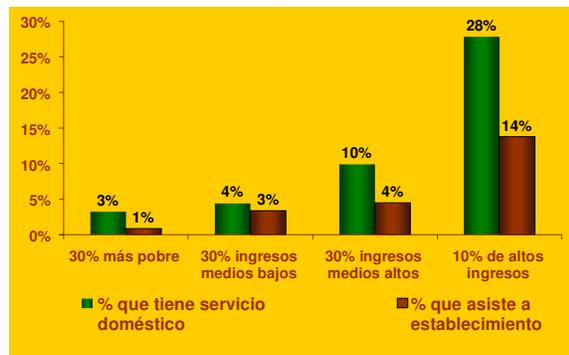
La presencia de niños y jóvenes en un hogar demanda recursos y tiempo. Los niños no generan ingresos, pero su alimentación, cuidado, estimulación y educación requieren dedicación e inversión de los recursos familiares. Los hogares más numerosos y con baja capacidad de generación de ingresos (sea porque los miembros adultos tienen empleos precarios de bajas remuneraciones o debido a que hay adultos laboralmente inactivos) tienden a presentar bajos niveles de ingresos *per capita*, lo que se traduce en altas posibilidades de que las familias caigan en una situación de pobreza.

En los hogares más pobres las exigencias del cuidado de los niños terminan operando como factores que retroalimentan la pobreza. El Gráfico 2 muestra el porcentaje de hogares que cuentan con la colaboración de una persona de servicio doméstico o envían a sus hijos menores de 2 años a instituciones de cuidado infantil, según el nivel de ingreso del hogar. Mientras que en el 10% de los hogares de mayor nivel de ingreso un 28% dispone de la colaboración de un tercero para afrontar las tareas domésticas y un 14% envía sus niños a algún tipo de institución, en el 30% de los hogares más pobres el número de familias que cuenta con estas alternativas de cuidado es marginal. Esto implica que son los propios padres (generalmente la madre) y/o un pariente directo (generalmente la abuela o hija mayor) los que asumen las tareas de cuidado de los niños.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía “Francisco Valsecchi” de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas para la reducción de la pobreza y el desarrollo social en la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando a la fuente, así como su incorporación y reproducción en las bases de datos electrónicos de la UCA

Gráfico 2:

Cuidado de los niños entre 0 y 2 años

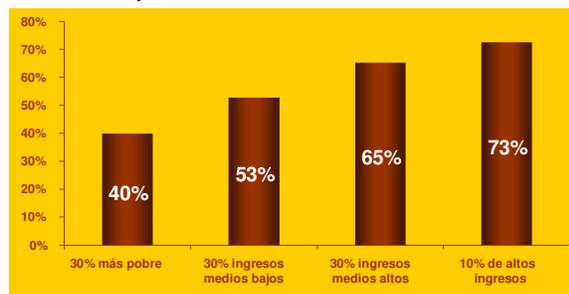


Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

Cuando el niño cumple los 3 años, las alternativas institucionales y las brechas de oportunidades entre niveles socioeconómicos se expanden. A esas edades, el niño tiene edad apropiada para iniciar los primeros pasos en la educación inicial y preescolar. Esta etapa es muy importante para la formación futura de las personas. Por eso es muy relevante que mientras en el 10% de los hogares de mayores ingresos el 73% de los niños asiste a una institución de cuidados de la primera infancia, en el 30% de los hogares de menores ingresos sólo asiste un 40% (Gráfico 3).

Gráfico 3:

Asistencia a instituciones de cuidado de la primera infancia de niños entre 3 y 5 años



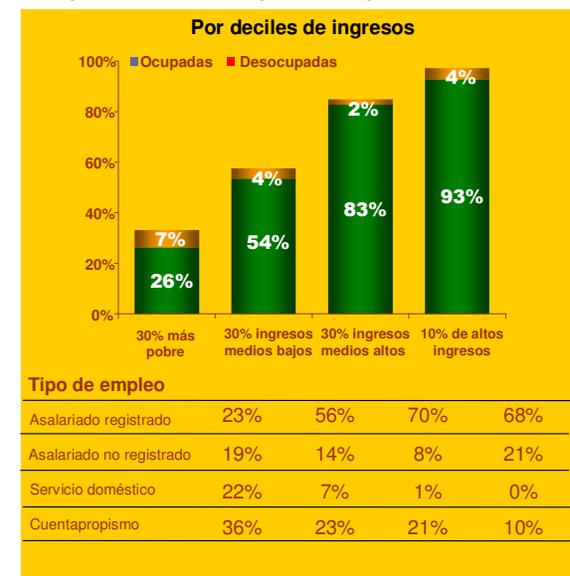
Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

La imposibilidad de las familias de menores ingresos de delegar parte del cuidado de los hijos menores de 5 años limita las capacidades de generación de ingresos del hogar. Las madres de este grupo -por estar más intensamente involucradas en el cuidado de los niños- encuentran mayores dificultades para participar en el mercado laboral. Sólo el 33% de las mujeres de los hogares de menor nivel de ingreso participa en el mercado laboral, mientras que en los hogares de más alto nivel de ingreso la participación laboral llega al 97% (Gráfico 4). Esto coincide con el hecho de que en estos hogares viven las familias que tienen una menor cantidad de niños, hay una alta prevalencia de servicio doméstico y con mayor frecuencia envían a sus niños a instituciones. Hay una alta asociación entre la posibilidad de delegar el cuidado de los niños, la participación laboral y la capacidad para la generación de ingresos familiares.

Tan importante como la participación laboral son las muy marcadas diferencias en la calidad de los empleos. En el 30% de los hogares más pobres 3 de cada 4 mujeres tiene un empleo informal, ya sea como asalariada no registrada, servicio doméstico o cuentapropista. Sólo una minoría (23%) se inserta en un empleo asalariado registrado. El panorama cambia radicalmente a medida que se sube en la escala de la distribución del ingreso, al punto que en el 10% de más altos ingresos un 68% es asalariada registrada (Gráfico 4).

Gráfico 4:

Participación laboral de mujeres con hijos menores de 5 años



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

Estas diferencias en la inserción laboral tienen importantes connotaciones de política pública. Las iniciativas legislativas que plantean obligar a las empresas que contratan mujeres a financiar y/o disponer de guarderías resultan contraproducentes. El grueso de las mujeres que más requiere contar con instituciones en las cuales puedan confiar parte de la formación inicial de sus hijos no trabaja y las pocas que consiguen un empleo lo hacen en la informalidad. En otras palabras, la mayoría no tienen empleadores o solo tiene empleadores precarios que no pueden cumplir con estos mandatos legislativos.

Desde el punto de vista del funcionamiento del mercado de trabajo, este tipo de iniciativas opera como un factor más de discriminación de la mujer. Esas regulaciones penalizan con un mayor costo laboral la contratación de mujeres, fundamentalmente mujeres pobres que tienen menores niveles de productividad y mayor cantidad de hijos. El resultado es previsible: menos probabilidades de que las mujeres pobres consigan un empleo asalariado registrado y cuenten con la posibilidad de brindar una mejor atención a sus hijos menores.

Consecuencias negativas de la falta de acceso a la educación inicial

Varios estudios a nivel internacional señalan que los niños que se incorporan a la educación primaria sin haber transitado por la educación inicial presentan mayores dificultades de apren-

dizaje. Esta desventaja es más grave aún si se considera que en los hogares de menores niveles de ingresos los niveles educativos de las madres son bajos, y que la calidad de la estimulación en la primera infancia depende, precisamente, de la educación de la madre. La falta de acceso a una institución de estimulación temprana y los bajos niveles educativos de la madre generan, para los niños de familias pobres, un entorno poco propicio cuyos impactos se reflejan en el posterior desempeño escolar.

Las familias pobres están entrampadas en un círculo de reproducción de la pobreza. A las madres pobres se les complica salir a trabajar por no poder delegar el cuidado del niño, renunciando a la posibilidad de generar ingresos adicionales. A su vez, sus bajos niveles de educación no colaboran a que la estimulación al niño sea adecuada. Sin ingresos suficientes, ni una estimulación temprana integral, el niño parte de una situación de desventaja para su futura vida productiva. De esta manera, se condiciona severamente su futuro, con altas probabilidades de que el niño reproduzca la situación de pobreza de la familia en la que nació.

Cómo se aborda el cuidado de la primera infancia en los países desarrollados

En general, en los países desarrollados existe una intensa preocupación por generar adecuadas alternativas institucionales formales de atención a la primera infancia. En algunos países, los sistemas de cuidados de la primera infancia son regulados por las autoridades educativas (Australia, Holanda, Suecia, Nueva Zelanda) y, en otros, por los organismos responsables de los asuntos sociales (Dinamarca, Finlandia, Francia). En varios, las soluciones son privadas tanto en el financiamiento como en la gestión (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Holanda, Suiza, Reino Unido, EEUU), aunque en muchos casos estos gastos pueden ser deducidos del cálculo de impuestos que las familias deben pagar o son beneficios optativos provistos por las empresas. En la modalidad de financiamiento público y gestión pública-privada se destacan Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia, Francia y Bélgica.

El financiamiento público para el cuidado de los niños menores de 2 años en los países nórdicos demanda un importante esfuerzo fiscal. Varía entre el 0,5% y el 0,7% del PBI. A esto se suma el financiamiento público para el nivel preescolar, que cubre a niños entre 3 y 4 años, cuyo sostenimiento insume otros 0,2% a 0,5% del PBI. Entre ambos hacen que el gasto público para la atención de la primera infancia sea del orden del 1% del PBI. Para tener una idea de órdenes de magnitud, se trata de una masa de recursos públicos similar a la que se requiere en Argentina para la Asignación Universal por Hijo.

La provisión de los servicios se hace básicamente a través de dos tipos de arreglos institucionales. Para la atención de los niños menores de 2 años operan los centros de atención de día (“nurseries”, “day care centres”, “crèches”, “playschools”). Se trata de instituciones públicas dependientes de los gobiernos municipales o instituciones privadas que brindan los servicios de manera gratuita, aunque a veces los padres pagan una tarifa subsidiada. Una innovación de interés dentro de esta modalidad son los centros de cuidados dirigidos por los padres, que son agrupaciones de padres unidos para generar una solución informal a la necesidad de socializar el cuidado de los niños, pero que actualmente son registrados y acreditados por las autoridades estatales como centros formales de atención de la niñez.

Para la atención de los niños entre 3 y 4 años operan instituciones preescolares. Generalmente se organizan como un área de servicios especializados dentro de las escuelas. Su función -además de cuidar- es preparar a los chicos para su entrada a la escuela primaria. El 50% de los contenidos son educativos y son supervisados por personal calificado. Pueden ser de jornada simple o jornada completa.

La cobertura de estos sistemas de financiamiento público y gestión público-privada es alta. Por ejemplo, en Dinamarca asiste el 66% de los niños menores de 2 años y el 95% de los de 3 y 4 años. En Suecia, Noruega, Bélgica y Francia concurre prácticamente la mitad de los niños menores de 2 años y más del 90% de los niños de 3 y 4 años. El promedio de horas que concurren en estos países es de 31 horas por semana (prácticamente 6 horas por día), lo que indica la alta prevalencia de la jornada completa.

Otro aspecto de interés en este tipo de sistemas -además de su aporte a la estimulación y la calidad educativa- es su contribución a la participación laboral de las mujeres con hijos. En el caso de Dinamarca y Suecia, las tasas de participación de las mujeres con hijos no difieren de las tasas femeninas generales en el estrato de edad de entre 25 y 49 años, lo que sugiere que el sistema tiene un alto impacto positivo en la participación laboral de la mujer con hijo. Además, estas tasas de participación femenina son de un nivel extremadamente alto y superan a las tasas de varones en edad de trabajar de la Argentina (73%). En el caso de Francia y Bélgica hay alguna reducción en la tasa de participación de las mujeres con hijos (del 77% al 65%).

Recomendaciones de política para la Argentina

La Argentina no cuenta con un sistema institucionalizado de cuidado a la primera infancia. Desde el Estado se ofrecen algunas acciones puntuales, esporádicas e informales. En general, las soluciones para el cuidado de la primera infancia son asumidas por cada familia dentro de sus posibilidades. Se contrata una persona de servicio doméstico para que cuide al niño en el hogar y/o, alternativa o complementariamente, se envía el niño a una guardería. La principal limitante -además de las restringidas y heterogéneas ofertas disponibles para cuidado de la primera infancia- es que los costos corren enteramente por cuenta de la familia. En algunos casos marginales algunas empresas grandes o el sector público brindan servicios de guardería para sus empleados, pero su alcance es muy limitado y, en general, favorece a las familias de ingresos medios o altos.

Sin perjuicio de estas carencias y limitaciones, desde hace algunos años se han intensificado acciones orientadas hacia el cuidado de niños en la primera infancia como política pública para los pobres. Un paso significativo se dio en el marco de la crisis del año 2002, cuando una proporción importante de la ayuda social de emergencia se canalizó a través de comedores populares. La lógica subyacente fue cumplir con un doble objetivo de dar alimentos a los niños en situación de pobreza e indigencia y solicitar contraprestaciones de trabajo a los beneficiarios del Plan Jefes. Esto llevó a explicitar la importancia de generar instituciones de cuidados de primera infancia como política pública para la población vulnerable. Como el esquema de financiamiento de comedores populares consistía en canalizar recursos públicos a comedores existentes -manejados por ONGs, referentes barriales, agrupaciones de padres en escuelas, iglesias, clubes, etc.- la derivación natural fue trasladar este esquema de financiamiento público a organizaciones privadas a los servicios de guardería.

De esta manera, se fue consolidando un modelo de gestión en el que las provincias y los municipios, con recursos propios, financian parte de los costos de guarderías de niños de hogares vulnerables, que la mayoría de las veces son gestionados por referentes sociales, los cuales operan fluidamente con las redes clientelares y acceden con mucha facilidad a los recursos públicos del asistencialismo. Para dar una imagen de modernización, se tendió a reemplazar el nombre “guarderías” por “centros de cuidados” y con los recursos públicos se financian el alquiler de los locales, la comida, la remuneración de quienes trabajan en los centros o directamente subsidios sin asignación específica. En algunas localidades se registran algunos centros y se empiezan a exigir ciertas calificaciones de las personas que trabajan en ellos. Son avances que van en una dirección

positiva, pero son esfuerzos individuales, no articulados y sin objetivos comunes.

Con estos antecedentes y considerando la experiencia de los países avanzados en materia de sistema de financiamiento público con gestión público-privada, la Argentina está en condiciones de avanzar con mayor decisión hacia la **institucionalización de un sistema de cuidados de la primera infancia**. El financiamiento está condicionado por la demorada reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos, ya que mientras prevalezca la centralización de recursos fiscales, es inevitable que esté a cargo del gobierno nacional. Sin perjuicio de esto, la gestión del sistema debe estar a cargo de los gobiernos locales.

En principio, esta institucionalización incluiría las siguientes líneas estratégicas:

- **Crear una red de centros de cuidados infantiles.** De la situación actual -donde operan de manera poco sistemática centros de cuidados infantiles que trabajan con niños de población vulnerable a los que con fondos públicos se subsidian mejoras edilicias, insumos o remuneraciones- es fundamental dar un salto cualitativo que lleve a constituir una calificada red de oferta (pública y privada). Sería recomendable fijar reglas o estándares generales de aplicación provincial, que sean fiscalizados por los municipios. En el nivel municipal se podría contemplar la administración de un registro de instituciones habilitadas, previa verificación del cumplimiento de requisitos para funcionar (edilicios, cantidad y calificación de los recursos humanos, contenidos de los cuidados), y la evaluación permanente de resultados y calidad de los servicios.

El proceso de mejora de los centros existentes, para elevar su calidad, es un desafío de magnitudes porque las instituciones que trabajan con población vulnerable tienden a ser pequeños emprendimientos (individuales y comunitarios), informales, de muy escasos recursos y poca preparación para una tarea tan delicada. Por ello, los recursos estatales que se asignen para su fortalecimiento deben ser fondos públicos de inversión “ad hoc”, en una cantidad suficiente pero delimitada, en contraposición a los actuales “subsidios para mejoras” que son esporádicos, discrecionales y muchas veces insuficientes. Estos fondos deben asignarse a la adecuación edilicia y a la formación de los recursos humanos, y a una capacitación permanente con manuales de procedimientos. Desde el Estado se debe conformar un grupo de especialistas que se encargue del control, monitoreo y fortalecimiento permanente de los centros inscritos. El núcleo de atención de este grupo de especialistas serán los centros y no los beneficiarios.

En este registro también se debe poder inscribir instituciones privadas en funcionamiento que hoy no trabajan con el Estado, pero que pueden querer formar parte de la red e incluso las guarderías de las empresas grandes o del sector público que actualmente dan el servicio de cuidado de niños a sus empleados. De esta forma, se empieza a transitar el camino que hicieron los países desarrollados de formalizar las iniciativas informales y unir a todos los centros (nuevos formalizados, existentes, públicos y privados) en un sistema con reglas de calidad supervisados por los municipios.

- **Institucionalizar un sistema de Bonos de Primera Infancia.** Cada familia en situación de vulnerabilidad debería recibir desde el Estado Provincial gratuitamente un bono con el cual pueda elegir el centro de cuidados infantiles que desee entre los inscritos en el registro. El bono sería mensual y la madre se lo entregaría al centro de su elección; el centro lo cobraría en oficinas del Estado Provincial. Con estos bonos, los centros financian su funcionamiento. El cambio más importante es que los centros dejan de recibir subsidios asistencialistas, otorgados de manera discrecional e incierta, y pasan a tener una fuente de financiamiento genuina y cierta en la medida que otorguen

servicios de calidad que sean valorados por la población beneficiaria.

Para las familias de ingresos medios (que no se encuentran en estado de vulnerabilidad social) los bonos podrían ser parciales, de forma tal de cofinanciar el gasto necesario con recursos familiares y estatales y así optimizar el uso de los recursos públicos y lograr llegar a un mayor número de familias. Para las familias pobres el bono sería gratuito, para las familias de ingresos medios serían subsidiados, y para las familias de altos ingresos debe existir la opción de participar en esta red comprando los bonos de su propio bolsillo, o bien, enviar sus hijos de manera particular a instituciones que no participen de la red.

En Argentina hay 3,5 millones de niños menores de 5 años. Suponiendo que el 58% vive en el 30% de los hogares más pobres, el número de niños a atender con los bonos de primera infancia sería 2 millones de niños. Si en promedio (puede haber ajustes por región) se le otorga un bono mensual por \$600, que es un valor de mercado para los servicios de guarderías y salas de 3 y 4 años, el gasto público anual computando 10 meses (dado que 2 corresponderían al período vacacional) ascendería a \$12.000 millones, si todos los niños de hogares pobres acceden a esta alternativa, lo que es poco probable dado que hasta en los países avanzados hay familias que, por motivos personales, no delegan el cuidado de sus niños pequeños a instituciones. A esto habría que sumar un subsidio promedio de \$300 para el 30% de familias de ingresos medios, donde se suman un 25% más de niños menores de 5, requiriendo unos \$2.500 millones más. De esta forma, los recursos necesarios ascenderían a aproximadamente \$15.000 millones al año. Se trata de una inversión de magnitudes importantes, casi de 1% del PBI, pero de una enorme rentabilidad social, presente y futura.

El Gráfico 5 esquematiza el sistema integral propuesto. Los municipios se hacen cargo de la oferta y las provincias de la demanda. Sin perjuicio de que la provincia puede brindar asistencia técnica a los municipios en la tarea de controlar y fortalecer los centros, lo más importante es que las funciones estén separadas: la gestión de la red de centros por un lado (en el municipio) y la gestión de los subsidios a las familias pobres y de ingresos medios por el otro (en la provincia). Las familias eligen el centro de cuidados a la primera infancia que más les conviene dentro de la red pública-privada que está certificada.

Gráfico 5:

El sistema institucional de cuidados a la primera infancia propuesto

