



# Mejores empleos y futuros más prometedores:

Invirtiendo en cuidado infantil para crear capital humano

Amanda E. Devercelli y Frances Beaton-Day  
DICIEMBRE 2020

© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington DC 20433

Teléfono: 202-473-1000

Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Este trabajo es un producto del equipo del Banco Mundial con aportes externos. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones aquí presentados no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información aquí incluida. Los límites, colores, denominaciones y otra información mostrada en cualquier mapa de este trabajo no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial concerniente a la situación jurídica de ningún territorio o el respaldo o aceptación de dichos límites.

Este documento fue diseñado por Nicole Hamam.

#### Derechos y autorizaciones

Cita sugerida: Devercelli, A. y Beaton-Day, F. 2020. *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*. Washington DC. World Bank.

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Dado que el Banco Mundial promueve la divulgación de su contenido, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, sin fines comerciales y con el pleno reconocimiento de su autoría.

Todas las consultas sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deben dirigirse a Publicaciones del Banco Mundial, Grupo Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

# Mejores empleos y futuros más prometedores:

Invirtiendo en cuidado infantil para crear  
capital humano

Amanda E. Devercelli y Frances Beaton-Day  
DICIEMBRE 2020

## AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen la orientación de la dirección del Banco Mundial, incluidos Jaime Saavedra (Director Global, HEDDR), Caren Grown (Directora Global, HGNDR), Michal Rutkowski (Director Global, HSJDR), Margaret Grosh (Asesora Senior, HSJDR), Lynne Sherburne-Benz (Directora Regional, HSADR) y Omar Arias (Gerente de Práctica, HEDGE). Las autoras también agradecen a los revisores pares por sus excelentes comentarios: Veronica Silva Villalobos (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Sophie Naudeau (Líder de Programa, HAFD2), Aylin Isik-Dikmelik (Economista Senior, HLCSP) y Ana Maria Muñoz Boudet (Científica Social Senior, EPVGE).

Este documento ha aprovechado las importantes contribuciones de un grupo del equipo de todo el Grupo Banco Mundial. Esto incluye los aportes de las Prácticas Globales de Educación, Protección Social y Trabajo, Salud, Nutrición y Población, el Grupo de Género, el Equipo del Proyecto de Capital Humano, el Skill Global Solutions Group, el Labor Global Solutions Group y la Corporación Financiera Internacional (IFC). En particular, las autoras desean extender su agradecimiento a los siguientes colegas por sus importantes comentarios: Kathleen Beegle (Economista Líder, HGNDR), Indhira Santos (Economista Senior, HSJDR), Victoria Levin (Economista Senior, HEDGE), Michael Weber (Economista Senior, HSPJB), João Pedro Azevedo (Economista Líder, HEDGE), Adelle Push-paratnam (Especialista en Educación, HEDGE), Magdalena Bendini (Economista, HEDGE), Shawn Powers (Economista, HLCED), Diego Armando Luna Bazaldua (Especialista en Educación, HEDGE) Ella Humphry (Especialista en Educación, HEDGE), Rudaba Nasir (Oficial de Operaciones, CEDGB), Anita Gurgel (Consultora, HECED), Daniel Halim (Economista, HGNDR), Sherilee Le Mottee (Consultora, HECED), Laura Rawlings (Economista Líder, HAES2), Rana Yacoub (Consultora, HMNED) y Drew von Glahn (Consultor). Este documento se basó en “Approaches, Experiences and Lessons to Addressing Childcare in the World Bank Portfolio,” un balance de las operaciones recientes del Grupo Banco Mundial en actividades de cuidado infantil, dirigidas por Sarah Haddock (Especialista en Desarrollo Social, GSUo6).

Las autoras desean, asimismo expresar su reconocimiento y agradecer a los socios clave que participaron en un taller de dos días en julio de 2019 para discutir sobre la comunicación, la estrategia y el contenido del trabajo, y que desde entonces han contribuido con sus comentarios y aportes específicos: Michael Banda (UNICEF Ruanda); Umberto Cattaneo (ILO); Helen Elsey (University of York); Afzal Habib (Kidogo); Peter Hinton (CapPlus); Mihaela Ionescu (ISSA); Bunmi Lawson (EdFin MfB, Nigeria); Joan Lombardi, (Early Opportunities LLC); Grace Matlhape (SmartStart); Sumitra Mishra (Mobile Creches); Kevin Moorhead (Uthabiti); Rachel Moussié (Weigo); Megan O'Donnell (CGD); Scott Sheridan (Opportunity EduFinance); y Patricia Wekulo (APHRC). Las autoras también agradecen los aportes de Laura Addati (OIT), Ariane Hegewisch (Institute for Women's Policy Research), Pamela Jakiela (CGD), Shreyasi Jha (UNICEF), Chemba Raghavan (UNICEF), Fatmata Fatima Sesay (UNICEF), Erica Wong (UNICEF), Bernadette Daelmans (OMS) y Valentina Baltag (OMS).

El equipo agradece en particular a Joan Lombardi, PhD. (Early Opportunities LLC) por su orientación y aportes durante el año pasado.

Este trabajo busca aprovechar el impulso generado por diversas iniciativas en curso que se centran en temas de cuidado infantil, incluidas la Iniciativa *Tackling Childcare* para servicios de cuidado infantil respaldados por el empleador de la IFC y el trabajo de UNICEF sobre políticas orientadas a la familia.

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>Resumen ejecutivo</b> . . . . .	<b>8</b>
<b>Sección 1. Por qué es importante el cuidado infantil</b> . . . . .	<b>13</b>
Aumentar la disponibilidad de cuidado infantil puede llevar a más y mejores empleos para las mujeres. . . . .	14
El cuidado infantil y mejores oportunidades de empleo generan beneficios para el bienestar de las familias. . . . .	16
Los primeros años del niño son el periodo más crítico para el desarrollo, y este periodo requiere entornos seguros y estimulantes . . . . .	17
Ampliar el acceso al cuidado infantil puede resultar en una mayor productividad en los negocios y crecimiento económico . . . . .	18
¿Todas las familias necesitan cuidado infantil? ¿El cuidado infantil es “bueno” para todos los niños pequeños? . . . . .	19
<b>Sección 2. La magnitud del desafío de cuidado infantil.</b> . . . . .	<b>22</b>
Muy pocas familias tienen acceso al cuidado infantil, particularmente las familias de ingresos bajos y aquellas con hijos por debajo de los 3 años . . . . .	22
Incluso si el cuidado infantil está disponible, existen desafíos adicionales que limitan la captación y reducen los potenciales beneficios, incluyendo: costos altos, mala calidad, falta de comodidad y normas culturales. . . . .	25
El costo es mencionado con frecuencia como una de las mayores barreras para usar servicios de cuidado infantil . . . . .	28
La mala calidad del cuidado infantil afecta los resultados infantiles y la aceptación de los servicios . . . . .	33
Los espacios y horarios inconvenientes son barreras para la aceptación de estos servicios . . . . .	33
Ciertos aspectos comunitarios o culturales podrían afectar el uso del cuidado infantil y el empleo de las mujeres. . . . .	34
Estimados globales: brechas sustanciales en el acceso al cuidado infantil . . . . .	35
¿Qué nivel de ampliación se requiere para cerrar la actual brecha y cuántos empleos podrían generarse al ampliar el acceso al cuidado infantil? . . . . .	36
<b>Sección 3. Cinco objetivos de políticas para ampliar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible</b> . . . . .	<b>37</b>
Cinco objetivos de políticas para los gobiernos . . . . .	37
Resumen de acciones prioritarias para lograr los cinco objetivos de políticas . . . . .	46
<b>Sección 4. El camino que nos espera: aprovechar los diversos puntos de partida a nivel sectorial, apoyar los procesos a nivel país y ampliar la investigación</b> . . . . .	<b>47</b>
Identificar y aprovechar nuevas fuentes de financiamiento y diversos puntos de partida a nivel sectorial . . . . .	47
Apoyar los procesos a nivel país y desarrollar herramientas para llevar a cabo diagnósticos y la implementación a nivel país . . . . .	49
Ampliar la investigación sobre cuidado infantil. . . . .	49
<b>Conclusión</b> . . . . .	<b>.51</b>

## Annexes

Anexo A. Metodología detallada para calcular la necesidad de espacios para cuidado infantil . . . . .	54
Anexo B. Políticas de países: Edades oficiales de ingreso a la escuela preprimaria y la escuela primaria, y duración en teoría de la educación preprimaria . . . . .	.61
Anexo C. Cinco objetivos de políticas para todos los países y una revisión de las prácticas internacionales . . . . .	68
Anexo D. Aprovechamiento de diversos puntos de partida a nivel sectorial y enfoques innovadores para ampliar el acceso al cuidado infantil . . . . .	87

## Lista de tablas

Tabla 2.1 Principales limitaciones en el mercado laboral. . . . .	25
Tabla 2.2 Resumen de la necesidad de cuidado infantil, suministro y brecha de acceso (Ver documento)	
Tabla 2.3 Porcentajes totales de la necesidad, matrícula y brecha en países con diferentes niveles de ingresos (ver documento) . . . . .	35
Tabla 3.1 Distintos tipos de proveedores no estatales de cuidado infantil y aprendizaje temprano . . .	36
Tabla 3.2 Resumen de distintos enfoques gubernamentales para incrementar el acceso. . . . .	39
Tabla 3.3 Resumen de acciones prioritarias para lograr los cinco objetivos de políticas . . . . .	40
Tabla 4.1 Puntos de partida potenciales para invertir en cuidado infantil . . . . .	48
Tabla 4.2 Resumen de áreas donde se debería realizar mayores investigaciones sobre cuidado infantil	49
Tabla A.1 Necesidades globales de cuidado infantil en la actualidad: Estimaciones . . . . .	55
Tabla A.2.1 Necesidad de cuidado infantil y la brecha en la oferta desagregada por nivel de ingresos del país (para niños menores de 3 años) . . . . .	56
Tabla A.2.2 Necesidad de cuidado infantil y la brecha en la oferta desagregada por nivel de ingresos del país (para niños de 3 años a la edad de ingreso a la escuela primaria) . . . . .	57
Tabla A.2.3 Necesidad de cuidado infantil y la brecha en la oferta desagregada por nivel de ingresos del país (para todos los niños hasta la edad de ingreso a escuela primaria) . . . . .	58
Tabla A.3 Porcentaje de necesidad, matrícula y brecha totales a lo largo de diversos niveles de ingresos de países . . . . .	58
Tabla A.4 Resumen de las proyecciones de cuidado infantil para 2030 . . . . .	59
Tabla B.1 Edad oficial de ingreso a educación preprimaria . . . . .	.61
Tabla B.2 Edad oficial de ingreso a educación primaria . . . . .	.61
Tabla B.3 Duración en teoría de la educación preprimaria . . . . .	.61
Tabla B.4 Lista completa de países con información acerca de edades oficiales de ingreso a educación preprimaria y primaria . . . . .	62
Tabla C.1 Ejemplos de distintas estrategias gubernamentales para apoyar el acceso al cuidado infantil. Por grupos de edades . . . . .	70
Tabla C.2 Tipos de proveedores del sector no estatal . . . . .	.71
Tabla C.3 Políticas que exigen provisión de cuidado infantil por parte del empleador, países seleccionados . . . . .	73
Tabla C.4 Resumen de distintos enfoques gubernamentales para incrementar el acceso al cuidado infantil . . . . .	74
Tabla C.5 Descripción general de acuerdos institucionales de cuidado infantil . . . . .	82
Tabla C.6. Comparación de normas de calidad y acuerdos de monitoreo para países seleccionados. . .	90
Tabla C.7 Resumen de acciones prioritarias para lograr los cinco objetivos de políticas . . . . .	92
Tabla D.1 Puntos de partida potenciales para invertir en cuidado infantil . . . . .	94

## Lista de figuras

Figura 1.1 Resumen de los beneficios que se derivan del acceso al cuidado infantil. . . . .	13
Figura 1.2 Participación de las madres en el mercado laboral y tasas de matrícula en cuidado infantil entre los niños por debajo de los 3 años, países de la OCDE, 2014. . . . .	15
Figura 2.1 Razones principales mencionadas de no hacer (más) uso de los servicios de cuidado infantil en la UE (en el cuerpo del texto dice también (porcentaje promedio en todos los países) . . . . .	26
Figura 2.2 Brecha en matrícula de cuidado infantil para niños por debajo de los 3 años, entre familias en el tercil más rico y en el tercil más pobre (información de 10 países de la OCDE con las brechas más grandes. . . . .	27
Figura 2.3 Gasto público en cuidado infantil y aprendizaje temprano como porcentaje del PIB en países de la OCDE . . . . .	29
Figura 2.4 Relación entre gasto público y matrícula en cuidado infantil/educación para la primera infancia en todos los países de la OCDE. . . . .	30
Figura 3.1 Resumen de objetivos de políticas para mejorar el acceso a un cuidado infantil asequible y de calidad . . . . .	34
Figura C.1 Descripción general de objetivos de políticas para mejorar el acceso a cuidado infantil de calidad y asequible . . . . .	69
Figura C.2 Gasto público en cuidado infantil y aprendizaje temprano como porcentaje del PIB en países de la OCDE . . . . .	77
Figura C.3 Relación entre gasto público y matrícula en cuidado infantil/educación para la primera infancia a lo largo en países de la OCDE. . . . .	79

## Lista de recuadros

Recuadro S.1 Implicancias del COVID-19 en el cuidado infantil . . . . .	9
Recuadro S.2 Cuidado infantil: definición, tipos de cuidado infantil y otras precisiones . . . . .	27
Recuadro 2.1 ¿Cuánto están dispuestos a pagar los padres por servicios de cuidado infantil? . . . . .	32
Recuadro 2.2 La fuerza laboral para el cuidado infantil y aprendizaje temprano . . . . .	36
Recuadro 2.3 Nota sobre limitaciones de la información . . . . .	43
Recuadro 3.1 El cuidado infantil se da dentro de una progresión más amplia de políticas orientadas a la familia . . . . .	60
Recuadro A.1 ¿Cómo se comparan nuestros estimados con estimados relacionados de cuidado infantil?	
Recuadro C.2 Servicios contratados: Un ejemplo en la India. . . . .	75
Recuadro C.3 Ejemplos de países con incentivos para el sector no estatal para apoyar la provisión de cuidado infantil para familias vulnerables . . . . .	76
Recuadro C.4 El cuidado infantil se da dentro de una progresión más amplia de políticas favorables a la familia . . . . .	84
Recuadro C.5 Ejemplos de métodos mixtos de recolección de información sobre la oferta y la demanda de cuidado infantil en Europa Oriental y Asia Central . . . . .	87
Recuadro C.6 Ejemplos de países con programas de capacitación de desarrollo de la primera infancia cortos o más flexibles . . . . .	89

<b>Referencias . . . . .</b>	<b>98</b>
------------------------------	-----------

# Resumen ejecutivo

*En este documento presentamos evidencia sobre por qué es importante el cuidado infantil para crear capital humano, examinamos el estado actual de la provisión de cuidado infantil a nivel mundial (incluyendo un cálculo de las brechas globales en términos de acceso), y proponemos acciones específicas que los países pueden tomar para ampliar el acceso a servicios de cuidado infantil asequible y de calidad para todas las familias que los necesitan, sobre todo las más vulnerables. Este trabajo fue elaborado antes de la pandemia del COVID-19 y ha sido actualizado tomando en cuenta los desafíos únicos que la pandemia supone para las familias, niños, gobiernos y la industria del cuidado infantil, así como la importancia de invertir en cuidado infantil para impulsar la recuperación económica de los países.*

■ Incrementar el acceso de las familias a cuidado infantil de calidad tiene el potencial de abrir caminos para salir de la pobreza, crear capital humano y aumentar la equidad –siendo todo esto fundamental para el crecimiento económico y la productividad de un país. Ampliar el cuidado infantil de calidad puede generar impactos para varias generaciones al promover la equidad y mejorar el empleo y la productividad de las mujeres, mejorar los resultados esperados de los niños, el bienestar familiar, la productividad de los negocios y el desarrollo económico en general.

■ Los primeros años de la vida de cada niño son un periodo de desarrollo rápido y relevante, que sienta las bases para el éxito futuro en la vida. Si bien la influencia de la familia es crítica durante este periodo, muchos niños pasan un tiempo considerable bajo alguna forma de cuidado infantil fuera de casa. Los primeros cinco años en la vida de un niño son un periodo de rápido desarrollo cerebral y una ventana crucial de intervención para promover un crecimiento y desarrollo saludables. Innumerables estudios han demostrado los beneficios permanentes de las intervenciones tempranas de calidad y la importancia de garantizar que los niños crezcan en entornos seguros y estimulantes. El acceso al cuidado infantil de calidad es esencial para el desarrollo del niño pero, para muchas familias, resulta un condicionante serio que limita las decisiones sobre trabajar o no, y el tipo de trabajo a realizar. El desafío de cuidado infantil afecta a todos los padres que trabajan,

## RECUADRO S.1 IMPLICANCIAS DEL COVID-19 EN EL CUIDADO INFANTIL

La pandemia del COVID-19 ha resaltado las profundas deficiencias en el sistema de provisión de cuidado infantil actual, incluyendo acceso desigual, mala calidad, necesidad de financiamiento público, malos términos de empleo para la fuerza laboral y vulnerabilidad generalizada del sector. Las inversiones inteligentes para apoyar a las familias y a la industria de cuidado infantil son una parte esencial de los esfuerzos de recuperación orientados a permitir a los padres volver al trabajo y proveer apoyo a los niños y las familias. En muchos países, esto podría incluir canalizar recursos a los proveedores de cuidado infantil con dificultades financieras, de modo que puedan reabrir. A medida que los servicios de cuidado infantil empiecen a reabrir, serán necesarios algunos ajustes para garantizar la seguridad de los niños y del personal. En los últimos meses, la experiencia de muchos padres que luchan por encontrar un equilibrio entre el cuidado infantil y sus responsabilidades laborales también podría ofrecer nuevas oportunidades, aumentar la empatía del público y generar mayor impulso en términos de políticas para abordar las deficiencias que afectan la provisión de cuidado infantil en todo el mundo y que deja a tantas familias con alternativas limitadas y a niños en lugares que no garantizan su seguridad y mucho menos promueven su desarrollo.



pero es especialmente grave en el caso de padres con hijos pequeños, que todavía no tienen la edad suficiente para asistir a la escuela primaria (periodo en el que la mayoría de países ofrecen servicios accesibles apoyados por el gobierno). Con el aumento de la migración rural-urbana y con cada vez más familias alejadas de sus estructuras familiares extendidas tradicionales, que de lo contrario podrían ofrecer apoyo para el cuidado infantil, la gravedad del problema continuará aumentando.

■ **Si bien el cuidado infantil es un tema que afecta a todos los padres que trabajan, es particularmente importante en el contexto de los esfuerzos para mejorar las oportunidades de empleo y productividad de las mujeres, tanto en el sector formal como informal.** A menudo, la falta de servicios de cuidado infantil asequibles mantiene a las mujeres alejadas de la fuerza laboral o de volver al trabajo después del parto. También limita la calidad del empleo y las oportunidades para generar ingresos que las mujeres pueden buscar. Esto puede generar una serie de impactos negativos, incluidos aquellos que afectan la seguridad económica, la igualdad de género y el empoderamiento, y el crecimiento económico y del negocio. Cuando las mujeres ganan y controlan sus propios ingresos, esta mayor cantidad de recursos tiende a canalizarse hacia apoyar la salud y educación de los niños, y el bienestar general de la familia. Cuando las mujeres dejan de formar parte de la fuerza laboral, las empresas pierden empleadas valiosas, lo que resulta en mayores costos de abandono y menor productividad de los negocios, así como el desaprovechamiento de los beneficios de una fuerza laboral más diversa.

■ **Demasiados niños pasan sus primeros años en entornos inadecuados, lo que repercute de manera negativa en su desarrollo y oportunidades a lo largo de su vida.** Sin otras opciones, muchos padres que trabajan se ven obligados a dejar a sus hijos en entornos inapropiados e incluso inseguros. Es posible que los niños se queden solos o con un hermano, o que tengan que acompañar a sus padres al trabajo en condiciones poco seguras. Aparte del tema de la seguridad, las consecuencias para el desarrollo de los niños que no tienen acceso a oportunidades de cuidado infantil y aprendizaje temprano de calidad aparecen rápidamente. De este modo, los niños llegan a la escuela primaria sin las capacidades necesarias para salir adelante lo que lleva a que se retrasen más en comparación con pares más privilegiados durante la escuela primaria. Alrededor del 53% de niños en países de ingresos bajos y medios afectados por la “pobreza de aprendizajes” no está en condiciones de leer ni entender una historia sencilla al final de la educación primaria. En los países más pobres, esta cifra puede llegar al 80%. Estas carencias tempranas y los resultados de aprendizaje deficientes afectan el capital humano de los países a medida que los niños se convierten en adultos que no logran desarrollar todo su potencial: el Proyecto de Capital Humano estima que el 56% de niños nacidos hoy crecerá para ser, en el mejor de los casos, la mitad de productivos de lo que hubieran podido ser. Los hermanos mayores, sobre todo las niñas, también se ven afectados por el desafío de cuidado infantil cuando son obligados a asumir responsabilidades de cuidado infantil, con consecuencias para sus propias oportunidades de educación y opciones de vida. Mantener a las niñas adolescentes en la escuela durante más tiempo tiene repercusiones positivas en el matrimonio y en el primer embarazo, los cuales suelen retrasarse.

■ **Las necesidades insatisfechas en términos de cuidado infantil son enormes: calculamos que más del 40% de niños (casi 350 millones) que aún no tienen edad para ingresar a la escuela primaria a nivel mundial necesita algún tipo de cuidado infantil, pero no tiene acceso.** Más específicamente, el 72% de los niños que no tienen edad para ingresar a la escuela primaria necesita algún tipo de cuidado infantil (593 millones), y el 59% de los que requiere cuidado infantil no tiene acceso actualmente (349 millones). El desafío de cuidado infantil afecta de manera desproporcionada a las familias en países de ingresos bajos y medios: casi ocho de cada diez niños que necesitan cuidado infantil, pero que no tienen acceso, viven en países de ingresos bajos y medios-bajos. Un niño de un país de ingresos bajos tiene casi cinco veces menos posibilidades de acceso al cuidado infantil que un niño de un país de ingresos altos. Es probable que estas cifras subestimen la necesidad global, pues no incorporan a los padres que no pueden ingresar a la fuerza laboral debido a la falta de estos servicios. Estas familias excluidas son probablemente algunas de las más vulnerables y podrían ser las más beneficiadas si tuvieran acceso. La brecha de acceso es particularmente grave en el caso de niños por debajo de los 3 años, porque los costos suelen ser más altos para este grupo de edad y son pocos los países con políticas o provisión general que los cubra. En el caso de niños entre los 3 y 6 años, la educación preescolar, donde existe, puede ofrecer una solución parcial, proporcionando a menudo servicios de medio día. Sin embargo, a pesar de los progresos en temas de ampliación de la educación preescolar, casi el 40% de niños en edad preescolar a nivel mundial no están matriculados en ese nivel, y en países de ingresos bajos la cifra asciende a 80%.

■ **No se trata solo de un tema de acceso; la calidad del cuidado infantil que los niños reciben es fundamental para garantizar que los distintos beneficios se materialicen.** Al considerar tanto los servicios de cuidado infantil actuales, como la ampliación de cobertura, es fundamental que la calidad prime en el diseño de cualquier política o programa para garantizar el desarrollo y aprendizaje de los niños. La calidad es esencial para garantizar buenos resultados entre los niños pequeños y sirve como “señal” para motivar a los padres a matricular a sus hijos en primer lugar. Si la calidad es baja, los niños no se beneficiarán e incluso podrían resultar perjudicados. Además, es posible que los padres no estén dispuestos a dejar a sus hijos en establecimientos que no parecen seguros o donde no sienten que sus hijos puedan beneficiarse. Lamentablemente, muchos centros de cuidado infantil no tienen actualmente la calidad suficiente para impactar el desarrollo infantil de manera positiva.

■ **Ampliar la economía de cuidado infantil ofrece importantes oportunidades de empleo: calculamos que 43 millones de empleos se podrían generar a nivel global si la fuerza laboral para el cuidado infantil se expandiera para responder a las necesidades actuales.** Estos empleos son importantes para el futuro del trabajo, en la medida que son mucho menos vulnerables a la automatización que afecta a otros tipos de empleo. Dado que uno de los aspectos de calidad más importantes es una fuerza laboral competente, amable y calificada, es fundamental considerar oportunidades de capacitación apropiada para estos profesionales. Ampliar el cuidado infantil también podría ayudar a crear millones de oportunidades para pequeños negocios (provisión basada en centros y basada en casas) que podrían generar ingresos y cubrir necesidades de la comunidad al mismo tiempo. En el contexto de la pandemia del COVID-19, por ejemplo, garantizar el acceso al cuidado infantil será esencial para permitir a los padres volver al trabajo y es, por derecho propio, una fuente de creación de empleo potencial para los proveedores de cuidado infantil.

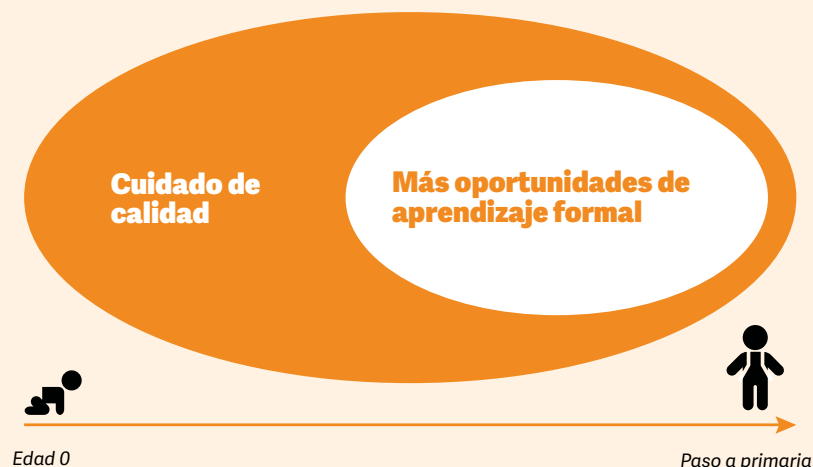
■ **En muchos países, las políticas de cuidado infantil y prestación de servicios están fragmentadas, lo que vuelve más difícil el reto de garantizar la calidad y el planeamiento.** En muchos países, la regulación y provisión de servicios de cuidado infantil no encajan claramente en el mandato de un organismo o ministerio, y los roles de los diferentes grupos de interés suelen ser poco claros. Sin roles y responsabilidades claramente definidos, el cuidado infantil puede quedar al margen, y la planificación, regulación y garantía de calidad y monitoreo claros y efectivos necesarios para garantizar una prestación adecuada jamás llegan a materializarse. El resultado son millones de familias sin acceso a un cuidado infantil confiable, que se ven obligadas a dejar a millones de niños en espacios inadecuados y hasta inseguros. Actualmente, la mayoría de países no cuenta con un enfoque integral que garantice sistemas de país y ambientes propicios que propicien la calidad.

■ **La ampliación del acceso al cuidado infantil de calidad y asequible debería ser un área prioritaria de intervención y financiamiento públicos que generaría una serie de externalidades positivas.** En muchos países, el sistema actual no satisface las necesidades de la mayoría de familias y es poco probable que el mercado por sí solo propicie una solución que maximice tanto la participación de las mujeres en la fuerza laboral como el desarrollo infantil. El cuidado infantil debería ser un área prioritaria de intervención pública: sin el apoyo del gobierno, el cuidado infantil no será accesible para la mayoría de familias vulnerables. Existe una serie de opciones de políticas disponibles para que los gobiernos corrijan las deficiencias actuales del mercado; será necesario un enfoque del gobierno en pleno para promover soluciones diversas y mecanismos de financiamiento, y crear un entorno propicio sólido para ampliar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible. A nivel de país, la brecha podría empezar a cubrirse por medio de la promoción de una serie de fuentes de financiamiento y programas existentes. Pero eso sería solo el comienzo –en la mayoría de países se necesitarán recursos adicionales.

■ **Sugerimos cinco objetivos de políticas en los que los gobiernos deben enfocarse para garantizar que el cuidado infantil sea accesible, asequible, de buena calidad, y que satisfaga las necesidades de todas las familias:** (i) ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión; (ii) priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas; (iii) asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias; (iv) definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente; y (v) garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y una fuerza laboral respaldada y competente.

## RECUADRO S.1 CUIDADO INFANTIL: DEFINICIÓN, TIPOS DE CUIDADO INFANTIL Y OTRAS PRECISIONES

**El cuidado infantil de calidad es esencial para todos los niños; a medida que los niños crecen, las oportunidades de aprendizaje temprano formal, incluyendo con otros niños, se vuelven cada vez más importantes.**



En este informe, nos referimos al cuidado infantil como un servicio que tiene como objetivo principal cuidar a los niños mientras que los padres trabajan, garantizando su seguridad, oportunidades de aprendizaje, y el desarrollo de relaciones positivas con sus cuidadores y pares. El cuidado de calidad es crítico para todos los niños, y a medida que estos crecen también necesitan más experiencias de aprendizaje que los ayuden a prepararse para la escuela primaria.

**Edades de los niños.** Este informe cubre a niños desde que nacen hasta la edad en que entran a la escuela primaria. A veces, se hace una distinción entre los servicios para niños por debajo de los 3 años, y niños entre los 3 años y la edad en que entran a la escuela primaria. Las disposiciones para estos grupos de edad pueden darse por separado debido a las diferencias en términos de regulaciones, diseño de programas y necesidades de los niños. Sin embargo, algunos países también tienen enfoques que cubren a niños desde su nacimiento hasta la edad de ingreso a la escuela primaria en un único centro y/o tienen una regulación consistente para todo el rango de edad.

**¿La etapa preescolar es cuidado infantil?** El objetivo principal de la etapa preescolar es preparar a los niños para la escuela primaria apoyando su desarrollo cognitivo, socioemocional y físico. Sin embargo, la calidad del cuidado sigue siendo crítica. La etapa preescolar puede cumplir el objetivo de proveer cuidado infantil, si bien suele ser solo una solución parcial para padres que trabajan cuando se trata de un centro preescolar que funciona solo medio día.

**Tipos de entornos.** El cuidado infantil puede ser provisto en muchos entornos distintos y tiene diversos nombres según cada país. Los tipos de cuidado infantil tienden a caer bajo tres categorías: atención basada en el hogar, cuidado basado en centros y arreglos familiares improvisados y no remunerados.

**Atención basada en el hogar:** de manera general, hay dos tipos de atención basada en el hogar: (i) cuidado por parte de una persona en la propia casa del niño, a la que a veces se llama niñera o canguro; (ii) cuidado proporcionado para un grupo de niños en la casa del cuidador.



**Cuidado basado en centros:** los centros que prestan cuidados a niños pequeños generalmente son llamados guarderías, parvularios o cunas (crèches). Los centros de educación preescolar y los kindergarten también pueden cumplir funciones de cuidado infantil.



**Familia y otros arreglos informales:** estos arreglos pueden cargar la responsabilidad del cuidado a un amigo o miembro de la familia. Esto puede implicar llevar al niño al trabajo o dejarlo con un vecino, amigo, hermano, abuelo u otro pariente. Este tipo de cuidado puede o no ser remunerado.



■ En este documento, presentamos evidencia de por qué es importante el cuidado infantil para crear capital humano, examinamos el estado actual de la prestación y consideramos un conjunto holístico de soluciones que los países pueden utilizar para ampliar la calidad del cuidado infantil. En la Sección 1 planteamos el caso de por qué es importante el cuidado infantil para crear capital humano y cómo se relaciona con un entramado de asuntos diversos que incluyen el trabajo de las mujeres, el bienestar familiar, el desarrollo infantil, la productividad en los negocios y la economía en general. En la Sección 2, presentamos la magnitud del desafío a nivel mundial, con proyecciones de las necesidades no satisfechas en materia de cuidado infantil y, por último, el alcance de las oportunidades de mercado. En la Sección 3 sugerimos cinco objetivos de políticas hacia los que todos los gobiernos deberían trabajar para garantizar un cuidado infantil asequible y de calidad para aquellas familias que lo necesitan. En la Sección 4, establecemos una agenda para aprovechar mejor los recursos existentes y las oportunidades intersectoriales, procesos de apoyo a nivel de país y ampliar la agenda de investigación. Se incluyen anexos detallados al final del documento, que muestran investigaciones adicionales, orientación para países y políticas específicas y ejemplos de país que pueden ser útiles para el diálogo sobre políticas. Estos anexos pueden ser utilizados como recursos independientes para profundizar en temas específicos.

■ **Investir en más y mejores servicios de cuidado infantil es una estrategia importante para los países que buscan crear capital humano y podría traer consigo cambios transformacionales para muchas áreas prioritarias del gobierno.** La ampliación del cuidado infantil de calidad presenta una oportunidad increíble para crear mejores empleos y futuros más promisorios, mejorando el empleo y la productividad de las mujeres, los resultados esperados de los niños, el bienestar familiar, la productividad y el desarrollo económico en general.

# SECCIÓN 1: Por qué es importante el cuidado infantil

Aumentar el acceso al cuidado infantil de calidad puede tener impactos a nivel de varias generaciones, mejorando el empleo y la productividad de las mujeres, los resultados de desarrollo infantil, el bienestar familiar, la productividad de los negocios y la economía en general (como se presenta en la Figura 1.1). En esta sección presentamos la evidencia para estos diferentes beneficios. Reconocemos que las decisiones que adoptan las familias en relación al cuidado infantil son muy personales y están influenciadas por una serie de factores. Cerramos esta sección con una discusión sobre la necesidad de políticas públicas para garantizar que todas las familias puedan tomar sus propias decisiones, con restricciones mínimas.

**FIGURA 1.1 RESUMEN DE LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVAN DEL ACCESO AL CUIDADO INFANTIL**



Si bien los beneficios se categorizan en aquellos que aportan a las personas, familias y economías/sociedades, reconocemos que existen cruces importantes entre ellos..

## ■ Aumentar la disponibilidad de cuidado infantil puede llevar a más y mejores empleos para las mujeres

La falta de cuidado infantil afecta a los padres y madres que trabajan en todos los niveles de ingresos y lugares, pero es especialmente importante en el caso del empleo y las oportunidades económicas de las mujeres. Las mujeres asumen el cuidado en casa de manera desproporcionada.<sup>1</sup> La falta de servicios de cuidado infantil asequibles se señala con frecuencia como una de las principales barreras para las oportunidades de las mujeres para trabajar, limitando el tipo y cantidad de trabajo con el que pueden comprometerse fuera de casa (CFI 2017; Hein y Cassirer 2010; Diaz y Rodriguez-Chamussy 2013; Woetzel et al. 2015; UN Women 2015; Banco Mundial 2018; Revenga y Dooley 2020). En el día a día, los padres y madres de familia (sobre todo mujeres) se ven obligados a optar entre dejar a sus hijos bajo cuidado inadecuado o ningún tipo de cuidado, trabajar menos horas, aceptar trabajos más flexibles/informales (lo que podría implicar menor seguridad y peor salario) o renunciar al trabajo por completo (CFI 2017; Alferts 2016). En 2018, 606 millones de mujeres en edad de trabajar declararon que no estaban disponibles para trabajar ni estaban buscando trabajo debido a responsabilidades familiares, en comparación a solo 41 millones de hombres (OIT 2018b). En Sri Lanka, las madres con hijos por debajo de los 5 años tenían 11% menos de probabilidades de participar en el mercado laboral comparadas con otras mujeres (Gunatilaka 2013) y el cuidado infantil es el problema número uno que las mujeres señalaron como causa de abandono de la fuerza laboral (Madurawala 2009). De igual modo, en Alemania y Letonia, 45% y 56%, respectivamente, de madres con niños por debajo de los 3 años que no estaban empleadas o que trabajaban solo medio tiempo indicaron que esto se debía a la falta de servicios de cuidado infantil asequibles y accesibles (Mills et al. 2014).

La falta de cuidado infantil puede limitar la productividad y el tipo de empleo al que pueden acceder las mujeres, impidiendo que estas tengan oportunidades más estables y lucrativas (Alferts 2016). En Uganda, un estudio reciente halló que el 38% de mujeres autoempleadas llevaba a sus hijos al trabajo, una práctica que estaba asociada con un 45% de ingresos más bajos (Delecourt y Fitzpatrick 2019). Entrevistas con vendedores ambulantes en Ghana y Sudáfrica revelaron que las mujeres no podían aprovechar el mejor momento para hacer negocios (temprano por la mañana y al atardecer), porque era cuando más las necesitaban sus hijos (Alferts 2016). En los barrios marginales de Guatemala, 40% de las madres que trabajan de manera informal indicó que ellas mismas cuidaban a sus hijos, señalando la falta de cuidado infantil como una de las razones clave para no aceptar trabajos en la economía formal (2003 IFPR estudio citado en Cassirer y Addati 2007). La falta de cuidado infantil también limita las opciones de empleo dentro del sector informal: muchas mujeres pueden verse obligadas a aceptar trabajos peor pagados, inseguros y precarios en el sector informal para aumentar la flexibilidad laboral (Alferts 2016). En Sudáfrica, los recolectores de basura señalaron la flexibilidad como una de las razones para aceptar este tipo de trabajo precario (Alferts 2016). Más allá del empleo, la falta de cuidado infantil también limita la participación en programas de empleo y capacidades, que puede ayudar a apoyar trabajos más productivos (Cho et al. 2013; Valdivia 2015). En la mayoría de los países, la diferencia salarial de género se debe, al menos en parte, a la “diferencia salarial de maternidad” (OIT 2018c).

Existe evidencia contundente del impacto positivo que tiene la accesibilidad a servicios de cuidado infantil sobre el empleo de las mujeres, incluso en países de ingresos bajos y medios. Este efecto se observa más a menudo en la participación de las mujeres en la fuerza laboral, pero también hay nueva evidencia que sugiere que el cuidado infantil permite jornadas laborales más largas, mayor productividad e ingresos y empleo en el sector formal, más que en el informal. Un número de estudios y encuestas concluyó que tener servicios de cuidado infantil más asequibles puede generar mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral (Blau y Currie 2006; Gathmann y Sass 2012; Fong y Lokshin 2000; Lokshin 1999). En Brasil, la atención basada en centros aumentó las probabilidades de empleo de las madres en 44 puntos porcentuales, les permitió trabajar a tiempo completo y aumentó su trabajo en el sector formal (Sanfelice 2018). Un rango similar de resultados se obtuvo en México, incluidos mayores ingresos, después de una ampliación importante en materia de cuidado infantil en 2007 (Calderón 2014). En Vietnam, el cuidado infantil mejoró las probabilidades de obtener empleo

---

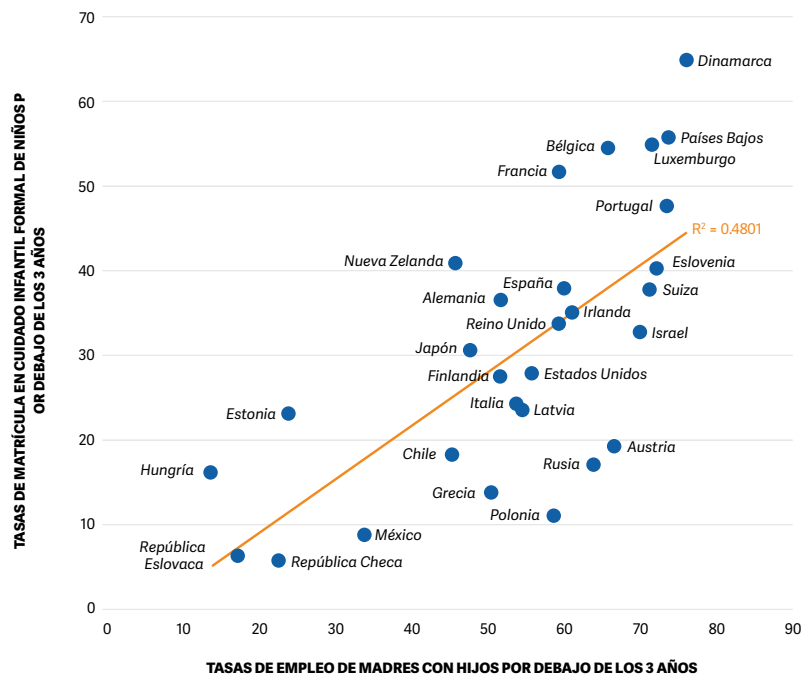
<sup>1</sup> La carga desproporcionada de cuidado sobre las mujeres está bien documentada en los trabajos citados, pero aquí nos centramos en arreglos para el cuidado infantil fuera de casa.

asalariado en 41% y de trabajar en el sector formal en 26%, así como más horas y mayores ingresos (Dang, Hiraga y Nguyen 2019). Un estudio reciente en Kenia encontró que el cuidado infantil permitía a las mujeres reducir sus horas de trabajo, sin que esto repercutiera de manera negativa en sus ingresos y pasar a empleos del sector formal con horario fijo (Clark et al. 2019). Sin embargo, es importante observar que para aquellas personas que trabajan en el sector informal, el cuidado infantil no siempre les permite pasar a trabajar al sector formal, a menos que venga acompañado por otras estrategias del mercado laboral para promover el empleo en el sector formal, que es limitado en muchos países.

**Incluso los centros de educación preescolar que funcionan solo de 3 a 4 horas al día han sido asociados con un aumento en el empleo de las madres.** La disponibilidad de estos centros aumentó la posibilidad de empleo de las madres en Mozambique en 26% (Martínez, Naudeau y Pereira 2012), en Argentina entre 7 y 14 puntos porcentuales (Berlinski y Galiani 2007) y en Indonesia en 7.4 puntos porcentuales (Halim, Johnson y Perova 2019).<sup>2</sup> El estudio de Indonesia, sin embargo, advirtió que menos horas de funcionamiento de los centros de educación preescolar significaba que había más probabilidades de que las madres aceptaran trabajo en el sector informal, con horarios más flexibles (Halim, Johnson y Perova 2019).<sup>3</sup> Varios estudios han demostrado el impacto de los servicios de cuidado infantil en el empleo de los hombres (Dang Hiraga y Nguyen 2019; Calderón 2014), si bien se requiere mayor investigación en este campo (Harper, Austin y Nandi 2017).

Existe una fuerte correlación entre la participación de las madres en la fuerza laboral y la matrícula de los niños en servicios de cuidado infantil en países de la OCDE. Como se muestra en la Figura 1.2, los países con tasas de matrícula de cuidado infantil más altas también tienden a tener una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral (aunque a menudo medio tiempo). Esto incluye a Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal. Algunos de los países en el extremo inferior de la distribución tienen beneficios

**FIGURA 1.2 PARTICIPACIÓN DE LAS MADRES EN EL MERCADO LABORAL Y TASAS DE MATRÍCULA EN CUIDADO INFANTIL DE NIÑOS POR DEBAJO DE LOS 3 AÑOS, PAÍSES DE LA OCDE, 2014**



<sup>2</sup> Una serie de estudios ha demostrado la relación entre la disponibilidad de centros de educación preescolar y el empleo de las madres en países de ingresos altos. Ver, por ejemplo, Baker, Gruber y Milligan 2008; y Gelbach 2002.

<sup>3</sup> Para más discusión sobre estudios en América Latina, ver Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016.

generosos de licencia por maternidad. Las madres en Hungría, Estonia y la República Eslovaca, por ejemplo, tienen derecho a 160 semanas de licencia por maternidad pagadas (lo que hace un total de 72, 85 y 54 semanas del equivalente de un sueldo completo, respectivamente), mientras que la República Checa ofrece 110 semanas de licencia (53 semanas de sueldo completo).<sup>4</sup> Las políticas de licencia por maternidad o paternidad más largas pueden ser una manera efectiva de garantizar que los padres cuenten con apoyo financiero mientras cuidan a sus hijos en casa, en vez de tener que recurrir a servicios de cuidado infantil.<sup>5</sup> En el Recuadro C.6, en el Anexo C de este informe, se explora un continuo de opciones de políticas públicas para el cuidado infantil.

## ■ El cuidado infantil y mejores oportunidades de empleo generan beneficios para el bienestar de las familias

**Ingresos familiares más altos, especialmente cuando son generados por mujeres, afectan de manera positiva tanto a las mujeres como a sus familias.** Cuando los hogares perciben menos ingresos porque las mujeres quedan excluidas del empleo fuera del hogar, la seguridad económica de una familia puede verse afectada. Los ingresos menores –o inexistentes– también pueden perpetuar la desigualdad de género, reduciendo la independencia de las mujeres, su poder de negociación y su voz (Wodon y De le Briere 2018). Evidencia de una serie de países (incluidos Bangladesh, Brasil, China, Costa de Marfil, Ghana, India, México, Sudáfrica y Reino Unido) muestra que aumentar el porcentaje de ingresos familiares controlados por mujeres, ya sea a través de ingresos propios o de transferencias de efectivo, cambia la manera de usar el dinero, lo que beneficia a las familias y especialmente a los niños, asignando mayor gasto en educación, salud, nutrición o vivienda (Banco Mundial 2012). Los ingresos más altos también pueden contribuir con beneficios subjetivos para el bienestar de las mujeres (Banerjee et al. 2015; Macours y Vakis 2014). Para las mujeres que trabajan en el sector formal y tienen acceso a pensiones, las repercusiones a largo plazo en términos de independencia financiera son importantes. Sin embargo, si los costos de cuidado infantil son demasiados altos o el empleo no es bien remunerado, los beneficios potenciales serán limitados.

**Abordar la brecha de cuidado infantil podría ayudar a garantizar que los hermanos mayores puedan permanecer en la escuela más tiempo, lo que tiene importantes repercusiones, particularmente para las niñas adolescentes.** Además de los riesgos de dejar a niños pequeños al cuidado de los hermanos, la evidencia sugiere que la falta de acceso al cuidado infantil puede tener consecuencias serias para la educación de los hermanos mayores, que a menudo asumen la responsabilidad del cuidado de hermanos menores. Las responsabilidades de cuidado agobiantes pueden suponer ciertos riesgos para estos cuidadores, por ejemplo: investigación reciente de la Organización Mundial de la Salud señala que los cuidadores jóvenes mencionaron cansancio, dificultades de concentración, problemas de salud mental y falta de tiempo libre (Baltag 2020).<sup>6</sup> En Kenia, el efecto del aumento salarial de las madres en un 10% incrementó la matrícula de los niños en la escuela en 11%, pero redujo la matrícula de las niñas en 8.8%, lo que indica que las niñas estaban abandonando la escuela y asumiendo responsabilidades domésticas (Lokshin, Glinskaya y García 2000). Otro estudio, en India, llevó a conclusiones similares, si bien había una correlación negativa entre la escolaridad de las niñas y los niños y el aumento de los ingresos de sus madres (Skoufias 1994). En cambio, en Mozambique, el establecimiento de centros de educación preescolar comunitarios produjo que hubiera un 6% más de probabilidades de que los hermanos mayores se matricularan en la escuela (Martínez, Naudeau y Pereira 2012). Aumentar la participación de las niñas adolescentes en la escuela, a su vez, podría relacionarse con mejores resultados para este grupo, para quienes permanecer en la escuela podría significar el retraso del matrimonio y el primer embarazo, con potenciales repercusiones para la fertilidad en general.

<sup>4</sup> Con base en los indicadores de la OCDE 2016 (Tabla PF2.1.A: "Resumen de los derechos de licencia por maternidad disponibles para las madres").

<sup>5</sup> Sin embargo, hay estudios que encuentran impactos negativos como resultado de períodos extensos de licencia por maternidad, tales como desarrollo profesional y penalidades salariales (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014).

<sup>6</sup> El término cuidador joven es usado por la Organización Mundial de la Salud para referirse a una persona por debajo de los 18 años que proporciona cuidado y apoyo no pagados a un miembro de la familia o amigo. Esto es en línea con la definición de Reino Unido en la sección 96 de la Ley de los Niños y las Familias 2014, que define al cuidador joven como: "...una persona por debajo de los 18 años que proporciona o tiene la intención de proporcionar cuidados a otra persona (de cualquier edad, excepto cuando dichos cuidados son prestados a cambio de pago, de acuerdo a un contrato o como trabajo voluntario).



## ■ Los primeros años de vida son el periodo más crítico para el desarrollo infantil, y este periodo requiere entornos seguros y estimulantes

Evidencia de una serie de disciplinas confirma que los primeros años del niño son una época crítica para invertir en desarrollar capacidades básicas. El cerebro de los niños se desarrolla más rápido y es más maleable durante los primeros cinco años (y, en particular, en los primeros 1,000 días) que en cualquier otra época de la vida. Los niños requieren una serie de aportes durante este crítico periodo, y existe vasta literatura que ha documentado los impactos que pueden tener las intervenciones de calidad en estos primeros años de por vida (Heckman y Masterov 2007; Engle et al. 2011). Durante este tiempo, los niños necesitan cuidado y educación, lo que incluye estimulación, protección contra la tensión, cuidados de salud y nutrición adecuados y oportunidades para jugar y aprender (Black et al. 2017; Organización Mundial de la Salud 2018). Los niños que se quedan en entornos inseguros y poco estimulantes, sin el cuidado apropiado de un adulto, corren el riesgo de presentar déficits que persistirán de por vida.

Los déficits y las oportunidades perdidas en los primeros años pueden tener consecuencias de por vida para los niños. Cálculos recientes sugieren que más de 250 millones de niños pequeños en el mundo corren el riesgo de no alcanzar su potencial de desarrollo debido a la pobreza, nutrición inadecuada, exposición a estrés y falta de estimulación y aprendizaje tempranos (Black et al. 2017; Lu, Black y Richter 2016). Estas carencias afectarán a los niños de por vida. Aproximadamente el 53% de niños de países de ingresos bajos y medios se ve afectado por “pobreza de aprendizajes”, que se define como ser incapaces de leer y comprender una historia sencilla al final de la educación primaria. En los países más pobres, esta cifra puede alcanzar hasta el 80% (Banco Mundial 2019e). Esta pobreza de aprendizajes tiene sus raíces en los primeros años, cuando se dan oportunidades críticas para crear bases sólidas para el aprendizaje futuro. Si bien el entorno familiar juega un papel fundamental, el cuidado infantil de calidad y los centros de aprendizaje temprano pueden influir en el desarrollo de los niños, de tal manera que aporten beneficios para toda la vida.

Los beneficios en materia de cuidado infantil de calidad y los centros de aprendizaje temprano incluyen una mejor preparación escolar, menores tasas de repetición de grado y deserción, y mayores logros en la escuela (Heckman y Masterov 2007; Engle et al. 2011). Los esfuerzos en apoyo del desarrollo y el aprendizaje de los niños antes de entrar a primaria son fundamentales para garantizar que lleguen a la escuela preparados para tener éxito. Los servicios de aprendizaje temprano de calidad (que podrían prestarse a través de atención basada en centros o en el hogar) que promueven el desarrollo de capacidades cognitivas y socioemocionales ayudarán a los niños a crear el lenguaje y las capacidades previas a la alfabetización, y a desarrollar la capacidad y el gusto por el aprendizaje que les servirá durante el resto de su educación. Las capacidades de alfabetización temprana, tales como reconocimiento de palabras, conocimiento del alfabeto y la conciencia fonológica son predictores de capacidades de alfabetización posteriores y serán intervenciones importantes para hacer frente a la pobreza de aprendizajes (Panel Nacional de Alfabetización Temprana 2008; Scarborough 1998).

El cuidado infantil de calidad puede ayudar a mantener a los niños seguros y llegar a ellos con otros servicios; además, existe nueva evidencia que estar en espacios de cuidado infantil puede impactar en los resultados de nutrición de manera positiva. En la zona rural de Bangladesh, la atención basada en la comunidad redujo la mortalidad, incluyendo accidentes por ahogamiento y lesiones (Rahman et al. 2012). En Guatemala, los niños con acceso al cuidado infantil experimentaron un aumento en el porcentaje de los requerimientos nutricionales diarios consumidos, incluidos proteínas (en 26 puntos porcentuales), hierro (en 22 puntos) y vitamina A (en 85 puntos) (Ruel et al. 2006). En Colombia, la exposición entre 5 y 15 meses a un programa de cuidado infantil redujo la prevalencia de peso bajo entre niños de 25 a 36 meses en 2.6 puntos porcentuales (Bernal et al. 2009). La organización Mobile Creches, en India, informa sobre ganancia de peso en 55% de los niños que accedieron a servicios de guardería por al menos cuatro meses (basado en información interna de

*La pobreza de aprendizajes tiene sus raíces en los primeros años de vida del niño, cuando existe una ventana de oportunidades crítica para crear bases sólidas para el aprendizaje futuro*



Mobile Creches). Sin embargo, esta es un área nueva en términos de evidencia, y también existen algunos estudios que no son concluyentes (Leroy, Gadsden, and Guijarro 2012). El potencial del cuidado infantil para promover la diversidad alimentaria es un área que debe investigarse más, con comidas ofrecidas a través de los servicios de cuidado infantil, lo que permitiría abrir una vía potencial para mejorar la diversidad alimentaria en los primeros años y más allá. Los centros de cuidado infantil ofrecen oportunidades de llegar a los niños con otros servicios críticos, incluyendo evaluaciones relacionadas con retrasos en el desarrollo y servicios de salud, incluyendo inmunizaciones, monitoreo del crecimiento y promoción, entre otros.

**La evidencia de una serie de entornos sugiere que el desarrollo de capacidades cognitivas y socioemocionales durante los primeros años del niño es fundamental para el éxito en el lugar de trabajo y en la vida adulta, permitiendo mejores perspectivas de empleo y mayor potencial de ingresos.**<sup>7</sup> Estas ventajas tienen repercusiones más allá de la vida de las personas en cuanto a su potencial para detener la transmisión de la pobreza de una generación a otra. Un importante estudio en Jamaica, que evaluaba un programa de nutrición y estimulación temprana, encontró que los niños que habían estado matriculados en el programa (de 9 a 24 meses de edad), ganaban 25% más que sus pares dos décadas después (Gertler et al. 2014). Una encuesta reciente realizada a adultos en 12 países de ingresos bajos y medios encontró que los niños que habían asistido a programas de cuidado infantil y/o educación temprana permanecían en la escuela un promedio de 0.9 años más, y tendían a obtener trabajos más calificados, controlando por antecedentes familiares y otros factores (Shafiq, Devercelli y Valerio 2018).

## ■ Ampliar el acceso al cuidado infantil puede resultar en una mayor productividad en los negocios y crecimiento económico

**Los beneficios que se acumulan para las personas pueden producir impactos económicos y sociales positivos a largo plazo.** El Proyecto Preescolar Perry de 2005 en Estados Unidos halló beneficios a largo plazo cuando examinó la trayectoria de vida de participantes algunos años después. Dichos beneficios incluían una menor participación en actos delictivos, mejores conductas en términos de salud y mayor cohesión social e igualdad que, juntos, promueven el crecimiento económico y reducen la carga para los sistemas de gobierno (ver Garces, Thomas y Currie 2000; Heckman 2008a, 2008b, 2010; Heckman y Masterov 2007; Karoly et al. 1998; y Schweinhart, Barnes y Weikart 1993).

**Mejorar el cuidado infantil y las oportunidades de trabajo para las mujeres puede aumentar la productividad de los negocios, reducir los costos de abandono de los empleados y generar beneficios asociados con la diversidad** (CFI 2017). El desafío de maximizar el capital humano no solo tiene que ver con la necesidad de crearlo, sino con la asignación inadecuada cuando las responsabilidades de cuidado obligan a las mujeres a abandonar la fuerza laboral. Cuando las mujeres calificadas abandonan la fuerza laboral, las empresas pierden un número de mujeres trabajadoras calificadas y, en su reemplazo, podrían tener que contratar a hombres menos calificados (Revenga y Dooley 2020), reduciendo la productividad y aumentando los costos de abandono. El cuidado infantil podría ser una poderosa herramienta para recomponer esto, de modo que países y negocios puedan aprovechar el capital humano que tienen ahora. Cuando las mujeres abandonan la fuerza laboral, las empresas se ven afectadas: el costo de abandono de los empleados para el empleador equivale al menos al 16% a 20% del salario anual de un empleado, y puede alcanzar más de dos veces el valor de los salarios de empleados a nivel de cargos más altos, cuando se incorporan los costos de abandono en los costos de contratación de nuevos empleados, de capacitaciones y de integración, así como pérdidas en productividad (Boushey y Glynn 2012). El rendimiento y productividad de los empleados mejoran cuando estos tienen acceso al cuidado infantil, a través de menor ausentismo y mejores niveles de enfoque (CFI 2017; Addati, Cassirer y Gilchrist 2014). Un estudio de empresas medianas en Alemania demostró que las estrategias amigables para las familias, incluido el apoyo en cuidado infantil, resultaron en un retorno sobre la inversión del 25% (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014). La mayor diversidad de la fuerza laboral con una mayor participación de las mujeres puede generar una serie de beneficios, incluidos innovación, liderazgo y rendimiento financiero (CFI 2016).

<sup>7</sup>Ver, por ejemplo, Cunha y Heckman 2007; Cunha et al. 2006; Engle et al. 2011; Garcia, Devercelli y Valerio, próximo; Heckman 2006; Naudeau et al. 2011; Neuman y Devercelli 2013; y Shafiq, Devercelli y Valerio 2018.

**Los incrementos importantes en términos salariales provenientes de una alta participación de las mujeres en la fuerza laboral contribuirán con el crecimiento económico.** Un estudio de 1995 de (en ese entonces) cuatro economías recientemente industrializados (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán) halló que la mano de obra era un factor contribuyente clave para el crecimiento económico, y que este incremento era resultado del descenso de las tasas de natalidad posteriores a la guerra y del aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral (Young 1995). Varios estudios más recientes han calculado el importante valor global que podría atribuirse al cierre de brechas generacionales en la participación económica. ActionAid calculó que las mujeres podían aumentar sus ingresos a nivel global en hasta 76% si la brecha en términos de participación en el empleo y la brecha salarial entre hombres y mujeres se reducían, con un valor estimado global de US\$17 billones (2015). Un estudio de 2015 de McKinsey estimaba que el producto interno bruto (PIB) global podía aumentar en US\$12 billones para 2025 si todos los países alcanzaban la paridad de género lograda en los países que han avanzado más rápido dentro de sus propias regiones (Woetzel et al. 2015). El aumento de ingresos producirá mayores ingresos fiscales para que los países puedan invertir en áreas prioritarias. El aumento del ingreso familiar asociado con un mayor acceso al cuidado infantil podría ser incluso suficiente para cubrir los costos de ampliación una vez recuperado a través del impuesto a la renta. En Quebec, el extenso programa de cuidado infantil lanzado en 1996 fue inicialmente pensado para cubrir alrededor del 40% de los costos del programa a través de mayores ingresos fiscales; estimaciones más recientes, sin embargo, indican que el aumento de ingresos del impuesto a la renta cubre de lejos el costo del programa (McCluskey 2018).

**Ampliar los servicios de cuidado infantil y apoyar el crecimiento del mercado de cuidado infantil tiene el potencial de generar nuevos trabajos, contribuyendo con el empleo y la productividad de las mujeres, así como con el crecimiento económico en general.** En la Sección 2 de este informe, presentamos una evaluación sobre la necesidad actual de cuidado infantil e indicamos importantes oportunidades de empleo asociadas con el crecimiento de la economía de cuidado infantil. Calculamos que la ampliación de cuidado infantil para satisfacer dicha necesidad a nivel mundial podría generar 43 millones de nuevos puestos de trabajo. Estos empleos son importantes para el futuro del trabajo, en la medida que son mucho menos vulnerables a la automatización que algunas otras oportunidades para las mismas poblaciones.

## ■ **¿Todas las familias necesitan cuidado infantil? ¿El cuidado infantil es “bueno” para todos los niños pequeños?**

Hasta el momento, hemos revisado la evidencia sobre por qué es importante el cuidado infantil para crear capital humano. La evidencia es convincente. Sin embargo, cualquier discusión sobre cuidado infantil necesita estar fundada en el reconocimiento de que las decisiones que toman las familias con respecto al tema son muy personales. Las decisiones familiares son determinadas por una serie de factores, incluidos preferencias, cultura, políticas públicas, opciones disponibles y limitaciones financieras. No todas las familias necesitan o quieren servicios de cuidado infantil, especialmente cuando los niños son muy pequeños.

**A veces, las discusiones sobre cuidado infantil derivan en preguntas como, “¿Todas las familias necesitan servicios de cuidado infantil? ¿El cuidado infantil es “bueno” para todos los niños pequeños? ¿Cómo nivelar las tensiones entre mejorar el trabajo de las mujeres y maximizar el desarrollo infantil?** Si bien muchas familias son lo suficientemente afortunadas para poder considerar estas alternativas, hoy en día estas preguntas resultan irrelevantes para millones de otras, que no pueden “elegir” entre generar ingresos y un entorno de cuidado infantil de alta calidad que maximice el desarrollo de sus hijos. Desde una perspectiva de política pública, esos debates presentan una falsa dicotomía. Ciertamente, no todas las familias necesitan servicios de cuidado infantil, y la evidencia sobre los beneficios del cuidado infantil en el desarrollo de los niños pequeños es mixta en algunos aspectos. Pero hay muchos millones de familias que no tienen elección y que enfrentan importantes restricciones que las limitan a “elegir” entre la supervivencia económica y el bienestar de sus hijos desde los primeros meses de vida. Casi 750 millones de mujeres en todo el mundo no tienen un derecho legal de licencia por maternidad (OIT 2018b).<sup>8</sup> Muchas madres no tienen otra opción que trabajar, y para aquellas

<sup>8</sup>Entre las mujeres que están cubiertas, muchas solo tienen un permiso de 3 meses (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014).

sin acceso al apoyo familiar, es necesario contar con algún tipo de cuidado infantil. Dado que estas preguntas sobre alternativas que afrontan las familias tienden a aparecer una y otra vez en discusiones sobre cuidado infantil, dedicaremos algunos párrafos a explorar estos temas.

**Para los niños en edad preescolar (entre los 3 y 6 años), la evidencia es concluyente: existen beneficios sustanciales para los niños matriculados en programas para una niñez temprana de calidad que los ayudan a desarrollar capacidades cognitivas y socioemocionales necesarias para tener éxito en la escuela primaria.** Alrededor de los 3 años, los beneficios sociales de estar con otros niños y la experiencia del aprendizaje formal que se da en entornos de cuidado infantil o aprendizaje temprano son importantes para ayudar a los niños a prepararse para el paso a la escolarización. Por estas razones, las políticas públicas deberían promover el acceso universal a la educación de la primera infancia de calidad (lo que, para algunas familias, podría hacer las funciones de cuidado infantil).

**En el caso de los niños más pequeños (por debajo de los 3 años), crear vínculos con los padres y cuidadores es crucial –y estos vínculos pueden darse dentro o fuera del hogar.** Durante sus primeros años, es crucial que los niños pequeños formen vínculos con padres y cuidadores. La calidad de estos vínculos es fundamental y se basa en la receptividad de los cuidadores respecto a las necesidades de los niños. Los vínculos seguros con una variedad de adultos, incluidos padres, cuidadores y maestros, mejoran la capacidad de los niños para manejar los retos emocionales que tendrán que afrontar inevitablemente en la vida (Niemiec y Ryan 2009; Deci y Ryan 1985). En el caso de algunos niños y familias, la mejor opción puede ser cuidar a sus hijos en casa durante los primeros meses y años de vida. Como opción alternativa, las familias pueden optar por dejar a sus hijos con un pariente cercano o un amigo.

*Las políticas públicas deberían garantizar que las familias tengan opciones disponibles para mantener a sus hijos seguros y bien cuidados y que los padres puedan tener empleos productivos*

**Los beneficios potenciales del cuidado de niños pequeños depende de la calidad del entorno de cuidado en el que interactúen (ya sea un entorno familiar o un entorno de cuidado infantil).** Para las familias que pueden tener más opciones sobre si uno de los padres vuelve o no al trabajo (y bajo qué condiciones), existen ventajas y desventajas concernientes al costo, la calidad del cuidado y qué funcionará mejor en beneficio de los niños. Algunas investigaciones de países de ingresos altos sugieren que para las familias que pueden ofrecer entornos altamente estimulantes y saludables en el hogar, esta sería una mejor opción, pero esto depende de la calidad de los servicios de cuidado infantil disponibles y qué resultados se miden.<sup>9</sup> Sin embargo, para los niños cuyo ambiente en casa podría no ser seguro o estimulante, el cuidado infantil de calidad puede ser transformador y ofrece una increíble oportunidad de políticas públicas: varios estudios de países de ingresos altos, incluidos Estados Unidos, Noruega, Alemania e Italia, han señalado que la provisión de cuidado infantil, incluso para niños muy pequeños, ha tenido impactos positivos significativos en el caso de familias desfavorecidas cuando ha sido de buena calidad.<sup>10</sup> Por ejemplo, el proyecto Abecedarian en Estados Unidos, demostró impactos positivos sobre: desarrollo

cognitivo a partir de los 18 meses; logros en lectura y matemáticas a lo largo de la etapa escolar; tasas de graduación de la universidad; y toma de decisiones sociales y de salud, así como una incidencia más baja de conducta delictiva en la edad adulta (Sparling y Meunier 2019). Se requiere mayor investigación para entender mejor las ventajas y desventajas y bajo qué circunstancias los servicios de cuidado infantil son más apropiados (ver la agenda de investigación sugerida en la Sección 4); asimismo, se necesita sensibilidad con respecto a la agenda de investigación y políticas para entender mejor y respetar las necesidades de las familias, alternativas y situaciones. Para todas las familias, la calidad del cuidado infantil es crucial –si el cuidado es de baja calidad, se pone en riesgo el desarrollo del niño (ver los contenidos sobre calidad en la Sección 2 para mayores detalles).

**Para muchas familias no existe ninguna opción real.** Las familias necesitan los ingresos generados por padres

<sup>9</sup> Ver por ejemplo Fort, Ichino y Zanella (2017), Baker, Gruber y Milligan (2019), y Corazzini, Meschi y Pavese (2020).

<sup>10</sup> Ver por ejemplo Felfe y Lalive (2014) para Alemania; Drange y Havnes (2015) para Noruega; Del Boca, Pronzato y Sorrenti (2015) y Corazzini, Meschi y Pavese (2020) para Italia; Sparling y Meunier (2019) para el proyecto Abecedarian y Mathematica Policy Research (2002) para Early Head Start en Estados Unidos.

que trabajan, y cuando los padres se van a trabajar, muchos niños terminan quedándose en condiciones poco seguras, acompañando a menudo a sus madres al trabajo o quedándose con un hermano (ONU Mujeres 2015). Para las familias de ingresos bajos, encontrar una opción de cuidado infantil disponible y que sea asequible –pero que sea de calidad adecuada para garantizar al menos la seguridad del niño– puede ser imposible.

**Todas las familias necesitan tener opciones reales disponibles y poder actuar en función de sus preferencias libremente.** Todas las familias deben poder evaluar y responder por sí mismas las preguntas aquí formuladas. Las políticas públicas no deberían intentar responder estas preguntas en lugar de las familias; el financiamiento público y las políticas deberían garantizar que las familias tengan opciones válidas para mantener a sus hijos seguros y bien cuidados y que los padres puedan desempeñar trabajos productivos. Las políticas y programas diseñados con los objetivos conjuntos de promover el trabajo entre las mujeres y el desarrollo infantil pueden resultar en enfoques más alineados (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016), y si los gobiernos pueden garantizar la calidad al mismo tiempo que la asequibilidad de los servicios para padres que trabajan, podrán mitigar posibles tensiones entre el desarrollo infantil y el empleo (Berlinski et al. 2020). Las estructuras familiares son diversas. Con el aumento de las familias monoparentales, familias donde ambos padres trabajan, migración interna y otras tendencias, la necesidad de cuidado infantil continuará incrementándose a nivel global y los esfuerzos de los gobiernos en apoyo de los ciudadanos deben reflejar sus necesidades, especialmente las de los ciudadanos más vulnerables.

## SECCIÓN 2:

# La magnitud del desafío de cuidado infantil

*En esta sección analizamos el nivel de acceso al cuidado infantil actualmente, arreglos alternativos de cuidado infantil y barreras para aprovechar el cuidado infantil y cosechar los beneficios asociados. También proporcionamos estimados sobre la necesidad de cuidado infantil a nivel global, la oferta actual y la brecha entre ambas. Calculamos que más del 40% de niños (casi 350 millones) por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria a nivel mundial necesita cuidado infantil, pero no puede acceder a este servicio. La ampliación del cuidado infantil para cerrar la brecha global en términos de acceso podría generar 43 millones de nuevos puestos de trabajo.*

### ■ **Muy pocas familias tienen acceso al cuidado infantil, particularmente las familias de ingresos bajos y aquellas con hijos por debajo de los 3 años.**

Las necesidades de cuidado infantil se están incrementando en la mayoría de países y es probable que esto continúe así. El aumento de hogares monoparentales (que tienden a estar encabezados por mujeres) y el ingreso de más mujeres a la fuerza laboral contribuirá con el crecimiento de la demanda de cuidado infantil a nivel global, mientras que el incremento de la migración rural-urbana significa que cada vez más familias son separadas de los sistemas de apoyo de su familia extendida tradicional que podrían proveer algún tipo de cuidado infantil (Hein y Cassirer 2010). Este desafío de cuidado infantil afecta a familias de todos los niveles, en casi todos los países y tanto en contextos urbanos como rurales.

En el caso de familias de países de ingresos bajos, la información es escasa, pero indica acceso al cuidado infantil extremadamente limitado (Hein y Cassirer 2010; CFI 2017; Samman et al. 2016). Una encuesta realizada en 31 países en desarrollo reveló que solo el 4% de mujeres empleadas utilizaba la prestación de servicios de cuidado infantil o guardería organizada (ONU Mujeres 2015). Los 740 millones de mujeres que trabajan en la economía informal a nivel global (OIT 2018d) tienen a menudo menos opciones de cuidado infantil a su disposición (Samman et al. 2016) y la necesidad es enorme en los hogares pobres, especialmente en asentamientos urbanos informales. Un estudio en Dhaka, Bangladesh, por ejemplo, halló que había cuatro veces más de posibilidades que los hogares en barrios marginales necesitaran servicios de cuidado infantil que los hogares que no estaban en barrios marginales (Elsey et al. 2019).

En el caso de familias con niños por debajo de los 3 años, el desafío del cuidado infantil es particularmente serio. Incluso en países de ingresos medios y altos, con políticas más sólidas y mejor provisión de educación de la primera infancia y desarrollo de la primera infancia en general, el cuidado infantil para niños por debajo de los 3 años suele ser ignorado por las políticas de gobierno. Solo un grupo (sobre todo de ingresos altos) de países, incluidos Suecia, Dinamarca y Francia, ofrece una amplia disponibilidad de servicios públicos de cuidado infantil para niños por debajo de los 3 años. Algunos países tienen sólidas políticas, pero la cobertura sigue

siendo baja y las listas de espera suelen ser largas. Por ejemplo, en Brasil, una serie de compromisos de política en relación a los servicios públicos de cuidado infantil y demanda de los padres han llevado a aumentos recientes de matrícula; sin embargo, investigaciones recientes en Río de Janeiro y Sao Paulo muestran que la demanda de estos servicios supera la oferta, y existen largas listas de espera y sistemas de sorteo en asignación de servicios (Sanfelice 2018; Attanasio et al. 2017). De igual modo, un estudio del Banco Mundial centrado en el cuidado infantil en la región de Europa del Este y Asia Central, halló que casi dos tercios de los proveedores de servicio no aceptan nuevos niños de inmediato, colocando a más de la mitad de las familias en listas de espera (Banco Mundial 2015b). En la Unión Europea (UE), la matrícula de niños por debajo de los 3 años es de 33%: una encuesta reciente realizada en la UE halló que el 20% de las mujeres que no estaban trabajando, o que trabajaban pocas horas, señaló la falta de cuidado infantil como la razón principal de su situación laboral (Comisión Europea 2018).

**En el caso de niños entre los 3 años y la edad de entrar a la escuela, los gobiernos están aumentando el acceso a la educación preescolar, que puede suplir las funciones de cuidado infantil.** En respuesta a la evidencia del impacto en el desarrollo infantil y de la creciente demanda por parte de los padres, la matrícula en programas preescolares ha ido en aumento constante a nivel global, misma que se ha incrementado drásticamente en los últimos 20 años, de 34% en 2000 a 47% en 2010 y 62% actualmente. A pesar de esta mejora, casi el 40% de los niños de todo el mundo sigue sin poder ser matriculado en estos programas, y en países de ingresos bajos, el porcentaje de niños no matriculados alcanza el 80%.<sup>11</sup>

**La demanda de cuidado infantil y aprendizaje temprano por parte de los padres se refleja en, y contribuye al, exceso de matrícula en los primeros grados de la escuela primaria.** En casi 40 países de todo el mundo las tasas de matrícula para primer grado superan en 30% o más a la población de niños en el grado correspondiente a su edad, siendo una de las causas principales niños matriculados en el primer año sin tener edad suficiente (Crouch et al. 2019). Las familias están optando por matricular a sus hijos en la escuela primaria antes, probablemente debido a la falta de una educación preescolar de costo asequible u otras opciones de cuidado infantil. Una reciente encuesta domiciliar realizada en Uganda indicó que el 29% de padres enviaba a sus hijos a la escuela primaria antes de la edad de ingreso oficial porque era gratis (a diferencia de la escuela preescolar), a pesar de que la mayoría sabía que sus hijos podían repetir el primer grado (Weatherholt et al. 2019). En Etiopía, a pesar de que el gobierno estableció una clase inicial para niños de 6 años, en la práctica, la mayoría de estudiantes matriculados tenía entre 3 y 5 años porque los padres, especialmente en las áreas rurales, están utilizando los programas preescolares para suplir en parte una necesidad de cuidado infantil (ELP ELSR 2018).

**El sector no estatal (incluidos modelos basados en la comunidad) juega un papel importante en la provisión de cuidado infantil y educación preescolar, pero el mercado está poco desarrollado en la mayoría de los países.** Dado que muchos gobiernos no cuentan con recursos financieros necesarios para financiar la cobertura universal y la capacidad para prestar servicios, el sector no estatal (incluidos modelos basados en la comunidad) juega un papel crucial en ampliar el acceso a la educación preescolar y al cuidado infantil. La prestación del sector no estatal incluye centros de cuidado infantil establecidos por personas y organizaciones (tanto con fines como sin fines de lucro), cadenas de proveedores privados, proveedores de ONG, proveedores de base religiosa, modelos basados en la comunidad o de cooperación, y atención basada en el hogar (generalmente establecida por mujeres en sus hogares para la atención de un número pequeño de niños). La prestación no estatal representa ahora alrededor del 30% de la provisión de educación preescolar a nivel global y ha aumentado en la última década, tanto en el número total como en porcentaje del total de matrículas (UIS). Muchos grupos comunitarios y ONG están liderando los esfuerzos para cubrir la brecha de provisión, particularmente en el caso de familias vulnerables en zonas de difícil acceso. Sin embargo, el alcance es a menudo limitado y es posible que la provisión no sea económicamente viable.

*Los programas preescolares pueden satisfacer la necesidad de cuidado infantil para algunas familias, pero a nivel mundial solo el 62% de los niños está matriculado y en países de ingresos bajos el porcentaje es únicamente de 20%.*

<sup>11</sup> Información de UNESCO UIS <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRE.ENRR> accedido en diciembre 2020.

**En las áreas urbanas de algunos países, la matrícula en educación preescolar privada (a menudo proveedores comerciales con costos bajos) es sustancialmente más alta que en educación preescolar pública.** En India, por ejemplo, un estudio de 4,300 padres en ocho ciudades calculó que, en algunas zonas, hasta el 90% de los niños que asistían a algún tipo de programa preescolar estaba matriculado en escuelas privadas (FSG, 2015). En el caso de niños por debajo de los 3 años, las opciones de cuidado infantil son muy limitadas en la mayoría de países de ingresos bajos y medios, y la provisión disponible es informal y no está reglamentada. En Sudáfrica, alrededor del 40% de los niños de 0 a 4 años cuenta con cuidado infantil formal (República de Sudáfrica 2018), y el sector privado es el principal proveedor. El Departamento de Desarrollo Social ha alentado a los operadores privados a atender a familias vulnerables ofreciendo un subsidio para niños entre los 0 y 4 años, cuyas familias hayan demostrado ingresos insuficientes. A 2018, el subsidio llegó a 700,000 niños (menos de un tercio de los matriculados), pero en base al perfil de ingreso de las familias, muchos más niños deberían ser elegibles (BRIDGE et al. 2020). El alcance limitado de los subsidios se debe, en parte, a un presupuesto insuficiente y, en parte, a que muchos operadores no están registrados –debido a que los requisitos de registro son a veces poco realistas– y, por lo tanto, no son elegibles para el subsidio (Giese y Budlender 2011).

**La provisión de cuidado infantil inadecuado suele obligar a las mujeres a llevar a sus hijos al trabajo o a dejarlos al cuidado de otro niño.** Varios estudios, incluyendo uno realizado por ONU Mujeres (2015) y Heymann (2007), han analizado información de encuestas realizadas a mujeres en varios países y señalan el uso generalizado de arreglos de cuidado infantil inadecuados y a menudo poco seguros.<sup>12</sup> En la encuesta de ONU Mujeres (2015), 39% de las mujeres empleadas indicó tener que ocuparse de sus hijos en el trabajo. Los niños se encuentran a menudo en condiciones poco seguras (Heymann 2007). Tener que llevar a los niños al trabajo puede obligar a las mujeres a aceptar empleos en el sector informal o a cambiar incluso a trabajos más flexibles, con salarios más bajos dentro del sector informal (Alfers 2016).

**Más preocupante aún resulta el alto número de mujeres empleadas que se ven obligadas a dejar a sus hijos bajo el cuidado de otro niño.** En el estudio de ONU Mujeres, 12% de las mujeres empleadas tenía que dejar a sus hijos al cuidado de otro niño (alcanzando 18% entre las mujeres más pobres). Un estudio de Heymann (2007) halló que en todos los países donde se realizaron entrevistas, entre el 10% y el 40% de las familias había dejado a un niño pequeño solo en casa.<sup>13</sup> Esto coloca a los niños en riesgo: en dos de cada tres familias donde los padres tuvieron que dejar a sus hijos solos en casa o con un niño que no recibe ningún pago, los niños habían sufrido algún accidente u otro tipo de emergencia (Heymann 2007). En 53 países de ingresos bajos y medios, 20% de los niños por debajo de los 5 años se quedaban solos en casa o bajo el cuidado de un hermano con menos de 10 años durante al menos una hora en algún momento de la semana (Samman et al. 2016). En los países de ingresos bajos de la encuesta, la cifra es de 46%, y en algunas zonas de Etiopía más del 50% de niñas entre los 5 y 8 años que viven en zonas rurales provee dichos cuidados diariamente.

**Aprovechar a los abuelos y a otros miembros de la familia para el cuidado infantil sigue siendo una opción para algunas familias (cuando existe), si bien esta no es siempre una estrategia segura o deseable.** En el contexto de la pandemia COVID-19, por ejemplo, los abuelos han sido descartados como opción de cuidado infantil en muchas familias, debido a su condición vulnerable y a la necesidad de distanciamiento social. Si bien recurrir a los abuelos para el cuidado infantil puede ser una buena opción en el caso de algunas familias, es posible que no siempre resulte apropiado. Algunos miembros mayores de la familia también podrían necesitar cuidado o empleo ellos mismos. En muchos países de ingresos bajos y medios, la falta de planes de pensión (así como personas más saludables y que viven más tiempo) significa que los abuelos deben continuar a menudo trabajando y, por lo tanto, podrían tener las mismas limitaciones que los padres que trabajan y verse obligados, por ejemplo, a cuidar a sus nietos mientras trabajan (ONU Mujeres 2019). Evidencia de China y Sudáfrica sugiere que contar con una pensión aumenta las probabilidades de que los abuelos (pero sobre todo las abuelas) puedan ocuparse del cuidado de un nieto (ONU Mujeres 2019).

---





<sup>12</sup> El documento de ONU Mujeres (2015) incluía información de 31 países en desarrollo sobre el uso de servicios de cuidado infantil. En Heymann (2007), la información de encuestas de 55,000 personas en todo el mundo se combinó con más de 1,000 entrevistas de familias a profundidad e información a nivel de políticas en más de 160 países.

<sup>13</sup> Se realizaron entrevistas a profundidad a más de 1,000 padres, proveedores de cuidado infantil, profesores y proveedores de salud en América del Norte, América Latina, África, Asia y Europa.



■ **Incluso si el cuidado infantil está disponible, existen desafíos adicionales que limitan la aceptación del servicio y reducen los beneficios potenciales, incluyendo: altos costos, mala calidad, falta de comodidad y normas culturales.**

Existen numerosos desafíos por el lado de la oferta y la demanda en el mercado de cuidado infantil y aprendizaje temprano que también pueden actuar como barreras de aceptación y reducir la calidad de la prestación; nos centraremos específicamente en cuatro:

-  **ALTO COSTO:** Cel cuidado infantil debe ser de costo asequible para los padres; muchos padres luchan para acceder a estos servicios, pero debido a los altos costos operativos, muchos proveedores no pueden ofrecer servicios a un precio suficientemente bajo para las familias.
-  **MALA CALIDAD:** la calidad es crucial para obtener resultados en términos de desarrollo infantil y para generar confianza entre los padres de que sus hijos estarán seguros y que el servicio es una inversión que vale la pena para el futuro de sus niños; en muchos lugares la calidad es inadecuada para garantizar la seguridad de los niños y no inspira confianza a los padres.
-  **SERVICIOS POCO CONVENIENTES:** para que el cuidado infantil resulte útil, la prestación debe estar alineada con las necesidades de los padres, incluyendo una ubicación conveniente y horas de funcionamiento que se ajusten al horario de trabajo de los padres.
-  **NORMAS CULTURALES:** lo que es aceptable suele ser influido por actitudes sociales más amplias. Las normas que se oponen a que los niños reciban cuidados fuera del círculo familiar limitan la aceptación del servicio de cuidado infantil en muchos contextos.

Estos desafíos se reflejan en las limitaciones, tanto por el lado de la demanda como de la oferta, como se resume en la Tabla 2.1

**TABLA 2.1 PRINCIPALES LIMITACIONES EN EL MERCADO LABORAL**

Temas por el lado de la oferta	Temas por el lado de la demanda
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los operadores no pueden entrar al mercado (en particular los que atienden a niños por debajo de los 3 años) debido a requisitos de registro poco claros y realistas, falta de reglamentación de acreditación y financiamiento limitado.</li> <li>• Los altos costos operativos y márgenes pequeños (sobre todo en el caso de servicios enfocados en niños pequeños debido a una proporción de cuidador requerido por cada niño más alta) hacen que los proveedores sean financieramente vulnerables.</li> <li>• La calidad suele ser deficiente debido a la falta de capacitación y apoyo para la fuerza laboral en el campo del cuidado infantil y aprendizaje temprano, falta de orientación sobre estándares de calidad y falta de financiamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los altos costos de los servicios actúan como una barrera para muchas familias, especialmente para aquellas con ingresos bajos.</li> <li>• La mala calidad repercute en la falta de confianza de los padres de que sus hijos estarán seguros o de que están recibiendo un buen servicio por el que están dispuestos a pagar.</li> <li>• Es posible que los padres no sepan qué significa buena calidad y exijan prácticas inapropiadas y/o no sean capaces de relacionarse con los proveedores para exigir una mejor calidad.</li> <li>• La ubicación inconveniente de los servicios y las horas de funcionamiento limitan la aceptación.</li> <li>• Las normas culturales y sociales que se oponen a que los niños reciban cuidados fuera del círculo familiar limitan la aceptación de estos servicios.</li> </ul>

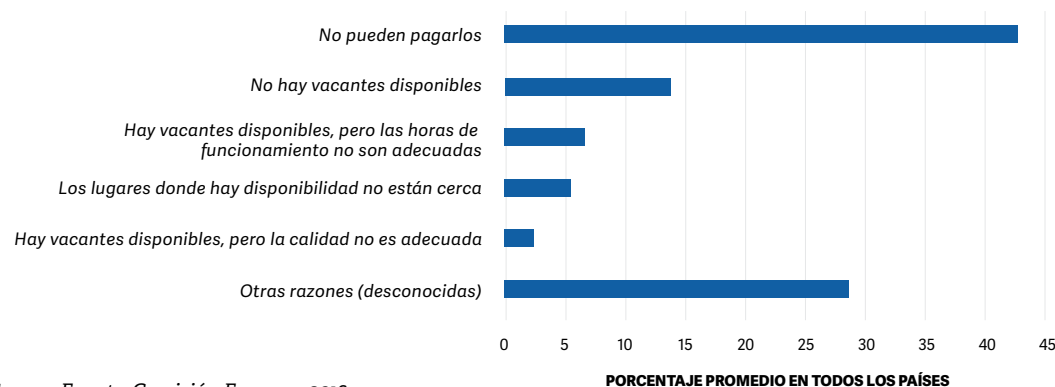
■ **El costo es mencionado con frecuencia como una de las mayores barreras para usar servicios de cuidado infantil**

Para las familias más pobres, las opciones de cuidado infantil de costo asequible son extremadamente limitadas. Esto afecta particularmente el cuidado infantil para niños por debajo de los 3 años, quienes tienen menos

provisión de servicios públicos gratuitos (en la mayoría de países que ofrecen provisión gratuita o con altos subsidios es a partir de los 3 años). Estudios de Mozambique, Liberia y Kenia revelaron que el costo era la limitación principal para usar servicios de cuidado infantil y eso desanimaba a los padres (Bhatkal 2014, Lokshin, Glinskaya y Garcia 2000). Para aquellos que usan estos servicios, los costos pueden representar un importante porcentaje del ingreso familiar. Por ejemplo, un estudio de Nairobi, Kenia, encontró que los padres destinaban un promedio de 12% del ingreso familiar al cuidado infantil (Bidwell and Watine 2014). En el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de México, que funcionó entre 2007 y 2019, las tarifas promedio equivalían al 22.5% del salario mínimo mensual (Gerhard y Staab 2010). A nivel global, el 58% de las mujeres que trabajan lo hace en el sector informal, y en países de ingresos bajos, esta cifra puede llegar al 92% (Bonnet, Vanek y Chen 2019). La naturaleza del trabajo informal implica a menudo salarios bajos e irregulares, lo que hace más difícil aún que las familias puedan pagar los servicios de cuidado infantil (Moussié 2020). En el Recuadro 2.1 se ofrecen mayores detalles sobre costos.

**El costo también es un problema en los países de ingresos altos, y las tasas de matrícula son significativamente más bajas entre las familias pobres.** En un estudio de 2016 realizado en países de la UE, más del 40% de hogares señaló que tenían algunas dificultades para cubrir el costo de los servicios de cuidado infantil (Figura 2.1), y en 30 de 33 países se mencionó el costo como la barrera principal para usar los servicios de cuidado infantil (Comisión Europea 2016). El costo promedio de cuidado infantil para niños por debajo de los 3 años en los países de la OCDE equivale al 15% del ingreso familiar neto, pero esto varía de manera sustancial, oscilando entre 2.9% para familias monoparentales en Dinamarca y 33.7% para una familia promedio que percibe dos salarios en Reino Unido (OCDE 2016; Comisión Europea 2018)

**FIGURA 2.1 RAZONES PRINCIPALES MENCIONADAS DE NO HACER (MÁS) USO DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL EN LA UE (PORCENTAJE PROMEDIO EN TODOS LOS PAÍSES)**



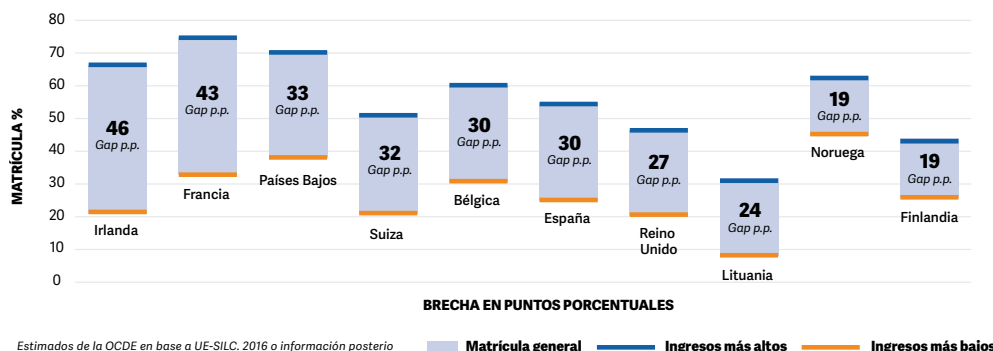
Source: Fuente: Comisión Europea, 2016.

**Las grandes desigualdades de acceso al cuidado infantil en función al ingreso familiar son generalizadas en la mayoría de los países.** En ocho países de la OCDE, se observa una diferencia de más de 20 puntos porcentuales en las tasas de matrícula de cuidado infantil entre los segmentos de la población con más y menos dinero (base de datos de la OCDE sobre las familias), alcanzando hasta 46 puntos porcentuales en Irlanda. Los 10 países de la OCDE con las brechas más grandes de matrícula entre las familias con los ingresos más altos y más bajos se muestran en la Figura 2.2. Este patrón se refleja en otras regiones también. En América Latina, el uso de servicios de cuidado infantil para niños entre los 0 y 5 años es sustancialmente más alto en los hogares más ricos; en Brasil, El Salvador y Honduras, el uso de servicios por quintil más rico es el doble que en el quintil más pobre (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

**A pesar de que el costo es una barrera, la relativamente alta proporción de familias dispuestas a pagar por servicios de cuidado infantil muestra que existe una alta demanda y que las soluciones con base en el mercado pueden ser una opción para muchas familias, pero estos servicios no llegarán a los más pobres.** A nivel global, la evidencia sugiere que las familias están dispuestas a pagar por servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano,

**FIGURA 2.2**

**BRECHA EN MATRÍCULA DE CUIDADO INFANTIL PARA NIÑOS POR DEBAJO DE LOS 3 AÑOS, ENTRE FAMILIAS EN EL TERCIL MÁS RICO Y EN EL TERCIL MÁS POBRE (INFORMACIÓN DE 10 PAÍSES DE LA OCDE CON LAS BRECHAS MÁS GRANDES)**



Source: Fuente: estimados de la OCDE, con base en información de la Comisión Europea (2016).

especialmente si creen que estos servicios son de calidad (ver el Recuadro 2.1 para más detalles). Sin embargo, en el caso de las familias más pobres, es probable que incluso los servicios a muy bajo costo estén fuera de su presupuesto. Muchas familias en la población de menores ingresos trabajan en el sector informal, con ingresos que no son solo bajos, sino irregulares. Por ejemplo, los trabajadores agrícolas en India señalaron que no podían hacer frente a los servicios de cuidado infantil de bajo costo ofrecidos por la Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA), que era R150 al mes, aproximadamente a US\$2 (Alfers 2016). También es posible que haya una desconexión entre la disposición de los padres a pagar, en teoría, y su capacidad de pagar en la práctica. Por ejemplo, en Bangladesh, una encuesta realizada en 2017 señaló que el 96% de padres estaría dispuesto a pagar un promedio de tk224 (~\$2.50) mensual por servicios de cuidado infantil, pero cuando se les cobró tk100 mensual (~\$1.20), los padres no pudieron pagar y se tuvo que retirar a muchos niños de este servicio (Elsey et al. 2019).

**RECUADRO 2.1 ¿CUÁNTO ESTÁN DISPUESTOS A PAGAR LOS PADRES POR SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL?**

Ejemplos de Ghana, México, Nigeria, Kenia, Sudáfrica y Tailandia muestran que algunas familias de ingresos bajos están dispuestas a pagar un alto porcentaje de sus ingresos por servicios de cuidado infantil. Si bien esto indica que existe demanda, también sugiere que es muy probable que las familias más pobres necesiten acceder a servicios gratuitos o altamente subsidiados.

- En México, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que funcionó entre 2007 y 2019, tenía como población objetivo a familias de ingresos bajos. Si bien se encontraba altamente subsidiado, los aportes de los padres representaban un promedio de 35% de los costos operativos (Gerhard y Staab 2010). Al no estar reguladas, las cuotas variaban sustancialmente entre uno y otro centro de cuidado infantil y aun entre los niños de un mismo centro (Diaz y Rodríguez-Chamussy 2016). El aporte promedio de los padres equivalía a 22.5% del sueldo mínimo mensual (Gerhard y Staab 2010), pero podía disminuir hasta un 2% en el caso de los aportes más bajos de los padres (Calderón 2014).
- Un estudio realizado por IPA/UBS Optimus en barrios pobres en cuatro ciudades de África (Johannesburgo, Accra, Lagos y Nairobi) reveló una tendencia que indicaba que hasta los padres de recursos más bajos pagaban por la educación preescolar (Bidwell y Watine 2014). En Mukuru, un barrio de ingresos bajos en Nairobi, más del 80% de los niños de 4 a 5 años asistía a preescolar, 94% de ellos estaban matriculados en centros preescolares privados de bajo costo. Aun en el caso de niños de hogares ubicados en los quintiles más pobres, los índices de participación eran de más del 70%, con costos promedio de US\$18 por mes (12% de los ingresos reportados por los hogares) (Bidwell y Watine 2014). En este estudio, la cantidad promedio de tiempo que pasaban los niños en los centros preescolares era de 35 horas por semana, lo que indica que los centros preescolares cumplían funciones de cuidado infantil.

**Muchos proveedores privados luchan para ingresar al mercado y brindar servicios a un precio asequible a las familias pobres.** Entre los factores que contribuyen a los altos costos del servicio figuran la baja proporción personal disponible por el número de niños matriculados (especialmente en el caso de los niños más pequeños), lo cual incrementa los costos por concepto de personal; la oferta de alimentos, que es particularmente importante para el crecimiento de los niños y para atraer a los padres; y los altos costos vinculados con la puesta en marcha de estos emprendimientos debido a la existencia de requisitos no realistas para obtener licencias en algunos países. El acceso al crédito muy limitado también restringe el ingreso de los proveedores al mercado. Estos factores pueden crear dificultades para que los proveedores operen con un punto de precio razonable y brinden un servicio de buena calidad para las familias de ingresos bajos.

**Los ajustados márgenes operativos hacen que los operadores sean financieramente vulnerables.** Los proveedores de cuidado infantil dependen en gran medida de las cuotas que pagan los padres para cubrir las pérdidas, y por lo general operan con márgenes muy ajustados. Sin embargo, los pagos, especialmente en las comunidades más pobres, pueden ser inconsistentes y las ganancias de los proveedores son muy sensibles a los impactos económicos más generales que afectan el ingreso familiar (BRIDGE et al. 2020). El COVID-19 ha expuesto la vulnerabilidad financiera del sector de cuidado infantil: encuestas recientes en Sudáfrica y Estados Unidos encontraron que muchos proveedores temen no ser capaces de reabrir los centros de cuidado infantil. En Estados Unidos, el 63% de los operadores de cuidado infantil encuestados indicó que no podrían sobrevivir si cerraban por un mes sin apoyo público; y un 17% de los operadores expresó incluso que no podrían sobrevivir un cierre, sin importar la cantidad de tiempo (NAEYC 2020). En Sudáfrica, 68% de los operadores encuestados estaban preocupados de no poder reabrir, lo que podría significar entre 20,000 y 30,000 operadores de desarrollo de la primera infancia en riesgo, al igual que los empleos de entre 118,000 y 175,000 personas que trabajan en este sector (BRIDGE et al. 2020).

**La mayoría de gobiernos no está asignando financiación suficiente para el cuidado infantil, lo que puede resultar en que la carga financiera recaiga sobre las familias.** La OCDE ha sugerido un objetivo de gasto público del 1% del PIB para cuidado infantil y aprendizaje temprano (OCDE 2006a). La Figura 2.3 presenta los niveles de financiamiento para cuidado infantil y aprendizaje temprano en todos los países de la OCDE. Se observa una variación sustancial en los niveles de financiamiento entre estos países, donde puede encontrarse porcentajes tan bajos como 0.1% del PIB en Turquía hasta más altos, como 1.8% en Islandia (base de datos de la OCDE sobre las Familias<sup>14</sup>). El promedio de la OCDE actualmente es de 0.7%, de los cuales más de dos tercios están asignados a servicios para niños menores de 3 años (base de datos de la OCDE sobre las Familias)<sup>15</sup>. Solo unos cuantos países, incluidos Noruega, Islandia, Australia y Francia han logrado un mayor equilibrio entre los gastos para niños pequeños (menores de 3 años) y los niños en edad preescolar (mayores de 3 años). La Figura 2.4 presenta un análisis de la relación entre gasto público en cuidado infantil y aprendizaje temprano (como porcentaje del PIB) y las tasas de matrícula, con el análisis separado por grupos de edad. El análisis muestra que los países que asignaron una mayor proporción del gasto al cuidado infantil y aprendizaje temprano tienden a tener tasas de matrícula más altas. Cuando el análisis se amplía para controlar otros factores (incluidos el PIB per cápita, duración de la licencia por maternidad, participación de las mujeres en la fuerza laboral y tasas de empleo de las madres), los hallazgos son estadísticamente más significativos para los niños en edad preescolar, mas no para los niños menores de 3 años.

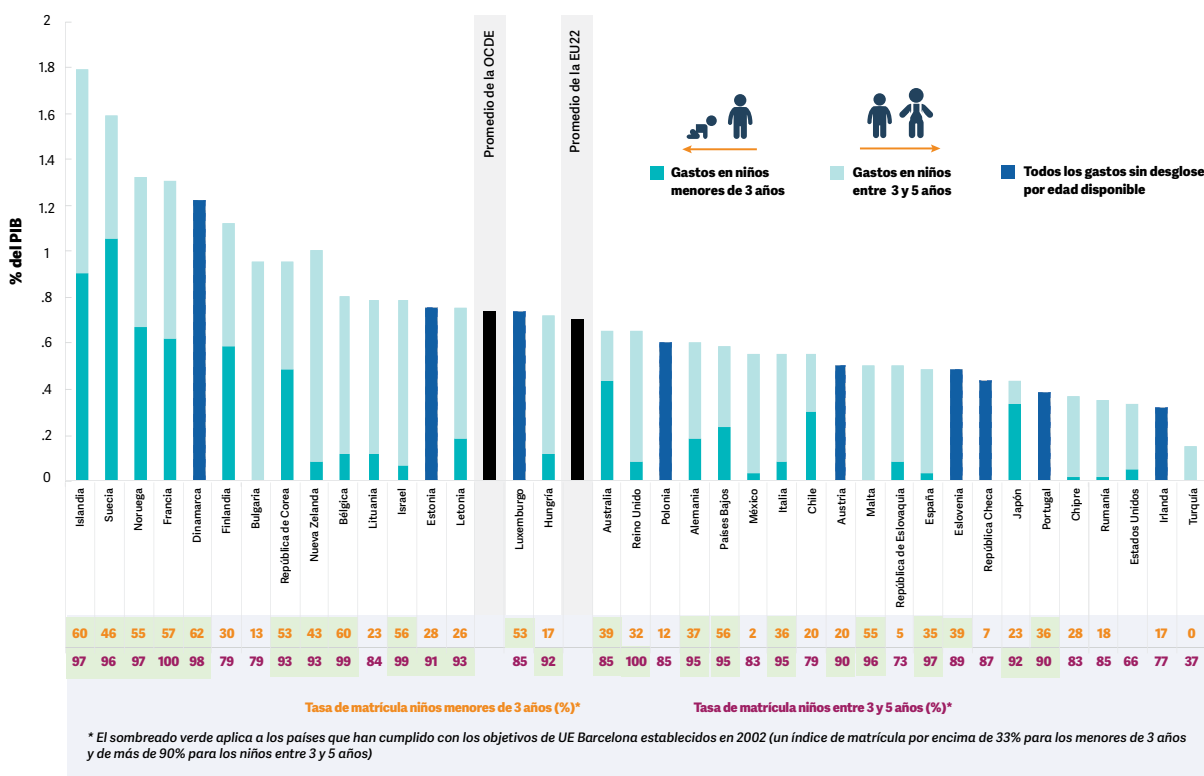
## ■ La mala calidad de los servicios de cuidado infantil afecta los resultados de desarrollo infantil y la aceptación en los servicios.

**La calidad del cuidado infantil es un tema crítico para garantizar que los niños estén en entornos seguros y estimulantes que produzcan beneficios** (OCDE 2018; Rao 2010; Malmberg et al. 2011; Richter y Samuels 2018). En los peores casos, los niños podrían estar en ambientes inseguros y expuestos a riesgos. Muchos más niños, sin

<sup>14</sup> Falta información sobre muchos países, pero de manera indicativa, existe una cantidad de países de ingresos bajos y medios que destinan tan solo el 0.1% o menos de su PIB en educación preescolar. Entre estos se incluye a Burkina Faso, Etiopía, Irán, Jordania, Namibia, Nepal, Ruanda Sudáfrica y Zambia. Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Gasto gubernamental en educación preescolar como porcentaje del PIB (se accedió a los últimos estimados, entre 2015 y 2019, en setiembre de 2020).

<sup>15</sup> Si bien en la información más reciente de 2015 el gasto público en cuidado infantil y aprendizaje temprano no está desagregado por grupos de edades para el promedio de la OCDE, en la información de 2013 el gasto público promedio de la OCDE en cuidado infantil y aprendizaje temprano era de 0.8% del PIB, del cual 0.2% era asignado a servicios para niños menores de 3 años y 0.6% era asignado a niños mayores de 3 años (OCDE 2017).

**FIGURA 2.3 GASTO PÚBLICO EN CUIDADO INFANTIL Y APRENDIZAJE TEMPRANO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES DE LA OCDE (2015)**



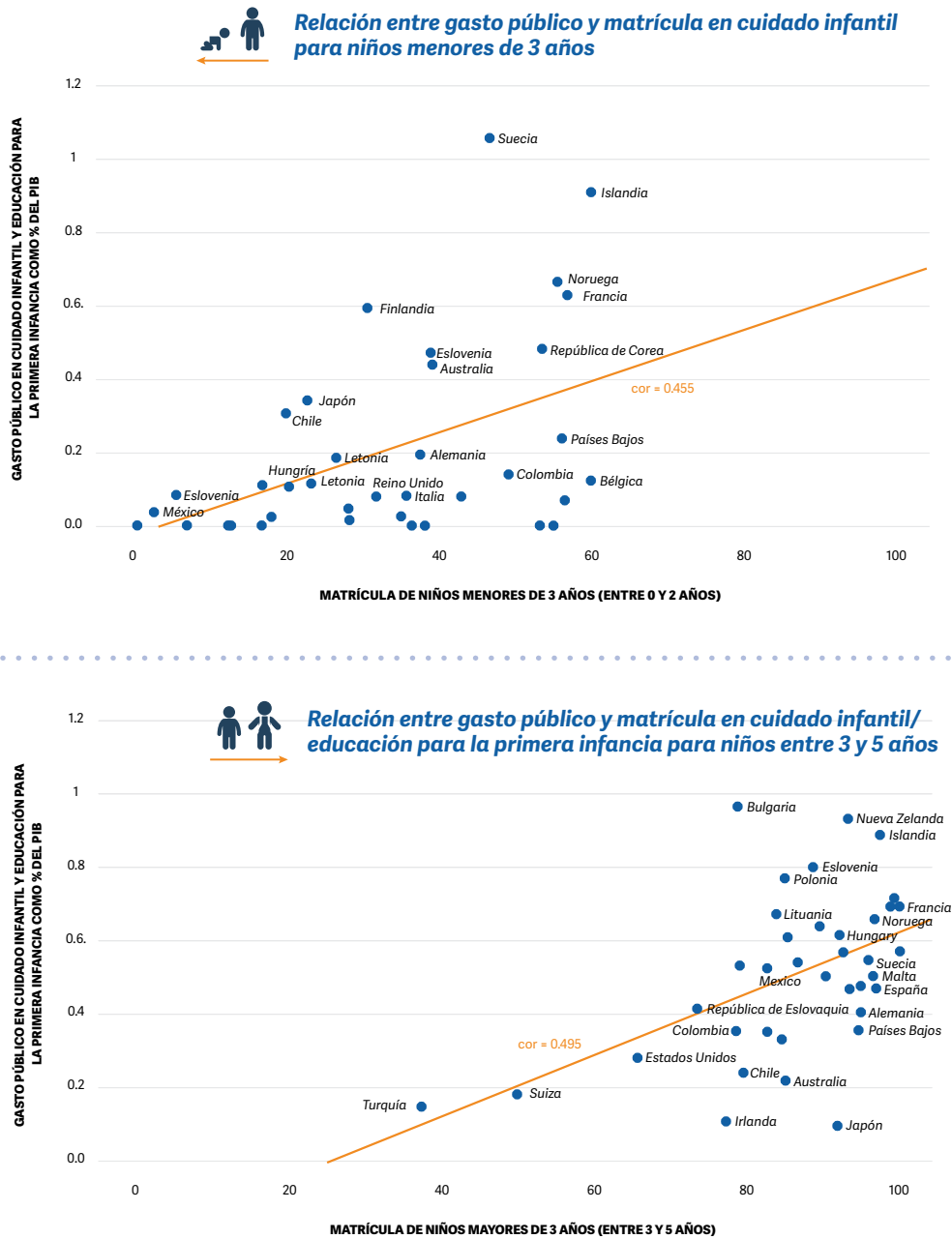
Fuente: Toda la información proviene de la base de datos de la OCDE sobre las Familias (PF3.1 y PF3.2): la información de gasto público es de 2015 o la más reciente disponible y la información de matrícula es de 2016 o la más reciente disponible. Otras fuentes pueden llegar a cálculos ligeramente diferentes.

embargo, podrían encontrarse en entornos de baja calidad que no produzcan beneficio alguno o que incluso podrían tener efectos negativos para su desarrollo y aprendizaje (Britto, Yoshikawa y Boller 2011; Howes et al. 2008). Existe una variabilidad sustancial en la calidad de la implementación de los servicios de cuidado infantil, incluso entre programas bastante bien respetados (Bernal y Fernández 2012). La provisión de mala calidad es un desafío serio para muchos países, en los cuales la regulación, normas de calidad y sistemas de garantía de calidad son inexistentes o ineficientes. La falta de regulación en algunos países y la falta de cumplimiento en otros ha conducido a la proliferación de centros de cuidado infantil sin licencias, particularmente en zonas urbanas. Muchos de estos proveedores están satisfaciendo necesidades cruciales para la comunidad y realizan una labor admirable, pero sin la garantía de calidad adecuada es posible que los niños no se encuentren en entornos seguros o que promuevan su desarrollo.

**La mayoría de países no cuenta con normas de calidad sólidas, especialmente para niños entre 0 y 3 años.** Encuestas recientes confirman que existen normas de calidad en la mayoría de países de ingresos altos y medios altos (Anderson et al. 2017). Una serie de países de ingresos bajos y medios también ha adoptado normas de calidad a nivel nacional, sin embargo, para muchos de estos países las normas solo son aplicables en el caso de los niños en edad preescolar y muy pocos cuentan con normas para niños entre 0 y 3 años. También se observan variaciones y desconexiones en cuanto al tipo de provisión cubierta por la regulación y las normas de calidad. No siempre se incluye la provisión privada y es posible que la orientación esté más enfocada en, o detallada hacia la provisión de atención basada en centros que basada en el hogar. Algunos países cuentan con varios conjuntos de normas desarrolladas por distintos ministerios (por ejemplo, en Turquía y México). Las regulaciones para el cuidado infantil pueden también estar desperdigadas en diversos documentos de políticas gubernamentales o leyes (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

**FIGURA 2.4**

**RELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y MATRÍCULA EN CUIDADO INFANTIL/EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN TODOS LOS PAÍSES DE LA OCDE**



Fuente: Análisis de las autoras, usando información de la base de datos de la OCDE sobre las Familias (PF3.1 y PF3.2): la información sobre gasto público es de 2015 o la más reciente disponible y la información sobre matrícula es de 2016 o la más reciente disponible. Se realizó un control por los siguientes factores y por cada uno hemos elaborado una lista con la fuente de información entre paréntesis: tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral (OIT), duración de la licencia por maternidad (base de datos de la OCDE sobre las Familias), tasas de empleo de las madres (base de datos de la OCDE sobre las Familias) y PIB per cápita (información de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de información de Cuentas Nacionales de la OCDE). Los países han sido etiquetados cuando el espacio lo permitía.

Nota: Las correlaciones que se muestran aquí son estadísticamente significativas para niños entre 0 y 2 años y entre 3 y 5 años. Para los niños entre 0 y 2 años el coeficiente de correlación es de 0.455\*\* (valor-p = 0.004) y para los niños entre 3 y 5 años es de 0.495\*\* (valor-p = 0.0018). Entre las limitaciones que tiene este análisis figuran: (i) la inclusión de países de la OCDE únicamente, (ii) el ser datos transversales en lugar de información longitudinal y (iii) que es observacional en naturaleza, lo que limita la capacidad de determinar un vínculo causal.

**Aún en el caso de que las regulaciones y las normas de calidad estén bien desarrolladas, muchos países carecen de una implementación, monitoreo y cumplimiento efectivo de normas.** India es un ejemplo de país que ha desarrollado normas de una calidad decente a nivel nacional para niños entre 0 y 6 años, pero traducir esto en sistemas de monitoreo de alta calidad a nivel de estado sigue evolucionando y el progreso es dispar. En Jamaica, a pesar de que la Comisión de Primera Infancia tiene como fin realizar inspecciones dos veces al año, en realidad esto no es posible debido a la limitación de recursos y las altas tasas de matrícula (Banco Mundial 2013a). En Sudáfrica, una auditoría de 2013-14 a cerca de 18,000 centros de desarrollo de la primera infancia encontró que solo el 45% estaba registrado, el 11% estaba registrado pero con condiciones (necesitaban hacer mejoras) y 44% no estaba registrado; en el caso de aquellos que estaban registrados pero con condiciones, los temas más comunes consistían en la inadecuación de la infraestructura, el equipo, la capacidad del personal o la capacitación (República de Sudáfrica 2014). En algunas oportunidades, los estándares de infraestructura y de personal podrían resultar prácticamente imposibles de alcanzar para las pequeñas empresas y, además, podrían no ser los aspectos más importantes para garantizar entornos seguros y estimulantes. Existe el riesgo de que los gobiernos adopten enfoques únicamente punitivos en lugar de trabajar con los proveedores para incorporarlos en el sistema.

**Si la capacitación y las herramientas para inspectores son inadecuadas y si los líderes clave a nivel de escuela y comunidad, así como los padres, carecen de una buena comprensión acerca de la calidad, la efectividad del monitoreo se verá limitada en muchos países de ingresos bajos y medios.** De existir, por lo general las herramientas se enfocan más en el entorno físico e insumos materiales, y hay pocos ejemplos de países de ingresos bajos que tengan herramientas para monitorear de manera más holística elementos críticos de la calidad, especialmente a escala (Anderson et al. 2017). Muchos inspectores no cuentan con capacitación suficiente para evaluar y apoyar los servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano. Por lo general, las responsabilidades de los inspectores de educación se amplían para incluir servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano, pero es posible que no comprendan a qué se hace referencia con calidad en un entorno de cuidado infantil o preescolar en comparación con la escuela primaria (por ejemplo, en términos de ambientes de aprendizaje, pedagogía, interacciones y componentes más generales esenciales para el desarrollo de la primera infancia). Puede que este también sea el caso de otros grupos de interés importantes, tales como directores de escuela y padres. De hecho, un reto común en la provisión de aprendizaje temprano surge de los propios padres, quienes impulsan prácticas inadecuadas, como enfocarse demasiado en lo académico o el estilo de enseñanza en el aula, las tareas o uso limitado de lenguas maternas (Wolf, Aber, y Behrman 2018).

**Uno de los elementos más importantes para la calidad consiste en una fuerza laboral capaz, empática y calificada, pero en muchos países la fuerza laboral para el cuidado infantil y el aprendizaje temprano no tiene la capacitación suficiente y no cuenta con el apoyo necesario.** Existe una gran cantidad de bibliografía que asocia los beneficios de invertir en profesionales del cuidado infantil y aprendizaje temprano con los resultados del desarrollo infantil (por ejemplo, Wolf, Aber y Behrman 2018; Slot et al. 2015). Muchos países enfrentan una severa escasez de cuidadores y maestros capacitados, lo que contribuye a una provisión de baja calidad y a una restricción en la capacidad de avanzar. El trabajo con niños pequeños requiere de un conjunto único de conocimientos, capacidades y disposiciones profesionales y pedagógicos que dotan a los profesionales del cuidado infantil y aprendizaje temprano con la motivación y el impulso para brindar experiencias de cuidado y educativas de alta calidad (Rao 2020 de pronta publicación). Sin embargo, es posible que en ciertos contextos los educadores y cuidadores de la primera infancia sean percibidos como “niñeros” y no se considere necesaria su capacitación profesional. En otros contextos, los programas de capacitación son deplorablemente deficientes y carecen de contenido especializado para aquellas personas que trabajan con niños pequeños. Aun en los casos donde existen normas de cualificación (particularmente para la fuerza laboral preescolar), existen grandes variaciones y los países enfrentan retos sustanciales para desarrollar una fuerza laboral calificada. Según información proveniente de 20 países de ingresos bajos y medios, menos de la mitad de los maestros de preescolar cumple realmente con las normas de calidad a nivel nacional de sus países (Sun, Rao, y Pearson 2015). No se encuentra disponible información integral acerca de las cualificaciones para la fuerza laboral de cuidado infantil en general. Asimismo, si se pone énfasis únicamente en las cualificaciones, no se mejorará la calidad de la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano, debido a que la mayoría de países no brinda el apoyo adecuado para que estos profesionales mejoren su práctica. En la mayoría de países no existen normas claras sobre las competencias de los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano, el *coaching* y el

desarrollo profesional continuo son limitados y los caminos de la evolución profesional no resultan claros, lo que limita las oportunidades de mejora.<sup>16</sup>

## **RECUADRO 2.2 LA FUERZA LABORAL PARA EL CUIDADO INFANTIL Y APRENDIZAJE TEMPRANO**

La fuerza laboral para el cuidado infantil y aprendizaje temprano incluye a todos los profesionales necesarios para el cuidado y enseñanza de niños hasta la edad en que entran a la escuela primaria (por lo general, a los 6 años). Incluye a maestros, asistentes y cuidadores de educación preescolar, entre otros. Los perfiles de estos profesionales varían, dependiendo del tipo de provisión y regulación presente en un país determinado. Algunos países diferencian claramente entre profesionales para niños de entre 0 y 3 años y aquellos para niños entre 3 y 6 años. Otros países tienen los mismos requerimientos para todos los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano, especialmente cuando los servicios se ofrecen en un entorno integrado (OIT 2018b).

Si bien los perfiles específicos varían de un país a otro, en la mayoría de países de ingresos bajos y medios la fuerza laboral para el cuidado infantil y aprendizaje temprano está plagada por desafíos similares: escasez de profesionales, falta de capacitación, mala remuneración y alta rotación.

**La fuerza laboral para el cuidado infantil y aprendizaje temprano se enfrenta a mayores obstáculos debido a las malas condiciones laborales y bajos salarios.** La fuerza laboral para el cuidado infantil y aprendizaje temprano es uno de los grupos profesionales peores pagados. En la mayoría de países alrededor del mundo, el estatus, remuneración y beneficios de los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano son peores que aquellos de los maestros de primaria (OIT 2018b). A pesar del aumento en los requisitos de cualificación para ser maestros de educación preescolar (especialmente en países de la OCDE), los salarios siguen estando muy por debajo de los de otros trabajadores de educación superior (OCDE 2017). La mala compensación se vincula con el bajo valor y reconocimiento de la profesión, niveles muy altos de feminización e índices muy bajos de sindicalización (OIT 2018b). Esto, a su vez, contribuye con los bajos niveles de satisfacción laboral y las altas tasa de abandono, que comprometen la calidad y hacen que la inversión en capacitación sea aún más retadora. En muchos países, los profesionales responsables de niños entre los 0 y 3 años tienen peores condiciones laborales y compensaciones que aquellos que enseñan a niños en edad preescolar. Este no tiende a ser el caso, sin embargo, de los sistemas integrados, donde los requisitos de calificación en educación superior y la mejora en la compensación y las condiciones laborales son consistentes entre todo el personal.

**La baja calidad puede resultar en una baja aceptación de los servicios si los padres no confían en los proveedores o no ven valor en el servicio.** Aún en los casos donde el cuidado infantil se encuentra disponible y es asequible, existe evidencia que la provisión de cuidado infantil podría no conducir a un incremento en la participación de las mujeres en la fuerza laboral si el cuidado es de baja calidad, ya que muchos padres podrían no sentirse cómodos dejando a sus hijos en entornos que no les resulten atractivos o seguros. Como se mencionó anteriormente en esta sección, la relación entre la provisión de calidad y los resultados de desarrollo infantil están bien documentados. Si bien existe poca evidencia empírica sobre qué factores son más importantes para la mayoría de familias (aparte del costo), las encuestas e informes han indicado la importancia de la calidad para los padres (por ejemplo, Bouguen et al. 2013). En Tailandia, la baja calidad del cuidado infantil y el hecho de que los periódicos reportaran accidentes con niños y maltrato infantil desalentaron a los padres de matricular a los niños en estos servicios (Kusakabe 2006). Según un estudio realizado en Bangladesh, a los padres les tomó buen tiempo confiar en el proveedor de cuidado infantil y en desarrollar la suficiente confianza como para matricular a sus hijos (Elsey et al. 2019). Discusiones llevadas a cabo en grupos focales en América Latina (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016), así como entrevistas con trabajadores informales en Ghana, Sudáfrica, Brasil, Tailandia e India (Alfers 2016) recalcaron con frecuencia temas de calidad, particularmente en torno a la calidad de los cuidadores. En Uzbekistán, las percepciones de los padres en relación a la calidad influenciaron en las tasas de matrícula en educación preescolar y las regiones con maestros más calificados y con mejor infraestructura tuvieron tasas de matrícula significativamente mayores, mientras el resto se mantuvo invariable (Banco Mundial, 2013b).

<sup>16</sup> Sitio web de ISSA: <https://www.issa.nl/content/news-six-promising-practices-supporting-early-childhood-workforce>



En determinados contextos, los padres no siempre entienden de qué se trata una provisión de calidad, particularmente en términos pedagógicos y de plan curricular y podrían, involuntariamente, alentar prácticas inadecuadas. Los padres pueden presionar a los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano para desarrollar prácticas inadecuadas, como enfocarse demasiado en la parte académica del plan curricular o limitar el aprendizaje en base al juego o el uso de lenguas locales. Todo ello es importante para el desarrollo de las capacidades básicas en los primeros años (UNESCO 2015), pero podría no ser entendido cabalmente por los padres. Si bien este tema ha recibido relativamente poca atención, en India la FSG está conduciendo una serie de pilotos para comprometer a los padres en el aprendizaje en base a actividades y a cambiar las mentalidades en torno a lo que significa calidad en este contexto. Para garantizar que los padres sigan involucrándose con facilidad en el progreso de sus hijos, la FSG ha desarrollado un conjunto de marcadores de aprendizaje mediante actividades que los padres pueden realizar con sus hijos para entender su nivel de aprendizaje.

### ■ Los espacios y horarios de operación inconvenientes son barreras para la aceptación y uso de estos servicios

Gran parte de la provisión de cuidado infantil disponible no satisface las necesidades de los padres. Muchos países carecen de información sobre las preferencias de los padres y las barreras para el uso (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016). Los padres necesitan un cuidado infantil que sea de fácil acceso y que cubra las horas durante las cuales están trabajando. En zonas urbanas, ir al trabajo puede significar largos desplazamientos y el viaje adicional hacia el centro de cuidado infantil puede ser difícil y potencialmente inseguro (Alfers 2016). En zonas rurales, las opciones de transporte pueden ser aún más complicadas y hasta inexistentes. Para aquellos que trabajan en la economía informal, encontrar un espacio conveniente y seguro es particularmente retador. Resulta más complejo planificar los servicios de cuidado infantil en los mercados, en lugares cercanos a vertederos de desechos o en asentamientos urbanos informales, donde muchos de los trabajadores informales de ingresos más bajos viven y trabajan, en comparación con los servicios para las personas que trabajan en oficinas o plantaciones (Moussié 2020). Por ejemplo, en Ghana, solo hay siete centros de cuidado infantil para los 42 mercados de toda Accra (Boateng-Pobee, 2018). Los horarios de servicio también suponen un desafío. Los horarios estándares de los proveedores de cuidado infantil pueden ser problemáticos si las horas de trabajo de los padres son variables o no coinciden con las horas de trabajo convencionales (Hein y Cassirer 2010; Moussié 2020).

La provisión de servicios preescolares representa, por lo general, solo una solución parcial a las necesidades de cuidado infantil. Mientras gran parte de los servicios para niños menores de 3 años se proveen teniendo en mente a padres que trabajan y, por lo tanto, ofrecen programas de día completo, la mayoría de programas preescolares funciona de 3 a 4 horas al día durante el semestre y, por lo tanto, no satisfacen a cabalidad las necesidades de cuidado infantil que tienen los padres que trabajan. En Suecia, por ejemplo, los padres tienen derecho a 525 horas anuales, lo que equivale a medio día. La provisión de servicios públicos de preescolar en Chile consiste de 22 horas a la semana (OCDE 2015b). Los centros preescolares que ofrecen servicios más amplios son, por lo general, bastante utilizados por los padres que trabajan. Si bien en muchas encuestas los padres expresan que matriculan a sus hijos en centros preescolares para prepararlos para la escuela primaria, lo cierto es que las largas horas que algunos niños pasan en estos programas estaría sugiriendo que los centros preescolares estarían también cumpliendo funciones de cuidado infantil.

### ■ Ciertos aspectos comunitarios o culturales pueden afectar el uso de servicios de cuidado infantil y el empleo de las mujeres.

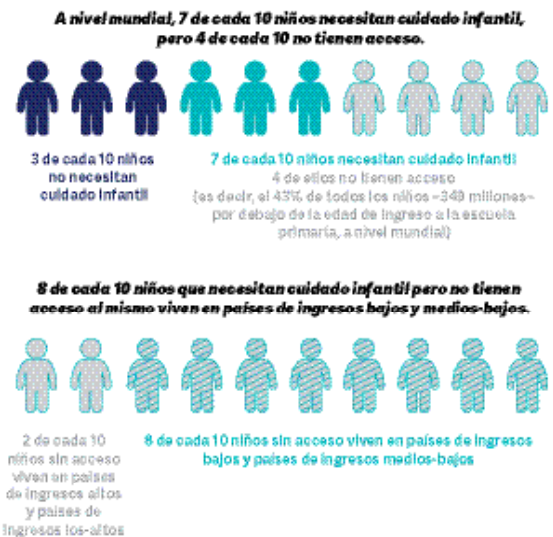
Las percepciones sobre lo que es aceptable en términos de cuidado infantil suelen verse influidas por actitudes sociales más generales, y en muchos países las normas culturales pueden oponerse a que los niños reciban cuidado fuera del círculo familiar. En muchos países, la gente teme que la participación de las madres en la fuerza laboral esté relacionada con los resultados adversos que puedan obtener los niños (Samman, Presler-Marshall, y Jones 2016; Banco Mundial 2015b). Una encuesta de World Values preguntó a los encuestados de 52 países en todo el mundo si estarían de acuerdo con la siguiente afirmación “cuando una mujer trabaja y recibe un sueldo, los niños sufren”. Casi la mitad (46%) estuvo de acuerdo, y el acuerdo de las mujeres fue casi tan alto como el de los hombres.

La contundencia de esta opinión difiere entre países, regiones y, en algunos casos, generaciones. Por ejemplo, un estudio de método diverso encontró que las personas en Europa Oriental y Asia Central tendían a tener opiniones más conservadoras que aquellas en Europa Occidental (Banco Mundial 2015b). En algunos países, las generaciones más jóvenes, que han estado expuestas a normas más flexibles y niveles más altos de participación de las mujeres en la fuerza laboral, pueden tener menos probabilidades de tener una visión basada en género de los temas vinculados con el cuidado infantil. Un estudio reciente realizado en Líbano, Jordania e Irak indica que las generaciones más jóvenes tienden a tener diferentes perspectivas en relación a aspectos de género, incluyendo la participación de las mujeres en la fuerza laboral y las responsabilidades domésticas (Banco Mundial 2020). Las normas culturales pueden ser un obstáculo para los padres que asumen mayor carga en el cuidado infantil. Aún en los países nórdicos, donde existe un permiso parental compartido bastante generoso, los padres solo toman entre el 11 y el 30% de la licencia a la que tienen derecho, en parte debido a la falta de apoyo de sus colegas y a los impactos potencialmente negativos en sus relaciones laborales y en su desarrollo profesional (Consejo Nórdico de Ministros 2019).

## ■ Estimados globales: brechas sustanciales en el acceso al cuidado infantil.

- **Más del 40% de los niños (casi 350 millones) por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita cuidado infantil, pero no tienen acceso al mismo.**
- **El desafío del cuidado infantil impacta desproporcionalmente a las familias de países de ingresos bajos y medios-bajos: casi 8 de cada 10 niños que necesitan cuidado infantil pero no tienen acceso viven en países de ingresos bajos y medios-bajos.**
- **Un niño que vive en un país de ingresos bajos tiene casi cinco veces menos probabilidades de acceder a servicios de cuidado infantil que un niño que vive en un país de ingresos altos.**

Hemos utilizado información disponible y establecido un conjunto de supuestos para calcular la necesidad global de servicios de cuidado infantil y para proveer de una estimación de la brecha en la oferta. Usamos cifras de población específicas a cada país y tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral para calcular la necesidad, y luego tasas de matrícula preescolar específicas a cada país y tasas de matrícula en cuidado infantil extrapoladas (por nivel de ingresos del país) para calcular la cobertura actual de servicios de cuidado infantil y la brecha de acceso. La Tabla 2.2 brinda un resumen de las cifras clave, con notas a pie de página para explicar las fuentes de información y los supuestos. Mostramos estas cifras clave en términos del número de niños y porcentaje de niños. En el Anexo A puede encontrarse el detalle de los cálculos y las explicaciones de todos los supuestos, junto con una comparación entre estos y otras estimaciones relacionadas con el cuidado infantil.






A nivel mundial, calculamos que el 43% de los niños (349 millones) que se encuentran por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita de cuidado infantil, pero no tienen acceso al mismo. La necesidad de cuidado infantil a nivel mundial es sustancial y el 72% de los niños (593 millones) que se encuentran por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita de cuidado infantil. La mayoría (59%) de los niños que necesita cuidado infantil no tiene acceso al mismo.

La brecha de acceso es sustancial en todos los grupos de edades, pero es proporcionalmente mayor en el caso de los niños menores de 3 años (72% de los niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil no tiene acceso al mismo, en comparación con 52% de niños mayores de 3 años que lo necesita). La reciente ampliación de los servicios preescolares está cerrando en cierta medida la brecha para los niños mayores, pero se necesitan respuestas con políticas públicas intencionales, especialmente para los niños menores de 3 años, sin lo cual es poco probable que la brecha se cierre.

La brecha de acceso afecta de manera desproporcionada a las familias de países de ingresos bajos y medios-bajos: casi 8 de cada 10 niños que necesitan cuidado infantil pero no tienen acceso al mismo viven en estos países. Un niño que vive en un país de ingresos bajos tiene 5 veces menos probabilidades de acceder a

**TABLA 2.2**

**OPANORAMA DE LA NECESIDAD DE CUIDADO INFANTIL, OFERTA Y BRECHA DE ACCESO A NIVEL GLOBAL: ESTIMADOS PARA NIÑOS ENTRE 0 AÑOS Y LA EDAD DE INGRESO A ESCUELA PRIMARIA, Y DESGLOSE POR GRUPOS DE EDADES**

		#children (millions)	% children
 <p><b>De 0 años a la edad de ingreso a la escuela primaria</b></p>	Número total de niños en todo el mundo*	<b>819</b>	<b>100%</b> de los niños por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria
	Niños que necesitan acceder al cuidado infantil / educación preescolar**	<b>593</b>	<b>72%</b> de los niños por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria
	Niños que necesitan cuidado infantil / educación preescolar pero no tienen acceso ***	<b>349</b>	<b>59%</b> de los niños que necesitan cuidado infantil no tiene acceso al mismo (349/593 millones). Esto significa que el 43% de los niños por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita cuidado infantil y no tiene acceso al mismo (349/819 millones)
 <p><b>Menores de 3 años</b></p>	Número de niños en todo el mundo menores de 3 años*	<b>406</b>	<b>100%</b> de los niños menores de 3 años
	Niños con madres que trabajan que necesitan cuidado infantil**	<b>209</b>	<b>51%</b> de los niños menores de 3 años
	Niños que necesitan cuidado infantil, pero actualmente no tienen acceso al mismo***	<b>150</b>	<b>72%</b> de los niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil no tiene acceso al mismo (150/209 millones)
 <p><b>De los 3 años a la edad de ingreso a la escuela primaria</b></p>	Número de niños entre 3 años y la edad de ingreso entran a la escuela primaria en todo el mundo*	<b>413</b>	<b>100%</b> de los niños entre 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria
	Niños que necesitan acceder a cuidado infantil / educación preescolar**	<b>384</b>	<b>93%</b> de los niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria
	Niños que necesitan cuidado infantil / educación preescolar, pero actualmente no tienen acceso al mismo***	<b>198</b>	<b>52%</b> de los niños entre 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil no tiene acceso al mismo (198/384 millones)

\* Con base en Banco de Datos del Banco Mundial sobre Estadísticas en Salud, Nutrición y Población: Estimados de población para 2018. Incluimos a todos los niños hasta la edad de ingreso a la escuela primaria (tal como define cada país la edad oficial de ingreso a primaria). El utilizar otras fuentes de información podría dar como resultado cifras ligeramente distintas. Esto arroja como resultado 819 millones de niños hasta la edad de ingreso a la escuela primaria (406 millones menores de 3 años y 413 millones de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria).

\*\*En el caso de niños menores de 3 años, la necesidad se basa en las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral de la OIT para cada país con el fin de calcular la cantidad de niños con padres que trabajan. Reconocemos la diversidad en las estructuras familiares y que algunas familias podrían tener una madre que trabaja, otras que se queda en casa o un padre que se queda en casa al cuidado de los niños o solo un padre soltero. FLP sigue siendo la mejor opción posible a ser usada como proxy para calcular el número de familias con dos padres que trabajan o los hogares con un solo padre que trabaja. Dado que sabemos que son muchas más las mujeres que no pueden ingresar a la fuerza laboral debido a la falta de cuidado infantil, este cálculo está por debajo de la realidad y no refleja a aquellas personas que no están dentro de la fuerza laboral. Para las muchas mujeres que se encuentran justo en el margen, el contar con cuidado infantil disponible podría permitirles ingresar en la fuerza laboral. En el caso de los niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria (por lo general, hasta los 6 años), hemos dividido este grupo en dos. En primer lugar, alineado con las políticas del país y la promoción que se da a nivel global a la educación preescolar, usamos políticas preescolares del país para calcular el número de niños incluidos en el grupo de edad oficial de ingreso a la escuela primaria en cada país (para la mayoría de países, la educación preescolar comienza a los 3 años y en casi todos los países a los 4 años ya ha comenzado). En el caso de los niños en países que no inician la escuela preescolar a los 3 años, hemos seguido la metodología para niños menores de 3 años y asumimos que todos los niños con madres que trabajan necesitarán cuidado infantil. La diferencia en la metodología para niños mayores de 3 años se alinea con la posición globalmente aceptada según la cual los niños deberían tener al menos un año de educación preescolar. El Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 4.2 indica que los países deben "garantizar que todas las niñas y niños tengan acceso al desarrollo y cuidado de primera infancia de calidad, así como educación preescolar, de manera que estén listos para la educación primaria" para 2030. Ver el documento reciente de UNICEF, *A World Ready to Learn. Prioritizing quality early childhood education* (2019).

\*\*\* La brecha estimada de acceso se calcula restando los estimados de la oferta del número de niños que se calcula necesitan cuidado infantil. Calculamos que 244 millones de niños actualmente tienen acceso al cuidado infantil (59 millones menores de 3 años y 185 millones entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria). Las estimaciones de la oferta se basan en las últimas tasas de matrícula de niños en edad preescolar (estadísticas del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, a las que se accedió en julio de 2020) y las tasas estimadas de matrícula en cuidado infantil para niños menores de 3 años (y para niños entre 3 y 5 años que viven en países donde la educación preescolar comienza oficialmente después de los 3 años), extrapolando de países con información disponible. Ver el Anexo A para mayores detalles.

cuidado infantil que un niño que vive en un país de ingresos altos. Este desequilibrio global se traduce en una impresionante desigualdad de oportunidades a la que se ven enfrentados los niños y sus familias. La Tabla 2.3 muestra el porcentaje de la necesidad total de espacios de cuidado infantil, el acceso actual y la brecha de acceso en países con diferentes niveles de ingresos. A nivel mundial, el 20% de los niños que necesitan cuidado infantil vive en países de ingresos bajos, pero solo 8% de las matrículas en cuidado infantil en el mundo se dan en países de ingresos bajos. Por el contrario, los países de ingresos altos representan el 10% de los espacios de cuidado infantil que se necesitan, pero el 19% de los espacios actualmente disponibles.

**TABLA 2.3 PORCENTAJES TOTALES DE LA NECESIDAD, MATRÍCULA Y BRECHA EN PAÍSES CON DIFERENTES NIVELES DE INGRESOS (PARA NIÑOS ENTRE 0 AÑOS Y EDAD DE INGRESO A LA ESCUELA PRIMARIA)**

	NIVEL DE INGRESOS DEL PAÍS				Total
	Altos	Medios - altos	Medios - bajos	Bajos	
Porcentaje de la necesidad total	10%	28%	42%	20%	100%
Porcentaje de la matrícula total	19%	43%	31%	8%	100%
Porcentaje de la brecha total de acceso	4%	18%	50%	28%	100%

### ■ ¿Qué nivel de ampliación se requiere para cerrar la actual brecha y cuántos empleos podrían generarse al ampliar el acceso al cuidado infantil?

La ampliación del cuidado infantil ofrece oportunidades sustanciales de generación de trabajo en los países: estimamos que podrían requerirse 43 millones de profesionales para cerrar la brecha actual. Esto se basa en la relación de 1:5 cuidador/niño para los niños menores de 3 años y de 1:15 para niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria.<sup>17</sup> Alrededor de tres cuartos de estos nuevos profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano son requeridos en países de ingresos bajos o medios-bajos. Estos empleos son importantes para el futuro del trabajo, en la medida que son mucho menos vulnerables a la automatización que algunas otras oportunidades para las mismas poblaciones. Ampliar el cuidado infantil también podría ayudar a crear millones de nuevas oportunidades para pequeños negocios (atención basada en centros y basada en el hogar), que podrían generar ingresos a la vez que se satisfacen las necesidades de la comunidad. Por ejemplo, el programa de atención basada en el hogar, de Colombia, Hogares Comunitarios de Bienestar, uno de los más grandes programas de cuidado infantil de América Latina, cuenta con más de 65,000 proveedores que van a los hogares (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

#### RECUADRO 2.3 NOTA SOBRE LIMITACIONES DE LA INFORMACIÓN

La información sobre cuidado infantil disponible en los países de ingresos bajos y medios es muy limitada, particularmente en el caso de los niños menores de 3 años, y este hecho limita la precisión de nuestros estimados. Si bien es indudable que se necesita mejor información acerca del cuidado infantil para obtener estimados más precisos, y si bien las diferentes metodologías para calcular la brecha podrían resultar en cambios en los márgenes, nuestros estimados ilustran la importancia capital de este tema. Cientos de millones de niños y sus padres carecen actualmente de acceso al cuidado infantil.

En el anexo se describen esfuerzos relacionados realizados anteriormente y se incluyen estimados recientes de la OIT para la fuerza laboral relacionada con el desarrollo de la primera infancia, los objetivos del Consejo Europeo establecidos en la Cumbre de Barcelona en 2002 y los estimados de 2019 de UNICEF para niños en edad preescolar. Si bien estamos calculando diferentes cosas, los enfoques conducirían a cifras similares. Ver el Anexo A, Recuadro A.1 para los detalles.

<sup>17</sup> Este índice se usa para lograr la provisión de calidad, pero sabemos que, en realidad, el índice alumno-maestro es mucho mayor en muchos países.

## SECCIÓN 3:






# Cinco objetivos de políticas para ampliar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible

*En las secciones 1 y 2, revisamos la evidencia existente sobre el potencial de inversiones en cuidado infantil para desarrollar capital humano y el estado actual del cuidado infantil en el mundo entero, incluyendo los desafíos vinculados con el mercado de cuidado infantil que influyen en la aceptación de los padres y limitan la calidad de los servicios. Los gobiernos deberían garantizar la disponibilidad de un cuidado infantil asequible y de calidad adecuada, que satisfaga las necesidades de todas las familias que lo necesitan. En esta sección proponemos cinco objetivos para lograrlo.*

### Cinco objetivos de políticas públicas para los gobiernos

El cuidado infantil debería ser un área prioritaria para las intervenciones públicas, debido a las externalidades sustancialmente positivas y el actual fracaso del mercado. Es poco probable que el mercado por sí solo propicie una solución que maximice tanto la participación de las mujeres en la fuerza laboral como el desarrollo infantil. Es muy probable que el nivel de cuotas que las familias de ingresos bajos pueden permitirse resulte inadecuado para garantizar calidad para sus hijos y sostenibilidad financiera para los operadores. El sistema actual (o la falta del mismo) en muchos países no satisface las necesidades de la mayoría de familias y, sin el apoyo del gobierno, el cuidado infantil no será accesible para las familias más vulnerables. Si bien el sector no estatal, incluyendo esfuerzos de la comunidad, está cubriendo importantes brechas de provisión en muchos países, muchos proveedores operan en circunstancias inestables. La vulnerabilidad financiera del sector se vio dramáticamente expuesta durante la pandemia del COVID-19, ya que son muchos los proveedores de cuidado infantil que se encuentran en riesgo de no poder reabrir luego de los prolongados cierres y la pérdida de ingresos.

Los gobiernos deben garantizar la disponibilidad de un cuidado infantil asequible y de calidad adecuada, que satisfaga las necesidades de todas las familias. Sugerimos cinco objetivos de políticas para que los gobiernos cumplan con esta responsabilidad:

-  **Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión.**
-  **Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas**
-  **Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias.**
-  **Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente.**
-  **Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y una fuerza laboral respaldada y competente.**

A lo largo de esta sección, resumimos opciones dentro de cada objetivo de política con el fin de que los gobiernos los tomen en cuenta. Dada la magnitud de los desafíos en la mayoría de países, se necesitará una serie de estrategias y enfoques para lograr estos cinco objetivos de políticas. Estas opciones se tratan más extensamente en el Anexo C, donde brindamos mayores detalles y ejemplos ilustrativos a partir de una revisión de varios países.

**FIGURA 3.1 RESUMEN DE OBJETIVOS DE POLÍTICAS PARA MEJORAR EL ACCESO A UN CUIDADO INFANTIL ASEQUIBLE Y DE CALIDAD**



**OBJETIVO 1: Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión**



Es importante contar con diversos tipos de provisión de servicios para satisfacer las diversas necesidades de las familias e incorporar grupos de interés adicionales y financiamiento para ayudar a ampliar el acceso al cuidado infantil. Las opciones que tienen los gobiernos para ampliar el acceso al cuidado infantil pueden agruparse en cuatro enfoques principales: (i) provisión directa del gobierno; (ii) apoyo financiero a las familias; (iii) incentivos para la provisión no estatal, incluyendo modelos basados en la comunidad; y (iv) mandatos o incentivos para cuidado infantil provisto por el empleador.

La combinación de estrategias correcta variará de un país a otro y los gobiernos elegirán diferentes enfoques en base a sus contextos y limitaciones. Entre los factores clave se encuentran recursos financieros, acuerdos institucionales existentes y estructura gubernamental, tipos y niveles de provisión existente, estructura del mercado laboral y necesidades de las familias. Se necesitan diagnósticos a nivel de país para entender estos distintos factores y las interacciones entre los mismos.

► Ver el Anexo C, Objetivo 1 para obtener un rango de ejemplos de países que ilustran estos distintos enfoques y una tabla de resumen de 13 países donde se muestran las múltiples estrategias usadas (incluyendo Brasil, Chile, Colombia, Dinamarca, Francia, India, Jamaica, Holanda, Turquía, Sudáfrica, Suecia y Reino Unido). El Anexo C, Objetivo 1, contiene además una descripción general de las políticas de 8 países para cuidado infantil obligatorio provisto por los empleadores.

Será importante identificar los tipos de actores en un país y considerar los beneficios potenciales de involucrarse con distintos tipos de organizaciones que brindan servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano. La Tabla 3.1 ofrece una descripción de distintos tipos de proveedores no estatales de cuidado infantil y aprendizaje temprano

**TABLA 3.1 DISTINTOS TIPOS DE PROVEEDORES NO ESTATALES DE CUIDADO INFANTIL Y APRENDIZAJE TEMPRANO**

 <b>Proveedores de cuidado infantil y educación para la primera infancia basada en centro</b>	
Tipo de proveedor	Descripción
<b>Proveedores formales, con fines de lucro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios preescolares y de cuidado infantil gestionados de manera privada, desde servicios de gran calidad hasta de bajo costo</li> <li>Por lo general un proveedor independiente, algunas cadenas</li> <li>Independientes o adjuntos a una escuela primaria</li> </ul>
<b>Proveedores informales, con fines de lucro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios que son de naturaleza legal, pero no están legalmente registrados por el gobierno</li> <li>En su mayoría proveedores independientes (pequeñas empresas)</li> <li>Independientes o adjuntos a una escuela primaria informal</li> </ul>
<b>Modelos basados en la comunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestionados por la comunidad, por lo general con apoyo de una ONG y/o gobierno</li> <li>Enfocados principalmente en educación preescolar – algunas veces ofrecen cuidado infantil para niños pequeños</li> <li>Independientes o adjuntos a una escuela primaria</li> </ul>
<b>Proveedores de base religiosa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con alguna afiliación a una institución o fe religiosa</li> <li>Por lo general se superpone con los basados en la comunidad</li> </ul>
<b>Proveedores de ONG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con alguna afiliación a una institución o fe religiosa</li> <li>Por lo general se superpone con los basados en la comunidad</li> </ul>
<b>Cooperativas de padres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios apoyados o gestionados por una ONG</li> <li>Por lo general se superpone con los basados en la comunidad</li> </ul>
<b>Cuidado infantil provisto por el empleador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfocados en la propiedad y contribuciones de los padres</li> <li>Pueden ser facilitados por movimientos y políticas o darse de manera orgánica</li> </ul>
 <b>Proveedores de educación para la primera infancia y atención basada en el hogar</b>	
Type of provider	Description
<b>Proveedores de atención basada en el hogar (cuidador infantil)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuidado infantil provisto para un pequeño grupo de niños en la casa de un cuidador (registrado o no registrado)</li> </ul>
<b>Niñeras / canguros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuidado infantil en la propia casa del niño por parte de alguien empleado para brindar dicho cuidado</li> </ul>

*Nota: Además de involucrar al sector no estatal en la provisión directa de cuidado infantil y aprendizaje temprano, el sector no estatal podría ser un importante proveedor de servicios complementarios para mejorar la eficiencia y la calidad de la provisión. Los servicios complementarios pueden incluir: capacitación para la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano; desarrollo de material curricular; apoyo en la provisión con actividades no instructivas (por ejemplo, mantenimiento, traslado de alumnos, comidas de mediodía); y entrega de infraestructura.*

**TABLA 3.2 RESUMEN DE DISTINTOS ENFOQUES GUBERNAMENTALES PARA INCREMENTAR EL ACCESO**

Enfoque	Razón de la política pública	Consideraciones de implementación
<p><b>(i) Provisión directa del gobierno</b></p> <p><i>Esto se refiere a servicios que son gestionados e implementados por el gobierno.</i></p>	<p>Se trata de una forma de garantizar un cuidado infantil accesible y de costo asequible para las familias con mayores desventajas, si se cuenta con un sólido compromiso político y capacidad gubernamental para brindar servicios gratuitos o altamente subsidiados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere recursos financieros y humanos considerables, capacidad de implementación y compromiso político.</li> <li>• Esta política puede resultar en mayor gasto de dinero y esfuerzos que los necesarios, dado que existen otros enfoques posibles.</li> </ul>
<p><b>(ii) Apoyo financiero para las familias</b></p> <p><i>El apoyo para las familias puede ser provisto mediante cupones (que reducen o eliminan las cuotas y permiten que los padres puedan elegir la provisión de servicio de cuidado que desean), reembolsos o exenciones tributarias.</i></p>	<p>Esta es una manera importante de aliviar los costos por cuidado infantil y de dar opciones a los padres sin la carga propia de la implementación del cuidado infantil provisto por el gobierno que requeriría niveles de capacidad más altos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La provisión general debe estar ya disponible o con estrategias por el lado de la oferta que fomenten la ampliación de la provisión.</li> <li>• El nivel de financiamiento debería ser realista para hacer que el costo sea asequible para los padres y para permitir a los proveedores de cuidado infantil ofrecer un servicio de calidad adecuado. En caso de que los recursos sean limitados, el financiamiento deberá priorizar a las familias de ingresos bajos y garantizar que el aporte sea lo suficientemente amplio como para motivar la aceptación y uso entre estas familias.</li> <li>• Se requiere capacidad para administrar un plan y para regular y garantizar la calidad del servicio.</li> </ul>
<p><b>(iii) Incentivos para la provisión no estatal, incluyendo modelos basados en la comunidad</b></p> <p><i>Las estrategias usadas incluyen: subvenciones para ayudar a establecer la provisión de servicios; subsidios continuos (que podrían vincularse a la calidad); insumos específicos (ej.: personal, tierra); y exenciones tributarias.</i></p>	<p>Dada la gran y urgente demanda de cuidado infantil y la amplia variedad de necesidades familiares, el sector no estatal puede incorporar enfoques y recursos para complementar otras estrategias de ampliación del gobierno. En muchos países el sector no estatal (incluyendo enfoques basados en la comunidad) está cubriendo algunas brechas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dados los costos adicionales y las complicaciones propias de la provisión de cuidado infantil, especialmente para niños pequeños (0-3 años), cierto nivel de subvención, subsidio u otros aportes gubernamentales (tales como proporcionar personal o tierras) podrían ayudar a motivar a los proveedores a ingresar en el mercado y mantener la calidad del servicio.</li> <li>• Las condiciones de los subsidios/insumos deben ser razonables para garantizar que la provisión sirva a las familias de ingresos bajos.</li> <li>• Es fundamental que las políticas gubernamentales complementarias de acreditación, garantía de calidad y fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano incluyan al sector privado con el fin de apoyar la implementación.</li> </ul>
<p><b>(iv) Cuidado infantil provisto por el empleador (obligatorio o por incentivos)</b></p> <p><i>Trasladar la obligación del cuidado infantil a los empleadores</i></p>	<p>Dado que existe un buen fundamento comercial para que las empresas individuales inviertan en cuidado infantil, esta puede ser una manera efectiva de diversificar la provisión del servicio, liberando los recursos gubernamentales para que puedan enfocarse en las poblaciones vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debido a que el cuidado infantil provisto por el empleador de manera obligatoria por lo general se limita a empresas grandes del sector formal, esta no debería ser la única estrategia implementada por los gobiernos, especialmente en el caso de países con un gran sector informal.</li> <li>• A pesar de que existe un buen fundamento comercial, es posible que las empresas necesiten orientación para reconocer la justificación económica.</li> <li>• Las políticas públicas deben basarse en un número mínimo de empleados, en lugar de la cantidad de empleadas mujeres para evitar la discriminación basada en género.</li> <li>• Las políticas deben ofrecer a los empleadores diferentes opciones para cumplir con las obligaciones de satisfacer las necesidades de los empleados (ej. provisión de cuidado infantil en el sitio o cerca al sitio, estipendios, cupones, asociaciones con otros empleadores, etc.).</li> <li>• Los gobiernos podrían ofrecer incentivos para motivar a los empleadores (ej. exenciones tributarias, tierras y otros acuerdos de Asociaciones Público Privadas).</li> </ul>





## **OBJETIVO 2: Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas**

A medida que los gobiernos toman decisiones sobre cómo apoyar la ampliación del cuidado infantil y cómo financiarlo, los temas de focalización y priorización se vuelven críticos. Todos los gobiernos enfrentan limitaciones de recursos. De acuerdo a lo que sabemos sobre equidad y necesidades familiares, los escasos recursos disponibles deben reservarse para las personas en mayor desventaja. Son de particular importancia aquellas soluciones que se centran en los trabajadores informales. En muchos países de ingresos bajos y medios, hay gran cantidad de mujeres trabajando en la economía informal, con fuentes de ingresos bajos e irregulares y con opciones de cuidado infantil extremadamente limitadas.

Entre las estrategias para apoyar a las familias de ingresos bajos o desfavorecidas en general se incluyen las siguientes:

- Establecer o apoyar la provisión que tiene como objetivos específicos a las familias de bajos ingresos (mediante subsidios, comprobación de medios económicos insuficientes u otras estrategias).
- Exigir que se reserven espacios para familias vulnerables.
- Ofrecer apoyo financiero adicional para los padres con ingresos bajos (ej. horas extra de cuidado infantil gratuito/subsidiado).
- Vincular y aprovechar programas existentes que estén sirviendo a las familias objetivo, incorporando el cuidado infantil como un apoyo adicional para las familias.
- Diseñar programas que se enfoquen en la equidad y con sensibilidad cultural para motivar la aceptación al interior de las comunidades en desventaja (incluyendo idioma de instrucción, contratación de miembros de la comunidad local como personal, abordar la discapacidad etc.).
- Identificar espacios que podrían ser usados para proveer servicios para los trabajadores informales cerca de sus lugares de trabajo o barrios.

► Ver Anexo C, Objetivo 2, para ejemplos que ilustran estos distintos enfoques, incluido un rango de ejemplos de países que han establecido o están apoyando la provisión focalizada en familias de bajos ingresos (Colombia, India, Ruanda, Singapur, Sudáfrica y Estados Unidos, entre otros).



## **OBJETIVO 3: Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias**

El gobierno necesita garantizar la disponibilidad de financiamiento suficiente para que el cuidado infantil resulte asequible para las familias y apoyar un sistema que pueda garantizar la calidad. Actualmente, en muchos países, la carga financiera recae desproporcionadamente sobre las familias (y, en menor grado, sobre los proveedores que trabajan en situaciones inestables). Si se incrementara el financiamiento gubernamental se podría redistribuir dicha carga. Asimismo, los gobiernos podrían percibir un porcentaje razonable de la inversión a través de mayores ingresos por concepto de impuesto a la renta.

Entre las opciones comunes para financiar el cuidado infantil se incluyen:

- Asignaciones dentro del presupuesto nacional.
- Impuestos específicos relacionados con el cuidado infantil mediante impuesto a la renta individual o impuestos sobre la nómina.
- Aportes individuales generales mediante sistemas de seguridad social (esto suele cubrir solo a una parte de la población que trabaja en el sector formal, pero ciertas políticas, como planes de aportes voluntarios y prestaciones especiales en metálico no contributivas pueden ampliar la cobertura para incluir a personas en el sector informal).
- Aportes individuales de los padres mediante cuotas (para aquellos que puedan permitírselo pero debería darse en conjunto con otros mecanismos de financiamiento para limitar la carga sobre los padres).
- Financiamiento por parte del empleador mediante impuestos al empleador o cuidado infantil provisto por el empleador de manera obligatoria.

Existen opciones de financiamiento adicionales que no tan utilizadas para financiar específicamente el cuidado infantil, pero que se han usado a lo largo de los sectores educación y salud, y cuyos conceptos podrían ser replicados para el cuidado infantil. Entre estas se incluyen:

- Asociaciones Público Privadas (APP) para el cuidado infantil (el financiamiento suele complementarse con inversiones del sector no estatal, lo que aumenta la cantidad total de recursos disponibles para el sector).
- Bonos de impacto social que permiten a los gobiernos incorporar nuevas inversiones para intervenciones sociales y a menor riesgo que el financiamiento directo.
- Fondos para emprendedores otorgados por donantes filántropos.
- Préstamos para propietarios de negocios de cuidado infantil otorgados por instituciones financieras (es posible que se requieran medidas complementarias para motivar/apoyar a los bancos con el fin de que proporcionen créditos accesibles a los proveedores de atención basada en centros o en el hogar).

► Ver Anexo C, Objetivo 3 para ejemplos que ilustren estas distintas opciones.



#### **OBJETIVO 4: Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente**

Las políticas y provisión de servicios de cuidado infantil fragmentados exacerban los desafíos en materia de calidad y planeamiento. Ante la falta de roles y responsabilidades claramente definidos, el cuidado infantil suele pasar inadvertido. La presencia de acuerdos institucionales claros puede establecer una cadena de rendimiento de cuentas más transparente y facilitar el planeamiento, la implementación y el monitoreo, así como un enfoque holístico y sistemático en torno al cuidado infantil.

Los países utilizan diferentes acuerdos institucionales para supervisar los sistemas de cuidado infantil y no existe un único enfoque correcto. El sistema de ciertos países se encuentra dividido, con distintos ministerios a cargo de distintos aspectos (por lo general, con una división de responsabilidades según las distintas edades de los niños o por función del ministerio), mientras que otros países adoptan un enfoque más unificado, que coloca el cuidado infantil y el aprendizaje temprano bajo el liderazgo de un ministerio o establece un organismo coordinador con representación de múltiples ministerios. Otra opción consiste en un modelo descentralizado, que podría ofrecer mayor potencial para enfoques localizados, pero que también podría plantear desafíos, especialmente en relación a la ampliación de las diferencias en el acceso y la calidad entre las regiones.

Resulta fundamental establecer un marco institucional capaz de crear un liderazgo eficiente. El marco institucional variará de un país a otro pero, independientemente de cuál(es) sea(n) la(s) institución(es) que lidere(n), se necesitará: tener un mandato claro y financiamiento y capacidad adecuados; enfocarse en promover el desarrollo infantil; contar con la capacidad de garantizar continuidad y coherencia para todo el rango de edades (desde el nacimiento hasta la edad de ingreso a la escuela primaria); y establecer mecanismos de coordinación sólidos para incorporar a todos los grupos de interés relevantes.

Además del cuidado infantil, existen otras políticas orientadas a las familias que pueden proteger la seguridad sanitaria y económica de los padres (especialmente de las madres) y la de sus hijos y proveer un cuidado que sea continuo<sup>18</sup>. Entre estas se incluyen la licencia por maternidad pagada; la licencia por paternidad y un permiso parental más largo; pausas de lactancia en el trabajo y subvenciones para asistencia infantil. Se requieren más investigaciones sobre los impactos relativos de las políticas complementarias en comparación con el cuidado infantil, y también sobre la manera en la que las distintas políticas interactúan y se impactan entre ellas, con el fin de tomar decisiones informadas sobre un paquete de políticas (esto se subraya como parte de la agenda de investigación en la Sección 4). Las políticas relacionadas con la licencia pagada son particularmente importantes, en la medida que ofrecen una alternativa a los servicios de cuidado infantil. Por ejemplo, en Suecia, el cuidado infantil público comienza al año de edad debido a que el permiso parental es bastante largo (2006b). En el Recuadro 3.1, describimos políticas orientadas a las familias en mayor detalle.

► See Annex C, Goal 4 for examples to illustrate these different options and a Tabla detailing the institutional arrangements for 15 countries (including Chile, Denmark, France, Germany, India, Jamaica, Mexico, Netherlands, Norway, South Africa, Sweden, Turkey, the United Kingdom, Vietnam, and Zambia).

<sup>18</sup> Para una descripción más completa, ver Addati, Cassirer, y Gilchrist (2014).

### RECUADRO 3.1 EL CUIDADO INFANTIL SE DA DENTRO DE UNA PROGRESIÓN MÁS AMPLIA DE POLÍTICAS ORIENTADAS A LA FAMILIA <sup>19</sup>

**Licencia por maternidad y beneficios en efectivo.** La licencia por maternidad pagada permite a las madres recuperarse del parto y cuidar a sus bebés durante las primeras semanas de vida, a la vez que las protege de prácticas laborales discriminatorias (Addati, Cassirer, y Gilchrist 2014). Si bien ha habido mejoras graduales a lo largo de las últimas dos décadas, existen importantes diferencias entre los países y siguen habiendo grandes brechas en términos de cobertura, particularmente en el caso de las familias más vulnerables. A nivel global, solo una cuarta parte de las mujeres empleadas (330 millones) actualmente tiene derecho a beneficios en efectivo por licencia de maternidad, y cerca de 750 millones no están cubiertas por políticas de maternidad (Addati, Cassirer, y Gilchrist 2014; OIT 2018b). Entre los grupos excluidos con mayor frecuencia se encuentran los trabajadores independientes, trabajadores domésticos, agrícolas o en trabajos temporales, así como los migrantes. De todos aquellos excluidos, el 80% vive en África y Asia. Entre las políticas que podrían ayudar a los grupos de mujeres vulnerables se incluyen: prestaciones especiales en metálico no contributivas mediante seguro social, fondos públicos o planes de asistencia social (por ejemplo en Etiopía); ampliación de la cobertura de licencia por maternidad a sectores que no suelen estar cubiertos, tales como trabajadoras domésticas (ahora cubiertas en 54 países incluyendo Sudáfrica y Argentina); y planes de aportes voluntarios que permitan a varios grupos, incluidos los trabajadores independientes, el sector informal y los trabajadores ocasionales o temporales acceder a los beneficios de la licencia por maternidad (por ejemplo, en México, Perú, Tailandia, Laos y Tanzania). La cobertura efectiva puede ser limitada con planes voluntarios y, en muchos casos, podría necesitarse una combinación de mecanismos de carácter contributivo y no contributivo para el logro de niveles adecuados de beneficios para la protección de madres (OIT 2017).

**Licencia por paternidad y permiso parental.** Resulta fundamental que exista una licencia adecuada para los padres que les permita apoyar a sus parejas en las semanas que siguen al parto, asumir responsabilidades familiares y crear un vínculo con sus hijos. También ayuda para vencer las actitudes sociales tradicionales, promoviendo una mayor equidad entre hombres y mujeres en el trabajo y en casa (Addati Cassirer, y Gilchrist 2014). Si bien ha habido mejoras, las políticas relacionadas con licencia por paternidad y permiso parental más largos siguen siendo, en su mayoría, inadecuadas para apoyar a las familias. De los 79 países que contaban con legislación sobre licencia por

paternidad en 2013, 36 otorgaban menos de una semana de licencia. La licencia por paternidad es la política menos establecida a nivel global. Únicamente 66 países otorgan permiso parental, de los cuales solo cinco países son de África, tres de Asia y dos de América Latina, y solo el 55% de estos países (36) ofrecen beneficios en efectivo. Sin embargo, existen ciertos ejemplos a destacar, donde los países han adoptado políticas para fomentar que los hombres aprovechen este beneficio (ej. Suecia, Noruega y Alemania).

**Lactancia.** El apoyo a la lactancia en el trabajo es parte integral de las medidas de protección de la maternidad (Addati et al. 2014). Al menos en 121 países existen disposiciones al respecto, ya sea mediante pausas en el trabajo o una reducción de las horas diarias de trabajo. Esta política ha sido adoptada por muchos países de África (79%), Asia (69%), América Latina (69%) y el Medio Oriente (80%) y casi en todos estos países las pausas para lactancia son pagadas. Sin embargo, solo cerca de un tercio de los países cuenta con legislación complementaria que incluya la disposición de espacios adecuados. En el caso de personas que trabajan en la economía informal, la lactancia sigue siendo un desafío, por lo que se necesitan soluciones creativas para apoyar a estas mujeres.

**Subvenciones para asistencia infantil:** Las subvenciones de asistencia social/asistencia infantil son otra manera que tienen los gobiernos de apoyar a las familias. Las subvenciones por lo general son financiadas mediante fondos públicos y suelen depender de los medios que tenga la familia. Para las madres que no tienen derecho a beneficios en efectivo por licencia por maternidad, estas subvenciones pueden ser un importante sustituto. En algunos casos, pueden aplicarse ciertas condiciones para recibir las subvenciones, tales como exámenes médicos regulares o haber dado a luz en un centro médico (Addati Cassirer, y Gilchrist 2014). Evidencia proveniente de América Latina sugiere que, al dárseles a elegir entre la opción de cuidado infantil o subvenciones de asistencia en efectivo, los hogares de ingresos bajos tienden a elegir los beneficios en efectivo, mientras que los hogares de mayores ingresos eligen cuidado infantil. Si bien los subsidios en efectivo parecen tener un efecto redistributivo positivo en el corto plazo, a largo plazo pueden promover la desigualdad socioeconómica y la desigualdad de género al reforzar patrones de género de cuidado infantil, manteniendo a las mujeres alejadas de la fuerza laboral (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

<sup>19</sup> UNICEF lanzó una iniciativa de políticas orientadas a las familias en 2019 y una nota guía provisional acerca de políticas orientadas a las familias en el contexto del COVID-19 en 2020. <https://www.unicef.org/early-childhood-development/family-friendly-policies>  
<https://www.unicef.org/media/66351/file/Family-friendly-policies-covid-19-guidance-2020.pdf>



## **OBJETIVO 5: Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y una fuerza laboral respaldada y competente and capable workforce**

Como se indicó en la sección 2, la calidad de los servicios de cuidado infantil es crucial para motivar la aceptación y uso de los padres y para que se den cuenta de los múltiples beneficios ligados a un mejor desarrollo infantil. Los gobiernos necesitan garantizar la existencia de sistemas sólidos que garanticen la calidad de servicios y una fuerza laboral bien capacitada, respaldada y motivada. Específicamente, los países deberían implementar lo siguiente:

- **Sistemas de registro y de acreditación.** Los gobiernos deben definir requisitos claros de registro y acreditación. Estos deberían aplicar a todos los tipos de proveedores tanto gubernamentales como del sector no estatal con ajustes necesarios que reflejen los distintos tipos de provisión del servicio y/o condiciones locales. Deberían además ser lo suficientemente factibles como para alentar el registro. Los requisitos poco realistas pueden desincentivar a los proveedores a establecerse formalmente y/o alentarlos a funcionar sin haberse registrado y fuera del sistema.
- **Normas de calidad.** Los países deben contar con normas de calidad integrales y coherentes que sean aplicables a la provisión de todos los rangos de edades (una vez más, con los ajustes necesarios para los tipos específicos de provisión y/o condiciones locales). Es fundamental incluir normas en torno a la seguridad, pero también debe incluirse un rango de otros aspectos de calidad: calidad estructural (ej. tamaño del grupo, proporción del personal disponible por el número total de niños, e infraestructura), calidad del programa (ej. plan curricular, materiales, duración e intensidad, e involucramiento de los padres), calidad de las interacciones (ej. interacciones de los niños con los cuidadores y los pares) y calidad de la fuerza laboral (ej. calificaciones y competencias). En el caso de aquellos países que actualmente carecen de normas de calidad y tienen múltiples tipos de provisiones ya establecidas, una manera práctica de introducir estas normas podría ser mediante un sistema progresivo que contenga las normas más críticas claramente establecidas y aplicadas.
- **Sistemas de monitoreo.** Los gobiernos deben garantizar que los sistemas de inspección cuentan con la capacidad y experiencia suficientes para llevar a cabo este trabajo de manera efectiva. Los inspectores deben recibir capacitación y herramientas que los ayuden a evaluar la calidad de la provisión del servicio y a ayudar a los trabajadores a mejorar. Otras actividades de monitoreo complementarias podrían incluir encuestas de autoevaluación y retroalimentación de los padres de familia. Debe fomentarse el cumplimiento de las normas mediante incentivos por buen desempeño, así como consecuencias si no éstas se cumplen. Si las normas están claramente definidas, la publicación de información sobre monitoreo sistemático de uso y calidad podría ayudar a las madres y padres a tomar decisiones más informadas y pedir rendición de cuentas a los proveedores.
- **Mecanismos para involucrar y empoderar a los padres y madres.** Más allá de los mecanismos de monitoreo formales, involucrar a las madres y padres puede ser una estrategia muy poderosa para mejorar la calidad. Los padres y madres pueden contribuir con el funcionamiento de los servicios de cuidado infantil, apoyar el progreso de sus hijos al involucrarse en su aprendizaje y desarrollo, y apoyar la autorregulación del servicio de cuidado infantil, así como presionar para lograr mayor calidad.
- **Programas de capacitación para la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano.** Se necesita contar con programas de capacitación de calidad. No tienen que ser programas de varios años con otorgación de un grado; podría resultar más fácil y efectivo ampliar programas más cortos si tienen objetivos concretos, son muy prácticos y los profesionales siguen recibiendo apoyo a través de desarrollo profesional continuo.
- **Normas y reconocimiento profesionales para la fuerza laboral.** La Iniciativa de Fuerza Laboral para la Primera Infancia<sup>20</sup> subraya la importancia de crear competencias y normas sólidas que orienten el trabajo de los proveedores de cuidado infantil para la primera infancia y de definir trayectorias profesionales claras. También es fundamental establecer escalas de salarios (con salarios dignos) y elevar el estatus de la profesión. Podría considerarse contar con trayectorias flexibles para los profesionales que sirven a todos los rangos de edades (desde el nacimiento hasta el ingreso a primaria), con salarios y estructuras de empleo similares para evitar la desvalorización de los profesionales de cuidado infantil que se enfocan en los niños más pequeños.

<sup>20</sup><https://www.issa.nl/workforce>

- **Recolección de información:** La información es un componente fundamental, de manera que es crucial que los gobiernos establezcan un buen sistema de recolección de información para orientar el diseño e implementación de políticas y solicitar rendición de cuentas a las partes clave del sistema de cuidado infantil.

Además, en aquellos países donde se promueve la provisión del servicio de cuidado infantil por parte del sector no estatal, debe considerarse otorgar apoyos adicionales para ayudar a los operadores de cuidado infantil a pequeña escala, particularmente a los proveedores de atención basada en el hogar, con el fin de que logren calidad y sostenibilidad en el servicio. Entre estos apoyos podría incluirse el establecimiento de redes (incluyendo franquicias más formales), mecanismos de apoyo entre pares, programas de capacitación y coaching, acceso a recursos de aprendizaje, etc.

► *Ver Anexo C, Objetivo 5, para ejemplos que ilustran estos distintos aspectos y una comparación de normas de calidad y acuerdos de monitoreo entre 5 países (Chile, Dinamarca, India, Jamaica y Reino Unido). El Anexo D también contiene más información y ejemplos de programas que están apoyando a operadores a pequeña escala para fomentar la calidad y modelos financieramente sostenibles (por ejemplo, Kidogo Mamapreneurs en Kenia y SmartStart en Sudáfrica).*

**TABLA 3.3 RESUMEN DE ACCIONES PRIORITARIAS PARA LOGRAR LOS CINCO OBJETIVOS DE POLÍTICAS**

OBJETIVOS DE POLÍTICAS	ACCIONES QUE EL GOBIERNO PODRÍA LLEVAR A CABO PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS
 <p><b>OBJETIVO 1:</b> Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar diagnósticos a nivel de país para entender las necesidades de las familias y adaptar la programación de acuerdo a ello.</li> <li>Usar múltiples niveles para apoyar la ampliación de la provisión de cuidado infantil (existen varias opciones de políticas, incluyendo provisión directa del gobierno, apoyo financiero para las familias, incentivos para el sector no estatal y cuidado infantil provisto por el empleador de manera obligatoria).</li> <li>Integrar el cuidado infantil dentro de otros programas existentes (ej. cuidado infantil junto con capacitación o programas de obras públicas para maximizar la participación).</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 2:</b> Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar opciones de cuidado infantil para familias vulnerables (ej. espacios asignados, provisión focalizada).</li> <li>Costos de cuidado infantil altamente subsidiados, al menos para las familias más vulnerables (mediante apoyo financiero para familias y/o subsidios a proveedores no estatales que sirven a familias vulnerables).</li> <li>Considerar las necesidades de y soluciones para los trabajadores informales, incluyendo la identificación de espacios que podrían usarse para proveer servicios a los trabajadores informales cerca de sus lugares de trabajo o barrios.</li> <li>Para garantizar la equidad, considerar las necesidades de niños en situaciones de especial desventaja (ej. niños con discapacidades, minorías étnicas o lingüísticas, poblaciones de refugiados u otros afectados por la violencia, conflictos, etc.).</li> <li>Aplicar condiciones/comprobación de medios económicos para garantizar que la provisión de servicios brindados por el gobierno y por el sector no estatal sean accesibles para las familias de ingresos bajos.</li> <li>Basarse en programas existentes que sirvan a poblaciones vulnerables (ej. utilizarlos para identificar a las poblaciones objetivo y/o aprovechar los servicios que prestan).</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 3:</b> Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asignar suficientes fondos públicos para que el cuidado infantil sea asequible para todas las familias.</li> <li>Considerar diversos flujos de financiamiento –fondos públicos, financiamiento del empleador, aportes individuales razonables (para quienes puedan permitírselo) y diversos tipos de financiamiento público-privado.</li> <li>Aprovechar el financiamiento existente integrando el cuidado infantil dentro de los programas para lograr inversiones donde todos ganan (win-win).</li> <li>Garantizar presupuesto suficiente para desarrollar y mantener un sistema sólido de garantía de calidad.</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 4:</b> Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir acuerdos institucionales para cubrir servicios para los niños desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela primaria, con el fin de garantizar la seguridad infantil y promover el desarrollo infantil.</li> <li>Identificar un claro(s) marco(s) institucional(es) con el mandato y recursos necesarios para promover el acceso y garantizar la calidad, junto con roles y responsabilidades definidos para el involucramiento de otros sectores y organismos.</li> <li>Recolectar información acerca del uso y calidad para orientar la implementación y la política.</li> <li>Adoptar una propuesta del gobierno en pleno para optimizar programas y políticas, tanto de desarrollo infantil como empleo de las mujeres y garantizar la coherencia del sistema (tomando en cuenta otras políticas complementarias, tales como subsidios familiares y permiso parental).</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 5:</b> Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y con una fuerza laboral respaldada y competente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer requisitos de registro que apliquen a todos los tipos de proveedores, reflejen las condiciones locales y sean lo suficientemente factibles como para promover el registro.</li> <li>Desarrollar normas de calidad integrales y coherentes (con normas mínimas claras y trayectorias progresivas para ir mejorando con el tiempo).</li> <li>Establecer sistemas de monitoreo con inspectores capacitados en desarrollo de la primera infancia.</li> <li>Fomentar el involucramiento de los padres y establecer mecanismos para ayudar a los padres a apoyar el desarrollo de sus hijos y abogar por servicios de calidad.</li> <li>Desarrollar y apoyar capacitación inicial y continua y apoyo de la calidad para los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano con un fuerte énfasis en la práctica.</li> <li>Profesionalizar la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano con cualificaciones formales, trayectorias profesionales y una remuneración adecuada.</li> <li>Brindar apoyo a los proveedores basados en casas y otros emprendedores (redes, programas de capacitación y coaching, apoyo de pares, acceso a recursos de aprendizaje etc.).</li> </ul>

## SECCIÓN 4:

# **El camino que nos espera: aprovechar los diversos puntos de partida a nivel sectorial, apoyar los procesos a nivel de país y ampliar la investigación**

*En la Sección 3 destacamos cinco objetivos de políticas para que los gobiernos se enfoquen en ampliar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible y que satisfaga las necesidades de todas las familias. En esta sección subrayamos tres áreas en las que se debe trabajar más para apoyar la ampliación del cuidado infantil a nivel mundial: identificar y aprovechar nuevas fuentes de financiamiento y diversos puntos de partida a nivel sectorial; apoyar los procesos a nivel de país y desarrollar herramientas para llevar a cabo diagnósticos y la implementación a nivel de país; y ampliar la investigación sobre cuidado infantil.*

### **Identificar y aprovechar nuevas fuentes de financiamiento y diversos puntos de partida a nivel sectorial**

El cuidado infantil es central para resolver múltiples desafíos que enfrentan los gobiernos y existen diversos puntos de partida potenciales que pueden aprovecharse para ampliar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible. Indudablemente, se necesita nuevo financiamiento para ampliar el acceso, dada la escala requerida; sin embargo, también se cuenta con una serie de oportunidades para aprovechar el financiamiento que tienen programas ya existentes y que podrían financiar una ampliación del cuidado infantil. La Tabla 4.1 muestra algunos de estos puntos de partida. La búsqueda y aprovechamiento de dichas oportunidades en cada país podría maximizar los retornos de las inversiones y ayudar a los gobiernos a lograr múltiples objetivos con fuentes de financiamiento limitadas. En el corto plazo, estas oportunidades ofrecen opciones prácticas y rápidas para incrementar los recursos disponibles para apoyar la ampliación del cuidado infantil, mientras que los gobiernos trabajan para movilizar nuevos recursos.

► *En el Anexo D, brindamos mayores detalles acerca de cinco ideas de inversiones inteligentes que cumplen con múltiples objetivos usando un flujo de financiamiento: (i) ofrecer cuidado infantil para facilitar la participación en programas de desarrollo de capacidades y capacitación; (ii) usar programas de desarrollo de capacidades y capacitación para forjar la fuerza laboral de cuidado infantil; (iii) apoyar a los emprendedores para que abran sus propios negocios de cuidado infantil; (iv) aprovechar los programas de salud y nutrición para apoyar el cuidado infantil; y (v) establecer la provisión de cuidado infantil para maximizar la participación en planes de obras públicas (ej. guarderías móviles).*

**TABLA 4.1 PUNTOS DE PARTIDA POTENCIALES PARA INVERTIR EN CUIDADO INFANTIL**

SECTOR	EJEMPLOS DE MANERAS DE APOYAR EL CUIDADO INFANTIL
 <b>EDUCACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la educación de la primera infancia y los programas preescolares tomando en cuenta si realizan también funciones de cuidado infantil y cómo lo hacen (horas, ubicación, etc.).</li> <li>Desarrollar e implementar regulación y normas de calidad para toda la provisión de aprendizaje temprano, incluyendo el cuidado infantil (en colaboración con otros sectores)</li> <li>Ofrecer cuidado infantil para facilitar la participación en programas de desarrollo de capacidades y capacitación</li> <li>Usar los programas de desarrollo de capacidades y capacitación para forjar la fuerza laboral de cuidado infantil</li> </ul>
 <b>SALUD Y NUTRICIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Usar las instalaciones de cuidado infantil para brindar a los niños servicios contra la desnutrición y para reducir el retraso en el crecimiento, especialmente durante los primeros 1,000 días, que son críticos</li> <li>Aprovechar los programas de salud y nutrición para apoyar el cuidado infantil</li> <li>Usar las instalaciones de cuidado infantil como puntos referenciales y para mejorar la eficiencia del personal sanitario de la comunidad</li> <li>Tomar en cuenta la carga de cuidado infantil sobre las hermanas mayores, lo que tiene consecuencias en la matrícula de adolescentes en la escuela, algo que, finalmente, podría repercutir en el retraso del matrimonio y reducir los embarazos adolescentes.</li> </ul>
 <b>GÉNERO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar el cuidado infantil para mejorar el empleo de las mujeres</li> <li>Apoyar a las mujeres emprendedoras para que ofrezcan servicios de cuidado infantil</li> <li>Promover políticas complementarias relacionadas con licencia por maternidad / paternidad y lactancia en el trabajo</li> </ul>
 <b>PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer la provisión de cuidado infantil para maximizar la participación en y la compleción de programas de mercado laboral activo y empoderamiento, incluyendo programas de desarrollo de capacidades y capacitación y planes de obras públicas (ej. guarderías móviles)</li> <li>Fomentar el cuidado infantil para incrementar la participación de las mujeres en la fuerza laboral</li> <li>Promover las transferencias en efectivo o subvenciones para asistencia infantil, que podrían usarse para cuidado infantil y/o beneficios por maternidad</li> <li>Promover políticas y regulaciones complementarias relacionadas con la licencia por maternidad/paternidad</li> <li>Ampliar la cobertura de los beneficios complementarios, tales como licencia por maternidad/paternidad, a empleados tanto del sector formal como informal (ej. estableciendo aportes voluntarios a la seguridad social)</li> </ul>
 <b>AGRICULTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer el cuidado infantil para garantizar que los niños estén seguros e incrementar la productividad agrícola</li> </ul>
 <b>DESARROLLO URBANO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer instalaciones de cuidado infantil para trabajadoras mujeres en zonas industriales y espacios públicos urbanos (ej. mercados y vertederos de desechos)</li> <li>Invertir en instalaciones de cuidado infantil como parte de programas de “mejora de barrios marginales”</li> </ul>
 <b>SECTOR PRIVADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar el cuidado infantil para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral y la productividad empresarial</li> <li>Establecer el cuidado infantil para maximizar la participación en programas de capacitación</li> <li>Apoyar la ampliación del cuidado infantil mediante mecanismos de financiamiento innovadores</li> <li>Priorizar el sector de cuidado infantil en el financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPME)</li> </ul>



## Apoyar los procesos a nivel de país y desarrollar herramientas para llevar a cabo diagnósticos y la implementación a nivel de país

Los esfuerzos para ampliar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible requerirán de más propuestas intencionales del gobierno en pleno en la mayoría de países y de apoyo para que los gobiernos se involucren estableciendo diálogos sobre políticas con todos los sectores, presupuestos y acuerdos institucionales. Se necesitan herramientas para que los encargados de formular políticas cuenten con la información necesaria para diseñar mejores políticas y programas, en particular:

- Análisis y presupuesto financieros (incluyendo revisiones de gasto público y otras revisiones de presupuestos existentes y nuevas oportunidades de financiamiento).
- Herramientas de diagnóstico para analizar los mercados, así como la oferta y la demanda.
- Evaluaciones institucionales y de diagnóstico a nivel de sistema.
- Normas de calidad y lineamientos de salvaguardas básicos que puedan ser adaptados a contextos locales..

## Ampliar la investigación sobre cuidado infantil

Como mencionamos en otras secciones de este documento, existe una serie de brechas de información que obstaculizan los esfuerzos para comprender mejor el cuidado infantil y las dinámicas entre las políticas de los países, las elecciones familiares y una variedad de resultados y fuerzas del mercado dentro de los países. Uno de los desafíos consiste en que muchas de las investigaciones sobre cuidado infantil a la fecha se han centrado en un pequeño grupo de resultados (ej. ya sea en empleo o empoderamiento de las mujeres, o desarrollo infantil, o productividad empresarial). Se está llevando a cabo una nueva oleada de evaluaciones, las mismas que están comenzando a rendir frutos que permiten observar de una manera holística los resultados relacionados con el cuidado infantil. En la Tabla 4.2<sup>22</sup> se resaltan aquellas áreas específicas donde se debería realizar mayores investigaciones.

**TABLA 4.2 RESUMEN DE ÁREAS DONDE SE DEBERÍAN REALIZAR MAYORES INVESTIGACIONES SOBRE CUIDADO INFANTIL**

	TEMA	DESCRIPCIÓN / PREGUNTAS PARA LA INVESTIGACIÓN
Evaluaciones de la situación a nivel de país	Información sobre cuidado infantil a nivel país en PIMB (desagregado por grupos de ingresos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lado de la demanda: ¿Qué disposiciones de cuidado infantil están usando los padres? ¿Cuál es la demanda de servicios de cuidado infantil y conocen los padres los distintos tipos de oferta? ¿Qué factores son los más importantes para los padres en los diferentes contextos? ¿Cómo perciben los padres la calidad? ¿Hay voluntad por parte de los padres de pagar y qué tan sensible al precio es el uso del cuidado infantil (elasticidad del precio)?</li> <li>• Lado de la oferta: ¿Cuáles son los distintos tipos de cuidado infantil disponibles y cuál es el porcentaje relativo de los mismos en el mercado? ¿Cuáles son los diferentes modelos operativos, incluyendo servicios ofrecidos, calidad, cuotas (absolutos y como porcentaje de ingresos)? ¿Qué obstáculos enfrentan los proveedores privados para ingresar al sector de cuidado infantil y para ser financieramente sostenibles?</li> <li>• ¿Cuáles son las proyecciones de cuidado infantil de la oferta y la demanda?</li> <li>• ¿Qué preguntas podrían integrarse dentro de diversas encuestas de hogares y actitudes para reunir información de manera fácil y rápida acerca del mercado de cuidado infantil, la utilización familiar y las preferencias en los distintos países?</li> </ul>

<sup>22</sup> Esta agenda de investigación fue desarrollada con los participantes de un taller de dos días de duración realizado en julio de 2019 para discutir el mensaje, estrategia y contenido del documento. Se presenta una lista de los participantes en la sección Agradecimientos de este documento.






**TABLA 4.2 SUMMARY OF AREAS FOR FURTHER RESEARCH ON CHILDCARE (CONT.)**

	TOPIC	DESCRIPTION / RESEARCH QUESTIONS
<b>Comprender mejor el impacto del cuidado</b>	Resultados de desarrollo infantil y balance entre costo y calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el impacto del cuidado infantil en los resultados de desarrollo infantil, incluyendo el desarrollo cognitivo, socioemocional, físico, salud y nutrición?</li> <li>• ¿Qué nivel de calidad se necesita para lograr impactos positivos y cuál es el costo?</li> <li>• ¿Qué aspectos de la calidad son más importantes de lograr para los resultados de los niños?</li> </ul>
	Resultados de empleo y empoderamiento de las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el impacto del cuidado infantil para la participación económica, más allá de las tasas de PFFL (horas, niveles de ingreso y calidad de empleo)?</li> <li>• ¿Cuál es el impacto del cuidado infantil en el bienestar y empoderamiento a nivel más general?</li> <li>• ¿Hasta qué punto la calidad de la provisión de cuidado infantil impacta los resultados de participación económica y bienestar?</li> </ul>
	Resultados económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los beneficios económicos de más amplio alcance de invertir en cuidado infantil?</li> </ul>
	Resultados empresariales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el impacto del cuidado infantil sobre la productividad empresarial y cómo impacta la calidad del cuidado infantil en esto?</li> </ul>
<b>Opciones y herramientas de políticas</b>	Modelos escalables para llegar a las familias vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son algunas de las mejores prácticas vinculadas con los modelos escalables y de calidad para las familias vulnerables (incluyendo familias de ingresos bajos, aquellas que trabajan en el sector informal, que trabajan en zonas rurales, etc.)?</li> </ul>
	Impacto comparativo y complementariedad del cuidado infantil y otras formas de asistencia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo se comparan las diferentes estrategias (y la mezcla de estrategias) en cuanto a su impacto sobre el desarrollo infantil y la participación económica de las mujeres? Las estrategias incluyen cuidado infantil, licencia por maternidad y permiso parental y subvenciones infantiles.</li> </ul>
	Promoción de modelos de calidad a nivel sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los modelos empresariales para los proveedores privados de cuidado infantil?</li> <li>• ¿Cuáles son las maneras más efectivas para incentivar a los proveedores privados para que mejoren la calidad?</li> </ul>
	Involucramiento de los padres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los modelos de mejores prácticas que integran a los padres dentro de las estructuras de gobernanza?</li> <li>• ¿Hasta qué punto los padres son conscientes de los beneficios del cuidado infantil?</li> <li>• ¿Cómo perciben los padres la calidad?</li> </ul>
	Parámetros y medidas de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son las herramientas adecuadas para medir el desarrollo infantil en niños entre 0 y 6 años?</li> <li>• ¿Qué deberían incluir los países en los marcos para normas de calidad (normas mínimas y aspectos más avanzados)?</li> <li>• ¿Cuáles son maneras factibles de medir y monitorear la calidad de la provisión de cuidado infantil?</li> <li>• ¿Cuáles son las competencias clave para los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano?</li> </ul>
	Lecciones provenientes de otros modelos de trabajo de cuidado impagos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son las implicancias y aprendizajes provenientes de otros modelos de cuidado, por ejemplo, el cuidado de ancianos o miembros de la familia enfermos o con discapacidades?</li> </ul>

# Conclusión

Incrementar el acceso al cuidado infantil de calidad y asequible es una herramienta esencial para ayudar a los países a desbloquear los caminos que conducen a salir de la pobreza, desarrollar capital humano e incrementar la equidad, piedras angulares del crecimiento económico y la productividad de un país. Existe una serie de oportunidades que pueden aprovecharse para ampliar el acceso al cuidado infantil, trabajando entre todos los sectores y mediante una variedad de puntos de partida. El reconocimiento de las externalidades positivas sustanciales del cuidado infantil es una responsabilidad compartida y resulta crítico para apoyar los esfuerzos orientados a incrementar el cuidado infantil. El incremento del acceso al cuidado infantil de calidad y asequible requerirá de la movilización de financiamiento público y privado, cambios en las políticas públicas, una provisión de servicios innovadores y un enfoque centrado en la garantía de calidad. El financiamiento público será fundamental para garantizar un acceso equitativo que pueda llegar de manera efectiva a las poblaciones más vulnerables. Podrían aprovecharse diversas fuentes y programas de financiamiento existentes para comenzar a cerrar la brecha. Sin embargo, esto sería solo un comienzo, ya que en la mayoría de países se necesitarán recursos adicionales.

Los gobiernos deben garantizar la disponibilidad de cuidado infantil asequible, de calidad adecuada y que satisfaga las necesidades de todas las familias. Sugerimos cinco objetivos de políticas para que los gobiernos cumplan con esta responsabilidad:

-  **Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión.**
-  **Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas..**
-  **Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias.**
-  **Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente.**
-  **Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y una fuerza laboral respaldada y competente.**

Más del 40% de todos los niños (casi 350 millones) por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria en el mundo entero necesita cuidado infantil pero no tiene acceso al mismo. Lograr tener cuidado infantil de calidad y asequible para todas las familias que lo necesiten requerirá de un incremento sustancial de los compromisos financieros y políticos en muchos países, y resulta imperativo que los gobiernos actúen ahora. Son demasiadas las familias que luchan desesperadamente para poder ganarse la vida y brindar a sus hijos el mejor comienzo posible. Estas familias no se encuentran en posición de considerar cuál es el balance óptimo entre el empleo de las mujeres y el desarrollo infantil. Necesitan y merecen soluciones ahora. Estamos fallándole a esta generación y a las generaciones futuras. La ampliación del cuidado infantil de calidad presenta una increíble oportunidad para brindar mejores empleos y futuros más prometedores, mejorando el empleo y la productividad de las mujeres, los resultados infantiles, el bienestar familiar, la productividad empresarial y el desarrollo económico general.



# Anexos

*Los anexos ofrecen detalles adicionales y pueden usarse como recursos independientes para profundizar en temas específicos.*

## ANEXO A.

### Metodología detallada para calcular la necesidad de lugares de cuidado infantil

- Más del 40% de los niños (casi 350 millones) por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita cuidado infantil, pero no tiene acceso al mismo.
- El desafío del cuidado infantil impacta desproporcionalmente a las familias de países de ingresos bajos y medios-bajos: casi 8 de cada 10 niños que necesitan cuidado infantil, pero no tienen acceso, viven en países de ingresos bajos y medios.
- Un niño que vive en un país de ingresos bajos tiene cinco veces menos posibilidades de tener acceso al cuidado infantil que un niño de un país de ingresos altos.

Hemos usado información disponible y establecido un conjunto de supuestos para calcular la necesidad global de cuidado infantil y para brindar una indicación de la brecha en la oferta. Usamos cifras de población específicas a cada país y tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral para calcular la necesidad, y luego tasas de matrícula preescolar específicas a cada país y tasas de matrícula en cuidado infantil extrapoladas (por nivel de ingresos de país) para calcular la cobertura actual y la brecha de acceso.

A nivel mundial, calculamos que el 43% de los niños (349 millones) que se encuentran por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita cuidado infantil, pero no tiene acceso al mismo. La necesidad de cuidado infantil a nivel mundial es sustancial y el 72% de los niños (593 millones) que se encuentran por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria necesita cuidado infantil. La mayoría (59%) de niños que necesitan cuidado infantil no tiene acceso al mismo.

La brecha de acceso es sustancial en todos los grupos de edades, pero es proporcionalmente mayor en el caso de los niños menores de 3 años (72% de los niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil no tiene acceso al mismo, en comparación con 52% de los niños mayores de 3 años que lo necesitan). La reciente ampliación de servicios preescolares está cerrando en cierta medida la brecha para niños mayores, pero se necesitan respuestas de políticas intencionales, especialmente en el caso de niños menores de 3 años, sin lo cual es poco probable que la brecha se cierre.

### Resumen de supuestos y cálculos

Nuestro punto de partida para el número de niños por debajo de la edad de ingreso a la escuela primaria es de 819 millones (406 millones menores de 3 años y 413 millones de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria).<sup>23</sup> En el caso de niños menores de 3 años (0 a 2 inclusive), usamos las tasas de participación de la OIT de las mujeres en la fuerza laboral para calcular el número de niños con madres que trabajan, con el fin de determinar cuántos necesitan algún tipo de cuidado infantil.<sup>24</sup> Esto equivale a un estimado de 209 millones de niños por debajo de los 3 años que necesitan cuidado infantil (51% de todos los niños por debajo de los 3 años). Dado que sabemos que son muchas más las mujeres que no pueden ingresar a la fuerza laboral debido a la falta de cuidado infantil, este cálculo está por debajo de la realidad y no refleja a aquellas personas que no






<sup>23</sup> En base al Banco de Datos del Banco Mundial sobre Estadísticas en Salud, Nutrición y Población: Estimados demográficos para 2018. Incluimos a todos los niños hasta la edad de ingreso a la escuela primaria. Esto se calcula para cada país, de acuerdo a la edad oficial de ingreso a la escuela primaria, que oscila entre los 5 y 7 años, pero que es de 6 años en alrededor de 70% de los países en el mundo (en base al indicador de Sistemas Educativos UIS: Edad de ingreso oficial para cada nivel de educación ISCED - primaria). El uso de otras fuentes de información podría resultar en cifras ligeramente diferentes.

<sup>24</sup> Reconocemos la diversidad en las estructuras familiares y que algunas familias podrían tener una madre que trabaja, otra que se queda en casa o un padre que se queda en casa al cuidado de los niños o solo un padre soltero. Las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral sigue siendo la mejor opción posible a ser usada como proxy para calcular el número de familias con dos padres que trabajan o los hogares con un solo padre que trabaja.

están dentro de la fuerza laboral. Para las muchas mujeres que se encuentran justo en el margen, el contar con cuidado infantil disponible podría permitirles ingresar en la fuerza laboral.

En el caso de los niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria (por lo general, hasta los 6 años), hemos dividido este grupo en dos. En primer lugar, usamos políticas preescolares del país para calcular el número de niños incluidos en el grupo de edad oficial preescolar en cada país y que, por lo tanto, deberían estar matriculados en educación preescolar. En la mayoría de países, la educación preescolar empieza a los 3 años, y en casi todos los países a los 4 años ya ha comenzado.<sup>25</sup> En el caso de los niños en países que no inician la escuela preescolar a los 3 años, hemos seguido la metodología para niños menores de 3 años y asumimos que todos los niños con madres que trabajan necesitarán cuidado infantil. Esto equivale a un estimado de 384 millones de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil (93% de los niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria). En total, en ambos grupos de edad, 593 millones de niños hasta la edad de ingreso a la escuela primaria necesitan cuidado infantil, lo que equivale a 72% de los niños en este rango de edad.

**TABLA A.1 NECESIDADES GLOBALES DE CUIDADO INFANTIL EN LA ACTUALIDAD: ESTIMACIONES**

	Total	Supuestos / Fuentes
 <p><b># de niños menores de 3 años con madres que trabajan, que necesitan algún tipo de solución de cuidado infantil (millones)</b></p>	<b>209</b>	<p>Paso 1) En base al Banco de Datos del Banco Mundial sobre Población para 2018, calculamos el número de niños de 0, 1 y 2 años y alcanzamos un total de 406 millones de niños menores de 3 años.</p> <p>Paso 2) Usamos tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral para cada país (con un aumento de 7 puntos porcentuales para reflejar la falta de información en países de ingresos bajos e ingresos medios*) con el fin de calcular el número de niños menores de 3 años con madres que trabajan. Esto equivale a 209 millones (51% de los niños menores de 3 años). Reconocemos la diversidad en las estructuras familiares y que algunas familias podrían tener una madre que trabaja, otra que se queda en casa o un padre que se queda en casa al cuidado de los niños o solo un padre soltero. Las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral sigue siendo la mejor opción posible a ser usada como proxy para calcular el número de familias con dos padres que trabajan o los hogares con un solo padre que trabaja.</p>
 <p><b>#children age 3 to primary-school-entry age that need access to childcare / preschool (millions)</b></p>	<b>384</b>	<p>Paso 1) Usamos el Banco de Datos del Banco Mundial sobre Población para calcular el número de niños incluidos en la edad oficial de educación preescolar de cada país (edades oficiales, como se detalla en los metadatos del UIS para la población en edad preescolar). Para los niños de estos países, asumimos que el 100% de los niños con edad oficial para la educación preescolar en los países debería haber tenido acceso. Esto equivale a 352 millones de niños.</p> <p>Paso 2) Para los 63 millones de niños de los 67/225 países que no empiezan la escuela preescolar a los 3 años (o en algunos pocos casos a los 4 o 5), seguimos la misma metodología que para los niños menores de 3 años y asumimos que todos los niños con madres que trabajan necesitarán cuidado infantil. Esto equivale a aproximadamente 34 millones de niños entre los 3 años y el ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil.</p>
 <p><b>Total de # de niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan acceso al cuidado infantil (millones)</b></p>	<b>593</b>	<p>Esto es 209 millones de niños (menores de 3 años) más 384 millones (entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria).</p>
<p>Porcentaje de todos los niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil /preescolar</p>	72%	<p>Esto es 593/819 millones de niños.</p>


\* \* Los cálculos de participación en la fuerza laboral son a menudo subestimados, debido a las inconsistencias sobre lo que constituye actividad económica (lo que lleva a que muchas actividades informales no se incluyan), mala formulación de preguntas y períodos específicos demasiado cortos para explicar la estacionalidad y empleos múltiples (Fox y Pimhidzai 2013; Fox et al. 2013). La falta de información sobre el trabajo de las mujeres es particularmente notoria (Fox y Pimhidzai 2013; Langsten y Salem 2008). Varios estudios de Tanzania, Uganda y Egipto han indicado al menos un aumento de 7 a 10 puntos porcentuales en las tasas de empleo al momento de ajustar estos temas (Langsten y Salem 2008; Bardasi et al. 2010; Fox y Pimhidzai 2013). Usamos un incremento de 7 puntos porcentuales de las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral del Banco Mundial más recientes para países de ingresos bajos y medios-bajos.

<sup>25</sup> La diferencia en metodología para niños por encima de los 3 años se alinea con la postura globalmente aceptada de que los niños deberían tener al menos un año de educación preescolar. El ODS 4.2 requiere que los países se comprometan a "asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria" para 2030. Ver también el documento reciente de UNICEF, *A World Ready to Learn. Prioritizing quality early childhood education* (2019).

La Tabla A.2 muestra el desglose de los 593 millones de niños por nivel de ingreso de país y edad, mostrando a todos los niños que necesitan cuidado infantil en cada rango de edad, el número de niños que tienen actualmente acceso al cuidado infantil en cada rango de edad y la brecha en términos de acceso para cada rango de edad (haciendo una distinción entre los niños por debajo de los 3 años y los que están entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria).

Para calcular la brecha de acceso para los que necesitan algún tipo de solución de cuidado infantil, usamos las tasas de matrícula más recientes para los niños en edad preescolar<sup>26</sup> y calculamos las tasas de matrícula en cuidado infantil para niños menores de 3 años (y para niños por encima de los 3 años que viven en países donde la educación preescolar empieza oficialmente después de los 3). Calculamos que 349 millones de niños que necesitan cuidado infantil (incluida la educación preescolar) no están matriculados actualmente (59% de los niños que lo necesitan).

**TABLA A.2.1 NECESIDAD DE CUIDADO INFANTIL Y LA BRECHA EN LA OFERTA DESAGREGADA POR NIVEL DE INGRESOS DEL PAÍS (PARA NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS)**


 <b>POR DEBAJO DE LOS 3 AÑOS</b>	Nivel de ingresos del país					Supuestos / Fuentes
	Alto	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo	Total*	
# de niños menores de 3 años (millones)	40	110	186	70	406	Según los cálculos en la Tabla A.1, desagregados por nivel de ingresos del país
# de niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil (millones)	21	58	82	47	209	Según los cálculos en la Tabla A.1, desagregados por nivel de ingresos del país
<i>Necesidad como % de todos los niños menores de 3 años</i>	53%	53%	44%	68%	51%	
# de niños menores de 3 años matriculados en cuidado infantil	13	22	19	5	59	Cálculos basados en información disponible limitada**
<i>Matrícula como % de niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil</i>	63%	38%	23%	10%	28%	
<b>Matrícula como % de niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil</b>	<b>7.8</b>	<b>36</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>150</b>	
<i>BRECHA como % de niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil</i>	37%	62%	77%	90%	72%	

\*Debido al redondeo, la suma de los números podría no equivaler exactamente a los totales mostrados.

\*\*Para los países de ingresos altos: promedio OCDE, que es de 33% (base de datos de la OCDE sobre la familia PF3.2.A, 2016). Para los países de ingresos medios-altos: calculado en 20%, que se considera es una estimación máxima en base a Brasil, Colombia, Ecuador, México y Costa Rica (que oscilan entre el 22% y menos del 10%) (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016). Para los países de ingresos medios-bajos: calculado en 10% en base a estimaciones en América Latina, dado que Bolivia, Guatemala y Nicaragua tienen todos bastante menos del 10% (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016). Para los países de ingresos bajos: existe muy poca información disponible para los países de ingresos medios-bajos y bajos, pero estas estimaciones se consideraron razonables en base a la información de una encuesta que indicaba 4-7% (ONU Mujeres, encuesta FORCES en Delhi 2009).

<sup>26</sup> Información de UNESCO UIS <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRE.ENRR> accedido en julio 2020.

**TABLA A.2.2 NECESIDAD DE CUIDADO INFANTIL Y LA BRECHA EN LA OFERTA DESAGREGADA POR NIVEL DE INGRESOS DEL PAÍS (PARA NIÑOS DE 3 AÑOS A LA EDAD DE INGRESO A LA ESCUELA PRIMARIA)**

 <b>ADE LOS 3 AÑOS HASTA LA EDAD DE INGRESO A LA ESCUELA PRIMARIA</b>	Nivel de ingresos del país					Supuestos / Fuentes
	Alto	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo	Total*	
# de niños de los 3 años hasta la edad de ingreso a la escuela primaria (millones)	41	115	184	74	413	Según los cálculos en la Tabla A.1, desagregados por nivel de ingresos del país
# de niños de los 3 años hasta la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil o educación preescolar (millones)	40	108	168	69	384	Según los cálculos en la Tabla A.1, desagregados por nivel de ingresos del país
<i>Necesidad como % de los niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria</i>	98%	94%	91%	94%	93%	
# de niños de los 3 años hasta la edad de ingreso a la escuela primaria actualmente matriculados en algún tipo de cuidado infantil o educación preescolar (millones)***	33	82	56	14	185	Usamos información del UIS para tasas de matrícula preescolar (cifras disponibles más recientes de julio 2020) para niños en la edad preescolar oficial en diferentes países. En el caso de algunos países sin información disponible aplicamos la tasa de matrícula promedio para la categoría de ingresos del país relevante.  En el caso de los niños de países donde la edad oficial para la escuela preescolar no cubre a todos los niños entre los 3 y 5 años, calculamos que todos los niños fuera de la edad preescolar con madres que trabajan necesitan algún tipo de cuidado infantil y usamos las mismas tasas de matrícula de cuidado infantil que para los niños menores de 3 años.**
<i>Matrícula como % de los niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil / educación preescolar***</i>	83%	76%	33%	20%	48%	
<b>BRECHA de acceso para niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil/ educación preescolar (millones)</b>	<b>6.8</b>	<b>25</b>	<b>112</b>	<b>55</b>	<b>198</b>	
<i>BRECHA como % de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil/ educación preescolar</i>	17%	24%	67%	80%	52%	


\* Debido al redondeo, la suma de los números podría no equivaler exactamente a los totales mostrados.

\*\* Para los países de ingresos altos: promedio OCDE, que es de 33% (base de datos de la OCDE sobre la familia PF3.2.A, 2016). Para los países de ingresos medios-altos: calculado en 20%, que se considera es una estimación máxima en base a Brasil, Colombia, Ecuador, México y Costa Rica (que oscilan entre el 22% y menos del 10%) (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016). Para los países de ingresos medios-bajos: calculado en 10% en base a estimaciones en América Latina, dado que Bolivia, Guatemala y Nicaragua tienen todos bastante menos del 10% (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016). Para los países de ingresos bajos: 7%; existe muy poca información disponible para los países de ingresos medios-bajos y bajos, pero estas estimaciones se consideraron razonables en base a la información de una encuesta que indicaba 4–7% (ONU Mujeres, encuesta FORCES en Delhi 2009).

\*\*\* Dado que la educación preescolar solo suele ofrecer una solución parcial de cuidado infantil debido a menos horas de funcionamiento, también supondríamos que algunas familias necesitarán cuidado infantil por las tardes (sin embargo, la provisión de cuidado infantil adicional para satisfacer esta necesidad no es captada en estas estimaciones, dado que pueden usarse diversas opciones). Este servicio podría proporcionarse si los centros de educación preescolar ampliaran su horario de funcionamiento, lugares adicionales en otros servicios de cuidado infantil o a través de arreglos familiares improvisados y no remunerados.




**TABLA A.2.3 NECESIDAD DE CUIDADO INFANTIL Y LA BRECHA EN LA OFERTA DESAGREGADA POR NIVEL DE INGRESOS DEL PAÍS (PARA TODOS LOS NIÑOS HASTA LA EDAD DE INGRESO A LA ESCUELA PRIMARIA)**

		Nivel de ingresos del país				
		Alto	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo	Total
 <b>CHILDREN AGE 0 TO PRIMARY-SCHOOL-ENTRY AGE</b>	<b>Necesidad TOTAL de cuidado infantil / educación preescolar (millones)</b>	<b>61</b>	<b>165</b>	<b>250</b>	<b>117</b>	<b>593</b>
	<b>Matrícula actual TOTAL de cuidado infantil / educación preescolar para niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria (millones)</b>	<b>46</b>	<b>104</b>	<b>75</b>	<b>19</b>	<b>244</b>
	<b>BRECHA TOTAL de acceso para todos los niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil / educación preescolar (millones)</b>	<b>15</b>	<b>61</b>	<b>175</b>	<b>98</b>	<b>349</b>
	<b>BRECHA TOTAL como % de acceso para todos los niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan cuidado infantil / educación preescolar</b>	<b>24%</b>	<b>37%</b>	<b>70%</b>	<b>84%</b>	<b>59%</b>

La brecha de acceso afecta de manera desproporcionada a las familias de países de ingresos bajos y medios-bajos: casi 8 de cada 10 niños que necesitan cuidado infantil pero que no tienen acceso al mismo viven en estos países. Un niño que vive en un país de ingresos bajos tiene 5 veces menos probabilidades de acceder a cuidado infantil que un niño que vive en un país de ingresos altos. Este desequilibrio global se traduce en una impresionante desigualdad de oportunidades a la que se ven enfrentados los niños y sus familias. La Tabla 2.3 muestra el porcentaje de la necesidad total de espacios de cuidado infantil, el acceso actual y la brecha de acceso en países con diferentes niveles de ingresos. A nivel mundial, el 20% de los niños que necesitan cuidado infantil vive en países de ingresos bajos, pero solo 8% de las matrículas de cuidado infantil en el mundo se da en países de ingresos bajos. Por el contrario, los países de ingresos altos representan el 10% de los espacios de cuidado infantil necesarios, pero el 19% de los espacios actualmente disponibles.

**TABLA A.3 PORCENTAJE DE NECESIDAD, MATRÍCULA Y BRECHA TOTALES A LO LARGO DE DIVERSOS NIVELES DE INGRESOS DE PAÍSES (PARA NIÑOS ENTRE LOS 0 AÑOS Y LA EDAD DE INGRESO A LA ESCUELA PRIMARIA)**

	NIVEL DE INGRESOS DEL PAÍS				
	Alto	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo	Total
 <b>NIÑOS ENTRE LOS 0 AÑOS Y LA EDAD DE INGRESO A LA ESCUELA PRIMARIA</b>					
Porcentaje de la necesidad total	<b>10%</b>	<b>28%</b>	<b>42%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>
Porcentaje de la matrícula total	<b>19%</b>	<b>43%</b>	<b>31%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>
Porcentaje de la brecha total de acceso	<b>4%</b>	<b>18%</b>	<b>50%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>

## Qué nivel de expansión se requiere para cubrir la brecha actual y cuántos empleos podrían crearse ampliando el acceso al cuidado infantil?

La ampliación del cuidado infantil ofrece oportunidades sustanciales de generación de empleo en los países: estimamos que podrían requerirse 43 millones de profesionales para cerrar la brecha actual. Esto se basa en la relación de 1:5 cuidador/niño para los niños menores de 3 años y de 1:15 para niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria.<sup>27</sup> Alrededor de tres cuartos de estos nuevos profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano son requeridos en países de ingresos bajos o medios-bajos. Estos empleos son importantes para el futuro del trabajo, en la medida que son mucho menos vulnerables a la automatización que algunas otras oportunidades para las mismas poblaciones. Ampliar el cuidado infantil también podría ayudar a crear millones de nuevas oportunidades para pequeños negocios (atención basada en centros y en el hogar), que podrían generar ingresos a la vez que se satisfacen las necesidades de la comunidad. Por ejemplo, el programa de atención basada en el hogar, de Colombia (Hogares Comunitarios de Bienestar), uno de los más grandes programas de cuidado infantil de América Latina, cuenta con más de 65,000 proveedores que van a los hogares (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

## Proyecciones de la necesidad de cuidado infantil y la brecha de acceso para 2030, en base al crecimiento demográfico

Mirando hacia el futuro, calculamos el nivel de necesidad para 2030 en base a proyecciones del crecimiento demográfico.<sup>28</sup> Es claro que el problema de cuidado infantil no desaparecerá y, dado que la población está aumentando en los países de ingresos bajos y medios-bajos (pero descendiendo en los países de ingresos altos y medios-altos), la situación empeorará en los países de ingresos medios-bajos y empeorará de manera sustancial en los países de ingresos bajos. Si mantenemos las tasas de matrícula constantes, calculamos que para 2030 el número de niños que necesitarán cuidado infantil pero que no tendrán acceso al mismo se elevará a 17 millones a nivel global; el número de niños que viven en países de ingresos altos se reducirá en 8 millones, pero el número de niños que viven en países de ingresos bajos y medios-bajos se incrementará en 25 millones. Para 2030, el 81% de quienes requieren cuidado infantil pero no tienen acceso vivirá en países de ingresos bajos y medios-bajos (en comparación al 78% actualmente). La desigualdad en términos de acceso para los niños y las familias que viven en países de ingresos bajos continuará creciendo, a menos que se hagan esfuerzos concertados para abordar este desbalance. La Tabla A.4 ofrece un resumen de estos estimados.

**TABLA A.4 OVERVIEW OF THE PROJECTIONS FOR CHILDCARE BY 2030 (NEED AND GAP IN ACCESS FOR CHILDREN BELOW PRIMARY-SCHOOL-ENTRY AGE)**

	NIVEL DE INGRESOS DEL PAÍS				
	Alto	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo	Total
 # de niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitarán cuidado infantil para 2030 (millones)	59m	143m	256m	141m	599m
<i>Cambio en las estimaciones de necesidad para 2030, en comparación a 2018 (-/+millones)</i>	-2m	-22m	+6m	+24m	+5m
# de niños entre los 0 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitarán cuidado infantil, pero que no tendrán acceso para 2030 (millones)	14m	53m	180m	118m	366m
<i>Cambio en la brecha en las estimaciones de acceso para 2030, en comparación a 2018 (millones)</i>	-0.3m	-8m	+5m	+20m	+17m

<sup>27</sup> Este índice se usa para lograr una provisión de calidad, pero sabemos que, en realidad, el índice alumno-maestro es mucho mayor en muchos países.

<sup>28</sup> En base al Banco de Datos del Banco Mundial sobre Estadísticas en Salud, Nutrición y Población: Proyección demográfica para 2030. Incluimos a todos los niños hasta la edad de ingreso a la escuela primaria. El uso de otras fuentes de información podría dar como resultado cifras ligeramente distintas.

### RECUADRO A.1 ¿CÓMO SE COMPARAN NUESTROS ESTIMADOS CON ESTIMADOS RELACIONADOS DE CUIDADO INFANTIL?

La información sobre cuidado infantil es imperfecta y particularmente limitada en el caso de niños por debajo de los 3 años. Nuestros estimados ofrecen buenos indicios sobre la brecha de servicios y la ampliación necesaria, pero reconocemos que existen otros enfoques que podrían aplicarse para llegar a cifras ligeramente distintas. Esto incluye estimados recientes de la OIT para la fuerza laboral relacionada con el desarrollo de la primera infancia, los objetivos del Consejo Europeo establecidos en la Cumbre de Barcelona en 2002 y los estimados de 2019 de UNICEF para niños en edad preescolar.

- Los objetivos de Barcelona fueron establecidos en 2002 por el Consejo Europeo, compuesto por líderes de los estados miembros de la UE y define la dirección general y prioridades de la UE. Los objetivos de Barcelona incluyen dos objetivos en materia de cuidado infantil: (i) proporcionar cuidado infantil al menos al 33% de los niños menores de 3 años; y (ii) proporcionar cuidado infantil al menos al 90% de los niños entre los 3 años y la edad obligatoria de ingreso a la escuela primaria en un país determinado. Nuestros estimados son más altos en el caso de niños menores de 3 años, dado que nuestros supuestos resultan en un estimado de 51% de niños menores de 3 años que necesitan cuidado infantil. Esta cifra más alta parece más apropiada para el nivel global, dado que las políticas de licencia por maternidad en muchos países son mucho más limitadas que en Europa. En el caso de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria, nuestros cálculos son solo ligeramente más altos, ya que llegamos a 93% en vez de 90%.
- La OIT ha calculado el número de profesionales requeridos para el desarrollo de la primera infancia a nivel global (36 millones) y, como parte de estos, calculó que el 50% de los niños menores de 3 años necesita cuidado infantil y el 100% de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria necesita educación preescolar (OIT 2018b). Nuestros supuestos llegan a un estimado muy similar en el caso de los niños por debajo de los 3 años, ya que calculamos que el 51% de niños de este grupo tiene madres que trabajan y necesita cuidado infantil. En el caso de niños mayores de 3 años observamos una ligera diferencia, dado que asumimos que el 100% de los niños con edad oficial para ingresar a la escuela preescolar en los países necesita acceso a este servicio, pero en los países donde la educación preescolar no empieza a los 3 años, asumimos que solo los niños con madres que trabajan necesitarán cuidado infantil.
- UNICEF ha calculado que aproximadamente 175 millones de niños no están inscritos en educación preescolar (UNICEF 2019). Esta cifra es ligeramente más baja que nuestro cálculo de una brecha de 199 millones de niños entre los 3 años y la edad de ingreso a la escuela primaria que necesitan educación preescolar/cuidado infantil, porque los estimados de UNICEF incluyen solo a niños en edad preescolar para cada país. Dado que estamos ocupándonos del cuidado infantil, hacemos cálculos adicionales para cubrir a niños de 3, 4 y 5 años que no aparecen en la información de ese grupo de edad en los países donde la edad oficial para empezar la educación preescolar empieza a los 4, 5 o 6 años.

## ANEXO B.

### Políticas de país: Edades oficiales de ingreso a la escuela preescolar y a la escuela primaria, y duración en teoría de la educación preescolar

Para los cálculos realizados en la Sección 2, usamos los indicadores del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS para las edades oficiales de ingreso a la escuela preescolar y primaria, para cada país, para (i) calcular el número de niños hasta la edad de ingreso a la escuela primaria, (ii) calcular el número de niños que, según las políticas de país, deberían tener acceso a la educación preescolar. En las tablas B.1 a B.4, ofrecemos un resumen de las edades oficiales de ingreso a la educación preescolar y primaria, la duración en teoría de la educación preescolar y una lista completa de países con información disponible.

**TABLA B.1 EDAD OFICIAL DE INGRESO A LA EDUCACIÓN PREESCOLAR: INFORMACIÓN AGREGADA**

	Número total de países	% de países
Países donde empiezan educación preescolar a los 2 años	6	3%
Países donde empiezan educación preescolar a los 3 años	152	68%
Países donde empiezan educación preescolar a los 4 años	52	23%
Países donde empiezan educación preescolar a los 5 años	14	6%
Países donde empiezan educación preescolar a los 6 años	1	0%
<b>Número TOTAL de países con información</b>	<b>225</b>	

Fuente: Indicador del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS: Edad oficial de ingreso para cada nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED por sus siglas en inglés) – preescolar, accedido en agosto 2020.

**TABLA B.2 EDAD OFICIAL DE INGRESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA: INFORMACIÓN AGREGADA**

	Número total de países	% de países
Países donde empiezan la primaria a los 5 años	33	15%
Países donde empiezan la primaria a los 6 años	156	70%
Países donde empiezan la primaria a los 7 años	35	16%
<b>Número TOTAL de países con información</b>	<b>224</b>	

Fuente: Indicador del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS: Edad oficial de ingreso para cada nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED por sus siglas en inglés) – primaria, accedido en agosto 2020

**TABLA B.3 THEORETICAL DURATION OF PREPRIMARY EDUCATION: AGGREGATED DATA\***

	Número total de países	% de países
Países con 1 año de educación preescolar	15	7%
Países con 2 años de educación preescolar	65	29%
Países con 3 años de educación preescolar	119	53%
Países con 4 años de educación preescolar	24	11%
<b>Número TOTAL de países con información</b>	<b>223</b>	

Fuente: Indicador del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS: Edad oficial de ingreso para cada nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED por sus siglas en inglés) – primaria y preescolar, accedido en agosto 2020.

\*Calculado en base a la diferencia entre las edades de ingreso a la educación preescolar y primaria.

**TABLA B.4 LISTA COMPLETA DE PAÍSES CON INFORMACIÓN ACERCA DE EDADES OFICIALES DE INGRESO A LA EDUCACIÓN PREESCOLAR Y PRIMARIA**

País	Edad oficial de ingreso a la educación preescolar	Edad oficial de ingreso a la educación primaria	Duración en teoría de la educación preescolar*
Afganistán	6	7	1
Albania	3	6	3
Argeria	5	6	1
Samoa Americana	3	6	3
Andorra	3	6	3
Angola	4	6	2
Anguila	3	5	2
Antigua y Barbuda	3	5	2
Argentina	3	6	3
Armenia	3	6	3
Aruba	4	6	2
Australia	4	5	1
Austria	3	6	3
Azerbaiyán	3	6	3
Bahamas	3	5	2
Baréin	3	6	3
Bangladesh	3	6	3
Barbados	3	5	2
Bielorrusia	3	6	3
Bélgica	3	6	3
Belice	3	5	2
Benín	4	6	2
Bermuda	4	5	1
Bután	4	6	2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4	6	2
Bosnia y Herzegovina	3	6	3
Botsuana	3	6	3
Brasil	4	6	2
Islas Vírgenes Británicas	3	5	2
Brunéi Darussalam	3	6	3
Bulgaria	3	7	4
Burkina Faso	3	6	3
Burundi	5	7	2
Camboya	3	6	3
Camerún	4	6	2
Canadá	5	6	1
Cabo Verde	3	6	3
Islas Caimán	3	5	2
República Centroafricana	3	6	3
Chad	3	6	3
Chile	3	6	3
China	3	6	3

País	Edad oficial de ingreso a la educación preescolar	Edad oficial de ingreso a la educación primaria	Duración en teoría de la educación preescolar*
<b>China,</b> <i>Región Administrativa Especial de Hong Kong</i>	3	6	3
<b>China,</b> <i>Región Administrativa Especial de Macao</i>	3	6	3
<b>Colombia</b>	3	6	3
<b>Comoras</b>	3	6	3
<b>Congo</b>	3	6	3
<b>Islas Cook</b>	3	5	2
<b>Costa Rica</b>	4	6	2
<b>Costa de Marfil</b>	3	6	3
<b>Croacia</b>	3	7	4
<b>Cuba</b>	3	6	3
<b>Curazao</b>	4	6	2
<b>Chipre</b>	3	6	3
<b>República Checa</b>	3	6	3
<b>República Popular Democrática de Corea</b>	5	7	2
<b>República Democrática del Congo</b>	3	6	3
<b>Dinamarca</b>	3	6	3
<b>Yibuti</b>	4	6	2
<b>Dominica</b>	3	5	2
<b>República Dominicana</b>	3	6	3
<b>Ecuador</b>	3	6	3
<b>Egipto</b>	4	6	2
<b>El Salvador</b>	4	7	3
<b>Guinea Ecuatorial</b>	4	7	3
<b>Eritrea</b>	4	6	2
<b>Estonia</b>	3	7	4
<b>Eswatini</b>	3	6	3
<b>Etiopía</b>	4	7	3
<b>Islas Falkland (Malvinas)</b>	4	5	1
<b>Fiji</b>	3	6	3
<b>Finlandia</b>	3	7	4
<b>Francia</b>	3	6	3
<b>Guayana Francesa</b>	2	6	4
<b>Polinesia Francesa</b>	3	6	3
<b>Gabón</b>	3	6	3
<b>Gambia</b>	3	7	4
<b>Georgía</b>	3	6	3
<b>Alemania</b>	3	6	3
<b>Ghana</b>	4	6	2
<b>Gibraltar</b>	4	5	1
<b>Grecia</b>	4	6	2
<b>Granada</b>	3	5	2
<b>Guadalupe</b>	2	6	4
<b>Guam</b>	5	6	1

País	Edad oficial de ingreso a la educación preescolar	Edad oficial de ingreso a la educación primaria	Duración en teoría de la educación preescolar*
Guatemala	4	7	3
Guinea	4	7	3
Guinea-Bisáu	3	6	3
Guyana	3	6	3
Haití	3	6	3
Honduras	3	6	3
Hungría	3	7	4
Islandia	3	6	3
India	3	6	3
Indonesia	5	7	2
Irán (República Islámica de)	5	6	1
Irak	4	6	2
Irlanda	4	5	1
Israel	3	6	3
Italia	3	6	3
Jamaica	3	6	3
Japón	3	6	3
Jordania	4	6	2
Kazajstán	3	7	4
Kenia	3	6	3
Kiribati	3	6	3
Kuwait	4	6	2
Kirguistán	3	7	4
República Democrática Popular Lao	3	6	3
Letonia	3	7	4
Líbano	3	6	3
Lesoto	3	6	3
Liberia	3	6	3
Libia	4	6	2
Liechtenstein	5	7	2
Lituania	3	7	4
Luxemburgo	3	6	3
Madagascar	3	6	3
Malawi	3	6	3
Malasia	4	6	2
Maldivas	3	6	3
Mali	4	7	3
Malta	3	5	2
Islas Marshall	4	6	2
Martinica	2	6	4
Mauritania	3	6	3
Mauricio	3	5	2
México	3	6	3
Micronesia (Estados Federados de)	3	6	3

País	Edad oficial de ingreso a la educación preescolar	Edad oficial de ingreso a la educación primaria	Duración en teoría de la educación preescolar*
Mónaco	3	6	3
Mongolia	2	6	4
Montenegro	3	6	3
Montserrat	3	5	2
Marruecos	4	6	2
Mozambique	3	6	3
Myanmar	3	5	2
Namibia	5	7	2
Nauru	3	6	3
Nepal	3	5	2
Países Bajos	3	6	3
Antillas Holandesas	4	6	2
Nueva Caledonia	3	6	3
Nueva Zelanda	3	5	2
Nicaragua	3	6	3
Níger	4	7	3
Nigeria	5	6	1
Niue	4	5	1
Isla Norfolk		5	
Macedonia del Norte	3	6	3
Noruega	3	6	3
Omán	4	6	2
Pakistán	3	5	2
Palaos	3	6	3
Palestina	4		
Panamá	4	6	2
Papúa Nueva Guinea	3	6	3
Paraguay	3	6	3
Perú	3	6	3
Filipinas	5		
Polonia	3	7	4
Portugal	3	6	3
Puerto Rico	3	6	3
Catar	3	6	3
República de Corea	3	6	3
República de Moldavia	3	7	4
Reunión	2	6	4
Rumanía	3	6	3
Federación de Rusia	3	7	4
Ruanda	4	7	3
Santa Helena	4	5	1
San Cristóbal y Nieves	3	5	2
Santa Lucía	3	5	2
San Pedro y Miquelón	2	6	4



País	Edad oficial de ingreso a la educación preescolar	Edad oficial de ingreso a la educación primaria	Duración en teoría de la educación preescolar*
San Vicente y las Granadinas	3	5	2
Samoa	3	5	2
San Marino	3	6	3
Santo Tomé y Príncipe	3	6	3
Arabia Saudita	3	6	3
Senegal	3	6	3
Serbia	3	7	4
Seychelles	4	6	2
Sierra Leona	3	6	3
Singapur	3	6	3
San Martín (parte neerlandesa)	3	6	3
Eslovaquia	3	6	3
Eslovenia	3	6	3
Islas Salomón	3	6	3
Somalia	3	6	3
Sudáfrica	4	7	3
Sudán del Sur	3	6	3
España	3	6	3
Sri Lanka	4	5	1
Sudán	4	6	2
Sudán (antes de la separación)	4	6	2
Surinam	4	6	2
Suecia	3	7	4
Suiza	5	7	2
República Árabe Siria	3	6	3
Tayikistán	3	7	4
Tailandia	3	6	3
Timor Oriental	3	6	3
Togo	3	6	3
Tokelau	3	5	2
Tonga	4	6	2
Trinidad y Tobago	3	5	2
Túnez	3	6	3
Turquía	3	6	3
Turkmenistán	3	6	3
Islas Turcas y Caicos	4	6	2
Tuvalu	3	6	3
Uganda	3	6	3
Ucrania	3	6	3
Emiratos Árabes Unidos	4	6	2
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	3	5	2
República Unida de Tanzania	5	7	2
Estados Unidos de América	3	6	3

<b>País</b>	<b>Edad oficial de ingreso a la educación preescolar</b>	<b>Edad oficial de ingreso a la educación primaria</b>	<b>Duración en teoría de la educación preescolar*</b>
<b>Islas Vírgenes de los Estados Unidos</b>	5	6	1
<b>Uruguay</b>	3	6	3
<b>Uzbekistán</b>	3	7	4
<b>Vanuatu</b>	4	6	2
<b>Venezuela (República Bolivariana de Venezuela)</b>	3	6	3
<b>Vietnam</b>	3	6	3
<b>Sahara Occidental</b>	4	6	2
<b>Yemen</b>	3	6	3
<b>Zambia</b>	3	7	4
<b>Zimbabue</b>	4	6	2

Fuente: Indicador del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS: Edad oficial de ingreso para cada nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED por sus siglas en inglés) – primaria y preescolar, accedido en agosto 202.






\*Calculado en base a la diferencia entre las edades de ingreso a la educación preescolar y primaria.

## ANEXO C.

### **Cinco objetivos de políticas para todos los países y una revisión de las prácticas internacionales**

El cuidado infantil debería ser un área prioritaria para la intervención pública, debido a las externalidades sustancialmente positivas y el actual fracaso del mercado. Es poco probable que el mercado por sí solo propicie una solución que maximice tanto la participación de las mujeres en la fuerza laboral como el desarrollo infantil. Es muy probable que el nivel de cuotas que las familias de ingresos bajos pueden permitirse resulte inadecuado para garantizar calidad para sus hijos y sostenibilidad financiera para los operadores. El sistema actual (o la falta del mismo) en muchos países no satisface las necesidades de la mayoría de familias y, sin el apoyo del gobierno, el cuidado infantil no será accesible para las familias más vulnerables. Si bien el sector no estatal, incluyendo esfuerzos de la comunidad, está cubriendo importantes brechas de provisión en muchos países, muchos proveedores operan en circunstancias inestables. La vulnerabilidad financiera del sector se vio dramáticamente expuesta durante la pandemia del COVID-19, ya que son muchos los proveedores de cuidado infantil que se encuentran en riesgo de no poder reabrir luego de los prolongados cierres y la pérdida de ingresos.

Los gobiernos deben garantizar la disponibilidad de un cuidado infantil asequible y de calidad adecuada, que satisfaga las necesidades de todas las familias. Sugerimos cinco objetivos de políticas para que los gobiernos cumplan con esta responsabilidad:

-  **Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión.**
-  **Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas**
-  **Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias.**
-  **Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente.**
-  **Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y una fuerza laboral respaldada y competente.**

Para ilustrar los diferentes enfoques que los gobiernos podrían adoptar para lograr estos objetivos, hemos revisado un grupo de países con diversos enfoques en cuidado infantil y diferentes niveles de éxito. Esto incluye enfoques de países de ingresos altos, medios y bajos.<sup>29</sup> Dada la magnitud del desafío en la mayoría de países, se necesitará una serie de estrategias y enfoques para lograr estos cinco objetivos de políticas.

#### **OBJECTIVO 1: Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión**

Diversos tipos de provisión de servicios son importantes para cubrir las diferentes necesidades de las familias y reunir a actores y financiamiento adicional para ayudar a ampliar el acceso al cuidado infantil. Las opciones de los gobiernos para ampliar el acceso al cuidado infantil pueden agruparse en cuatro enfoques principales: (i) provisión directa del gobierno; (ii) apoyo financiero para las familias; (iii) incentivos para la provisión no estatal, incluyendo modelos basados en la comunidad; y (iv) cuidado infantil apoyado por el empleador (obligatorio o por incentivo).

Como se señaló en la Tabla C.1, los países suelen recurrir a una combinación de estrategias. Esto podría

<sup>29</sup> Se eligieron 13 países mayormente en base a los siguientes criterios: enfoques o resultados notables, diversidad de enfoques, disponibilidad de información y balance regional. Se planea un trabajo más sistemático para aprovechar esta revisión inicial.

**FIGURA C.1** OVERVIEW OF POLICY GOALS TO IMPROVE ACCESS TO AFFORDABLE, QUALITY CHILDCARE



permitir que los países tengan un abanico más amplio de provisión para satisfacer mejor las necesidades de los padres y/o conseguir recursos adicionales del sector no estatal para ayudar a superar las limitaciones de financiamiento y capacidad. Dinamarca y Suecia destacan por los sólidos compromisos de sus gobiernos en apoyo de madres y padres a través de políticas de licencia integrales y la provisión universal de cuidado infantil. En la mayoría del resto de países, las políticas y provisión de gobierno tienden a ser más amplias para niños por encima de los 3 años debido al apoyo del gobierno a la educación para la primera infancia (que puede ofrecer a los padres una solución parcial de cuidado infantil). Una serie de países se está comprometiendo con el sector no estatal, ya sea a través de incentivos para la provisión (por ej. Sudáfrica, India, Colombia) o de cuidado infantil obligatorio por parte del empleador (incluidos India, Brasil, Turquía, Jordania y Japón), que diversifican la provisión disponible. Según información reciente de Mujer, Empresa y el Derecho en 189 economías analizadas, el gobierno ofrece los siguientes tipos de beneficios relacionados con el cuidado infantil: directo a los padres en 41% de las economías; a proveedores de centros de cuidado infantil en 35% de las economías; y a los empleadores en 24% de las economías.<sup>30</sup>

**La combinación correcta de estrategias variará de un país a otro y los gobiernos elegirán diferentes enfoques en base a sus contextos y limitaciones.** Entre los factores clave se encuentran recursos financieros y capacidad disponible, compromiso político, estructura gubernamental, tipos y niveles de provisión existente, acuerdos institucionales existentes, estructura del mercado laboral y necesidades de las familias. Se necesitan diagnósticos a nivel de país para entender estos distintos factores, con un conocimiento profundo de las necesidades de las familias para garantizar la idoneidad de la provisión. Por ejemplo, algunos programas preescolares en América Latina ofrecen opciones de día completo explícitamente para satisfacer a padres que trabajan (Araujo, López-Boo y Manuel Puyana 2013). La cobertura en horarios irregulares puede apoyar las jornadas laborales de los padres fuera del horario de trabajo regular. Se debe conseguir información para entender las necesidades de las familias y diseñar/adaptar políticas y programas de acuerdo a esto.

A continuación se ofrecen mayores detalles de los cuatro enfoques, con un resumen de opciones de políticas y consideraciones al final del objetivo 1.

<sup>30</sup> <http://pubdocs.worldbank.org/en/459771566827285080/WBL-Child-Care-4Pager-WEB.pdf>

**TABLA C.1 EJEMPLOS DE DISTINTAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA APOYAR EL ACCESO AL CUIDADO INFANTIL, POR GRUPOS DE EDADES**

Nota: Los enfoques aquí indicados no son una lista exhaustiva del espectro completo de iniciativas relacionadas con el cuidado infantil en estos países, sino que permiten más bien una perspectiva general de los principales enfoques y políticas relacionados con el apoyo gubernamental a la provisión de cuidado infantil.

	País	Edad	Tasa de matrícula*	Cuidado infantil apoyado por el empleador (obligatorio o por incentivos)	Incentivos para la provisión del sector no estatal	Apoyo financiero para familias	Provisión directa del gobierno	
EUROPA	Dinamarca	0-2	62%				Altamente subsidiada	
		3-5	98%				Servicios gratuitos	
	Francia	0-2	57%			Subsidios y exención fiscal	Lugares de guardería en función a la comprobación de medios económicos	
		3-5	100%				Servicios gratuitos	
	Países Bajos	0-2	56%			Subsidio de cuidado infantil (0 a 4 años) para padres que trabajan	Cierta provisión específica para edades 2-3	
		3-5	95%				Educación preescolar gratuita a partir de los 4 años	
	Turquía	0-2	0.3%	>150 mujeres		Exenciones tributarias por 5 años		
		3-5	37%					
	Suecia	0-2	47%					1-3 (Altamente subsidiada)
		3-5	96%					525 horas al año gratuitas
Reino Unido	0-2	32%				15hrs/sem (edad 2) familias de ingresos bajos		
	3-5	100%				15-30 hrs/sem (edad 3-4)	Solo en Reino Unido (edad 5)	
AMÉRICA LATINA	Brasil	0-2	23%	>30 mujeres		Subsidios		Gratuita pero cobertura limitada
		3-5	81%					4-5 obligatoria y gratuita
	Chile	0-2	20%	Hasta que los niños tienen 2 años		Subsidios para modelos basados en comunidad- baja cobertura		Algunos lugares gratuitos para familias de bajos ingresos
		3-5	80%					Servicios gratuitos
	Colombia	0-2	~20%*			Modelos de financiamiento comunitario para familias de bajos ingresos		Grado 0 obligatorio (5 años)
		3-5	84%*					
	Jamaica	0-2	12%*			Subsidios y mastros (pero revisión de la política)		Empieza a aumentar/a hacerse gratuita
		3-5	99%*					Gratuita pero baja cobertura
	México	0-2	2.5%			Becas y subsidios (2007-2019)	Transferencias de efectivo**	Provisión para aquellos con seguridad social
		3-5	83%					Obligatoria y gratuita
ASIA + ÁFRICA	India	0-2	No se sabe	>50 empleados en el sector formal		Financiamiento de guarderías administradas por ONG para familias de bajos ingresos		Servicios gratuitos (Angan- wadis)
		3-5	73%*					
	Sudáfrica	0-2	38% (0-4)*			Subsidios para la provisión de familias de bajos ingresos		Grado R (5-6 años)
		3-5	85% (5 años)*					



La formación de país se basa en las siguientes fuentes: Brasil: UNESCO (2010); IFC (2017). Chile: Bertram y Pascal (2016); OCDE (2015a); Gerhard y Staab (2010); Diaz y Rodriguez-Chamussy (2016). Colombia: Diaz y Rodriguez-Chamussy (2016); Banco Mundial (2013c); Bernal y Fernandez (2012). Dinamarca: Bertram y Pascal (2016). Francia: OCDE (2015b); Comisión Europea (2018); División de Población de las Naciones Unidas (2015). India: Banco Mundial (2019b). Jamaica: Banco Mundial (2013a), Gobierno de Jamaica (2017; 2018). México: Gerhard y Staab (2010); Calderon (2014). Países Bajos: sitio web del gobierno neerlandés. Sudáfrica: IFC (2017); Giese y Budlender (2011). Suecia: OCDE (2006b), OCDE (2015b), Comisión Europea (2018). Turquía: IFC (2017); Comisión Europea (2018). Reino Unido: sitio web del gobierno del Reino Unido.

\*La información sobre matrículas proviene de la base de datos de la OCDE sobre la familia (información de 2016 o la más reciente disponible) a menos de se especifique otra cosa, como sigue: para Brasil: [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php) Para Colombia: Diaz y Rodriguez-Chamussy (2016) para 0-3 años; e indicadores del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS, preescolar para edades entre 3-6. Para Jamaica: base de datos de la Comisión para la Primera Infancia e Intervención Temprana en la Infancia ECC ECI 2012, citada en Banco Mundial (2013a) para 0-3 años e indicadores del Sistema Educativo del Instituto de Estadística de la UNESCO - UIS, preescolar para edades entre 3-6. Para India: Banco Mundial (2019b). Para Sudáfrica: la información es de los datos de GHS en Statistics South Africa (2018).

\*\*El antiguo Programa de Estancias para Apoyar a Madres Trabajadoras (2007-2019) se ha convertido en un programa de transferencias de efectivo, a través del cual se entrega dinero a las familias directamente. Si bien no está condicionado a ser usado en los niños, el objetivo señalado del programa es mejorar el acceso de las madres y su permanencia en el mercado laboral o en la escuela a través del acceso al cuidado infantil.

**(i) Provisión directa del gobierno.** Esto se refiere a servicios que son gestionados e implementados por el gobierno. En algunos países como Dinamarca, Suecia y Francia, el gobierno proporciona servicios directos para cubrir a los niños durante el periodo que abarca desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela primaria (o desde el primer año en Suecia). La provisión pública es ampliamente disponible en estos países. En Brasil existe un sólido compromiso de políticas para ofrecer servicios públicos, incluyendo para los niños más pequeños, pero la cobertura es menor y hay largas listas de espera en muchas áreas.<sup>31</sup> La mayoría de países garantiza la provisión para niños en edad preescolar, si bien a menudo por un único año antes de ingresar a la escuela primaria (por ejemplo, en Reino Unido y algunos estados de Estados Unidos). Debe señalarse que la provisión de cuidado infantil por parte del gobierno no siempre significa que sea gratuita. A menudo, los servicios son gratuitos para niños en edad preescolar, pero los padres deben contribuir en el caso de niños menores de 3 años. En Francia y Suecia, el monto que los padres pagan está supeditado a la comprobación de medios económicos.

**TABLA C.2 DIFERENTES TIPOS DE PROVEEDORES DE CUIDADO INFANTIL Y APRENDIZAJE TEMPRANO DEL SECTOR NO ESTATAL**

 <b>Proveedores de cuidado infantil y educación para la primera infancia basada en centro</b>	
Tipo de proveedor	Descripción
<b>Proveedores formales, con fines de lucro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios preescolares y de cuidado infantil gestionados de manera privada, desde servicios de gran calidad hasta de bajo costo</li> <li>Por lo general un proveedor independiente, algunas cadenas</li> <li>Independientes o adjuntos a una escuela primaria</li> </ul>
<b>Proveedores informales, con fines de lucro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios que son de naturaleza legal, pero no están legalmente registrados por el gobierno</li> <li>En su mayoría proveedores independientes (pequeñas empresas)</li> <li>Independientes o adjuntos a una escuela primaria informal</li> </ul>
<b>Modelos basados en la comunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestionados por la comunidad, por lo general con apoyo de una ONG y/o gobierno</li> <li>Enfocados principalmente en educación preescolar – algunas veces ofrecen cuidado infantil para niños pequeños</li> <li>Independientes o adjuntos a una escuela primaria</li> </ul>
<b>Proveedores de base religiosa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con alguna afiliación a una institución o fe religiosa</li> <li>Por lo general se superpone con los basados en la comunidad</li> </ul>
<b>Proveedores de ONG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con alguna afiliación a una institución o fe religiosa</li> <li>Por lo general se superpone con los basados en la comunidad</li> </ul>
<b>Cooperativas de padres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios apoyados o gestionados por una ONG</li> <li>Por lo general se superpone con los basados en la comunidad</li> </ul>
<b>Cuidado infantil provisto por el empleador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfocados en la propiedad y contribuciones de los padres</li> <li>Pueden ser facilitados por movimientos y políticas o darse de manera orgánica</li> </ul>
 <b>Proveedores de educación para la primera infancia y atención basada en el hogar</b>	
Tipo de proveedor	Descripción
<b>Proveedores de atención basada en el hogar (cuidador infantil)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuidado infantil provisto para un pequeño grupo de niños en la casa de un cuidador (registrado o no registrado)</li> </ul>
<b>Niñeras / canguros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuidado infantil en la propia casa del niño por parte de alguien empleado para brindar dicho cuidado</li> </ul>

*Nota: Además de involucrar al sector no estatal en la provisión directa de servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano, el sector no estatal podría ser un importante proveedor de servicios complementarios para mejorar la eficiencia y la calidad de la provisión. Los servicios complementarios pueden incluir: capacitación para la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano; desarrollo de material curricular; apoyo para la provisión con actividades no instructivas (por ejemplo, mantenimiento, traslado de alumnos, comidas de mediodía); y entrega de infraestructura.*

<sup>31</sup> El Plan Nacional para la Educación en Brasil estipula que tendrá al menos al 50% de los niños entre los 0 y 3 años, y al 100% de los niños entre los 4 y 5 años, matriculados en instituciones de educación para la primera infancia para 2024. [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php)

**(ii) Apoyo financiero para las familias.** Los gobiernos pueden escoger apoyar el cuidado infantil a través de apoyo financiero en lugar de cuidado infantil provisto por el gobierno. Existen diferentes opciones disponibles para hacer esto, incluyendo exenciones tributarias, descuentos, subsidios y cupones que permiten a las familias elegir. Estas opciones pueden ser una buena manera de mejorar la asequibilidad del cuidado infantil. En países donde hay falta de cuidado infantil, los gobiernos podrían también necesitar estrategias por el lado de la oferta para promover la expansión del cuidado infantil para garantizar la disponibilidad y calidad de los servicios. En Reino Unido, todos los padres tienen derecho al menos a 15 horas semanales de cuidado gratuito para niños entre los 3 y 4 años (los padres escogen dónde enviar a sus hijos y el gobierno reembolsa a los proveedores); sin embargo, hay informes que sugieren que las familias luchan para encontrar lugares para sus hijos y que la contribución de financiamiento podría no ser suficiente para cubrir los costos del proveedor (Comisión Europea 2017). Las exenciones tributarias se usan en diversos países, incluidos Reino Unido y Francia; este enfoque podría no ser tan efectivo en países de ingresos bajos y medios, donde muchas personas se encuentran ya sea por debajo del umbral del impuesto a la renta o trabajando en el sector informal. Un estudio reciente sobre el mercado de cuidado infantil en Estados Unidos sugiere que una de las mejores opciones para maximizar la participación de las mujeres en la fuerza laboral y los resultados de desarrollo infantil podría ser una combinación de mayores esfuerzos para regular la calidad y cupones para las familias (Berlinski et al. 2020). Este enfoque combina esfuerzos por el lado de la demanda y de la oferta. El énfasis en la calidad mejorará la experiencia de los niños y los cupones aumentarán la elección y asequibilidad para las familias, incrementando al mismo tiempo el financiamiento disponible para los proveedores. El efecto final es que se estimula a más proveedores del sector no estatal a ingresar al mercado y mejorar su calidad (Berlinski et al. 2020).

**(iii) Incentivos para la provisión no estatal, incluyendo modelos basados en la comunidad.** La provisión del sector no estatal ofrece la oportunidad de reunir recursos y satisfacer diferentes necesidades de los padres a través de múltiples modelos de provisión.

Los incentivos pueden ser usados en una variedad de formas para alentar al sector no estatal a establecer servicios de cuidado infantil, así como para promover la provisión de servicios de calidad. Las estrategias incluyen: subvenciones para ayudar a establecer la provisión; subsidios continuos (que podrían vincularse a la calidad); insumos específicos (por ej. maestros del sector público, tierra); y exenciones tributarias para compañías privadas. Estos acuerdos de asociaciones público privadas (APP) pueden ser estructurados con diferentes grados de formalidad y complejidad. En Vietnam, el gobierno arrienda terrenos, proporciona apoyo presupuestario y ofrece tasas de interés preferenciales para préstamos para centros de cuidado infantil privados (Banco Mundial 2019c). En algunos casos, los subsidios tienen condiciones impuestas para garantizar que estén enfocados en familias de bajos ingresos. Por ejemplo, en Sudáfrica, el subsidio por alumno está vinculado a la comprobación de medios económicos de los cuidadores, y en Colombia el programa de atención basada en el hogar (Hogares Comunitarios de Bienestar) exige un tope para las cuotas que los padres deben pagar. Sin embargo, la estructura de subsidios es importante: por ejemplo, en Sudáfrica el subsidio se basa en asistencia más que en matrícula, lo que hace que los operadores sean vulnerables frente a eventos fuera de su control, y solo el 30% del subsidio puede destinarse al salario, que no cubre el salario mínimo (BRIDGE et al. 2020). En el Recuadro C.3 se menciona a varios países que han desarrollado incentivos para promover la expansión del sector privado de servicios para niños pequeños de familias vulnerables. Además del apoyo con los recursos, los países necesitan un sistema operativo de garantía de calidad, que cubra al sector no estatal e incluya políticas de gobierno y orientación sobre registro, estándares de calidad y monitoreo.

**(iv) El gobierno exige o incentiva el cuidado infantil apoyado por el empleador.** Un creciente número de países está asignando al menos una parte de la obligación de prestar servicios de cuidado infantil a los empleadores, incluidos Brasil, Camboya, India, Japón, Jordania y Turquía (IFC 2017). Actualmente, 26 de 189 países exigen legalmente que los empleadores del sector privado apoyen o proporcionen cuidado infantil (Banco Mundial 2019c). Generalmente, los gobiernos establecen que el cuidado infantil sea provisto una vez que la empresa alcance un número determinado de empleados. En 70% de los países con requisitos legales (18 de los 26 países), esto se basa en el número de empleadas mujeres, lo que implica riesgos que podrían causar discriminación en las prácticas de contratación (Banco Mundial 2019c). India y Ecuador

son ejemplos de países que exigen cuidado infantil en base al número total de empleados, sin importar el género. La Tabla C-2 ofrece un panorama general de las políticas de cuidado infantil apoyadas por el empleador en 8 países. Las políticas también varían en su especificidad con respecto a las disposiciones sobre la provisión de cuidado infantil y el pago. Si bien las políticas son un comienzo, el cumplimiento de las mismas puede resultar todo un desafío. En Camboya, una evaluación realizada en 2016-17 encontró que el 72% de las fábricas evaluadas no cumplían con los requisitos de tener un espacio de lactancia operativo y accesible y/o una guardería que funcione en o cerca del lugar de trabajo (OIT 2018a). Al igual que otros beneficios estipulados, existe el riesgo de que los costos asociados sean trasladados a los trabajadores en forma de ingresos más bajos o reducción de beneficios de una u otra forma.

**Algunas empresas están implementando de manera proactiva estrategias de cuidado infantil incluso si no es una obligación, porque mejora la productividad y reputación de sus negocios.** Existen múltiples tipos de cuidado infantil apoyado por empleadores, y las empresas podrían ofrecer más de una estrategia para abordar de manera más integral las necesidades de los empleados y generar mayor rentabilidad (IFC 2017). Estas estrategias incluyen cuidado infantil provisto por la empresa (ya sea manejado directamente o a través de la contratación de servicios); acuerdos o financiamiento para permitir a los empleados acceder a servicios de cuidado infantil no provistos por la empresa; acceso a servicios de asistencia en caso de emergencias y vacaciones escolares; y sistemas de asesoramiento y de consulta (Hein y Cassirer 2010; IFC 2017).<sup>32</sup>

**El cuidado infantil apoyado por el empleador es una parte de la solución, pero dado que aplica básicamente para el sector formal, su impacto será limitado en muchos países de ingresos bajos y medios que tienden a mostrar altos niveles de empleo informal, incluyendo el autoempleo y personas empleadas en trabajos domésticos o en pequeños negocios.** Más de 740 millones de mujeres trabajan en la economía informal en todo el mundo (OIT 2018d). A nivel global, el 58% de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector informal y, en países de ingresos bajos, esta cifra llega al 92% (Bonnet, Vanek y Chen 2019). A menudo, el cuidado infantil apoyado por el empleador y otras directrices de políticas y soluciones del mercado laboral formal no llegan a estas mujeres ni a sus familias (Samman, Presler-Marshall y Jones 2016).

**TABLA C.3 POLÍTICAS QUE EXIGEN CUIDADO INFANTIL APOYADO POR EL EMPLEADOR, PAÍSES SELECCIONADOS**

País	Tamaño del lugar de trabajo donde aplican las políticas	Detalles de las políticas
Brasil	>30 empleadas mujeres	Durante el periodo de lactancia.
Camboya	>100 empleadas mujeres	Los empleadores deben establecer una guardería o cubrir los costos que los empleados asumen al mandar a sus hijos a una guardería.
Chile	>20 empleadas mujeres	Limitado para niños menores de 2 años. Los empleadores deben pagar el costo del cuidado o proporcionar espacios en centros compartidos con otros empleados.
Ecuador	>50 empleados	Los empleadores deben proporcionar guarderías en el lugar de trabajo.
India	>50 empleados	Los empleadores deben proporcionar instalaciones para guardería.
Japón	No hay mínimo	Los empleadores están obligados a proporcionar un equilibrio entre el trabajo y la vida en general, y las necesidades de cuidado infantil de sus empleados.
Jordania	>15 niños menores de 5 años entre todos los empleados	Los empleadores deben proporcionar cuidados a cargo de un(a) enfermero(a) capacitado(a) en instalaciones adecuadas de cuidado infantil.
Turquía	>150 mujeres	Los empleadores deben ofrecer guarderías en el lugar de trabajo para niños hasta los 6 años, o cupones para pagar estos servicios de proveedores de cuidado infantil certificados.

Fuente: IFC (2017); Addati et al. (2014); Banco Mundial (2019c). Para la enmienda de la Ley Laboral de Jordania de 2019 (Ley No.14) ver [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_isn=110390&p\\_lang=en](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=110390&p_lang=en)

<sup>32</sup> Se seleccionaron 13 países, mayormente en base a los siguientes criterios: enfoques o resultados notables, diversidad de enfoques, disponibilidad de información y balance regional. Se planea un trabajo más sistemático para aprovechar esta revisión inicial.



**TABLA C.4 RESUMEN DE DISTINTOS ENFOQUES PARA INCREMENTAR EL ACCESO AL CUIDADO INFANTIL**

Approach	Policy rationale	Implementation considerations
<p><b>(i) Provisión directa del gobierno</b></p> <p><i>Esto se refiere a servicios que son gestionados e implementados por el gobierno</i></p>	<p>Se trata de una forma de garantizar un cuidado infantil accesible y asequible para las familias con mayores desventajas, si se cuenta con un sólido compromiso político y capacidad gubernamental para brindar servicios gratuitos o altamente subsidiados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere importantes recursos financieros y humanos, capacidad de implementación y compromiso político.</li> <li>• Esta política puede resultar en mayor gasto de dinero y esfuerzos que los necesarios, dado que existen otros enfoques posibles.</li> </ul>
<p><b>ii) Apoyo financiero para las familias</b></p> <p><i>El apoyo para las familias puede ser provisto mediante cupones (que reducen o eliminan las cuotas y permiten que los padres puedan elegir la provisión que desean), reembolsos o exenciones tributarias</i></p>	<p>Esta es una manera importante de aliviar los costos por cuidado infantil y de dar opciones a los padres sin la carga propia de la implementación del cuidado infantil provisto por el gobierno que requeriría capacidades de niveles más altos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La provisión general debe estar ya disponible o con estrategias por el lado de la oferta que fomenten la ampliación de la provisión.</li> <li>• El nivel de financiamiento debería ser realista para hacer que el costo sea asequible para los padres y para permitir a los proveedores de cuidado infantil ofrecer un servicio de calidad adecuado. En caso de que los recursos sean limitados, el financiamiento deberá priorizar a las familias de ingresos bajos y garantizar que el aporte sea lo suficientemente amplio como para motivar la aceptación entre estas familias.</li> <li>• Se requiere capacidad para administrar un plan y para regular y garantizar la calidad.</li> </ul>
<p><b>(iii) Incentivos para la provisión no estatal, incluyendo modelos basados en la comunidad</b></p> <p><i>Las estrategias usadas incluyen: subvenciones para ayudar a establecer la provisión; subsidios continuos (que podrían vincularse a la calidad); insumos específicos (ej.: personal, tierra); y exenciones tributarias</i></p>	<p>Dada la gran y urgente demanda por cuidado infantil y la amplia variedad de necesidades familiares, el sector no estatal puede incorporar enfoques y recursos para complementar otras estrategias de ampliación del gobierno. En muchos países el sector no estatal (incluyendo enfoques basados en la comunidad) está cubriendo algunas brechas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dados los costos adicionales y las complicaciones propias de la provisión de cuidado infantil, especialmente para niños pequeños (0-3 años), cierto nivel de subvención, subsidio u otros aportes gubernamentales (tales como proporcionar personal o tierras) podrían ayudar a motivar a los proveedores a ingresar en el mercado y mantener la calidad.</li> <li>• Las condiciones de los subsidios/insumos deben ser razonables para garantizar que la provisión sirva a las familias de ingresos bajos.</li> <li>• Es fundamental que las políticas gubernamentales complementarias de acreditación, la garantía de calidad y la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano incluyan al sector privado con el fin de apoyar la implementación.</li> </ul>
<p><b>(iv) Cuidado infantil apoyado por el empleador (obligatorio o por incentivo)</b></p> <p><i>Trasladar la obligación del cuidado infantil a los empleadores</i></p>	<p>Dado que existe un buen fundamento comercial para que las empresas individuales inviertan en cuidado infantil, esta puede ser una manera efectiva de diversificar la provisión, liberando los recursos gubernamentales para que puedan enfocarse en las poblaciones vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debido a que el cuidado infantil apoyado por el empleador de manera obligatoria por lo general se limita a empresas grandes del sector formal, esta no debería ser la única estrategia implementada por los gobiernos, especialmente en el caso de países con un gran sector informal.</li> <li>• A pesar de que existe un buen fundamento comercial, es posible que las empresas necesiten orientación para reconocer la justificación económica.</li> <li>• Las políticas deben basarse en un número mínimo de empleados, en lugar de la cantidad de empleadas mujeres para evitar la discriminación en base al género.</li> <li>• Las políticas deben ofrecer a los empleadores diferentes opciones para cumplir con las obligaciones de satisfacer las necesidades de los empleados (ej. provisión de cuidado infantil en el sitio o cerca al sitio, estipendios, cupones, asociaciones con otros empleadores, etc.).</li> <li>• Los gobiernos podrían ofrecer incentivos para motivar a los empleadores (ej. exenciones tributarias, tierras y otros acuerdos de APP).</li> </ul>

## RECUADRO C.2 SERVICIOS CONTRATADOS: UN EJEMPLO EN LA INDIA

Mobile Crèches, una ONG en India, ofrece espacios de cuidado infantil y educación preescolar para los hijos de los trabajadores de construcción. La organización ha apoyado a más de 1,000 centros de cuidado infantil a través de (i) provisión directa de servicios de cuidado infantil, (ii) identificación y capacitación de las ONG para proporcionar servicios de cuidado infantil en asociación con la empresa constructora, o (iii) supervisión de la provisión establecida por la empresa constructora. Mobile Crèches ofrece capacitación inicial para cuidadores (33 días inicialmente, y el resto mientras trabajan), apoya el establecimiento de e implementa programas comunitarios complementarios continuos con las familias. Todas las guarderías deben cumplir estándares de calidad.

Fuente: Mobile Crèches 2018; ver también el sitio web de Mobile Crèches: <https://www.mobilecreches.org/>



## OBJETIVO 2: Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas

A medida que los gobiernos toman decisiones sobre cómo apoyar la ampliación del cuidado infantil y cómo financiarlo, los temas de focalización y priorización se vuelven críticos. Todos los gobiernos enfrentan limitaciones de recursos. De acuerdo a lo que sabemos sobre equidad y necesidades familiares, los escasos recursos disponibles deben reservarse para las personas en mayor desventaja. Son de particular importancia aquellas soluciones que se centran en los trabajadores informales. En muchos países de ingresos bajos y medios, hay gran cantidad de mujeres trabajando en la economía informal, con fuentes de ingresos bajos e irregulares y con opciones de cuidado infantil extremadamente limitadas.

**Muchos gobiernos priorizan el apoyo a familias de bajos ingresos, y entre las estrategias figuran::**

- Establecer o apoyar la provisión que tiene como objetivos específicos a las familias de bajos ingresos mediante subsidios u otros insumos (por ejemplo, en Colombia, India, Nueva Zelanda, Ruanda, Sudáfrica y Estados Unidos – ver el Recuadro C.3 más adelante);
- Exigir que se reserven espacios para familias vulnerables (por ejemplo, en Chile y Francia);
- Ofrecer apoyo financiero adicional para los padres con ingresos bajos. Por ejemplo, en Reino Unido, las familias de bajos ingresos pueden acceder a 15 horas de cuidado infantil para niños de 2 años, además de 15 horas adicionales para niños de 3 a 4 años.
- Vincular y aprovechar programas existentes que estén sirviendo a las familias objetivo, incorporando el cuidado infantil como un apoyo adicional para las familias. Por ejemplo, en Ruanda y Burkina Faso, los programas de obras públicas, centrados en poblaciones vulnerables, añadieron servicios de guarderías móviles para maximizar la participación. En India, los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño, que ayudan sobre todo a familias de bajos ingresos, han ampliado sus servicios de salud y nutrición para incluir varias horas de educación preescolar para niños de 3 a 6 años. Ver el Anexo D para más detalles.
- Diseñar programas que se enfoquen en la equidad y con sensibilidad cultural para motivar la aceptación al interior de las comunidades en desventaja (incluyendo idioma de instrucción, contratación de miembros de la comunidad local como personal, abordar la discapacidad, adaptar el plan curricular, etc.);
- Identificar espacios que podrían ser usados para proveer servicios para los trabajadores informales cerca de sus lugares de trabajo o barrios. Muchas mujeres en las ciudades trabajan como obreras de construcción, vendedoras ambulantes, comerciantes, recicladoras y trabajadoras domésticas. Estas personas necesitan que las municipalidades las ayuden a establecer servicios de cuidado infantil cerca de su lugar de trabajo o de su barrio, de modo que sean accesibles (Moussié 2019). La planificación urbana necesita tomar en cuenta los servicios de cuidado infantil, porque encontrar espacios seguros (por ejemplo, en asentamientos informales concurridos o en mercados) no resulta práctico sin el apoyo de la municipalidad, y el alquiler es prohibitivo para muchos operadores que ofrecen servicios de cuidado infantil en las ciudades

**Algunos países priorizan los servicios para padres que trabajan.** Enfocarse en las madres que trabajan es común en América Latina (Araujo, López-Boo y Puyana 2013). En Reino Unido, los padres que trabajan tienen acceso a otras 15 horas, además de la asignación universal. Sin embargo, priorizar la asignación de cuidado

infantil solo funciona si ya hay disponible una provisión considerable. Asimismo, los países deben tener maneras de identificar a las poblaciones objetivo, como por ejemplo, a través de registros sociales existentes o programas de transferencia de efectivo (Araujo, López-Boo y Manuel Puyana 2013).

### **RECUADRO C.3 EJEMPLOS DE PAÍSES CON INCENTIVOS PARA EL SECTOR NO ESTATAL PARA APOYAR LA PROVISIÓN DE CUIDADO INFANTIL PARA FAMILIAS VULNERABLES**

<b>Colombia</b>	Hogares Comunitarios de Bienestar ICBF (HCB) es un programa de atención basada en el hogar y establecido en 1972, para proveer cuidado infantil a las familias vulnerables y promover el empleo de las mujeres. Es uno de los programas más grandes de América Latina, que atiende a más de un millón de niños (Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2016). Los servicios se brindan a través de un proveedor de atención basada en el hogar y financiada por una combinación de fondos públicos y aportes de los padres, quienes pagan una cuota mensual que es menos del 25% del salario mínimo por día (Bernal y Fernández 2012).
<b>India</b>	El Esquema Nacional de Guarderías para Madres que Trabajan (RGNC) del gobierno de Rajiv Gandhi ofrece centros de cuidado infantil para niños entre los 6 meses y 6 años para familias en el quintil inferior del ingreso (MWCD 2015). El esquema de guarderías ha sido establecido en coordinación con distintas ONG, que dirigen los servicios. El gobierno cubre el 90% de los costos y se espera que las ONG proporcionen el 10% restante.
<b>Nueva Zelanda</b>	Se encuentra disponible financiamiento de capital adicional para servicios que atienden a comunidades de nivel socioeconómico bajo y niños con necesidades especiales y de hogares que no son de habla inglesa. También se ofrecen subvenciones mensuales para cubrir los servicios de educación para la primera infancia en comunidades aisladas.
<b>Ruanda</b>	En 2017, el gobierno de Ruanda destinó espacios de propiedad del gobierno en un mercado para proporcionar servicios de cuidado infantil, que fue implementado por UNICEF, Action Pour le Development du Peuple (ADEPE) y las madres que trabajaban en el mercado. Se espera que el modelo sea replicado en otros mercados en Ruanda (UNICEF 2019).
<b>Singapur</b>	El esquema Anchor Operator (AOP) provee financiamiento a determinados operadores de educación preescolar para niños provenientes de entornos de bajos ingresos o desfavorecidos. La intención es apoyar a los operadores para mantener las tarifas a niveles asequibles e invertir en la calidad y desarrollo profesional.
<b>Sudáfrica</b>	El Departamento de Desarrollo Social proporciona un subsidio a centros para el desarrollo de la primera infancia con niños provenientes de familias de bajos ingresos. El cálculo se hace por niño, por día, para niños de 0-4 años, previa comprobación de medios económicos de los cuidadores (Giese y Budlender 2011). Muchos centros para el desarrollo de la primera infancia, sin embargo, no acceden al subsidio, incluso a pesar de tener matriculados a niños elegibles, en parte porque el presupuesto es insuficiente y en parte porque las barreras para el registro formal de los centros son demasiado altas.
<b>Estados Unidos</b>	El programa Head Start en Estados Unidos se enfoca en niños desde el nacimiento hasta los 5 años, que provienen de familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Los servicios son gratuitos y reciben financiamiento federal.

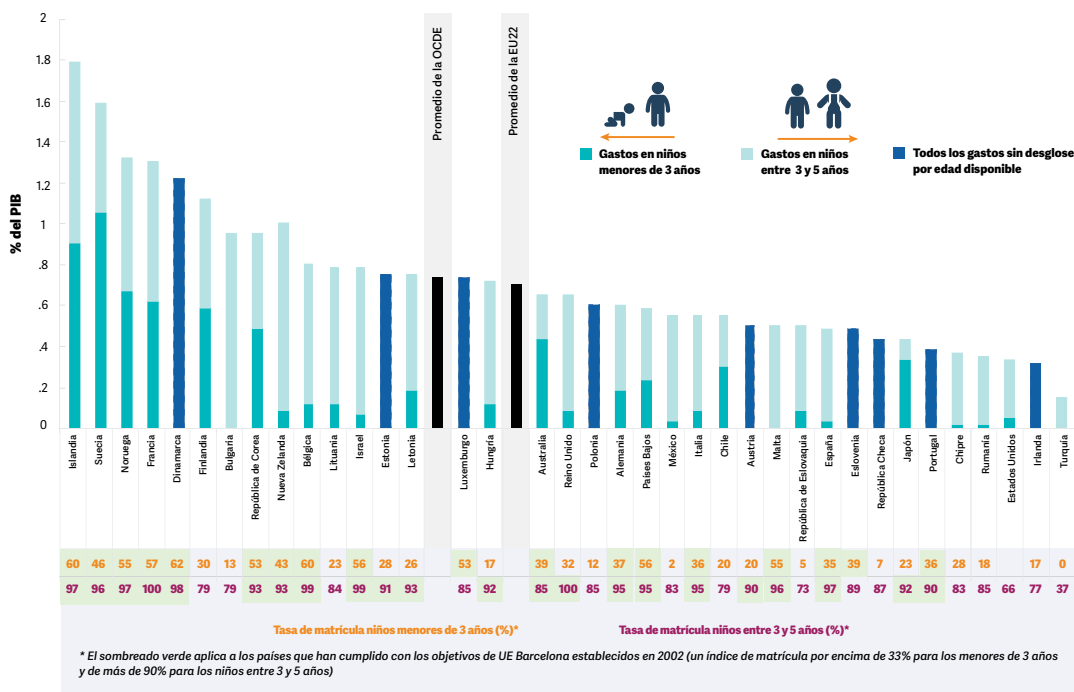


### OBJETIVO 3: Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias

Los gobiernos necesitan garantizar la disponibilidad de financiamiento suficiente para que el cuidado infantil resulte asequible para las familias y apoyar un sistema que pueda garantizar la calidad. Actualmente, en muchos países, la carga financiera recae desproporcionadamente sobre las familias (y, en menor grado, sobre los proveedores que trabajan en situaciones inestables). Si se incrementara el financiamiento gubernamental se podría redistribuir dicha carga.

En la mayoría de países, la carga de gasto en cuidado infantil recae fuertemente en las familias, más que en el sector público. Las cuotas que pagan los padres son una fuente importante de financiamiento para el sector. Incluso en los países de la OCDE, si bien la mayor parte del financiamiento proviene del sector público, también existen diversos niveles de aportes de los padres. Entre los países de la OCDE, la atención basada en el hogar, en Eslovenia, es el único escenario donde los aportes de los padres (80%) representan más que el aporte del estado (OCDE 2015b). En América Latina, el pago de cuotas por parte de los padres es algo usual, incluyendo para el 30% de los programas; sin embargo, los programas públicos que no requieren de un aporte cobran cuotas bajas, que representan entre el 2 y el 16% del ingreso per cápita familiar mensual (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

**FIGURA C.2 GASTO PÚBLICO EN CUIDADO INFANTIL Y APRENDIZAJE TEMPRANO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES DE LA OCDE (2015)**



Fuente: Toda la información proviene de la base de datos de la OCDE sobre la familia (PF3.1 and PF3.2); la información sobre gasto público es de 2015 o la más reciente disponible y la información de matrícula es de 2016 o la más reciente disponible. Otras fuentes pueden llegar a cálculos ligeramente diferentes.

La mayoría de gobiernos no está asignando financiación suficiente para el cuidado infantil, lo que puede resultar en que la carga financiera recaiga sobre las familias. La OCDE ha sugerido un objetivo de gasto público del 1% del PIB para cuidado infantil y aprendizaje temprano (OCDE 2006a). La Figura C.2 presenta los niveles de financiamiento para cuidado infantil y aprendizaje temprano en todos los países de la OCDE. Se observa una variación sustancial en los niveles de financiamiento entre estos países, donde pueden encontrarse

porcentajes tan bajos como 0.1% del PIB en Turquía hasta más altos, como 1.8% en Islandia (base de datos de la OCDE sobre las Familias).<sup>33</sup> El promedio de la OCDE actualmente es de 0.7%, de los cuales más de dos tercios están asignados a servicios para niños menores de 3 años (base de datos de la OCDE sobre las Familias).<sup>34</sup> Solo unos cuantos países, incluidos Noruega, Islandia, Australia y Francia han logrado un mayor equilibrio entre los gastos para niños pequeños (menores de 3 años) y los niños en edad preescolar (mayores de 3 años).

La Figura C.3 presenta un análisis de la relación entre gasto público en cuidado infantil y aprendizaje temprano (como porcentaje del PIB) y las tasas de matrícula, con el análisis separado por grupos de edades. El análisis muestra que los países que asignaron una mayor proporción del gasto al cuidado infantil y aprendizaje temprano tienden a tener tasas de matrícula más altas. Cuando el análisis se amplía para controlar otros factores (incluidos el PIB per cápita, duración de la licencia por maternidad, participación de las mujeres en la fuerza laboral y tasas de empleo de las madres), los hallazgos son estadísticamente más significativos para los niños en edad preescolar, mas no para los niños menores de 3 años. Son dos los factores que probablemente están contribuyendo a esto. El primero es la Ley sobre Cuidado Infantil de los Países Bajos, que indica que los empleadores, padres y el gobierno deben asumir los costos de manera conjunta del cuidado infantil formal (Gobierno de los Países Bajos, 2011). El segundo es que el tiempo promedio que se pasa en cuidado infantil es menos de 20 horas por semana, es decir, uno de los niveles más bajos a lo largo de los países de la OCDE (OCDE 2017). En América Latina, los 40 programas de cuidado infantil revisados por Diaz y Rodriguez-Chamussy (2016) tenían algún nivel de subsidio público, incluyendo los servicios provistos por el sector no estatal. Asimismo, los gobiernos podrían percibir un porcentaje razonable de la inversión a través de mayores ingresos por concepto de impuesto a la renta. En Quebec, el aumento de ingresos por concepto de impuesto a la renta de los padres que trabajan, como resultado de un exhaustivo programa de cuidado infantil lanzado en 1996, en la actualidad cubre sobradamente el costo del programa (McCluskey 2018).

**Además de la provisión, se requiere financiamiento para apoyar todo el sistema de cuidado infantil con el fin de promover la calidad.** Entre los gastos clave relacionados con la calidad se incluyen: implementación de un sistema de garantía de calidad; implementación de sistemas de información (incluyendo recolección de información acerca de oferta, demanda y resultados, garantizando que la información se encuentre disponible para los grupos de interés relevantes); y capacitación y apoyo a la fuerza laboral.

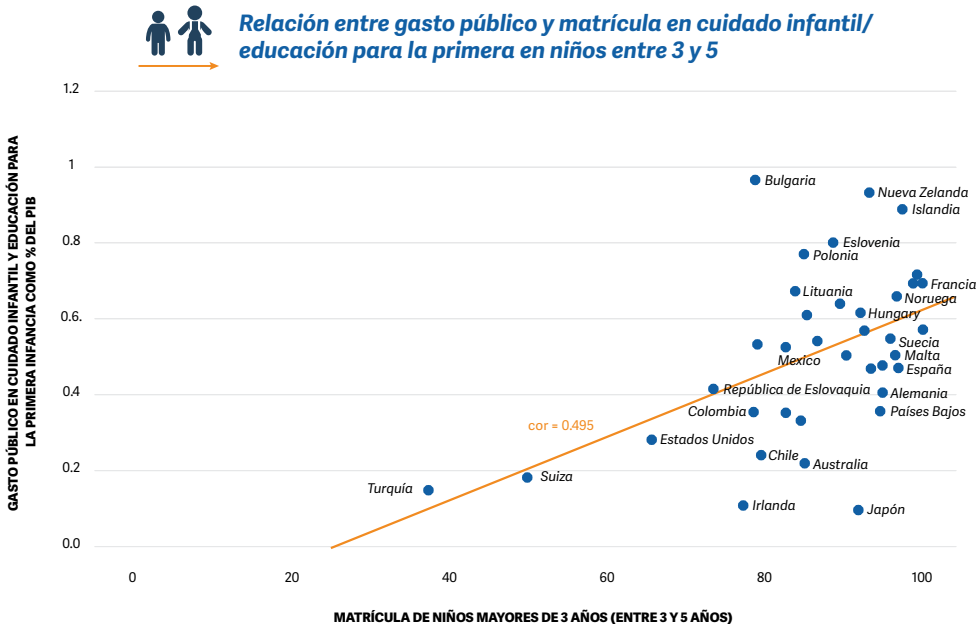
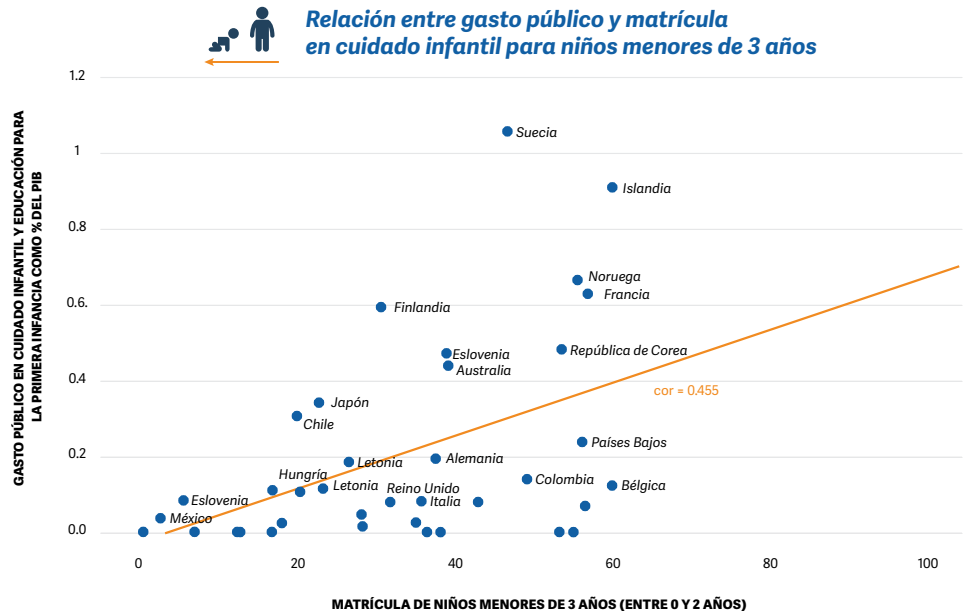
**Las formas más comunes de financiar estos programas consisten en la captación de ingresos para cuidado infantil mediante impuestos y la reasignación de gasto público, sin embargo, existen distintas formas adicionales para financiar el cuidado infantil.**

- **Asignaciones en el presupuesto nacional:** La mayoría del financiamiento público es reasignando del presupuesto nacional al cuidado infantil.
- **Impuestos específicos relacionados con cuidado infantil para individuos:** En 2013, Colombia impuso un impuesto especial sobre la renta individual, conocido como el impuesto de equidad, que se usa en parte para financiar los servicios de cuidado infantil. Las tasas de retención son de entre 0.3 y 1.5%, dependiendo de la principal actividad económica del contribuyente (Ernst & Young 2013). En México, los programas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) son financiados por un impuesto a las planillas de 0.8% pagado por todos los empleados afiliados al sistema de seguridad social; estos impuestos cubren el 100% del costo del programa.
- **Aportes individuales mediante sistemas de seguridad social:** Suele ser la manera más popular de financiar políticas de maternidad, ocasionalmente políticas de paternidad y permiso parental, y algunas veces, cuidado infantil. Sin embargo, con esto se cubre únicamente a una parte de la población. Para aquellos que no están cubiertos por la seguridad social mediante empleadores, una opción radica en permitir planes de

<sup>33</sup> Falta información sobre muchos países, pero de manera indicativa, existe una cantidad de países de ingresos bajos y medios que destinan tan solo el 0.1% o menos de su PIB a la educación preescolar. Entre estos se incluye a Burkina Faso, Etiopía, Irán, Jordania, Namibia, Nepal, Ruanda; Sudáfrica y Zambia. (UIS, Gasto gubernamental en educación preescolar como porcentaje del PIB (se accedió a los últimos estimados, entre 2015 y 2019, en setiembre de 2020))

<sup>34</sup> Si bien en la información más reciente de 2015 el gasto público en cuidado infantil y aprendizaje temprano no está desagregado por grupos de edades para el promedio de la OCDE, en la información de 2013 el gasto público promedio de la OCDE en cuidado infantil y aprendizaje temprano era de 0.8% del PIB, del cual 0.2% era asignado a servicios para niños menores de 3 años y 0.6% era asignado a niños mayores de 3 años (OCDE 2017).

**FIGURA C.3** RELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y MATRÍCULA EN CUIDADO INFANTIL/EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN TODOS LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Análisis de las autoras, usando información de la base de datos sobre las Familias (PF3.1 y PF3.2): la información sobre gasto público es de 2015 o la más reciente disponible y la información sobre matrícula es de 2016 o la más reciente disponible. Se realizó un control por los siguientes factores y por cada uno hemos elaborado una lista con la fuente de información entre paréntesis: tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral (OIT), duración de la licencia por maternidad (base de datos de la OCDE sobre las Familias), tasas de empleos de las madres (base de datos de la OCDE sobre las Familias) y PIB per cápita (información de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de información de Cuentas Nacionales de la OCDE). Los países han sido etiquetados cuando el espacio lo permitía.

Nota: Las correlaciones que se muestran aquí son estadísticamente significativas para niños entre 0 y 2 años y entre 3 y 5 años. Para los niños entre 0 y 2 años el coeficiente de correlación es de 0.455\*\* (valor-p = 0.004) y para los niños entre 3 y 5 años es de 0.495\*\* (valor-p = 0.0018). Entre las limitaciones que tiene este análisis figuran: (i) la inclusión de países de la OCDE únicamente, (ii) el ser una instantánea estática en lugar de información longitudinal y (iii) que es observacional en naturaleza, lo que limita la capacidad de determinar un vínculo causal.

aportes voluntarios, si bien esta opción podría no alcanzar la escala necesaria debido a los muchos factores que conducen a la informalidad.

- **Aportes individuales de los padres:** En distintas geografías y niveles de ingresos, los padres han demostrado la voluntad y capacidad para pagar por el cuidado infantil, pero es importante que los costos estén ampliamente subsidiados mediante financiamiento público o del empleador con el fin de reducir la carga sobre los padres y para considerar externalidades.
- **Financiamiento por parte del empleador:** Son cada vez más los países que están colocando parte de las obligaciones financieras sobre los empleadores, ya sea mediante impuestos al empleador o cuidado infantil apoyado por el empleador. Sin embargo, la OIT advierte que existe un riesgo en el hecho de que los países coloquen la carga sobre las empresas, ya que ello podría conducir a discriminación en el mercado laboral (Addati, Cassirer, y Gilchrist 2014). En los Países Bajos, los aportes de los empleadores se obtienen mediante una tasa para cuidado infantil impuesta por el gobierno a todos los empleadores (Países Bajos 2011). El apoyo de los empleadores cubre únicamente a un porcentaje relativamente pequeño de la población, mayormente en el sector formal, y existe el riesgo de que los costos sean trasladados a los empleados mediante la reducción de otros beneficios. El ofrecer cuidado infantil cerca a los hogares de los trabajadores también puede ser una buena inversión que podría incluirse dentro del financiamiento de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), ya que ofrece una propuesta de valor compartido

Existe una serie de otras opciones de financiamiento no tan utilizadas para financiar específicamente el cuidado infantil, pero que se han usado a lo largo de los sectores educación y salud, y cuyos conceptos podrían ser replicados para el cuidado infantil. Entre estas se incluyen:

- **Asociaciones Público Privadas (APP) para cuidado infantil:** Como se indicó en la sección 3, asociarse con el sector no estatal puede ser una buena forma de adquirir financiamiento adicional y ampliar el acceso sin la necesidad de construir tantas obras de infraestructura pública. Normalmente, el gobierno provee algún tipo de apoyo, sea este financiero (ej. subvenciones o subsidios por pupilo) y/o en especies (ej. ubicación, estructura física o maestros), pero este financiamiento se complementa por lo general con inversiones del sector no estatal, lo que incrementa el total de recursos disponibles para el sector.
- **Bonos de impacto social (BIS):** Estos bonos representan un mecanismo de financiamiento en base a resultados mediante los cuales los inversionistas proporcionan inversiones financieras iniciales y los retornos financieros se vinculan a resultados sociales. Los BIS permiten a los gobiernos incorporar nuevas inversiones para intervenciones sociales y a menor riesgo que con financiamiento directo. Un informe publicado por Brookings Institution en 2015 destacaba que estaban desarrollándose BIS para desarrollo de la primera infancia en diversos países, incluyendo Reino Unido, Estados Unidos y Sudáfrica, y sugería además que el desarrollo para la primera infancia era un área prometedora para el crecimiento de los BIS. En particular, indicaba que los BIS podían focalizarse en servicios para las poblaciones desatendidas o para mejoras en la calidad, o ser usados para probar nuevas innovaciones (Gustafsson-Wright, Gardiner y Putcha 2015).
- **Fondos para emprendedores otorgados por donantes filantrópicos:** Tales fondos podrían ofrecer asistencia financiera (donaciones o préstamos) y asistencia técnica para emprendedores con el fin de apoyar los costos de lanzamiento del cuidado infantil y fomentar una provisión de calidad a bajo costo y financieramente sostenible. Este concepto se explora en mayor medida en el Anexo D.
- **Préstamos para propietarios de negocios de cuidado infantil otorgados por instituciones financieras:** Una fuente de financiamiento para los propietarios de negocios de cuidado infantil reside en créditos otorgados por instituciones financieras; sin embargo, la mayoría de productos financieros son inaccesibles para los propietarios de escuelas privadas o centros de cuidado infantil que buscan establecer o ampliar la provisión privada, ya que son considerados de muy alto riesgo debido a la falta de registros financieros o garantías. El proyecto DEEPEN en Nigeria busca mejorar el entorno propicio para las escuelas privadas, siendo el acceso a financiamiento un componente importante. El programa se está asociando con bancos especializados en microfinanzas para crear conciencia acerca de la oportunidad de mercado (que se estima en \$2.5 mil millones solo en Lagos) y desarrollar su capacidad para servir al sector, de manera que puedan ampliar sus carteras de préstamo sostenible desarrollando productos de préstamo a la medida para escuelas de bajo costo (sitio web de DEEPEN; DEEPEN 2014). Uno de estos bancos, Accion Microfi-

nance Bank, puso a prueba un producto de préstamo a la medida, My School Plus, diseñado en torno a las necesidades de las escuelas de bajo costo, incluyendo programas de reembolso en base a los periodos del año escolar en lugar de reembolsos mensuales (DEEPEN 2018). Inicialmente, este piloto fue subsidiado por financiamiento de los Fondos de Desarrollo de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Banco Central de Nigeria, lo que permitió que la tasa de interés tuviera un límite de 9%. En el piloto, el 100% de las escuelas pagó el préstamo dentro de nueve meses. Accion más adelante lanzó dos productos de préstamo para escuelas a más largo plazo, disponibles para clientes que contaban con un buen historial de pago en su préstamo My School Plus (DEEPEN 2018). Otras ONG, como Opportunity EduFinance, se encuentran trabajando junto con instituciones financieras en maneras similares a lo largo de múltiples geografías.



#### **OBJETIVO 4: Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente**

**Los acuerdos institucionales para la gestión de la provisión y regulación del cuidado infantil y aprendizaje temprano varían de un país a otro.** Muchos países carecen de acuerdos institucionales claros: múltiples ministerios están a cargo de distintos aspectos, sin ningún mecanismo de coordinación formal o ministerio que lidere el proceso. Las políticas y provisión de servicios de cuidado infantil fragmentados exacerban los desafíos en materia de garantizar la calidad y el planeamiento. Ante la falta de roles y responsabilidades claramente definidos, el cuidado infantil suele pasar inadvertido. En otros países, existen enfoques más coordinados, ya sea mediante el liderazgo de un ministerio o mediante un organismo de coordinación con representación de múltiples ministerios. Los acuerdos institucionales de los países dependen de una variedad de factores, incluyendo evolución histórica, asignaciones de presupuesto, estructuras políticas y compromiso político.

**No existe un enfoque único y el marco institucional adecuado variará de un país a otro.** Sin embargo, independientemente de cuál(es) sea(n) la(s) institución(es) que lidere(n), se necesitará tener un mandato claro y financiamiento y capacidad adecuados, enfocarse en el desarrollo y educación infantil, y mecanismos de coordinación sólidos para incorporar a todos los grupos de interés relevantes (OCDE 2006a).

**La presencia de acuerdos institucionales claros puede establecer una cadena de rendimiento de cuentas más transparente y facilitar el planeamiento, la implementación y el monitoreo, así como un enfoque holístico y sistemático en torno al cuidado infantil.** Es fundamental que exista coherencia entre y a lo largo de las principales relaciones de rendimiento de cuentas (entre encargados de formular políticas, proveedores de servicio y familias) para que los sistemas logren los resultados deseados (Pritchett 2015). Los resultados sistémicos para los servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano, a diferencia de los resultados individuales o programáticos, incluyen servicios que son de alta calidad, distribuidos equitativamente, diseñados y ejecutados de manera eficiente, financiados y gobernados de manera eficiente y fuertemente escalables (Kagan y Roth 2017).<sup>35</sup>

**Algunos países tienen un sistema dividido que separa los servicios de cuidado infantil de la educación de la primera infancia.** En estos países, los servicios de primera infancia se dividen entre servicios de cuidado, que generalmente están focalizados en los niños más pequeños y con frecuencia se asignan a los ministerios de bienestar o salud; y servicios educativos de primera infancia, por lo general ubicados en ministerios de educación (Bertram y Pascal 2016; Bennett 2008; Diaz y Rodriguez-Chamussy 2016).

Tal como se presentó en la Tabla C.5, los sistemas divididos podrían tener distintos ministerios responsables de distintos grupos de edades y/o para distintos tipos de provisión, como en los siguientes cuatro ejemplos:

<sup>35</sup> Para un análisis interesante de sistemas de cuidado y educación tempranos, ver Kagan y Cohen (1997) *Not by Chance: Creating an Early Care and Education System for America's Children*. Los elementos centrales que sugieren (financiamiento, gobernanza, regulación y rendimiento de cuentas, capacidad de la fuerza laboral, recolección y uso de información, involucramiento de familia y comunidad y vínculos con otros servicios), **se** alinean con los aspectos incluidos dentro de nuestros objetivos de políticas.



**TABLA C.5 OVERVIEW OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR CHILDCARE**

	Country	Split or integrated system	Lead ministries
EUROPA	Dinamarca	Integrado	Ministerio de Asuntos Familiares y de Consumo
	Francia	Dividido	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Asuntos Sociales y Salud
	Alemania	Integrado	Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud
	Países Bajos	Dividido	Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia
	Noruega	Integrado	Ministerio de Educación e Investigación
	Suecia	Integrado	Ministerio de Educación e Investigación
	Turquía	Dividido	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Políticas Familiares y Sociales
	Reino Unido	Integrado	Departamento para la Educación
AMÉRICA LATINA + EL CARIBE	Chile	Integrado	Ministerio de Educación
	Jamaica	Integrado	Ministerio de Educación, Juventud e Información
	México	Dividido	Ministerio de Educación Pública Instituto Mexicano del Seguro Social Ministerio de Bienestar Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
ASIA + ÁFRICA	India	Dividido	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Infantil Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos
	Sudáfrica	Dividido (pero planeando pasar a un modelo integrado bajo el Departamento de Educación Básica)	Departamento de Desarrollo Social Departamento de Educación Básica Departamento de Salud
	Vietnam	Integrado	Ministerio de Educación y Capacitación
	Zambia	Integrado	Ministerio de Educación

Fuente: Bennett y Kaga (2010); OCDE (2006b, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2017); Gerhard y Staab (2010); Banco Mundial (2015a); Giese y Budlender (2011).

- **Turquía:** El Ministerio de Educación es responsable de la mayoría de la provisión, excluyendo servicios que se brindan a niños entre 0 y 2 años. El Ministerio de Políticas Familiares y Sociales tiene la responsabilidad de las cunas y guarderías para niños entre 0 y 6 años, que establecen individuos u organismos del sector privado (Banco Mundial 2015a).
- **Bélgica:** Existe una clara división de responsabilidades entre guarderías para niños de entre 0 y 3 años, que se encuentran bajo el Ministerio de Bienestar, Salud Pública y Familia, y la provisión de educación preescolar para niños de 2.5 a más años, que corresponde al Ministerio de Educación (Bennett y Kaga 2010).
- **Indonesia:** Los kindergartens para niños de entre 4 y 6 años se encuentran bajo el Ministerio de Educación, pero los grupos de juego para niños de entre 2 y 6 años y las guarderías para niños de entre 3 meses y 6 años están bajo el Ministerio de Bienestar Social (Bennett y Kaga 2010).

- **Países Bajos:** A nivel central, el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo está a cargo del grupo de edad entre 0-4 años y el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia es responsable de los programas para niños de entre 4-5 años, así como de los programas de aprendizaje temprano focalizados para niños de entre 2.5 y 4 años. El Servicio de Salud Municipal está a cargo de monitorear la calidad estructural de los servicios.

**Sin embargo, muchos países se han desplazado recientemente hacia sistemas más unificados para el cuidado infantil y aprendizaje temprano, con el fin de fomentar la continuidad y la coherencia** (Bennett y Kaga 2010). Los sistemas divididos han sido criticados por ser demasiado fragmentados, lo que por un lado coloca en desventaja a los niños menores de 3 años, con menos financiamiento y programas menos desarrollados y, por el otro, ofrece menos coherencia para padres e hijos (Bertram y Pascal 2016; Bennett 2008; Bennett y Kaga 2010). Más recientemente, algunos países se han desplazado hacia un sistema integrado en donde un solo ministerio principal ha sido identificado como responsable del cuidado infantil. En Suecia y Noruega, la responsabilidad del cuidado infantil se trasladó del Ministerio de Bienestar Social al Ministerio de Educación y muchos países siguieron ese ejemplo. Entre ellos se incluye a Reino Unido, Jamaica, Chile, Vietnam y Zambia (Bennett y Kaga 2010; OCDE 2006a; 2015a). Algunos países también han integrado servicios en torno a los ministerios de bienestar social y asuntos familiares. Entre ellos están Alemania, Dinamarca y Finlandia, si bien en Finlandia y Dinamarca las clases de preescolar para niños menores de 6 años pasaron luego a estar bajo el Ministerio de Educación (Bennett y Kaga 2010; OCDE 2006c; 2015b; 2015c; Diaz y Rodriguez-Chamussy 2016).

**Otro aspecto a tomar en cuenta es la descentralización de los servicios: en muchos países, la responsabilidad de la implementación de cuidado infantil y/o garantía de calidad recae en niveles regionales o locales.** Por ejemplo, en Kenia, Argentina, Alemania y Brasil, los programas de cuidado infantil son descentralizados. Esto podría afectar los esfuerzos de financiamiento, provisión de servicios y coordinación. La descentralización puede tener impactos positivos en los servicios al otorgar mayor sensibilidad hacia las necesidades locales; sin embargo, puede también plantear retos, especialmente relacionados con el incremento de las diferencias en el acceso y la calidad entre las regiones (OCDE 2006a).

**Además del cuidado infantil, existen otras políticas orientadas a las familias que pueden proteger la seguridad sanitaria y económica de los padres (especialmente de las madres) y la de sus hijos y proveer un cuidado que sea progresivo.**<sup>36</sup> Entre estas se incluyen la licencia por maternidad pagada; la licencia por paternidad y un permiso parental más largo; pausas de lactancia en el trabajo y subvenciones para asistencia infantil. Se requieren más investigaciones sobre los impactos relativos de las políticas complementarias en comparación con el cuidado infantil, y también sobre la manera en que las distintas políticas interactúan y se impactan entre sí, con el fin de tomar decisiones informadas sobre un paquete de políticas (esto se subraya como parte de la agenda de investigación en la Sección 4). Las políticas relacionadas con la licencia pagada son particularmente importantes, en la medida que ofrecen una alternativa a los servicios de cuidado infantil. Por ejemplo, en Suecia el cuidado infantil público comienza al año de edad debido a que el permiso parental es bastante largo (2006b). En el Recuadro C.4, describimos políticas orientadas a las familias en mayor detalle.

---

<sup>36</sup> Para una descripción más completa, ver Addati, Cassirer y Gilchrist (2014).

## RECUADRO C.4 EL CUIDADO INFANTIL SE DA DENTRO DE UNA PROGRESIÓN MÁS AMPLIA DE POLÍTICAS ORIENTADAS A LA FAMILIA<sup>37</sup>

Si bien las políticas de licencia han mejorado en las últimas dos décadas, existen importantes diferencias entre los países y sigue habiendo grandes brechas en términos de cobertura, particularmente en el caso de las familias más vulnerables. Las políticas por lo general se basan en una relación laboral estándar en la economía formal, lo cual en la mayoría de lugares actualmente no podría ampliarse a los trabajadores informales y los independientes. A continuación, indicamos brevemente algunas de las políticas complementarias en torno a la licencia por maternidad; la licencia por paternidad y el permiso parental por periodos más largos; pausas de lactancia en el trabajo; y subvenciones para asistencia infantil.

**Licencia por maternidad y beneficios en efectivo:** La licencia por maternidad pagada permite a las madres recuperarse del parto y cuidar a sus bebés durante las primeras semanas de vida, a la vez que las protege de prácticas laborales discriminatorias (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014). Si bien ha habido mejoras graduales a lo largo de las últimas dos décadas, existen importantes diferencias entre los países y sigue habiendo grandes brechas en términos de cobertura, particularmente en el caso de las familias más vulnerables. A nivel global, solo una cuarta parte de las mujeres empleadas (330 millones) actualmente tiene derecho a beneficios en efectivo por licencia de maternidad, y cerca de 750 millones no están cubiertas por políticas de maternidad (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014; OIT 2018b). Entre los grupos excluidos con mayor frecuencia se encuentran los trabajadores independientes, trabajadores domésticos, agrícolas o en trabajos temporales, así como los migrantes. De todos aquellos excluidos, el 80% vive en África y Asia. Entre las políticas que podrían ayudar a los grupos de mujeres vulnerables se incluyen: prestaciones especiales en metálico no contributivas mediante seguro social, fondos públicos o planes de asistencia social (por ejemplo en Etiopía); ampliación de la cobertura de licencia por maternidad a sectores que no suelen estar cubiertos, tales como trabajadoras domésticas (ahora cubiertas en 54 países incluyendo Sudáfrica y Argentina); y planes de aportes voluntarios que permitan a varios grupos, incluidos los trabajadores independientes, el sector informal y los trabajadores ocasionales o temporales acceder a los beneficios de la licencia por maternidad (por ejemplo, en México, Perú, Tailandia, Laos y Tanzania). La cobertura efectiva puede ser limitada con planes voluntarios y, en muchos casos, podría necesitarse una combinación de mecanismos de carácter contributivo y no contributivo para lograr niveles adecuados de beneficios para la protección de madres (OIT 2017).

**Licencia por paternidad y permiso parental.** Resulta fundamental que exista una licencia adecuada para

los padres que les permita apoyar a sus parejas en las semanas que siguen al parto, asumir responsabilidades familiares y crear un vínculo con sus hijos. También ayuda para vencer las actitudes sociales tradicionales, promoviendo una mayor equidad entre hombres y mujeres en el trabajo y en casa (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014). Si bien ha habido mejoras, las políticas relacionadas con licencia por paternidad y permiso parental más largos siguen siendo, en su mayoría, inadecuadas para apoyar a las familias. De los 79 países que contaban con legislación sobre licencia por paternidad en 2013, 36 otorgaban menos de una semana de licencia. La licencia por paternidad es la política menos establecida a nivel global. Únicamente 66 países otorgan permiso parental, de los cuales solo cinco son de África, tres de Asia y dos de América Latina, y solo el 55% de estos países (36) ofrecen beneficios en efectivo. Sin embargo, existen ciertos ejemplos a destacar, donde los países han adoptado políticas para fomentar que los hombres aprovechen este beneficio (ej. Suecia, Noruega y Alemania).

**Lactancia:** El apoyo a la lactancia en el trabajo forma parte integral de las medidas de protección de la maternidad (Addati et al. 2014). Al menos en 121 países existen disposiciones al respecto, ya sea mediante pausas en el trabajo o una reducción de las horas diarias de trabajo. Esta política ha sido adoptada por muchos países de África (79%), Asia (69%), América Latina (69%) y el Medio Oriente (80%) y casi en todos estos países las pausas para lactancia son pagadas. Sin embargo, solo cerca de un tercio de los países cuenta con legislación complementaria que incluya la disposición de espacios adecuados. En el caso de personas que trabajan en la economía informal, la lactancia sigue siendo un desafío, por lo que se necesitan soluciones creativas para apoyar a estas mujeres.

**Subvenciones para asistencia infantil:** Las subvenciones de asistencia social/asistencia infantil son otra manera que tienen los gobiernos de apoyar a las

<sup>37</sup> UNICEF lanzó una iniciativa de políticas orientadas a las familias en 2019 y una nota guía provisional acerca de políticas orientadas a las familias en el contexto del COVID-19 en 2020. <https://www.unicef.org/early-childhood-development/family-friendly-policies>. <https://www.unicef.org/media/66351/file/Family-friendly-policies-covid-19-guidance-2020.pdf>

familias. Las subvenciones por lo general son financiadas mediante fondos públicos y suelen depender de los medios que tenga la familia, con lo cual se da mayor apoyo a las familias de menores ingresos. Para las madres que no tienen derecho a beneficios en efectivo por licencia por maternidad, estas subvenciones pueden ser un importante sustituto. En algunos casos, pueden aplicarse ciertas condiciones para recibir las subvenciones, tales como exámenes médicos regulares o haber dado a luz en un centro médico (Addati, Cassirer y Gilchrist 2014). Evidencia proveniente de América Latina sugiere que, al dárseles a elegir entre

la opción de cuidado infantil o subvenciones de asistencia en efectivo, los hogares de ingresos bajos tienden a elegir los beneficios en efectivo, mientras que los hogares de mayores ingresos eligen cuidado infantil. Si bien los subsidios en efectivo parecen tener un efecto redistributivo positivo en el corto plazo, a largo plazo pueden promover la desigualdad socioeconómica y la desigualdad de género al reforzar patrones de género de cuidado infantil, manteniendo a las mujeres alejadas de la fuerza laboral (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).



## **OBJETIVO 5: Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y una fuerza laboral respaldada y competente**

*¿Cuáles son los elementos básicos de un programa de cuidado infantil o educación para la primera infancia de calidad?*

La calidad de un programa de cuidado infantil o de la educación para la primera infancia depende de diversos elementos que, por lo general, se categorizan ya sea como elementos “estructurales” o “procesales”. Para hacer que estas ideas sean más viables, hemos desglosado el concepto de calidad en cinco categorías adicionales: (i) *estructural*; (ii) *programa*; (iii) *fuerza laboral*; (iv) *interacciones* (del ii al iv son aspectos de la calidad del proceso); y (v) *sistema*.<sup>38</sup> Las cinco categorías deberían ser consideradas parte de un enfoque integrado, con cada categoría apoyando a las otras.

- **La calidad estructural** por lo general es el aspecto de la calidad más fácil de definir, medirse y regularse, e incluye proporción personal/niños, tamaño del grupo e infraestructura física.
- **Elementos de la calidad del proceso:**
  - **Calidad del programa** se refiere al contenido, diseño y provisión de programas e incluye el plan curricular, materiales, duración e intensidad de los programas y estrategias para el involucramiento de padres y la comunidad.
  - **La calidad de la fuerza laboral** es un aporte clave para la calidad del proceso, y se refiere a las cualificaciones, experiencia, competencias y condiciones de empleo de maestros y asistentes de la educación para la primera infancia.
  - **La calidad de las interacciones** refleja la interacción social, emocional y física que tiene el niño diariamente con sus materiales, pares y maestros.
  - **Calidad del sistema** se refiere al sistema general dentro del cual se brinda el cuidado infantil. Aspectos claves a considerar incluyen finanzas, sistemas de información, sistemas de garantía de calidad y el conocimiento y capacidad de los líderes escolares para apoyar una educación de calidad para la primera infancia.

**Si bien existe cierta convergencia en cuanto a los elementos básicos de calidad que son necesarios, sigue habiendo variaciones entre los países en relación a los parámetros de calidad que se incluyen y el nivel de prescripción exigido.** Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, exigen que se use un plan curricular en particular (o una selección de varias opciones), mientras que otros países, como Dinamarca,

<sup>38</sup> Muchos análisis diferencian únicamente entre calidad “estructural” y “procesal”; nosotros hemos elegido ampliar ligeramente estas dos categorías para reflejar la toma de decisiones programática y en cuanto a políticas. Esta sección se basa en la Nota para Procedimiento, ECD GSG, “How can the World Bank help countries scale-up quality early childhood education?”

Chile y Jamaica, exigen el uso de un plan curricular adecuado, pero sin especificar cuál. En cuanto al monitoreo de resultados de desarrollo infantil, Chile y Jamaica son más prescriptivos que otros países. En Chile, se evalúan formalmente seis aspectos del desarrollo infantil a nivel preescolar, incluso mediante pruebas y tareas estandarizadas. Casi todos los países de la OCDE especifican requisitos de capacitación y cualificación de maestros; sin embargo, algunos países supervisan solo la cualificación de los maestros, mientras que en otros también se dan observaciones sobre los maestros (Anderson et al. 2017). En India, a pesar de la existencia de lineamientos completos para una serie de dimensiones clave, los lineamientos para cualificaciones del personal son demasiado vagos e indican únicamente que el personal debe estar “adecuadamente capacitado”. La calidad del proceso dentro de los contextos, que se refiere a las diversas interacciones entre cuidadores y niños, se considera uno de los aspectos más importantes de la calidad, pero puede ser el más retador de medir y de mejorar. La Tabla C.6 muestra cómo varían las normas de calidad entre países seleccionados.

**Algunos países, incluyendo India y Jamaica, tienen un sistema progresivo de normas de calidad, incluyendo un conjunto de normas más importantes y normas más avanzadas diseñadas para mejorar la práctica y lograr una mayor calidad.** El sistema de Jamaica está ampliamente expuesto, con indicaciones claras acerca de las normas que son legamente vinculantes. En el caso de aquellos países que actualmente carecen de normas de calidad y tienen múltiples tipos de provisiones ya establecidas, una manera práctica de introducir normas podría ser mediante un sistema progresivo que contenga las normas más importantes claramente establecidas y aplicadas.

**Muchos países con sistemas que funcionan correctamente cuentan con normas de calidad consistentes que cubren a los diferentes proveedores y grupos de edades.** En Reino Unido y Jamaica, las normas de calidad cubren a todas las edades y tipos de provisión y están articuladas en un marco único. Esto facilita el involucramiento de todos los grupos de interés, a la vez que permite algunas variaciones a lo largo de los grupos de edades y/o proveedores. Por ejemplo, en el marco de Early Years Foundational Stage (EYFS) de Reino Unido, algunas normas, como proporción niños/personal y requisitos para los entornos físicos, varían por tipo de proveedor.

**El sector no estatal debe ser incluido en las políticas gubernamentales y la orientación sobre acreditación y garantía de calidad; por otro lado, lograr un cuidado infantil de buena calidad y seguro tiene una importancia fundamental.** Sin embargo, existen ejemplos de contextos donde los requisitos de matrícula onerosos tienen consecuencias negativas para los niños y sus familias. Por ejemplo, las altas barreras de ingreso en Sudáfrica se han traducido en que los proveedores se hayan visto desincentivados y no se hayan podido establecer. Un gran número de ellos continúa funcionando sin haberse registrado, fuera del sistema (BRIDGE et al. 2020). Kago Ya Bana, un programa de la Fundación Holandesa de Sudáfrica, está trabajando con proveedores y la municipalidad para identificar y resolver las barreras para el registro. En Turquía, los excesivos requisitos de infraestructura han hecho que los proveedores cobren cuotas más altas para recuperarse de los altos costos de lanzamiento, y por ello, las familias de ingresos bajos no pueden pagar estos servicios. (Banco Mundial 2015a). El planeamiento urbano para infraestructura de cuidado infantil podría ayudar a abordar temas importantes en torno a la falta de espacio y los altos costos de alquiler en las zonas urbanas, lo que actualmente hace que muchos modelos que sirven a familias de ingresos bajos sean financieramente insostenibles. En Ruanda, por ejemplo, la oferta del gobierno de espacios públicos en mercados es un enfoque prometedor que podría ser replicado en otros países.

**La mayoría de países de ingresos altos tiene establecidos sistemas de monitoreo sólidos, que combinan inspecciones oficiales con otras formas de monitoreo como autoevaluaciones y encuestas a padres.** Finlandia y Alemania son dos casos aparte que no cuentan con un monitoreo de normas obligatorio; en lugar de ello, se da un monitoreo voluntario a nivel local (Anderson et al. 2017). Las autoevaluaciones y las encuestas a padres se usan de manera extensiva en todos los países de ingresos altos. De los 22 países de la OCDE, 18 (82%) tienen autoevaluaciones y 15 (68%) también utilizan encuestas a padres (OCDE 2015b). El involucrar a los padres y las comunidades en la gobernanza y monitoreo de la provisión puede garantizar la relevancia y calidad del programa. Brindar información a los padres es otra estrategia que ha probado ser exitosa en la provisión de educación para la primera infancia y educación básica para mejorar la calidad y el compromiso de la comunidad. Por ejemplo, el sistema de calificación de la calidad y mejora (QRIS por sus siglas en inglés) en Estados Unidos y el sistema Ofsted en Reino Unido brinda a las familias una manera de observar y comparar las calificaciones de calidad de los programas.

**Involucrar y empoderar a los padres puede ser una estrategia poderosa para mejorar la calidad.** Los padres pueden contribuir con el funcionamiento de los servicios de cuidado infantil, apoyar el progreso de sus hijos al involucrarse en su aprendizaje y desarrollo, y apoyar la autorregulación del servicio de cuidado infantil, así como presionar para lograr mayor calidad. El tipo de provisión de cuidado infantil que permite a los padres tener voz y voto sobre la manera en que funcionan los servicios también puede promover la confianza y la cohesión social (Moussié 2019). El involucramiento de los padres se da mediante mecanismos formales e informales. Entre los mecanismos más formales se incluyen el involucramiento de los padres en la gobernanza, reuniones regulares entre padres y cuidadores y tener normas de calidad que incluyan lineamientos específicos en torno al involucramiento de los padres. Por ejemplo, en Reino Unido existe el requisito de que debe haber un cuidador designado para cada niño con el fin de ayudar a desarrollar las relaciones con niños y padres. En Nueva Zelanda, los padres están activamente involucrados en todos los tipos de provisión y también se les alienta a dirigir los servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano.<sup>39</sup> Los padres también pueden influenciar el mercado e impulsar la competencia entre proveedores (si existe disponible una serie de provisiones de donde elegir). Tales mecanismos en base al mercado podrían ser un enfoque efectivo para presionar con el fin de lograr mejor calidad, especialmente en países donde la garantía de calidad es baja y donde es menos probable que la garantía de calidad liderada por el gobierno funcione. En algunos casos, los padres hasta podrían ser capaces de intervenir y encargarse de los servicios si no están satisfaciendo sus necesidades. Por ejemplo, en el mercado de Makola, un mercado al aire libre y de grandes dimensiones en Ghana, los padres se encargaron del funcionamiento del centro de cuidado infantil cuya calidad había disminuido y que no estaba tomando en cuenta las preocupaciones de los padres (UN Women 2019).

**La información es un componente fundamental, como también lo es que los gobiernos establezcan un buen sistema de recolección de información para orientar el diseño e implementación de políticas y pedir cuentas a las partes clave del sistema de cuidado infantil.** Todos los países deberían apuntar a tener un buen sistema de recolección de información sobre oferta, demanda y resultados. Si se excluye a los países de la OCDE y a algunos de América Latina, son muy pocos los países que tienen información sobre cuidado infantil, especialmente para niños menores de 3 años. Sin embargo, existen ejemplos prometedores de métodos de recolección de información simples y de bajo costo en América Latina, donde muchos países han integrado preguntas relacionadas con el cuidado infantil dentro de sus encuestas a hogares (Díaz y Rodríguez-Chamussy 2016).

#### **RECUADRO C.5 EJEMPLO DE MÉTODOS MIXTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE CUIDADO INFANTIL EN EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL**

Para comprender mejor el contexto de la provisión de cuidado infantil (y cuidado de ancianos) en Europa Oriental y Asia Central, se diseñó e implementó una encuesta sobre la distribución del cuidado en siete países a lo largo de zonas urbanas y rurales. El trabajo de campo se dividió básicamente en dos grandes componentes: una evaluación de la oferta y una evaluación de la demanda

- **La evaluación de la demanda** incluyó información sobre uso, necesidades de cuidado, percepciones y preferencias sobre responsabilidades de cuidado, así como barreras en el acceso a los servicios de cuidado infantil. Cuando fue posible, se siguió las dinámicas de la oferta y la demanda de cuidado a nivel hogar, con las mujeres y su participación en la fuerza laboral en el centro. Esta evaluación incluyó cuestionarios cuantitativos a nivel individual, así como discusiones cualitativas de grupos focales (focus groups).
- **La evaluación de la oferta** incluyó información sobre tipos de servicios de cuidado infantil (tanto públicos como privados), calidad, costos y accesibilidad, así como la percepción social de y las opiniones normativas en torno al cuidado y el uso de las distintas alternativas disponibles. Esto incluyó visitas al sitio, entrevistas de método mixto y, cuando resultaba apropiado, listas de verificación de observación cualitativas, and, when appropriate, quantitative observational checklists.

Fuente: Banco Mundial 2015b.

<sup>39</sup> Sitio web del gobierno de Nueva Zelanda: <https://parents.education.govt.nz/early-learning/getting-involved-in-your-childs-ec/>

**Los estudios constantemente apuntan hacia la importancia de contar con profesionales bien capacitados para tener programas de cuidado infantil y aprendizaje temprano de calidad, por lo cual muchos países están incrementando los requisitos de capacitación profesional para sus profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano.** Existe amplia literatura acerca de los beneficios de invertir en los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano (ej. Wolf, Aber y Behrman 2018). Un sólido programa de capacitación para profesionales de calidad debería incluir capacitación antes de ejercer funciones, así como capacitación y coaching continuos y gestión de desempeño. Las cualificaciones en la actualidad varían enormemente de un país a otro y dentro de cada país, y puede encontrarse desde personal con un título de bachillerato hasta personal que solo ha completado algún tipo de educación secundaria.

**Debido al tamaño de la demanda y la urgencia del problema, muchos países han reconocido que existe la necesidad de ampliar los programas para profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano de manera que resulten rentables y rápidos pero que sigan estando enfocados en la promoción de la buena calidad.** Varios países están invirtiendo actualmente en programas de capacitación inicial más cortos para los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano, por lo general complementados con apoyo y orientación progresivos y con trayectorias profesionales vinculadas que faciliten el avance para lograr mejores cualificaciones más adelante (ver Recuadro C-6 con ejemplos). Algunos países con requisitos más altos tienen un nivel “preferido” y luego un requisito menos importante en caso de que los primeros no se vean cumplidos. Un enfoque rentable que ha mostrado ser prometedor para desarrollar la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano consiste en hacer que los profesionales de aprendizaje temprano asistan a programas de desarrollo de capacidades y empleo, lo que ofrece a los gobiernos una oportunidad única para abordar múltiples retos a través de una única inversión (ver sección 4).

**Los programas de capacitación y coaching internos también pueden resultar efectivos para mejorar las cualificaciones de los profesionales existentes.** Una evaluación de impactos recientemente publicada en Ghana mostró el impacto positivo de mejorar las cualificaciones profesionales de los profesores de kindergarten (en su mayoría sin capacitar). La capacitación y el coaching internos mejoró el uso que hacían los maestros de la pedagogía en base al juego específica para kindergarten, con efectos que persistían un año después de finalizado el programa. Esto resultó en una mejora de la preparación escolar entre los niños, incluyendo en habilidades tempranas de lecto escritura, matemática y socioemocionales (Wolf Aber y Behrman 2018).

**La mayoría de países necesitan profesionalizar la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano para mejorar la práctica y hacerla una opción profesional más atractiva, respetada y segura.** La iniciativa para la Fuerza Laboral de Cuidado Infantil y Aprendizaje Temprano destaca la importancia de crear competencias y normas sólidas que orienten el trabajo de los profesionales del cuidado de la primera infancia y de definir trayectorias profesionales claras, estableciendo a su vez sistemas de retroalimentación y coaching continuos.<sup>40</sup> El establecimiento de escalas salariales (con salarios razonables) y elevar el estatus de la profesión es también crucial. Podría considerarse la inclusión de trayectorias profesionales flexibles para los profesionales a lo largo de todo el rango de edades (desde nacimiento hasta ingreso a la escuela primaria), con salarios y estructuras de empleo similares, con el fin de evitar la desvalorización de los profesionales de cuidado infantil dedicados a los niños más pequeños.

**Asimismo, en el caso de los países que promueven la provisión del sector no estatal, debe considerarse otorgar apoyos adicionales para ayudar a los operadores de cuidado infantil a pequeña escala, particularmente a los proveedores de atención basada en el hogar, con el fin de que logren calidad y sostenibilidad** (Kaneko, Lombardi y Weisz 2020). Entre estos apoyos podría incluirse el establecimiento de redes (incluyendo franquicias más formales), mecanismos de apoyo entre pares, programas de capacitación y coaching, acceso a recursos de aprendizaje. Ver el Anexo D para mayor información sobre y ejemplos de programas que están apoyando a operadores a pequeña escala para fomentar modelos de calidad y financieramente sostenibles (por ejemplo, Kidogo Mamapre-neurs en Kenia y SmartStart en Sudáfrica).

---

<sup>40</sup> Sitio web de SSA: <https://www.issa.nl/workforce>

## RECUADRO C.6 EJEMPLOS DE PAÍSES CON PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA CUIDADO INFANTIL Y APRENDIZAJE TEMPRANO CORTOS O MÁS FLEXIBLES

### Australia

Los directores y maestros que trabajan en cuidado y educación de la primera infancia en Australia necesitan tener títulos. Sin embargo, los educadores que trabajan directamente con grupos de niños requieren de conocimiento más especializado en torno a desarrollo de la primera infancia y menos capacidades de gestión, por lo cual, se requiere que tengan únicamente una cualificación a nivel certificado. La duración de este certificado varía de un estado a otro, pero tiende a tomar entre 500 y 700 horas en completarse. Está incorporada dentro del marco de capacidades a nivel nacional y se brinda a través de una serie de proveedores gubernamentales y privados.

### México

The previously mentioned Federal Daycare Program, which ran from 2007 to 2019, encouraged a market for home-based childcare services, through offering grants and subsidies, and allowing a lower level of qualification for caregivers. Instead of a relevant degree, caregivers in this program were required to have a high-school certificate and to participate in training for a childcare certificate. The level of expansion was impressive, and by 2009, 3,446 caregivers had received this certificate. There were, however, some concerns about the quality of the program.

### Francia

Preschool teachers are recruited by public examination, open to candidates with a three-year university degree, who are then trained for a further 18 months. For childcare settings (children below age 3), the requirements are more flexible. At least half of the staff are required to have a relevant post-secondary diploma, a quarter need to have qualifications related to the sector, and a quarter are exempt. El Programa de Estancias Infantiles, anteriormente mencionado, que funcionó de 2007 a 2019, promovía un mercado para servicios de atención basada en el hogar, mediante la oferta de subvenciones y subsidios, y permitiendo que los cuidadores tuvieran un menor nivel de cualificaciones. En lugar de un título relevante, a los cuidadores de este programa se les exigía tener un certificado de escuela secundaria y participar en capacitación para un certificado en cuidado infantil. El nivel de ampliación fue impresionante y para 2009, 3,446 cuidadores habían recibido este certificado. Se tenían, sin embargo, ciertas inquietudes con respecto a la calidad del programa.

Los maestros de educación preescolar son contratados por medio de un examen público, abierto a candidatos con un título universitario de tres años, quienes luego son capacitados por 18 meses adicionales. Para los espacios de cuidado infantil (niños menores de 3 años), los requisitos son más flexibles. Se requiere que por lo menos la mitad del personal cuente con un diploma de estudios superiores relevante, una cuarta parte del personal debe tener cualificaciones relacionadas con el sector y otra cuarta parte del personal con cualquier tipo de cualificación, siempre y cuando el empleador brinde apoyo en términos de supervisión.

Fuente: Comisión de (2011); Calderón (2014); Gerhard y Staab (2010); OCDE (2015b).



**TABLA C.6.1 COMPARACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD Y ACUERDOS DE MONITOREO EN PAÍSES SELECCIONADOS**

Nota: estos son ejemplos de normas de calidad clave, pero la tabla no presenta una lista exhaustiva de todos los aspectos de calidad que son esenciales o que deberían ser regulados.

CATEGORÍAS Y ELEMENTOS DE CALIDAD		RU	JAMAICA
		<i>Marco legal para la Etapa Fundacional de Primera Infancia, obligatorio para todos los proveedores, incluyendo escuelas, guarderías y niñeras</i>	<i>En las Normas para el Funcionamiento, Gestión y Administración de Instituciones de Primera Infancia se esbozan 12 normas</i>
ESTRUCTURAL	<b>Proporción personal/niños</b>	Centros: <2 años = 1:3; 2 años = 1:4; 3+ años = 1:8 o 1:13 (dependiendo de la cualificación). Niñeras: 1:6 (o máx. 3 para niños menores de 5 años o 1 para niños menores de 1 año)	1 año = 1:5; 1-2 años = 1:8; 3-5 años = 1:10. Además de un mínimo de dos adultos en las instalaciones en todo momento.
	<b>Espacio físico y seguridad</b>	2-3 - 3.5 m2. Lineamientos acerca de: seguridad en espacios interiores y exteriores, fumar, evaluaciones de riesgo. Debe contarse con espacios exteriores y una sala para dormir para niños menores de 2 años (no para niñeras).	Requisitos detallados acerca de la construcción, instalaciones y equipo. Al menos 1.9 m2 por niño; área de juego adecuada en exteriores; correctamente vallada y cerrada.
PROGRAMA	<b>Programa de aprendizaje</b>	Debe usarse el marco nacional o uno de los otros 3 planes curriculares aprobados	Debe tener programa semanal con amplio rango de dominios especificados. Se incentiva el uso del plan curricular uno aprobado por la Comisión de la Primera Infancia (ECC por sus siglas en inglés)
	<b>Salud y nutrición</b>	Se requiere de una política de salvaguarda infantil; requisitos básicos sobre medicinas, alimentos y bebidas, accidentes o lesiones	Higiene, agua, almacenamiento de alimentos, registros de salud de los niños, planes y procedimientos institucionales. Personal capacitado en primeros auxilios y detección de abuso infantil.
INTERACCIONES	<b>Incluyendo niño-cuidador, niño-niño y cuidador-familias</b>	Lineamientos para manejo de comportamiento. La persona asignada a los niños debe ofrecer una relación estable para los niños y crear una relación con los padres.	Lineamientos para la interacción y conductas positivas; Regulación sobre castigos corporales
FUERZA LABORAL	<b>Cualificaciones del personal</b>	Centros: el administrador debe tener cualificaciones 'nivel 3' relevantes. Al menos el 50% del resto del personal debe tener cualificaciones 'nivel 2' relevantes. Niñeras: se requiere cierto nivel de capacitación.	Para niños mayores de 3 años, debe haber maestros completamente cualificados (con un título o diploma). El resto del personal debe haber tenido capacitación en desarrollo de la primera infancia brindado por una institución aprobada.
SISTEMA	<b>Monitoreo de desarrollo infantil</b>	Debe revisarse el progreso de los niños de entre 2 y 3 años y entregarse a los padres un breve resumen por escrito sobre el desarrollo de sus hijos.	Observaciones por escrito del progreso de cada niño categorizado en áreas de aprendizaje.
	<b>Garantía de calidad</b>	Inspecciones de organismo independiente (Ofsted) sobre cumplimiento normativo y de calidad.  Publicación de resultados en línea.	Comisión de Primera Infancia (ECC) supervisa a todas las instituciones. Inspecciones dos veces al año

Notas: Las normas para Reino Unido, Jamaica, India y Chile provienen de los documentos de normas cuya lista aparece en la parte superior; para Dinamarca, la información proviene de Bertram y Pascal (2016) y OCDE (2006c). La información adicional sobre Chile proviene de Gerhard y Staab (2010) y OCDE (2015a).

**TABLA C.6.2 COMPARACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD Y ACUERDOS DE MONITOREO EN PAÍSES SELECCIONADOS (CONT.)**

Nota: estos son ejemplos de normas de calidad clave, pero la tabla no presenta una lista exhaustiva de todos los aspectos de calidad que son esenciales o que deberían ser regulados.

CATEGORÍAS Y ELEMENTOS DE CALIDAD		DINAMARCA	CHILE	INDIA
		Normas a nivel nacional	Normas a nivel nacional para todas las guarderías/ preescolares según ley del congreso de 2015.	Normas de calidad del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Infantil para cuidado y educación de la primera infancia. 11 no negociables además de una serie de normas más amplias
ESTRUCTURAL	Proporción personal/ niños	Las proporciones no están reguladas a nivel nacional. Recomendaciones: 1-3 años = 1:4-6; 3-6 años = 1:8	Educadores: proporciones de ~1:35 – 1:40, además asistentes en una proporción de 1:6-1:16 (dependiendo de la edad)	0-3 años = 1:10; 3-6 años = 1:20
	Espacio físico y seguridad	Regulaciones de salud y seguridad que cubren aspectos como espacios interiores.	Normas mínimas para espacios físicos y condiciones sanitarias. Deben tener mobiliario, equipos, y materiales y equipo de enseñanza.	Aulas >35 m2 para 30 niños. Disponibilidad de espacios exteriores. Seguridad a nivel estructural. Instalaciones: agua segura, baños, lavado de manos.
PROGRAMA	Programa de aprendizaje	Debe usarse un plan curricular (desde 2004), que abarca 6 temas claves. Existe orientación a nivel nacional pero no es obligatoria.	Debe usarse un plan curricular. Existe un plan curricular a nivel nacional y puede usarse.	Debe usarse un plan curricular adecuado (pero no se especifica cuál) en el idioma local. Preescolar debe tener 4 horas de duración
	Salud y nutrición	Limitada regulación adicional. Debe proporcionarse almuerzo que cumpla con normas nutricionales.		Equipo de primeros auxilios. Espacios separados para cocinar alimentos nutritivos y para la siesta de los niños.
INTERACCIONES	Incluyendo niño-cuidador, niño-niño y cuidador-familias			Entre las normas más amplias se incluye orientación para las interacciones con los niños y sus padres.
FUERZA LABORAL	Cualificaciones del personal	Debe contarse con un gerente y un subgerente, ambos deben ser educadores (3.5 años cursados en escuela de especialización). Los asistentes necesitan tener formación profesional secundaria. No existe capacitación obligatoria para las niñeras.	Educadores – título universitario de 5 años en desarrollo de la primera infancia. Personal de apoyo: carrera técnica.	Personal adecuadamente capacitado (sin especificar).
SISTEMA	Monitoreo de desarrollo infantil	No existe regulación a nivel nacional para monitoreo permanente. Pero, para niños de 3 años, el consejo municipal lleva a cabo una evaluación de lenguaje.	Se evalúan formalmente 6 aspectos de desarrollo infantil en preescolar, incluso mediante pruebas y tareas estandarizadas.	Entre las normas más amplias se incluye orientación para evaluación infantil según la edad.
	Garantía de calidad	Monitoreo municipal de calidad y también aprobación de plan curricular que se está usando.	Organismo nacional responsable de la acreditación e inspección de servicios de desarrollo de la primera infancia.	No se especifica. Implementado por estados. Despliegue limitado a la fecha.

Notas: Las normas para Reino Unido, Jamaica, India y Chile provienen de los documentos de normas cuya lista aparece en la parte superior; para Dinamarca, la información proviene de Bertram y Pascal (2016) y OCDE (2006c). La información adicional sobre Chile proviene de Gerhard y Staab (2010) y OCDE (2015a).

**TABLA C.7 RESUMEN DE ACCIONES PRIORITARIAS PARA LOGRAR LOS CINCO OBJETIVOS DE POLÍTICAS**

OBJETIVOS DE POLÍTICAS	ACCIONES QUE EL GOBIERNO PODRÍA LLEVAR A CABO PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS
 <p><b>OBJETIVO 1:</b> Ampliar el acceso al cuidado infantil promoviendo diversos tipos de provisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar diagnósticos a nivel de país para entender las necesidades de las familias y adaptar la programación de acuerdo a ello.</li> <li>Usar múltiples niveles para apoyar la ampliación de la provisión de cuidado infantil (existen varias opciones de políticas, incluyendo provisión directa del gobierno, apoyo financiero para las familias, incentivos para el sector no estatal y cuidado infantil provisto por el empleador de manera obligatoria).</li> <li>Integrar el cuidado infantil dentro de otros programas existentes (ej. cuidado infantil junto con capacitación o programas de obras públicas para maximizar la participación).</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 2:</b> Priorizar la cobertura de cuidado infantil para las familias más vulnerables y garantizar la disponibilidad de opciones a bajo costo y gratuitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar opciones de cuidado infantil para familias vulnerables (ej. espacios asignados, provisión focalizada).</li> <li>Costos de cuidado infantil altamente subsidiados, al menos para las familias más vulnerables (mediante apoyo financiero para familias y/o subsidios a proveedores no estatales que sirven a familias vulnerables).</li> <li>Considerar las necesidades de y soluciones para los trabajadores informales, incluyendo la identificación de espacios que podrían usarse para proveer servicios a los trabajadores informales cerca de sus lugares de trabajo o barrios.</li> <li>Para garantizar la equidad, considerar las necesidades de niños en situaciones de especial desventaja (ej. niños con discapacidades, minorías étnicas o lingüísticas, poblaciones de refugiados u otros afectados por la violencia, conflictos, etc.).</li> <li>Aplicar condiciones/comprobación de medios económicos para garantizar que la provisión de servicios brindados por el gobierno y por el sector no estatal sean accesibles para las familias de ingresos bajos.</li> <li>Basarse en programas existentes que sirvan a poblaciones vulnerables (ej. utilizarlos para identificar a las poblaciones objetivo y/o aprovechar los servicios que prestan).</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 3:</b> Asignar financiamiento suficiente para que el cuidado infantil de calidad sea asequible para las familias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asignar suficientes fondos públicos para que el cuidado infantil sea asequible para todas las familias.</li> <li>Considerar diversos flujos de financiamiento –fondos públicos, financiamiento del empleador, aportes individuales razonables (para quienes puedan permitírselo) y diversos tipos de financiamiento público-privado.</li> <li>Aprovechar el financiamiento existente integrando el cuidado infantil dentro de los programas para lograr inversiones donde todos ganan (win-win).</li> <li>Garantizar presupuesto suficiente para desarrollar y mantener un sistema sólido de garantía de calidad.</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 4:</b> Definir acuerdos institucionales claros y viables, y crear un sistema coherente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir acuerdos institucionales para cubrir servicios para los niños desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela primaria, con el fin de garantizar la seguridad infantil y promover el desarrollo infantil.</li> <li>Identificar un claro(s) marco(s) institucional(es) con el mandato y recursos necesarios para promover el acceso y garantizar la calidad, junto con roles y responsabilidades definidos para el involucramiento de otros sectores y organismos.</li> <li>Recolectar información acerca del uso y calidad para orientar la implementación y la política.</li> <li>Adoptar una propuesta del gobierno en pleno para optimizar programas y políticas, tanto de desarrollo infantil como empleo de las mujeres y garantizar la coherencia del sistema (tomando en cuenta otras políticas complementarias, tales como subsidios familiares y permiso parental).</li> </ul>
 <p><b>OBJETIVO 5:</b> Garantizar que los niños se encuentren en entornos seguros y estimulantes a través de un sólido sistema de garantía de calidad y con una fuerza laboral respaldada y competente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer requisitos de registro que apliquen a todos los tipos de proveedores, reflejen las condiciones locales y sean lo suficientemente factibles como para promover el registro.</li> <li>Desarrollar normas de calidad integrales y coherentes (con normas mínimas claras y trayectorias progresivas para ir mejorando con el tiempo).</li> <li>Establecer sistemas de monitoreo con inspectores capacitados en desarrollo de la primera infancia.</li> <li>Fomentar el involucramiento de los padres y establecer mecanismos para ayudar a los padres a apoyar el desarrollo de sus hijos y abogar por servicios de calidad.</li> <li>Desarrollar y apoyar capacitación inicial y continua y apoyo de la calidad para los profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano con un fuerte énfasis en la práctica.</li> <li>Profesionalizar la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano con cualificaciones formales, trayectorias profesionales y una remuneración adecuada.</li> <li>Brindar apoyo a los proveedores basados en casas y otros emprendedores (redes, programas de capacitación y coaching, apoyo de pares, acceso a recursos de aprendizaje etc.).</li> </ul>

## **ANEXO D.**

### ***Aprovechar los puntos de partida multisectoriales y enfoques innovadores para ampliar el acceso al cuidado infantil***

El cuidado infantil es central para resolver múltiples desafíos que enfrentan los gobiernos y existen diversos puntos de partida potenciales que podrían aprovecharse para ampliar el acceso a cuidado infantil de calidad y asequible. Indudablemente, se necesita nuevo financiamiento para ampliar el acceso, dada la escala requerida; sin embargo, también se cuenta con una serie de oportunidades para aprovechar el financiamiento que tienen programas ya existentes y que podrían financiar una ampliación del cuidado infantil. La Tabla D.1 muestra algunos de estos puntos de partida. La búsqueda y aprovechamiento de dichas oportunidades en cada país podría maximizar los retornos de las inversiones y ayudar a los gobiernos a lograr múltiples objetivos con fuentes de financiamiento limitadas. En el corto plazo, estas oportunidades ofrecen opciones prácticas y rápidas para incrementar los recursos disponibles para apoyar la ampliación del cuidado infantil, mientras que los gobiernos trabajan para movilizar nuevos recursos.

Si bien se necesita financiamiento adicional para cuidado infantil, en el futuro inmediato los gobiernos ya cuentan con programas que pueden ser aprovechados para apoyar el cuidado infantil. A continuación, se discuten cinco ideas de inversiones inteligentes que cumplen con múltiples objetivos. Estas son:

- (i) ofrecer cuidado infantil para fomentar la participación en programas de desarrollo de capacidades y capacitación;
  - (ii) usar programas de desarrollo de capacidades y capacitación para forjar la fuerza laboral de cuidado infantil;
  - (iii) apoyar a los emprendedores para que abran sus propios negocios de cuidado infantil;
  - (iv) aprovechar los programas de salud y nutrición para apoyar el cuidado infantil; y
  - (v) establecer la provisión de cuidado infantil para maximizar la participación en planes de obras públicas (ej. guarderías móviles).
- (i) **Ofrecer cuidado infantil para fomentar la participación en programas de desarrollo de capacidades y capacitación.** Incorporar el cuidado infantil dentro de programas de capacitación relacionados con capacidades puede ayudar a abordar una barrera común relacionada con la participación (Buvinic, Furst-Nichols, y Koolwal 2014). Por ejemplo, en Perú, solo el 42% de las casi 2,000 mujeres micro emprendedoras que comenzaron con un programa de capacitación empresarial de tres meses fueron capaces de asistir al menos a la mitad de las sesiones de capacitación (tres por semana) debido al tiempo que les tomaba trasladarse y las responsabilidades de cuidado infantil (Valdivia 2015). Se están implementando algunos modelos prometedores: servicios organizados por el proyecto y ofrecidos de manera gratuita (por ejemplo, el programa *Chapeu de Palha Mulher* en Brasil y el programa *Empoderamiento Económico para Niñas Adolescentes y Mujeres Jóvenes* (EPAG por sus siglas en inglés) en Liberia); modelos de cuotas a bajo costo por los servicios; grupos comunitarios con madres que cuidan a los niños por turnos (por ejemplo, el programa *BRAC ELA* en Sierra Leone y Tanzania); y estipendios para cubrir las cuotas por cuidado infantil mediante provisión externa. Algunos sistemas de educación superior en Estados Unidos también están implementando la provisión de cuidado infantil para apoyar a los padres que estudian (Gault Cruse y Schumacher 2019); el estado de Nueva York anunció recientemente que financiaría un piloto para apoyar a padres/madres soltero(a)s que asistían a campus de universidades comunitarias, lo que incluía cuidado infantil en el sitio (estado de Nueva York 2019). Aquellos modelos que se centran en la calidad del cuidado infantil, en lugar de únicamente abordar los retos vinculados a la participación, tendrán beneficios más amplios.
- (ii) **Usar programas de desarrollo de capacidades y capacitación para forjar la fuerza laboral de cuidado infantil.** Un enfoque rentable que es prometedor para forjar la fuerza laboral de cuidado infantil y aprendizaje temprano consiste en combinar el cuidado infantil y el aprendizaje temprano con programas de desarrollo de capacidades y empleo, ofreciendo a los gobiernos una oportunidad única para abordar

**TABLA D.1 PUNTOS DE PARTIDA POTENCIALES PARA INVERTIR EN CUIDADO INFANTIL**

SECTOR	EJEMPLOS DE MANERAS DE APOYAR EL CUIDADO INFANTIL
 <b>EDUCACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la educación de la primera infancia y los programas preescolares tomando en cuenta si realizan también funciones de cuidado infantil y cómo lo hacen (horas, ubicación, etc.).</li> <li>Desarrollar e implementar regulación y normas de calidad para toda la provisión de aprendizaje temprano, incluyendo el cuidado infantil (en colaboración con otros sectores)</li> <li>Ofrecer cuidado infantil para facilitar la participación en programas de desarrollo de capacidades y capacitación</li> <li>Usar los programas de desarrollo de capacidades y capacitación para forjar la fuerza laboral de cuidado infantil</li> </ul>
 <b>SALUD Y NUTRICIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Usar las instalaciones de cuidado infantil para brindar a los niños servicios contra la desnutrición y para reducir el retraso en el crecimiento, especialmente durante los primeros 1,000 días, que son críticos</li> <li>Aprovechar los programas de salud y nutrición para apoyar el cuidado infantil</li> <li>Usar las instalaciones de cuidado infantil como puntos referenciales y para mejorar la eficiencia del personal sanitario de la comunidad</li> <li>Tomar en cuenta la carga de cuidado infantil sobre las hermanas mayores, lo que tiene consecuencias en la matrícula de adolescentes en la escuela, algo que, finalmente, podría repercutir en el retraso del matrimonio y reducir los embarazos adolescentes.</li> </ul>
 <b>GÉNERO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar el cuidado infantil para mejorar el empleo de las mujeres</li> <li>Apoyar a las mujeres emprendedoras para que ofrezcan servicios de cuidado infantil</li> <li>Promover políticas complementarias relacionadas con licencia por maternidad / paternidad y lactancia en el trabajo</li> </ul>
 <b>PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer la provisión de cuidado infantil para maximizar la participación en y la compleción de programas de mercado laboral activo y empoderamiento, incluyendo programas de desarrollo de capacidades y capacitación y planes de obras públicas (ej. guarderías móviles)</li> <li>Fomentar el cuidado infantil para incrementar la participación de las mujeres en la fuerza laboral</li> <li>Promover las transferencias en efectivo o subvenciones para asistencia infantil, que podrían usarse para cuidado infantil y/o beneficios por maternidad</li> <li>Promover políticas y regulaciones complementarias relacionadas con la licencia por maternidad/paternidad</li> <li>Ampliar la cobertura de los beneficios complementarios, tales como licencia por maternidad/paternidad, a empleados tanto del sector formal como informal (ej. estableciendo aportes voluntarios a la seguridad social)</li> </ul>
 <b>AGRICULTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer el cuidado infantil para garantizar que los niños estén seguros e incrementar la productividad agrícola</li> </ul>
 <b>DESARROLLO URBANO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer instalaciones de cuidado infantil para trabajadoras mujeres en zonas industriales y espacios públicos urbanos (ej. mercados y vertederos de desechos)</li> <li>Invertir en instalaciones de cuidado infantil como parte de programas de "mejora de barrios marginales"</li> </ul>
 <b>SECTOR PRIVADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar el cuidado infantil para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral y la productividad empresarial</li> <li>Establecer el cuidado infantil para maximizar la participación en programas de capacitación</li> <li>Apoyar la ampliación del cuidado infantil mediante mecanismos de financiamiento innovadores</li> <li>Priorizar el sector de cuidado infantil en el financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPME)</li> </ul>

múltiples desafíos con una única inversión. En años recientes, ciertas tendencias como la rápida urbanización, el aumento de la población joven y la cantidad cada vez mayor de jóvenes educados que buscan oportunidades acordes a sus capacidades y expectativas han exacerbado el reto laboral en muchos países. Esto ha conducido a un incremento en la demanda por inversiones en programas para desarrollo de capacidades y empleo. Ofrecer cualificaciones para profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano (como cuidadores y maestros de preescolar) como un curso de capacitación dentro de los programas de capacitación y desarrollo de capacidades podría ayudar a aliviar el desempleo (y aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral), desarrollar capacidades relevantes para el empleo vinculadas con la demanda del mercado y proveer oportunidades laborales significativas. Este enfoque aborda una inquietud común que apunta a que los cursos de capacitación pueden ser muy rígidos o tener muy poca demanda del mercado, o ambas cosas. Dada la fuerte y creciente demanda por profesionales de cuidado infantil y aprendizaje temprano, debería tratarse de una opción altamente relevante para hacer seguimiento de las capacidades en muchos países (sin embargo, siempre debe realizarse un análisis de mercado para garantizar que haya la demanda suficiente).<sup>41</sup> Entre los ejemplos de países se incluyen:

- **Liberia: programa de Empoderamiento Económico de Niñas Adolescentes y Mujeres Jóvenes (Banco Mundial, Fondo Fiduciario Asociación para el Aprendizaje Temprano)** Desde 2016, el Banco Mundial ha estado trabajando con el gobierno de Liberia para integrar un curso de capacitación en desarrollo de la primera infancia dentro del proyecto de Empoderamiento Económico de Niñas Adolescentes y Mujeres Jóvenes (EPAG por sus siglas en inglés), a un costo similar que otros cursos de capacitación profesional. El programa consiste de tres meses de capacitación en el aula con un enfoque en torno al desarrollo de la primera infancia, capacidades para la vida, habilidades empresariales y disponibilidad laboral, seguidos de tres meses de inserción en un aula de preescolar. También se ofrece cuidado infantil gratuito en el sitio para maximizar la participación. Los resultados de las dos primeras rondas fueron alentadores. Ambas cohortes lograron más de 90% de empleo, y en la ronda de 2017-18, más del 80% de graduados estaban empleados específicamente en servicios de desarrollo de la primera infancia (una mejora de 20 puntos porcentuales en comparación con la ronda piloto). Actualmente se encuentra en proceso un ensayo controlado aleatorio para evaluar el impacto de la cohorte 2018-19. Adicionalmente, el equipo está desarrollando una oportunidad de desarrollo profesional adicional para apoyar a los graduados del programa de capacitación a que abran sus propios centros de cuidado infantil/preescolares (en línea con el modelo de emprendimiento de desarrollo de la primera infancia descrito más abajo).
- **Ruanda: Programa de Cuidador Junior (DFID, Centro de Desarrollo Educativo)**. Este proyecto piloto colocó a mujeres jóvenes desempleadas en un programa de capacitación para crear cuidadoras, con un plan curricular de capacitación fuertemente enfocado tanto en capacidades para el desarrollo de la primera infancia como en capacidades más amplias de disposición laboral. La evaluación del impacto mostró resultados alentadores: el 98% demostró tener un buen conocimiento de desarrollo de la primera infancia y calidad similar a la práctica docente de otros maestros con niveles más altos de logro académico y capacitación, así como en términos de desarrollo infantil, y las ganancias cognitivas eran al menos iguales o hasta mayores que entre los grupos de comparación. El empleo entre los graduados del programa se incrementó de 24% en la línea de base a 40% en la línea final, con el 88% empleados en desarrollo de la primera infancia y el 5% administrando sus propios centros. El informe de resultados finales realizado por el Centro de Desarrollo Educativo indica que este enfoque está siendo ampliado, en línea con las instituciones de educación y capacitación del gobierno y con un enfoque en el fortalecimiento del entorno favorable, incluyendo acreditación y garantía de calidad de los proveedores de servicios de capacitación (CDE e Innovación para la Educación 2015).
- **India: Skill India Mission Operation (Banco Mundial)**. El actual proyecto Skill India Mission Operation (SIMO), de \$250 millones y apoyado por el Banco Mundial, brinda la oportunidad de desarrollar cursos cortos (3–6 meses) de capacitación para profesionales de desarrollo de la primera infancia. De manera provisional, se han identificado cuatro puestos de trabajo que están en línea con el Marco de Cualificación de Capacidades a Nivel Nacional (NSQF por sus siglas en inglés) más amplio y que se espera sean adecuados para una serie de provisiones de desarrollo de la primera infancia que sirven

<sup>41</sup> Para mayor información sobre consideraciones para el diseño del programa y enfoques existentes, por favor referirse a la Nota Guía de la Asociación para el Aprendizaje Temprano: "How to promote early childhood development through skills training and employment programs" (Banco Mundial, 2018).

a niños hasta los 6 años. El marco de cualificación incluye un curso de capacitación en temas de emprendimiento para motivar a los graduados a abrir guarderías y centros de cuidado infantil privados. Un reciente análisis de mercado del Banco Mundial en la India estimó que se necesitarían hasta 1.6 millones de profesionales de desarrollo de la primera infancia para apoyar el cuidado infantil para los hijos de las 31 millones de trabajadoras mujeres (excluyendo el sector agrícola) para el 2021.

**(iii) Apoyar a los emprendedores para que abran sus propios negocios de cuidado infantil (sea atención basada en el hogar o en centros). Los programas** que apoyan a los emprendedores a lanzar servicios de cuidado infantil a bajo costo pueden abordar la demanda del mercado y también alentar una provisión de buena calidad y modelos financieramente sostenibles. Los paquetes de apoyo pueden incluir financiamiento para el inicio, capacitación y tutoría tanto en desarrollo de la primera infancia como en aspectos empresariales, apoyo entre pares y herramientas para promover la calidad y una gestión eficiente. Este modelo reconoce al sector no estatal como un actor importante en la provisión de cuidado infantil, en la medida que muchos gobiernos carecen de los recursos financieros, políticas y soluciones suficientes, pero también aborda los riesgos de no enfocarse lo suficiente en la calidad y los límites que podrían enfrentar los posibles operadores para ingresar al mercado. Los programas que proveen de un amplio apoyo a los emprendedores para abrir centros de cuidado infantil o atención basada en el hogar pueden promover buena calidad y una provisión privada a bajo costo y financieramente sostenible. Existen diversos programas no gubernamentales a nivel global, incluyendo Kidogo Mamapreneurs en Kenia y SmartStart en Sudáfrica, que han establecido una red de franquicias sociales para emprendedores en desarrollo de la primera infancia y que proveen un paquete de apoyo (siempre y cuando se cumpla con ciertas condiciones). Si bien estos programas se muestran bastante promisorios, la calidad de la provisión y el impacto sobre los resultados de desarrollo infantil requieren de mayores análisis. Adicionalmente, se necesita mayor información acerca de modelos que puedan promover mejores ganancias y beneficios en seguridad social para quienes establecen y trabajan en estos servicios. Algunos ejemplos de programas de emprendimiento de desarrollo de primera infancia incluyen:

- **Sudáfrica: SmartStart, la franquicia social de aprendizaje temprano.** El programa SmartStart busca brindar una solución sistemática al reto de proveer aprendizaje temprano a escala ayudando a hombres y mujeres desempleados a lanzar sus propios centros para servir a niños entre los 3 y 4 años. Existen tres modelos de programas distintos: un grupo de juego con sesiones de, al menos, dos a tres horas por semana; un programa de niñeras de 25 horas a la semana; y una rutina en el aula que se lleva a cabo en centros existentes de cuidado infantil. El programa está apoyado por recursos operativos y materiales de juego, procesos de licenciamiento y de garantía de calidad, y una red de ‘clubes’ que brindan apoyo entre pares. Funciona como una franquicia social en dos partes: (i) una red de franquicias de la ONG SmartStart; y (ii) centros SmartStart individuales. Desde 2015, se han establecido 6,429 centros que sirven a más de 63,498 niños. SmartStart apuntaba a tener 9,000 centros SmartStart para 2020. La capacidad de escalar de manera rápida se debe al modelo de franquicia social en dos partes, prácticas obligatorias y apoyo simplificado y a la medida. Para garantizar la calidad y sostenibilidad a escala, el programa está considerando planteamientos clave en torno a la garantía de calidad para los franquiciadores de la ONG, el rol del centro, y los costos de monitoreo y apoyo permanentes. En 2019 se llevó a cabo una evaluación y los análisis iniciales indicaron sólidas mejoras.
- **Kenia: Kidogo Mamapreneurs.** Kidogo tiene como fin mejorar la calidad del cuidado infantil a lo largo de los asentamientos informales en Kenia mediante un modelo de franquicia social *hub-and-spoke* que ofrece capacitación (relacionada con el desarrollo de la primera infancia y el funcionamiento de un centro), un kit de inicio con recursos clave, y tutoría permanente para que las mujeres inicien o hagan crecer sus propios centros de cuidado infantil. Kidogo trabaja actualmente con ~150 mujeres (que sirven a más de 4,000 niños y familias diariamente) propietarias de centros existentes o que habían abierto nuevos centros. Kidogo apunta a ampliarse a lo largo de Kenia y luego en África Oriental. Algunas áreas clave de enfoque conforme vayan avanzando incluyen promover la calidad de los centros, perfeccionar el modelo de franquicia y reducir los costos del monitoreo y la garantía de calidad.

**(iv) Aprovechar los programas de salud y nutrición para apoyar el cuidado infantil.** La cumbre Nutrición para el Crecimiento (N4G) de 2013 gatilló una creciente atención hacia y financiamiento para la nutrición (Informe de Nutrición Global 2020). Como se indicó en la Sección 1, el cuidado infantil puede impactar

de manera positiva los resultados de nutrición, y los proveedores privados están gastando una buena proporción de sus presupuestos (25 a 50%) en nutrición. Los servicios de cuidado infantil ofrecen un punto de partida fácil para llegar a las familias y pueden ayudar a identificar a aquellas que son vulnerables, alineándose con la provisión de cuidado infantil que tiene como objetivo a las familias vulnerables. Por lo tanto, aprovechar el financiamiento de la nutrición para los servicios de cuidado infantil puede hacer que todos ganen (*win-win*), tanto en el caso de los inversionistas en nutrición como en el de los proveedores de servicios. De manera alternativa, pueden surgir oportunidades para, tomando como base servicios de salud y nutrición existentes, establecer provisión de cuidado infantil, aprovechando infraestructura y recursos existentes.

- **India: Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (ICDS por sus siglas en inglés).** Se trata de uno de los mayores programas de desarrollo de la primera infancia liderados por el gobierno, el cual, desde 1975, ha provisto una serie de servicios a niños entre 0 y 6 años mediante una red de trabajadores de Anganwadi. Entre los servicios se incluye nutrición complementaria, exámenes médicos y derivaciones y, más recientemente, educación preescolar (no formal).<sup>42</sup> Los programas de ICDS ofrecen ahora varias horas de educación preescolar cada día para niños entre 3 y 6 años. En 2017, se diseñó un nuevo módulo de capacitación para trabajadores de Anganwadi con el fin de fortalecer el componente de cuidado y educación de la primera infancia.<sup>43</sup>
- (v) **Establecer la provisión de cuidado infantil para maximizar la participación en y la compleción de programas de mercado laboral activo y empoderamiento, incluyendo programas de desarrollo de capacidades y capacitación y planes de obras públicas (ej. guarderías móviles).** Enfocarse en cuidado infantil para maximizar la participación en obras públicas, programas de desarrollo de capacidades y empleo puede ser una forma rentable de aumentar la participación y compleción por parte de los grupos vulnerables y aprovechar las inversiones existentes para lograr múltiples impactos. Para que esto sea efectivo, el cuidado infantil debería ser reconocido como un elemento central en el diseño de programas, en lugar de ser integrado posteriormente como un añadido. Proveer cuidado infantil en el sitio para los programas de desarrollo de capacidades y empleo también puede ser una fuente de empleo en sí mismo.
- **Ruanda: Vision 2020 Umurenge Programme.** El programa de protección social de Ruanda, Vision 2020 Umurenge Programme, amplió recientemente el componente de obras públicas para tener como objetivo a 75,000 hogares, con oportunidades laborales de varios años y flexibles, así como acceso a cuidado infantil en el hogar y basado en la comunidad. La provisión de cuidado infantil tiene la intención de aliviar la carga de cuidado que recae sobre las mujeres, pero también es una fuente de empleo en sí misma: los participantes de obras públicas tienen la capacidad de trabajar como cuidadores para los servicios de cuidado infantil del proyecto, y reciben el mismo salario que los otros participantes del plan de obras públicas (Banco Mundial 2019d).
  - **Burkina Faso: Guarderías Móviles.** El plan de Guarderías Móviles conducido en Burkina Faso fue desarrollado para apoyar al proyecto de desarrollo de capacidades y empleo, que brinda a más de 46,000 jóvenes (en su mayoría mujeres) oportunidades de trabajo público de carácter temporal (CFIco 2019). Las guarderías móviles se desarrollaron luego de que se advirtiera que muchos de los participantes llevaban a sus hijos pequeños a sus lugares de trabajo porque carecían de otro tipo de solución de cuidado infantil, ya que eran o muy caros o se ubicaban demasiado lejos de sus centros de trabajo. Se dejaba a los niños cerca de obras en construcción activas sin ninguna protección. El proyecto estableció un modelo de cuidado infantil móvil formal, que seguía a las mujeres a medida que se trasladan entre sus lugares de trabajo (la estadía en cada lugar de trabajo era de alrededor de seis meses). Las guarderías móviles se establecen en un edificio otorgado por la autoridad local o al aire libre bajo un árbol. UNICEF ha donado numerosas carpas para proteger a los niños. El gobierno trabajó con el proyecto para desarrollar una lista estandarizada de materiales (todos resistentes a los efectos del clima) y un programa estimulante en base al plan curricular preescolar nacional, adaptado para niños pequeños.

<sup>42</sup> Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (ICDS), Gobierno de la India (se accedió en agosto de 2020) <https://icds-wcd.nic.in/icds.aspx>

<sup>43</sup> Para ver el manual de capacitación del Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Infantil ver el siguiente link: [https://wcd.nic.in/sites/default/files/EEC%20Training%20Module%20for%20Anganwadi%20Workers\\_1.pdf](https://wcd.nic.in/sites/default/files/EEC%20Training%20Module%20for%20Anganwadi%20Workers_1.pdf)



# Referencias

- Actionaid. 2015. *Close the gap! The cost of inequality in women's work*. Available at [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens\\_rights\\_on-line\\_version\\_2.1.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf)
- Addati, L., N. Cassirer, and K. Gilchrist. 2014. *Maternity and Paternity at Work – Law and Practice Across the World*. Geneva: ILO (International Labour Organization).
- Alfers, L. 2016. *Our children do not get the attention they deserve*. WEIGO Child Care Initiative Research Report. Cambridge, MA: WEIGO
- Anderson, K., A. Raikes, S. Kosaraju, and A. Solano. 2017. *National Early Childhood Care and Education Quality Monitoring Systems*. Washington, DC: Brookings.
- Araujo, M.C., F. López-Boo, and J.M. Puyana. 2013. *Overview of ECD Services in LAC*. Inter-American Development Bank.
- Attanasio, O., R. Paes de Barro, P. Carneiro, D. Evans, L. Lima, P. Olinto, and N. Schady. 2017. *Impact of free availability of public childcare on labour supply and child development in Brazil*. 3ie Impact Evaluation Report 58. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- Baker, M., J. Gruber, and K. Milligan. 2008. Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy* 116(4): 709-745.
- \_\_\_\_\_. 2019. The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. *American Economic Journal: Economic Policy* 2019, 11(3): 1-26
- Baltag, V. 2020. *Hidden from view: a case for more attention to young carers in global and national education and health agendas*. Presentation September 16, 2019. World Health Organization.
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster, and C. Kinnan. 2015. The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation. *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (1): 22-53.
- Bardasi, E., K. Beegle, A. Dillon, and P. Serneels. 2010. *Do Labor Statistics Depend on How and Whom the Question was asked? – Results from a Survey Experiment in Tanzania*. Policy Research Working Paper 5192. Washington, DC: The World Bank.
- Bennett, J. 2008. *Benchmarks for Early Childhood Services In OECD Countries*. UNICEF Innocenti Research Centre.
- Bennett, J., and Y. Kaga. 2010. The Integration of Early Childhood Systems within Education. *International Journal of Child Care and Education Policy* 4(1): 35-43
- Berlinski, S., and S. Galiani. 2007. The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics* 14(3): 665-680.
- Berlinski, S., M.M. Ferreya, L. Flabbi, and J. D. Martin. 2020. *Child Care Markets, Parental Labor Supply, and Child Development*. IZA Discussion Paper 12904. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Bernal, R., and C. Fernandez. 2012. Subsidized childcare and child development in Colombia: Effects of Hogares Comunitarios de Bienestar as a function of timing and length of exposure. *Social Science & Medicine* 97: 241-249.
- Bernal, R., C. Fernandez, C. Florez, and A. Gaviria. 2009. *Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, Documentos CEDE, No. 005854.
- Bertram, T., and C. Pascal. 2016. *Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries. Findings from IEA's Early Childhood Education Study*. IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

- Bhatkal, T. 2014. *What Do Women Want? Gender, Perceptions Data and Development Priorities*. London: ODI (Overseas Development Institute).
- Bidwell, K., and L. Watine. 2014. *Exploring Early Education Programs in Peri-urban Settings in Africa*. IPA (Innovations for Poverty Action). [https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/final\\_eed\\_report\\_full.pdf](https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/final_eed_report_full.pdf)
- Black, M. M., S. P. Walker, L. C. H. Fernald, et al. 2017. Early child development coming of age: Science through the life-course. *The Lancet* 389(10064): 77-90.
- Blau, D. M., and J. Currie. 2006. Preschool, day care, and afterschool care: Who's minding the kids. *Handbook of the Economics of Education* 2: 1163-1278.
- Boateng-Pobee, L. 2018. *Accra Childcare Mapping*. Accra, Ghana: WIEGO.
- Bonnet, F, J. Vanek, and M. Chen. 2019. *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief*. Manchester, UK: WIEGO.
- Bouguen, A., D. Filmer, K. Macours, and S. Naudeau. 2013. *Impact Evaluation of Three Types of Early Childhood Development Interventions in Cambodia (English)*. Policy Research working paper no. WPS 6540, Impact Evaluation series, no. IE 97. Washington, DC: World Bank.
- Boushey, H., and S.J. Glynn. 2012. *There Are Significant Business Costs to Replacing Employees*. Issue Brief. Washington, DC: Center for American Progress.
- BRIDGE, Ilifa Labantwana, National ECD Alliance, Nelson Mandela Foundation, Smartstart, and South African Congress for Early Childhood Development. 2020. *The Plight of the ECD Workforce: An Urgent Call for Relief in the Wake of Covid-19*. <https://ilifalabantwana.co.za/wp-content/uploads/2020/04/Final-report-The-plight-of-the-ECD-workforce.pdf>
- Britto, P., H. Yoshikawa and K. Boller. 2011. Quality of early childhood development programs and policies in global contexts: Rationale for investment, conceptual framework and implications for equity. *Social Policy Report* 25(2): 1-31
- Buvinic, M., R. Furst-Nichols, and G. Koolwal, G. 2014. *Data2X: Mapping Gender Data Gaps*. Washington, DC: United Nations Foundation.
- Calderon, G. 2014. *The Effects of Child Care Provision in Mexico*. Working Paper no. 2014-07. Banco de Mexico.
- Cassirer, N., and L. Addati. 2007. *Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare*. Geneva: ILO (International Labour Organization). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_145652.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_145652.pdf)
- CFI.co. 2019. *World Bank on social protection in Africa: Burkina Faso mobile childcare scheme could transform public works*. Online article posted at <https://cfi.co/africa/2019/01/world-bank-on-social-protection-in-africa-burkina-faso-mobile-childcare-scheme-could-transform-public-works/> Accessed May 2019
- Cho, Y., D. Kalomba, A.M. Mobarak, and V. Orozco. 2013. *Gender Differences in the Effects of Vocational Training Constraints on Women and Drop-Out Behavior*. Policy Research Working Paper 6545. Washington, DC: World Bank
- Clark, S., C. Kabiru, S. Laszlo, and S. Muthuri. 2019. The impact of childcare on poor urban women's economic empowerment in Africa. *Demography, Springer; Population Association of America (PAA)* 56(4): 1247-1272.
- Corazzini, L., Meschi, E., and Pavese, C. 2020. *Impact of Early Childcare on Immigrant Children's Educational Performance*. Center for European Studies.
- Crouch, L., K. Merseeth, A. Devercelli, et al. 2019. *Over-Enrollment in the Early Grades*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/286211552290431263/Over-Enrollment-in-the-Early-Grades>
- Cunha, F., and J. Heckman. 2007. The technology of skill formation. *American Economic Review* 97(2): 31-47
- Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner, and D. Masterov. 2006. Interpreting the evidence on life cycle skill formation. *Handbook of the Economics of Education* 1: 697-812.
- Dang, H.-A., M. Hiraga, and C.V. Nguyen. 2019. *Child Care and Maternal Employment: Evidence from Vietnam*. GLO Discussion Paper Series 349. Global Labor Organization (GLO).
- Deci, E. L., and R. M. Ryan. 1985. *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. New York: Plenum.
- DEEPEN. 2014. *Schools as a Sustainable Business Survey – Assignment report*. -  
\_\_\_\_\_. 2018. *How Targeted Finance Can Stimulate Low-Fee Schools – Case Study*. Accion Microfinance Bank.

- Del Boca, D., C. Pronzato, and G. Sorrenti. 2015. When rationing plays a role: Selection criteria in the Italian early child care system. *Carlo Alberto Notebooks* no. 399, Collegio Carlo Alberto, Turin, Italy.
- Delecourt, S., and A. Fitzpatrick. 2019. *The Baby Profit Gap: How Childcare Duties Impact Entrepreneurial Performance*. Working paper. Stanford University.
- Delhi FORCES. 2009. *Spotlight on the Young Child in Delhi Slums*. Consultation organized by Delhi FORCES and supported by Oxfam GB, December 17, 2009.
- Diaz, M. M., and L. Rodriguez-Chamussy. 2013. *Childcare and Women's Labor Participation: Evidence for Latin America and the Caribbean*. Technical Note No. IDB-TN-586. Washington, DC: IDB (Inter-American Development Bank).
- \_\_\_\_\_. 2016. *Cashing in on Education – Women, Childcare and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: IDB (Inter-American Development Bank).
- Drange, N., and T. Havnes. 2015. *Child Care Before Age Two and the Development of Language and Numeracy: Evidence from a Lottery*. IZA Discussion Paper 8904. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- EDC (Education Development Center) and Innovation for Education. 2015. *Final Outcome Evaluation Report*. Available at <https://www.edc.org/innovation-education-final-outcome-evaluation-report>
- ELP (Early Learning Partnership) ELSR. 2018. *Early Learning in Ethiopia: EquiTabla Access and Learning*. Early Learning Partnership Ethiopia System Diagnostic Report. [http://ecdmeasure.org/wp-content/uploads/2019/05/Ethiopia-ELP-System-Diagnostic-Final\\_Nov-2018\\_updated.pdf](http://ecdmeasure.org/wp-content/uploads/2019/05/Ethiopia-ELP-System-Diagnostic-Final_Nov-2018_updated.pdf)
- Elsej, H., M. Saidur, R. Shawon, et al. 2019. *Providing Day-Care for Urban Poor Families, Enabling a Cultural Shift: Findings of a Mixed Methods Study in Dhaka, Bangladesh*. Presentation at World Bank Childcare Meeting, London, July 15-16, 2019. Paper awaiting publication.
- Engle, P.L., L.C. Fernald, H. Alderman, et al. 2011. Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *Lancet* 378: 1339–53.
- Ernst & Young. 2013. *Colombian decree regulates withholding of new CREE tax* [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Colombian\\_decree\\_regulates\\_withholding\\_of\\_new\\_CREE\\_tax/\\$FILE/2013G\\_CM3448\\_Colombian%20decree%20regulates%20owhlding%20of%20new%20CREE%20tax.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Colombian_decree_regulates_withholding_of_new_CREE_tax/$FILE/2013G_CM3448_Colombian%20decree%20regulates%20owhlding%20of%20new%20CREE%20tax.pdf) (accessed August 2020)
- European Commission. 2016. Eurostat. 2016 *EU-SILC MODULE Access to services*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8088300/LC+221-18+EN+Module+2016+assessment.pdf/82b23b36-9e04-4905-ab74-9a07f1223637>
- \_\_\_\_\_. 2017. *Country Report, United Kingdom 2017* <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-united-kingdom-en.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2018. *Barcelona Objectives: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.
- Felfe, C., and R. Lalive. 2014. *Does Early Child Care Help or Hurt Children's Development?* IZA Discussion Paper 8484. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Fong, M., and M. Lokshin. 2000. *Child Care and Women's Labor Force Participation in Romania*. Washington, DC: The World Bank.
- Fort, M., A. Ichino, and G. Zanella. 2017. *The Cognitive Cost of Daycare 0-2 for Children in Advantaged Families*. Paper available at [http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/melissa/fort\\_ichino\\_zanella\\_rev1.pdf](http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/melissa/fort_ichino_zanella_rev1.pdf)
- Fox, L., C. Haines, J. Muñoz, and A. Thomas. 2013. *Africa's Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century*. IMF Working Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fox, L., and O. Pimhidzai. 2013. *Different Dreams, Same Bed. Collecting, Using, and Interpreting Employment Statistics in Sub-Saharan Africa—The Case of Uganda*. Policy Research Working Paper 6436. Washington, DC: The World Bank.
- FSG. 2015. *Understanding the Affordable Private School Market in India: Program to Improve Private Early Education (PIPE)*. Online report, available at <https://www.fsg.org/sites/default/files/Understanding%20the%20Affordable%20Private%20School%20Market%20in%20India.pdf> (Accessed February 2019).
- Garces, E., D. Thomas, and J. Currie. 2000. *Longer Term Effects of Head Start*. NBER Working Paper No. 8054. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gathmann, C., and B. Sass. 2012. *Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children*. IZA Discussion Paper 6440. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Gault, B., L.R. Cruse, and R. Schumacher. 2019. *Bridging Systems for Family Economic Mobility: Postsecondary and Early Education Partnerships*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.

- Gelbach, J. 2002 Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply. *The American Economic Review* 92(1): 307-322.
- Gerhard, R., and S. Staab. 2010. *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico, For Women or Children or Both?* Gender and Development Programme Paper no. 10. Geneva: UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development).
- Gertler, P. J., R. Heckman, A. Pinto, et al. 2014. Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science* 344(6187): 998-1001.
- Giese, S., and D. Budlender. 2011. *Government Funding for Early Childhood Development*. Learning Brief No. 1. Ilifa Labantwana. <https://ilifalabantwana.co.za/wp-content/uploads/2017/06/Government-funding-for-ECD-in-South-Africa-summary.pdf> (Accessed October 2019)
- Global Nutrition Report. 2020. <https://globalnutritionreport.org/reports/2020-global-nutrition-report/> (Accessed September 2020)
- Government of Jamaica. 2017. *Government to Take Over Private Early Childhood Institutions*. <https://moey.gov.jm/government-take-over-private-early-childhood-institutions> (Accessed April 3, 2019)
- \_\_\_\_\_. 2018. *Education Ministry To Establish Two Day-Care Centres In Each Constituency* <https://moey.gov.jm/education-ministry-establish-two-day-care-centres-each-constituency> (Accessed April 3, 2019)
- Gunatilaka, Ramani. 2013. *To Work or Not to Work? Factors Holding Women Back From Market Work in Sri Lanka*. ILO Asia-Pacific Working Paper. New Delhi: International Labour Office.
- Gustafsson-Wright, E., S. Gardiner, and V. Putcha. 2015. *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*. Global Economy and Development Program. Washington, DC: Brookings.
- Halim, D.Z., H.C. Johnson, and E. Perova. 2019. *Preschool Availability and Female Labor Force Participation: Evidence from Indonesia*. Washington, DC: World Bank.
- Harper, S., N. Austin, and A. Nandi. 2017. *Daycare and Women's Health, Social, and Economic Outcomes in Low- and Middle-Income Countries: Systematic Review and Evidence Synthesis*. GrOW Working Paper no. GWP-2017-07. ISID (Institute for the Study of International Development).
- Heckman, J. 2006. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science* 312 (5782): 1900-02.
- \_\_\_\_\_. 2008a. The case for investing in disadvantaged young children. In *Big Ideas for Children: Investing in Our Nation's Future* (pp. 49-58). Washington, DC: First Focus.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Schools, Skills, and Synapses*. Discussion Paper No. 3515. Bonn, Germany: IZA.
- \_\_\_\_\_. 2010. The rate of the return to the HighScope Perry Preschool Program (with S. H. Moon, R. Pinto, P. A. Savelyev, A. Yavitz). *Journal of Public Economics* 94: 114-128.
- Heckman, J. J., and D. V. Masterov. 2007. The productivity argument for investing in young children. *Applied Economic Perspectives and Policy* 29(3): 446-493.
- Hein, C., and N. Cassirer. 2010. *Workplace Solutions for Childcare*. Geneva: ILO (International Labour Organisation).
- Heymann, J. 2007. *Forgotten Families: Ending the Growing Crisis Confronting Children and Working Parents in the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press
- Howes, C., M. Burchinal, R. Pianta, D. Bryant, D. Early, R. Clifford, and O. Barbarin. 2008. Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-Kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly* 23(1): 27-50.
- IFC (International Finance Corporation). 2016. *She Works: Putting Gender-Smart Commitments into Practice*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Tackling Childcare: The Business Case for Employer-Supported Childcare*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Measuring the Business Case for Employer Supported Childcare*. Presentation by Ariane Hegewisch for IFC Tackling Childcare Partnership Webinar, March 27, 2018.
- ILO (International Labour Organization). 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2018a. *Better Factories Cambodia. Towards Gender Equality – Lessons from Factory Compliance Assessments 2016-17*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2018b. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2018c. *Global Wage Report 2018-19*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2018d. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Geneva.

- Kagan, S., and J. Roth. 2017. Transforming Early Childhood Systems for Future Generations: Obligations and Opportunities. *International Journal of Early Childhood* 49: 137-154
- Kaneko, M., J. Lombardi, and A. Weisz. 2020. Support Programs for Home-based Child Care: A Global Study. Spring Impact.
- Karoly, L., P.W. Greenwood, S.S. Everingham, J. Houbé, M.R. Kilburn, C.P. Rydell, M. Sanders, and J. Chiesa. 1998. *Investing in Our Children: What We Know And Don't Know About The Costs And Benefits Of Early Childhood Interventions*. Santa Monica, CA: RAND.
- Kusakabe, K. 2006. *Reconciling Work and Family: Issues and Policies in Thailand*. Conditions of Work and Employment Series No. 14. Geneva, ILO.
- Langsten, R., and R. Salem. 2008. Two approaches to measuring women's work in developing countries: A comparison of survey data from Egypt. *Population and Development Review* 34(2): 283-305.
- Leroy, J., P. Gadsden, and M. Guijarro. 2012. The impact of daycare programmes on child health, nutrition and development in developing countries: a systematic review. *Journal of Development Effectiveness* 4 (3): 472-496
- Lokshin, M. 1999. *Household Childcare Choices and Women's Work Behavior in Russia*. Washington, DC: The World Bank.
- Lokshin, M., E. Glinskaya, and M. Garcia. 2000. *The Effect of Early Childhood Development Programs on Women's Labor Force Participation and Older Children's Schooling in Kenya*. Policy Research Working Paper no. WPS 2376. Washington, DC: World Bank.
- Lu, C., M. Black, and L. Richter. 2016. Risk of poor development in young children in low-income and middle-income countries: An estimation and analysis at the global, regional, and country level. *The Lancet Global Health* 4(12): E916-E922.
- Macours, K., and R. Vakis. 2014. Changing households' investment behaviour through social interactions with local leaders: Evidence from a randomised transfer programme. *The Economic Journal* 124, no. 576: 607-633.
- Madurawala, D.S.P. 2009. Labour force participation of women in child-bearing ages, Sri Lanka. *Sri Lanka Journal of Population Studies* 11: 1-38.
- Malmberg, L., P. Mwaura, and K. Sylva. 2011. Effects of a preschool intervention on cognitive development among East-African preschool children: A flexibly time-coded growth model. *Early Childhood Research Quarterly* 26: 124-133
- Martinez, S., S. Naudeau, V. Pereira. 2012. *The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique*. Washington, DC: World Bank.
- Mathematica Policy Research. 2002. *Making a Difference in the Lives of Infants and Toddlers and Their Families: The Impacts of Early Head Start Volume I: Final Technical Report*. [https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/opre/impacts\\_vol1.pdf](https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/opre/impacts_vol1.pdf) (accessed August 2020)
- McCluskey, M. 2018. *The Global Legacy of Quebec's Subsidized Child Daycare* <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-31/affordable-daycare-and-working-moms-the-quebec-model> (accessed September 2020)
- Mills, M., P. Präg, F. Tsang, K. Begall, J. Derbyshire, L. Kohle, C. Miani, and S. Hoorens. 2014. *Use of Childcare in the EU Member States and Progress Towards the Barcelona Targets*. Short Statistical Report No. 1. RAND.
- Mobile Creches 2018. *Annual Report 2017-18* [https://docs.wixstatic.com/ugd/57f05d\\_71906c6dc37c482e9d-cf2dd2bcb978c6.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/57f05d_71906c6dc37c482e9d-cf2dd2bcb978c6.pdf)
- Moussié, R. 2019. Four Key Points to Ensure Childcare Reaches the Poorest Working Women. <https://www.wiego.org/blog/four-key-points-ensure-childcare-reaches-poorest-working-women> (accessed August 2020)
- \_\_\_\_\_. 2020. *Extending childcare services to workers in the informal economy: Policy lessons from country experiences*. Policy Brief No. 3. Joint production of the International Labour Organization (ILO) and WIEGO.
- MWCD (Ministry of Women and Child Development). 2015. *Rajiv Gandhi National Creche Scheme for the Children of Working Mothers*. Revised RGNC Scheme. New Delhi: Government of India, Ministry of Women and Child Development. [http://wcd.nic.in/sites/default/files/Revised%20RGNCSScheme\\_210515.pdf](http://wcd.nic.in/sites/default/files/Revised%20RGNCSScheme_210515.pdf) Accessed February 2019
- NAEYC (National Association for the Education of Young Children). 2020. *From the Front Lines: The Ongoing Effect of the Pandemic on Child Care* [https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/topics/naeyc\\_coronavirus\\_ongoingeffectsonchildcare.pdf](https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/topics/naeyc_coronavirus_ongoingeffectsonchildcare.pdf)

- National Early Literacy Panel. 2008. *Developing Early Literacy. Report of the National Early Literacy Panel. A Scientific Synthesis of Early Literacy Development and Implications for Intervention*. National Institute for Literacy. Jessup, Maryland.
- Naudeau, S., N. Kataoka, A. Valerio, M. Neuman, and L.K. Elder. 2011. *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation (English)*. Washington, DC: World Bank.
- Netherlands (Government of the Netherlands). 2011. *Fact sheet Childcare and Childcare Allowance*. Web page available at <https://www.government.nl/documents/leaflets/2011/10/13/fact-sheet-childcare-and-childcare-allowance> (accessed August 2020)
- Neuman, M. J., and A. E. Devercelli. 2013. *What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper*. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Working Paper No. 5. Washington, DC: The World Bank.
- Niemiec, C.P., and R.M. Ryan. 2009. Autonomy, competence, and relatedness in the classroom applying self-determination theory to educational practice. *Theory and Research in Education* 7: 133-144 <https://doi.org/10.1177/1477878509104318>
- Nordic Council of Ministers. 2019. *State of Nordic Fathers*. Copenhagen: Nordic Cooperation.
- OECD. 2006a. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2006b. *Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data Country Note – Sweden*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2006c. *Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data Country Note – Denmark*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data Country Note – Chile*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/education/school/ECECDCN-Chile.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2015b. *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233515-en>.
- \_\_\_\_\_. 2015c. *Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data Country Note – Germany*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2015d. *Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data Country Note – France*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Starting Strong: Engaging Young Children. Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- Pritchett, L. 2015. *Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition From Schooling to Learning*. Cambridge, MA: Center for Global Development.
- Productivity Commission. 2011. *Early Childhood Development Workforce Research Report*. Melbourne.
- Rahman, F., M. Linnan, A. Rahman, et al. 2012. Cost-effectiveness of an injury and drowning prevention program in Bangladesh. *American Academy of Pediatrics* 30(6).
- Rao, N. 2010. Preschool Quality and the Development of Children From Economically Disadvantaged Families in India. *Early Education and Development* 21(2): 167-185.
- Rao, N., E. Pearson, B. Piper, and C. Lau. 2020. *Building an Effective Early Childhood Education Workforce*.
- Revinga, A., and M. Dooley. 2020. *The Constraints That Bind (Or Don't): Integrating Gender into Economic Constraints Analyses*. Global Economic and Development Working Paper 137. Washington, DC: Brookings.
- Richter, L., and M. Samuels. 2018. The South African universal preschool year: A case study of policy development and implementation. *Child: Care, Health and Development* 44(1): 12-18.
- Ruel, M., A. Quisumbing, K. Hallman, B. de la Briere, and N. Salazar. 2006. *The Guatemala Community Daycare Program: An Example of Effective Urban Programming*. Research Report No. 144. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Samman, E., E. Presler-Marshall, and N. Jones. 2016. *Women's Work— Mothers, Children and the Global Childcare Crisis*. London: ODI (Overseas Development Institute).
- Sanfelice, V. 2018. *Universal Public Childcare and Labor Force Participation of Mothers in Brazil*. <https://drive.google.com/file/d/1QHhkDaGfFLcyGVZg-1tjCpMIEe1cqO2/view>

- Scarborough, H.S. 1998. Early identification of children at risk for reading disabilities: Phonological awareness and some other promising predictors. In B.K. Shapiro, P.J. Accardo, and A.J. Capute (Eds.), *Specific Reading Disability: A View of the Spectrum*: 75–119. Timonium, MD: York Press.
- Schweinhart, L., H. Barnes, and D. Weikart. 1993. *Significant Benefits: The High / Scope Perry Preschool Study through age 27*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Shafiq, M. N., A. Devercelli, and A. Valerio. 2018. Are there long-term benefits from early childhood education in low- and middle-income countries? *Education Policy Analysis Archives* 26 (122). Available at: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/3239> (Accessed September 2019)
- Skoufias, E. 1994. Market wages, family composition, and the time allocation of children in agricultural households. *Journal of Development Studies* 30(2): 335–360.
- Slot, P. L., M.K. Lerkkanen, and P.P. Leseman. 2015. *The Relations Between Structural Quality and Process Quality In European Early Childhood Education and Care Provisions: Secondary Analyses of Large Scale Studies in Five Countries*. CARE—European Early Childhood Education and Care. [http://ecec-care.org/fileadmin/care-project/Publications/reports/CARE\\_WP2\\_D2\\_\\_2\\_Secondary\\_data\\_analyses.pdf](http://ecec-care.org/fileadmin/care-project/Publications/reports/CARE_WP2_D2__2_Secondary_data_analyses.pdf)
- South Africa (Republic of South Africa, Department of Social Development). 2014. Audit of Early Childhood Development (ECD) Centres. National Report."
- South Africa (Republic of South Africa, Department of Statistics South Africa). 2018. General Household Survey (GHS), 2018
- Sparling, J., and K. Meunier. 2019. Abecedarian: An Early Childhood Education Approach that has a Rich History and a Vibrant Present. *International Journal of Early Childhood* 51: 207–216.
- State of New York. 2019. Governor Andrew Cuomo Announces Highlights of the FY 2020 State Budget. Press release dated April 1. <https://www.budget.ny.gov/pubs/press/2019/pr-enactfy20.html> (accessed May 2019).
- Statistics South Africa. 2018. *General Household Survey 2018*. Pretoria.
- Sun, J., N. Rao, and E. Pearson. 2015. *Policies and Strategies to Enhance the Quality of Early Childhood Educators*. Background paper prepared for the *Education for All Global Monitoring Report 2015: Achievements and Challenges*. UNESCO.
- Tietze, W., D. Cryer, J. Bairrão, J. Palacios, and G. Wetzel. 1996. Comparisons of observed process quality in early childcare and education programs in five countries. *Early Childhood Research Quarterly* 11: 447–475.
- UK (Government of the United Kingdom). Undated. 15 hours free childcare for 3 and 4-year-olds. Web page available at <https://www.gov.uk/help-with-childcare-costs/free-childcare-and-education-for-2-to-4-year-olds> (accessed February 2019).
- UN Population Division (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division). 2015. *The Influence of Family Policies on Fertility in France*. Policy Brief No. 7 (background to *United Nations Expert Group Meeting on Policy Responses to Low Fertility: Report of the Meeting*).
- UN Women. 2015. *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. New York.
- \_\_\_\_\_. 2019. *Progress of the World's Women 2019-2020: Families in a Changing World*. New York.
- UNESCO. 2010. Brazil. In *World Data on Education, 7<sup>th</sup> Edition*. Available at [http://www.ibe.unesco.org/file-admin/user\\_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf](http://www.ibe.unesco.org/file-admin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2015. *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*. Education for All Global Monitoring Report 2015. Paris.
- UNICEF. 2017. *State of the World's Children 2017: Children in a Digital World*.
- \_\_\_\_\_. 2019. *UNICEF, Government of Rwanda and partners inaugurate first early childhood development centre based in local market* <https://www.unicef.org/rwanda/press-releases/unicef-government-rwanda-and-partners-inaugurate-first-early-childhood-development?fbclid=IwAR1euq1NMeMwajwEMt> (accessed July 2020)
- Valdivia, M. 2015. Business training plus for female entrepreneurship? Short and medium-term experimental evidence from Peru. *Journal of Development Economics* 113: 33–51.
- Weatherholt, T., R. Jordan, L. Crouch, E. Barnett, and J. Pressley. 2019. Challenge and drivers of over-enrollment in the early years of primary school in Uganda. *International Journal of Early Childhood* 51: 23.
- Wodon, Q., and B. De le Briere. 2018. *The Cost of Gender Inequality—Unrealized Potential: The High Cost of Gender Inequality in Earnings*. Washington, DC: World Bank.
- Woetzel, J. A., K. Madgavkar, E. Ellingrud, et al. 2015. *The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion To Global Growth*. McKinsey & Company.

- Wolf, S., J.L. Aber, and J. Behrman. 2018. *The Impacts of Teacher Training and Parental Awareness on Kindergarten Quality in Ghana*. Preliminary Results Brief. IPA (Innovations for Poverty Action).
- World Bank. 2012. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2013a. *SABER Early Childhood Development Country Report: Jamaica 2013*. Systems Approach for Better Education Results (SABER) country report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Republic of Uzbekistan: Improving Early Childhood Care and Education*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2013c. *SABER Early Childhood Development Country Report: Colombia 2013*. Systems Approach for Better Education Results (SABER) country report. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Supply and Demand for Child Care Services in Turkey: A Mixed Methods Study*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2015b. *Why should we care about care? The Role of Informal Childcare and Eldercare in Aging Societies in the ECA Region*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Women, Business and the Law*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019a. *Women Business and the Law 2019 – A Decade of Reform*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019b (forthcoming). *Study on Demand for Skilled Labor in Early Childhood Development Sector*. South Asia Region, Education Global Practice. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019c. *Women Business and the Law 2019 – Childcare Services Can Have a Positive Impact on Women’s Economic Inclusion, National Growth and Productivity*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019d (forthcoming). *Approaches, Experiences, and Lessons to Addressing Childcare in the World Bank Portfolio*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019e. *Ending Learning Poverty: What Will It Take?* Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32553>
- \_\_\_\_\_. 2020 *Women’s Economic Participation in Iraq, Jordan and Lebanon*. Washington, DC.
- World Health Organization, United Nations Children’s Fund, and World Bank Group. 2018. *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. Geneva: World Health Organization.
- Young, Alwyn. 1995. The tyranny of numbers: Confronting the statistical realities of the East Asian Growth Experience. *The Quarterly Journal of Economics* 110(3): 641-680.



