

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
DE GRADO
40

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022

Impreso en el Perú

700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin

Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Magno Aguilar

Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García

Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio

Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538

ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género	179
Alan Sánchez	

B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres	237
Wilson Hernández	

D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades	311
Gerardo Damonte	

C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico*



Lorena Alcázar y Sonia Laszlo

En este ensayo, se analiza la relación entre el cuidado de los hijos y los resultados laborales de las madres, para lo cual se revisa la evidencia global existente y se reflexiona sobre las posibles formas de avanzar en el Perú. Equilibrar el trabajo y el cuidado ha sido un gran reto a nivel global, especialmente para las mujeres y las niñas, que asumen en forma desproporcionada las responsabilidades de cuidado en sus hogares. La falta de servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad impide a las mujeres participar plenamente en el mercado laboral, restringe su elección profesional en la búsqueda de opciones compatibles con el cuidado de sus hijos y limita la eficacia a largo plazo de las iniciativas dirigidas a empoderarlas –como los programas de emprendimiento o de microfinanzas–, condenándolas, en muchos casos, a realizar trabajos precarios de por vida. Asimismo, perjudica la acumulación de capital humano de las hijas mayores, quienes a menudo deben renunciar a sus propios objetivos educacionales para cuidar a sus hermanos menores, lo que tiene efectos a largo plazo en sus propios resultados en el mercado laboral.

203

La pandemia ha evidenciado –y, de hecho, ha agravado– una crisis de cuidados preexistente a nivel mundial. Las mujeres de todo el mundo se han visto desproporcionadamente afectadas por la pandemia en términos de pérdida de empleo, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores con mayor probabilidad de sufrir cierres –servicios de alimentación, hostelería y comercio minorista– y en el sector informal. También es más

* Agradecemos a Bruno Escobar por su valiosa ayuda en la investigación y a Alan Sánchez por sus comentarios.

probable que estén representadas en ocupaciones de servicios esenciales, a menudo presenciales, lo que las expone –a ellas mismas y a sus familiares– a un mayor riesgo de contagio del virus. En los hogares biparentales de los lugares cuyas escuelas y guarderías han cerrado, es más probable que las mujeres abandonen sus trabajos para cuidar a sus hijos y apoyarlos en la educación, tanto porque posiblemente generan menos ingresos que los hombres como debido a los roles de género imperantes. Muchas mujeres –especialmente en el sector informal, con poca o ninguna protección social– no tienen más remedio que compatibilizar el trabajo con las responsabilidades añadidas del cuidado de los hijos, lo que puede tener efectos negativos sobre su productividad, salud y bienestar. Si bien es cierto que la pandemia ha llevado a un aumento del tiempo que los hombres aportan al cuidado del hogar –lo que podría generar un cambio de los roles de género tradicionales en torno a este tema–, sin embargo, también ha generado un aumento mayor del tiempo que dedican las mujeres al cuidado de los niños y del hogar (Adams-Prassl et al., 2020; Graeber et al., 2021 y Grantham et al., 2021).

204

Estos problemas son especialmente graves en el Perú, donde el 73,5% de la participación de la mano de obra femenina se encuentra en el sector informal (OIT, 2018), conocido por ser el más afectado por el COVID-19 (Cueva et al., 2020), en el cual la precariedad del trabajo de las mujeres ha empeorado (Andina, 2020) y la provisión institucionalizada de cuidado infantil es muy escasa. Leyva y Urrutia (2021) documentan que las pérdidas de empleo entre los trabajadores del sector informal fueron particularmente graves en el Perú, en comparación con otros países de América Latina. La experiencia de las mujeres de América Latina en general, si no de nivel mundial, es que la pandemia ha detenido y ha hecho retroceder los avances en su empoderamiento y su inserción en el mercado laboral y, por otra parte, ha aumentado su carga de trabajo en el hogar, todo lo cual contribuye a la ampliación de las brechas de género. Bidegain et al. (2020) destacan que las medidas de mitigación de la pandemia en la región incluso pueden haber aumentado la brecha de género y empeorado el reparto del cuidado no remunerado.

A medida que el mundo sale de la crisis actual, los países tienen la oportunidad de aprender de la experiencia de la pandemia que el cuidado de los niños merece un lugar más importante en la política del mercado laboral, especialmente en un contexto de incremento de las brechas de género en el empleo. Aunque los beneficios de las políticas de atención infantil van más allá de sus efectos en el mercado laboral –pues son determinantes para la educación de la primera infancia y la acumulación de capital humano–, este ensayo se enfoca en su vinculación con los

resultados de empleo de las madres. Ello considerando que, en la actualidad, existe evidencia rigurosa e importante acerca de los efectos de las políticas de atención infantil en el desempeño laboral de las mujeres, tanto en los países desarrollados como –en menor medida– en los países en desarrollo.

Además, los responsables de la formulación de políticas están debatiendo cada vez más acerca de la economía del cuidado como parte integrante de la nueva agenda de contrato social. Asimismo, el ensayo se centra en el cuidado de niños y no en otras formas de cuidado –como el de personas ancianas o enfermas– debido a su particular relación con el empleo de las madres, y porque el cierre de escuelas y guarderías inducido por la pandemia se ha convertido en un *shock* de enorme importancia.

Revisamos la literatura empírica relevante, principalmente económica, que investiga en forma rigurosa la relación entre el cuidado infantil y los resultados del mercado laboral de las mujeres, tanto en países



Sonia Laszlo

Las investigaciones de Sonia cubren aspectos de Microeconomía Aplicada en el Desarrollo Económico y Economía Laboral. En la actualidad está enfocada en la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre, en relación con la adopción de tecnología, entre los agricultores de subsistencia. Asimismo, estudia los efectos microeconómicos de las políticas y condiciones sociales en las áreas de educación, salud y mercados laborales, principalmente sobre las mujeres. Además del Perú, su trabajo de investigación la ha llevado a Paraguay, Kenia y el Caribe. Es profesora asociada de Economía en McGill University. Es miembro del Centro Interuniversitario de Investigación en Organizaciones (Cirano) e investigadora afiliada externa de GRADE.

Sonia tiene un Ph. D. en Economía por University of Toronto. Obtuvo una maestría por University of Western Ontario y un bachillerato en Ciencias Sociales por Ottawa University, ambos con especialización en Economía.

desarrollados como en desarrollo.¹ Se observa una significativa escasez de estudios referentes a los contextos peruano y latinoamericano, a pesar de que en nuestros países existe un ecosistema heterogéneo de arreglos de cuidado infantil. En realidad, antes de la pandemia, el enfoque principal de la investigación en temas de cuidado de los niños en el Perú estaba predominantemente relacionado con el desarrollo infantil. En ese contexto, es importante extraer enseñanzas de los estudios experimentales y a pequeña escala realizados en países de ingresos bajos y medios, para extrapolarlas al contexto peruano, especialmente en lo que respecta al impacto del cuidado infantil subvencionado sobre los resultados laborales de las mujeres. Más que nunca, la crisis del cuidado generada por la pandemia ha subrayado la necesidad de que los responsables de diseñar e implementar políticas consideren la posibilidad de ampliar la oferta de cuidado infantil como parte de su estrategia y sus programas de protección social. Por otro lado, el análisis de la experiencia de los países de renta media alta o alta que cuentan con programas de cuidado infantil de mayor escala puede ser especialmente relevante para comprender la validez externa de los efectos de la ampliación de los programas en países en desarrollo.

1. La crisis del COVID-19

206

La crisis del COVID-19, y en particular las medidas adoptadas para afrontar sus consecuencias sanitarias, ha puesto de manifiesto los conflictos entre la necesidad de cuidar a los niños y el empleo. La crisis ha mostrado la fuerte relación entre las brechas de género en el mundo laboral, los estereotipos de género y la importancia de la economía del cuidado (CEPAL, 2020). Además, al disminuir las restricciones de movimiento, se esperaba que los padres volvieran a trabajar, pero las escuelas y guarderías siguen cerradas, y otras opciones de cuidado de los niños –como la ayuda de los abuelos– siguen restringidas. De hecho, según la UNESCO (2021), en el segundo trimestre del 2021 la mayoría de escuelas peruanas siguen cerradas, a pesar de que en muchos otros países de la región han abierto ya hace un tiempo, y de manera amplia. Esta situación, como ya se ha explicado, afectará más las condiciones de empleo de las mujeres que las de los hombres. De hecho, ya hay evidencia en todo el mundo –y también en el Perú– de que la pandemia ha afectado más a las mujeres

1 Halim et al. (2021) realizaron una revisión de literatura similar que se publicó el 1 de noviembre, después de que nuestro ensayo fuera aceptado para su publicación en este volumen y enviado para su edición. Si bien nuestro análisis de la literatura existente es similar, Halim et al. (2021) se enfocan mucho en las diferencias metodológicas entre los estudios y proporcionan una revisión más completa, mientras que la nuestra busca ofrecer evidencia que respalde la necesidad de proveer cuidado infantil subsidiado en el Perú.

que a los hombres en los mercados laborales: según el proyecto Niños del Milenio, la brecha de género en el empleo se ha ampliado significativamente (Niños del Milenio, 2021).

La ENAHO del 2019 y del 2020 nos permite investigar el impacto de la pandemia en la participación laboral peruana, tanto al comparar los impactos en el empleo de mujeres y hombres como al distinguir impactos diferenciales para mujeres y hombres con hijos de 12 años o menos. Los gráficos 1 a 3 muestran la participación de la fuerza de trabajo por trimestre para el 2020 con relación al trimestre equivalente del 2019 para el mercado laboral en su conjunto (gráfico 1), para el sector informal (gráfico 2) y para el sector formal (gráfico 3). Estas cifras muestran cambios generales que son comunes a nivel mundial. Así, en el segundo trimestre del 2020 vemos una profunda disminución de la participación laboral tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Observamos, luego, una recuperación en forma de V asociada al final de la cuarentena, y una reducción interanual persistente en el empleo para el cuarto trimestre del 2020. Además, al igual que en muchos otros mercados laborales del mundo, la pérdida de empleo tiende a ser peor para las mujeres que para los hombres, y peor para ambos grupos si tienen hijos pequeños.

207

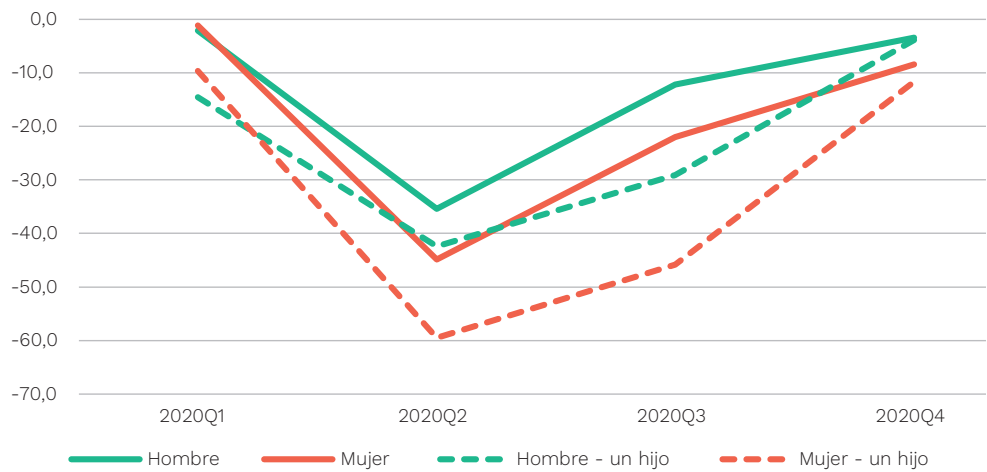
Al examinar los resultados distinguiendo entre sector de trabajo formal e informal, surgen tendencias impactantes. La primera es que la pérdida total de empleos en el sector formal es mayor que la pérdida total de empleos en el sector informal, en términos porcentuales. Dado que las medidas de restricciones asociadas a la salud pública –como las cuarentenas– son más difíciles de aplicar en el sector informal, y que, en ausencia de programas de protección social sólidos, los trabajadores que pierden el trabajo en el sector formal buscarán trabajo informal, este patrón no es tan sorprendente. Sin embargo, esta tendencia puede resultar preocupante a largo plazo en términos de una dependencia excesiva del trabajo precario del sector informal, que puede ser más compatible con el trabajo de corto plazo y con el trabajo no remunerado de cuidados en el hogar (Andina, 2020). La segunda tendencia es que, en el sector formal, la brecha de género en la participación de la fuerza laboral está totalmente impulsada por los padres de niños de 0 a 12 años.

2. Revisión de la evidencia

¿Qué predice la teoría?

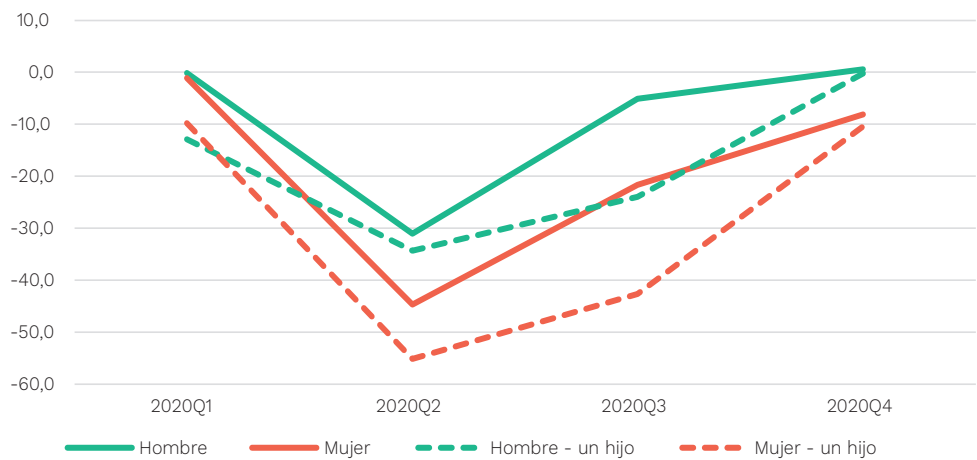
El objetivo principal de este ensayo es proporcionar algunas orientaciones políticas que aporten a una transición al mercado laboral pospandemia

Gráfico 1
Población empleada, 2020
Variación porcentual interanual



Fuente: ENAHO 2019 y 2020.

208 **Gráfico 2**
Población trabajadora informal, 2020
Variación porcentual interanual



Fuente: ENAHO 2019 y 2020.

Gráfico 3

Población activa formal, 2020
Variación porcentual interanual



Fuente: ENAHO 2019 y 2020.

con enfoque de género. Para ello, revisamos la evidencia internacional sobre la relación entre los servicios de guardería subvencionados y el empleo materno, considerando los márgenes extensivos –participación laboral– e intensivos –horas trabajadas, ingresos–. Se espera que los cambios en los márgenes extensivos sean inequívocamente no negativos: para un no participante en la fuerza laboral, una reducción de los costos del acceso al cuidado infantil diurno disminuye el salario de reserva y, por tanto, incrementa la probabilidad de entrar en el mercado laboral. Un participante en el mercado laboral ya contaría con un salario superior que su salario de reserva, por lo que la reducción de costos tendría poco efecto en su decisión de participar. Sin embargo, se espera que los efectos de márgenes intensivos sean negativos para las madres que ya trabajan: una reducción de costos del cuidado ampliaría la restricción presupuestaria de la madre trabajadora, induciéndola a gastar más en bienes y servicios, así como en tiempo de ocio, o a gastar el subsidio en una atención de mejor calidad –el efecto de los ingresos provocado por el subsidio reduciría el número de horas trabajadas–.

Aunque a los formuladores de políticas les podrían preocupar estos posibles efectos desincentivadores, vale la pena mencionar algunos puntos, especialmente en el contexto de los países de ingresos bajos y medios. En los mercados laborales caracterizados por un alto grado de informalidad, las madres trabajadoras –especialmente las de condiciones

socioeconómicas bajas– deben, a menudo, acumular múltiples actividades generadoras de ingresos para llegar a fin de mes; muchas de estas son de naturaleza precaria, ofrecen poca o ninguna seguridad social y exponen a las mujeres a la violencia de género en el lugar de trabajo. Si tienen hijos pequeños a su cargo, esto puede significar tener que trabajar muchas horas para cubrir los gastos de cuidado de los niños o dedicarse a actividades compatibles con el cuidado que, inevitablemente, reducen la productividad por hora.² Lejos de tener un efecto desincentivador, una reducción de horas entre las madres trabajadoras puede incrementar el bienestar si las largas jornadas determinan que están sobrecargadas de trabajo y estresadas, y con poco tiempo para dedicar a sus hijos. Además, especialmente en el caso de las madres que trabajan en el sector informal, en ocupaciones irregulares o precarias, contar con cuidados seguros y asequibles durante las horas regulares puede contribuir a que ellas encuentren un empleo más estable y menos precario.

¿Qué dice la evidencia?

Revisamos la literatura empírica que investiga el impacto de los arreglos institucionalizados para el cuidado de los niños tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Utilizamos los siguientes parámetros de búsqueda en EconLit: “Childcare AND policy AND (Labour OR Labor)” y la restringimos a revistas revisadas por pares –sin restricciones de fecha–. Este proceso generó 233 artículos. A continuación, leímos los resúmenes de dichos artículos para identificar aquellos con enfoques empíricos rigurosos e incluirlos en la revisión; consideramos estudios con una estrategia de identificación causal rigurosa –incluyendo experimentos naturales y aleatorios, diseños de diferencia en la diferencia o de regresión discontinua, estructurales, u otros métodos que construyen contrafactuales plausibles–.³ Concluido el proceso, quedaron en total 23 artículos que fueron revisados e incorporados –hasta mayo del 2021–. La tabla 1 resume estos 23 trabajos tomando nota del país, el entorno institucional –atención en centros subvencionados, programas basados en la escuela o provisión

2 La alternativa es el cuidado informal no remunerado por parte de otro miembro de la familia o un vecino, o dejar que los niños mayores se valgan por sí mismos –niños que se quedan solos–. Véase, en Nayirri et al. (2017), un análisis cualitativo de los problemas de seguridad en torno a los niños que no están adecuadamente cuidados.

3 Comenzamos identificando 23 documentos empíricos –referidos a países desarrollados y en desarrollo–. Los documentos fueron identificados en Econlit utilizando los parámetros de búsqueda “Childcare, policy, peer reviewed” y restringiendo la búsqueda a documentos empíricos que evalúan programas existentes –por lo que se excluyen los documentos de discusión y las simulaciones–. La revisión de ECONLIT excluye la literatura gris. Añadimos los documentos identificados en la revisión de Grantham et al. (2021), y luego añadimos a esto los documentos que conocemos relacionados con los contextos peruano y latinoamericano.

de efectivo para atención infantil–, el tamaño de la muestra, el diseño de la investigación –y las fuentes de datos–, así como los resultados del mercado laboral referentes a la participación en la fuerza laboral –o empleo–, horas trabajadas e ingresos.⁴

El primer punto por destacar en esta revisión es el número desproporcionado de estudios procedentes de los países de la OCDE, especialmente en el caso de Canadá, donde la provincia de Quebec fue una de las primeras en aplicar –en 1997– un programa de guarderías subvencionadas en toda la jurisdicción.⁵ La mayoría de los datos procedentes de la OCDE recurren a un diseño de diferencia en la diferencia o de regresión discontinua que utiliza grandes bases de datos representativos a nivel nacional –encuestas de empleo y referidas a la dinámica de los ingresos, censos o registros tributarios–. En los países de ingresos bajos y medios, los datos son más recientes; y el diseño de los estudios, más variado. Cabe destacar la aparición de ensayos controlados aleatorios a pequeña escala, como en el caso de Kenia (Clark et al., 2019), India (Nandi et al., 2020) y Chile (Martínez y Perticará, 2017), aunque este último se refiere a una atención extraescolar entre niños que están en edad de estudiar primaria. Tanto en los países de la OCDE como en los de ingresos bajos y medios la gran mayoría de los programas estudiados se refieren a la atención subvencionada en centros. Algunos estudios analizan transferencias de efectivo para cuidado diurno –como Hardoy y Shone (2010) en Noruega, Gathmann y Sass (2018) en Alemania y Kosonen (2014) para Finlandia–, programas que pueden ser más apropiados para los países nórdicos, con dinámicas de mercado laboral y de fertilidad muy diferentes de las del resto del mundo.

211

Casi todos los estudios acerca del impacto de los programas de cuidado de niños en los resultados del mercado laboral materno consideran la respuesta marginal extensiva en la participación de la fuerza laboral. La evidencia es abrumadoramente consistente en esta área. Todos los estudios, realizados en contextos muy diferentes, confirman que los cuidados subvencionados en centros de atención infantil incrementan la participación de las madres en el mercado laboral, de acuerdo con la predicción teórica.⁶ Más aún: las magnitudes de los efectos son generalmente comparables en torno a un aumento de entre 2 y 10 puntos

4 Observamos que, en la mayoría de los países en desarrollo con un gran volumen de trabajo en el sector informal, la distinción entre participantes en la fuerza laboral y empleados no se puede percibir claramente en muchas bases de datos.

5 Solo en el Discurso del Trono de Canadá del 2020 y en el Presupuesto Federal del 2021 el Gobierno Federal se ha comprometido a llevar adelante un programa nacional de atención a la infancia siguiendo el modelo de la experiencia de Quebec.

6 Por el contrario, los programas de transferencia de dinero para su uso en centros de cuidado se asocian con un descenso de la participación en la población activa.

porcentuales de participación laboral, una cifra que puede reducir –en gran medida– la diferencia de participación entre hombres y mujeres.

Algunos estudios informan sobre los efectos heterogéneos en la participación en la fuerza laboral o en el empleo al considerar los impactos diferenciales según la educación y la dependencia del trabajo en el sector informal. Por ejemplo, y quizás no sea sorprendente, las respuestas marginales extensivas son mayores entre las madres con bajo nivel educativo, como se indica en Canadá (Lefebvre y Merrigan, 2008), Japón (Zhang y Managi, 2021) y Corea del Sur (Choi y Jung, 2017). Del mismo modo, evidencia de Vietnam (Dang et al., 2019) y del programa Cuna Más del Perú (Boyd y Rentería, 2018) apuntan a un efecto de composición en el que el cuidado infantil subvencionado permitió a las mujeres incrementar su participación en el trabajo del sector formal y reducirla en el trabajo informal. Esto es coherente con la evidencia de Kenia (Clark et al., 2019), en donde los beneficiarios de los vales de cuidado infantil tenían más probabilidades de participar en un programa de limpieza de barrios marginales administrado por el Gobierno o de trabajar en la industria hotelera y de restaurantes, y menos probabilidades de participar en la lavandería y la venta a pequeña escala, que suelen ser de naturaleza más informal. Ambos conjuntos de resultados apuntan al potencial de la provisión de cuidado diurno infantil subvencionado como una importante forma de protección social para las madres más vulnerables.

Sin embargo, la evidencia sobre los márgenes intensivos del cuidado subsidiado es bastante escasa y mixta. La mayoría de los estudios revisados aquí no informan sobre esta dimensión y, entre los que sí lo hacen, la mayoría reporta un aumento de las horas totales trabajadas, incluso en el caso de las mujeres jóvenes que participan en el programa Cuna Más del Perú (Boyd y Rentería, 2018). La única excepción es el estudio de ensayo controlado aleatorio de Clark et al. (2019) en Kenia, quienes encontraron que haber recibido un vale para el cuidado gratuito de los niños condujo a una reducción media de 4,85 horas menos por semana –efecto de la intención de tratar– para las madres trabajadoras y de 22 horas menos entre las que canjearon el vale –tratamiento efectivo–, un efecto impulsado en gran medida por el caso de las madres solteras, quienes corren más riesgo de experimentar dificultades para equilibrar el trabajo y el cuidado.

Pocos estudios consideran los efectos sobre los ingresos, y los que lo hacen no encuentran ningún efecto.⁷ En el caso de los estudios realizados

7 Los efectos positivos sobre los ingresos en Lefebvre y Merrigan (2008) para Quebec se observan entre todas las madres de la muestra, por lo que es probable que estos se deban

en países de ingresos bajos y medios, el efecto nulo sobre los ingresos –especialmente a la luz de los cambios en las horas trabajadas– puede resultar desconcertante. En estos casos, las respuestas pueden estar en la dependencia del trabajo del sector informal para la mayoría de los beneficiarios de los programas de cuidados subvencionados en esos países. Por un lado, la medición de los ingresos en el sector informal es notoriamente difícil. Por otro lado, los cuidados subvencionados facilitan una mayor participación en empleos posiblemente mejor pagados –o por lo menos de mejor calidad– en el sector formal, que suele requerir horarios más estables. E incluso los trabajadores del sector informal que trabajan por cuenta propia pueden ser más productivos por hora si no están cuidando simultáneamente a sus bebés o niños pequeños.

Algunos estudios revisados consideran de particular interés el efecto de los servicios de guardería subvencionados en los resultados de empleo de las madres solteras, y encuentran que el impacto de la prestación de servicios de guardería en las horas trabajadas difiere entre las mujeres solteras y las casadas. Las madres solteras tienden a presentar mayores tasas de empleo que las casadas. En Kenia, Clark et al. (2019) señalan que, si bien no hay diferencia en los márgenes extensivos de participación en el trabajo entre las mujeres solteras y casadas, sí la hay –y muy marcada– en la intensidad del trabajo: las solteras reducen la carga de trabajo en unas 8,8 horas a la semana –sin ninguna pérdida en sus ingresos–, mientras que las casadas la aumentan en 4,3 horas a la semana. En Italia, Carta y Rizzica (2018) señalan que el efecto del cuidado de los hijos en la participación en el mercado laboral se concentra en las mujeres casadas.

213

También es importante mostrar que la prestación de servicios de cuidado diurno puede contribuir a los esfuerzos de los programas de capacitación laboral para las madres. La evidencia en los países en desarrollo es muy escasa, pero Attanasio et al. (2011) encontraron –mediante un experimento en Colombia– que los programas de capacitación que incluyen algún tipo de cuidado infantil subsidiado mostraron mayores impactos para las mujeres en términos de participación laboral e ingresos.

3. El contexto peruano

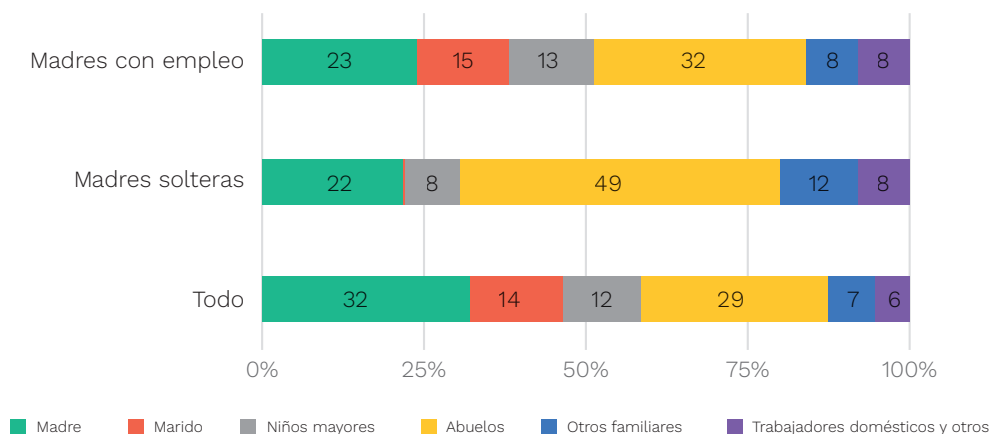
La provisión de cuidado infantil en el Perú

En el Perú, la cobertura de los servicios públicos de cuidado infantil para los niños más pequeños –de 0 a 2 años– es muy limitada, ya que no

a las madres que no trabajan y que pasan a participar como resultado de la mejora en el acceso a los cuidados.

Gráfico 4a

¿Quién cuida a los niños cuando la madre se ausenta del hogar?



Fuente: ENDES, 2019.

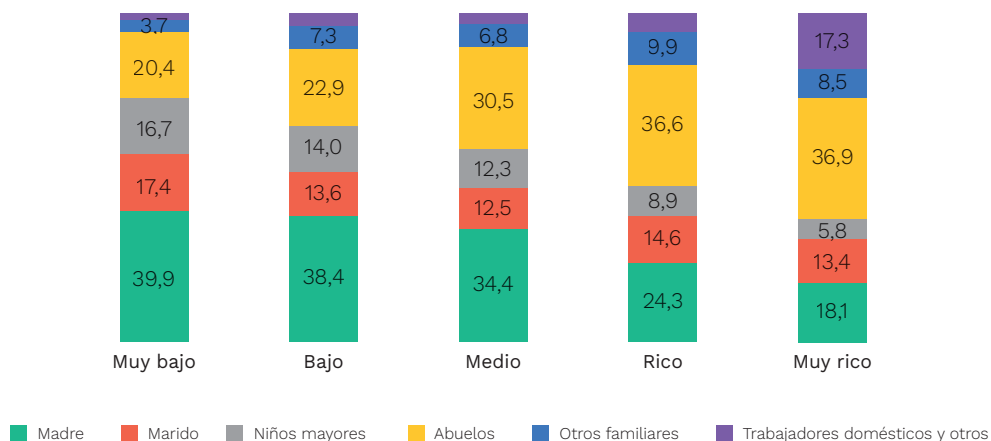
llega a más del 12,4% de esa población (Cruz-Saco et al., 2016). Aunque la oferta de cuidado es limitada para todas las edades –sin considerar educación escolar–, según el MINEDU, el 93,9% de los niños de 3 a 5 años asistieron a la educación preescolar en el 2019.

Por ello, es importante preguntarse qué arreglos de cuidado infantil existen en el país. La medición del uso del tiempo permite identificar los roles de género –y en particular los arreglos referentes al cuidado de los niños– al interior del hogar. Lamentablemente, solo se cuenta con cifras del 2010 (INEI, 2010), las cuales muestran que las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres al trabajo doméstico no remunerado en el hogar, e incluso más del doble en el tiempo específico de cuidado de los niños: 12 horas con 14 minutos versus 5 horas con 49 minutos por semana, respectivamente (Beltrán y Lavado, 2015).

Dada la falta de información reciente sobre el uso del tiempo, investigamos la información existente en la ENDES del 2019 para obtener un panorama general de los arreglos de cuidado en el Perú. Específicamente, revisamos las respuestas de la encuesta a la pregunta de quién suele cuidar a los niños cuando la encuestada (mujer) sale del hogar. Esta pregunta no es específica acerca de los motivos para salir del hogar –por ejemplo, trabajo, tareas domésticas, visitas sociales–, por lo que debemos tener la precaución de no interpretar las respuestas como evidencia concluyente de la relación entre el cuidado de los niños y el

Gráfico 4b

¿Quién cuida a los niños cuando la madre se ausenta del hogar?
Por niveles de riqueza



Fuente: ENDES, 2019.

trabajo de las mujeres. No obstante, este dato proporciona una imagen de la importancia del cuidado informal en relación con el formal para las madres peruanas. Además, la ENDES nos permite ver cómo el cuidado de los niños se relaciona con el nivel de pobreza, la situación laboral y el estado civil, dimensiones en las que la literatura identificada anteriormente sugiere interesantes efectos de heterogeneidad.

El gráfico 4a muestra que el cuidado familiar informal –maridos/parejas, hijos e hijas mayores y abuelos– conforma la inmensa mayoría de los acuerdos de cuidado, y que el “no-cuidado” –es decir, la madre se lleva al niño cuando sale del hogar– sigue constituyendo una proporción significativamente grande de la muestra. En estos gráficos no se pueden ver las modalidades de cuidado formal –como Cuna Más u otros servicios institucionales– porque constituyen una proporción minúscula de las respuestas: menos del 1% cada una en la muestra total y en las dos submuestras representadas en el gráfico 4a. El gráfico 4b registra la distribución de los cuidados por quintiles de riqueza. Observamos que los abuelos y los trabajadores domésticos adquieren mayor importancia como cuidadores a medida que las madres pertenecen a quintiles más ricos. Lo que sigue llamando la atención en ambos gráficos es la proporción de mujeres que dicen cuidar ellas mismas a sus hijos cuando se van de casa. Pero la principal conclusión de estos datos de ENDES es que el cuidado formal/institucionalizado está casi ausente entre las opciones de cuidado existentes, de acuerdo con lo declarado por las madres.

Las tendencias puestas de manifiesto por este simple análisis descriptivo de la ENDES se corroboran con más detalle en el estudio cualitativo sobre los arreglos de cuidado infantil elaborado, como parte del proyecto Niños del Milenio, por Rojas (2021).⁸ Esta autora encuentra que, en las familias peruanas urbanas y rurales pertenecientes a entornos de pobreza, el cuidado de menores es una actividad que le corresponde casi únicamente a la familia, y de manera específica a las mujeres de la familia. Rojas señala, además, que la tarea recae principalmente en las abuelas, pero también en las hermanas mayores, quienes deben descuidar sus propios estudios para cumplir la responsabilidad asignada.

Lo anterior tiene una relación determinante con las posibilidades de las mujeres peruanas de insertarse en el mercado laboral. Más aún, en muchos casos –y sobre todo en hogares monoparentales– las mujeres se ven en la necesidad de acceder a trabajos precarios, informales, inestables y con muy bajos ingresos, pero que les permiten mayor flexibilidad para atender el cuidado infantil. Alcázar et al. (2018) encuentran que, en el caso de las mujeres, las variables más determinantes de la precariedad de las trayectorias laborales son la convivencia temprana y el embarazo.⁹

Cuna Más

216 El Perú cuenta con un programa de guarderías subvencionadas dirigido principalmente a los hogares pobres de las zonas urbanas, Cuna Más, que depende del MIDIS.¹⁰ Asumiendo gran parte de la cartera de programas que antes ofrecía Wawa Wasi, programa al que ahora sustituye, Cuna Más ofrece guarderías asequibles para niños de 36 meses o menos. Su cobertura es, sin embargo, muy limitada. En el 2019, proporcionó cuidado infantil a 59 378 niños de 6 a 36 meses de edad, de una población urbana objetivo de 969 600, lo que equivale a solo el 6% (Rousseau, 2021). La información sobre este programa y las evaluaciones iniciales se puede encontrar en García y Collantes (2018), y Boyd y Rentería (2018); en cuanto a la evidencia sobre el impacto del programa en el empleo de las mujeres, se resumió anteriormente.

En conclusión, surgen tres puntos clave. En primer lugar, independientemente de la utilización de Cuna Más, el cuidado infantil no materno

8 El texto se basa en información acerca de las percepciones de bienestar y las interrelaciones familiares recogidas por el estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio en el Perú entre el 2007 y el 2018.

9 La variable *parto en el último año* incrementa la probabilidad de ser urbano vulnerable –definido como que no trabaja ni estudia, o tiene un trabajo muy precario– en 37% (Alcázar et al., 2018).

10 En las zonas rurales, Cuna Más realiza visitas domiciliarias y sesiones comunitarias para mejorar las prácticas parentales y no ofrece servicios de guardería.

recae casi totalmente en otros miembros de la familia –especialmente los abuelos– y, sobre todo en los hogares más ricos, en las trabajadoras domésticas. En segundo lugar, como se señala en García y Collantes (2018), y Boyd y Rentería (2018), el despliegue no aleatorio del programa ofrece importantes desafíos para identificar los efectos causales, incluso en el empleo materno –extensivos o intensivos–. Por último, el enfoque principal de Cuna Más sigue siendo el desarrollo de la primera infancia; incluso la página principal del programa en el MIDIS no menciona nada sobre el papel que puede desempeñar para los resultados de las madres, en contraste con Wawa Wasi, en el que uno de los cuatro objetivos declarados era promover el desarrollo de las mujeres –calidad de vida, educación y empleo–.¹¹

La participación de la mujer en la fuerza laboral en el Perú

En esta sección, utilizando la ENAHO 2019 revisamos brevemente cómo era la participación de las mujeres en la fuerza laboral en el Perú inmediatamente antes de la pandemia. En primer lugar, actualizamos el gráfico 2 de Boyd y Rentería (2018) utilizando la ENAHO del 2019 en lugar de la del 2015 para investigar el perfil de participación por edad de las mujeres y de las mujeres con hijos –truncado a la edad de 45 años–, y lo comparamos con los hombres y los hombres con hijos.¹² De hecho, el patrón general del gráfico 5 es similar que el encontrado en el estudio mencionado. Surgen algunas pautas de interés. La primera es que, en casi todos los grupos de edad, hay una diferencia de participación de entre 20 y 30 puntos porcentuales entre hombres y mujeres. En segundo lugar, hay una diferencia sorprendentemente pequeña entre las tasas de participación de las mujeres con hijos y sin hijos. En tercer lugar, los hombres jóvenes tienen muchas más probabilidades de entrar en la población activa si tienen hijos, en comparación con los jóvenes sin hijos (de 18 a 25 años). Y en último lugar, las mujeres mayores abandonan la población activa más rápidamente que los hombres mayores, lo que puede ser coherente con el importante papel que desempeñan en el cuidado de sus nietos.

217

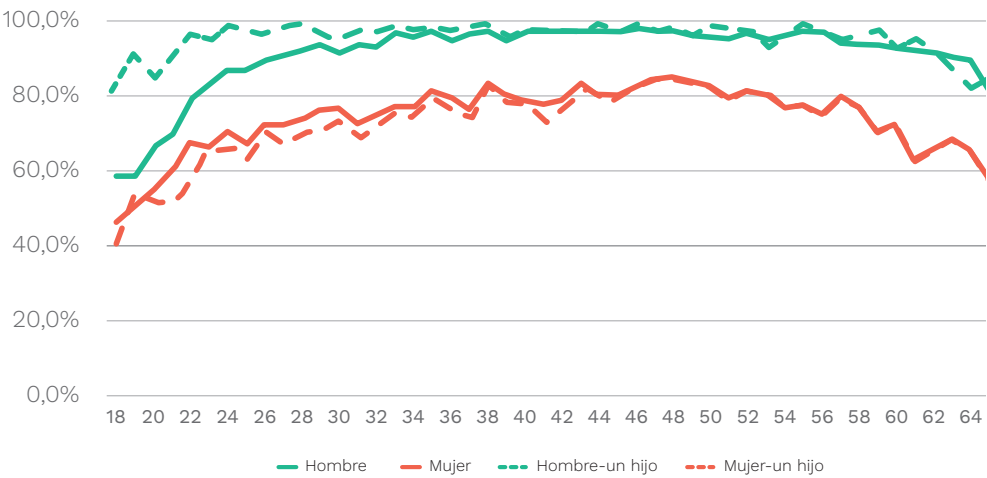
El gráfico 6 compara la participación en la actividad laboral según estado civil; lo más llamativo es que las mujeres solteras muestran una probabilidad mucho mayor de participar en la fuerza laboral que las mujeres que conviven. Las madres solteras registran una tasa de participación en el mercado laboral más alta que las mujeres solteras sin hijos, mientras que esta situación se invierte en el caso de las mujeres que conviven.

11 Véase, en Cueto et al. (2009), un análisis de Wawa Wasi. Cabe destacar que estos autores plantearon la preocupación de que Wawa Wasi no había priorizado suficientemente el desarrollo infantil.

12 En lo que sigue, consideramos *niño* a cualquier individuo de 12 años o menos.

Gráfico 5

Tasa de participación en el mercado laboral por edades
(por sexo, y por tenencia o no de hijos)

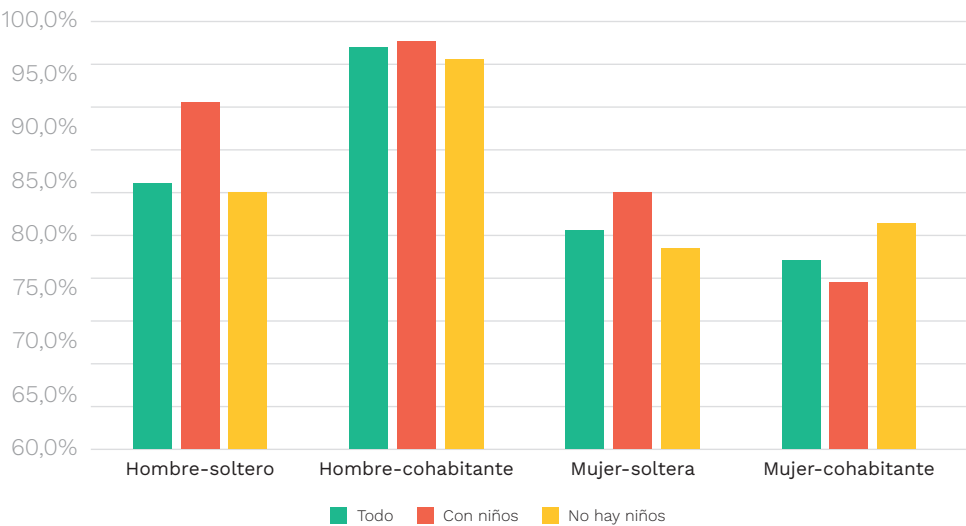


Fuente: ENAHO 2019.

218

Gráfico 6

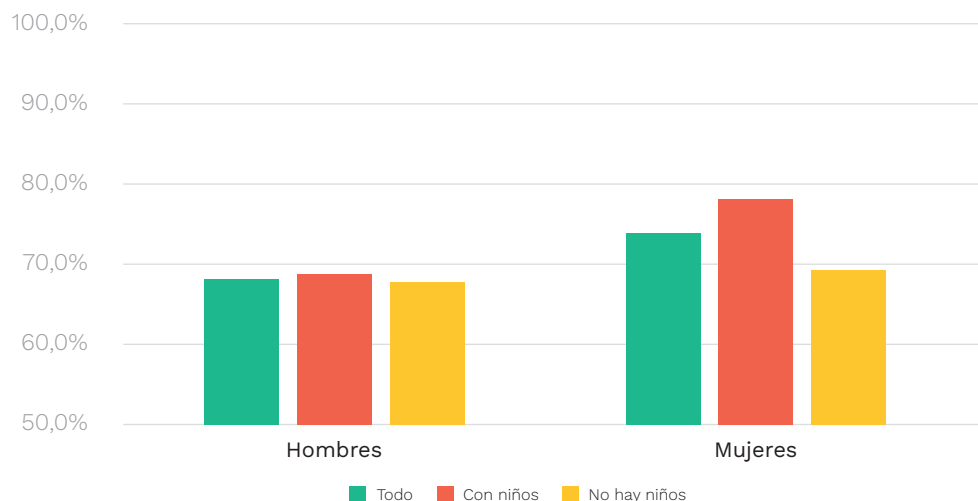
Tasa de participación en el mercado laboral por sexo, por tenencia o no de hijos, y por estado civil



Fuente: ENAHO 2019.

Gráfico 7

Tasa de informalidad por sexo y por hijos



Fuente: ENAHO 2019.

El mercado laboral peruano se caracteriza por la presencia de un amplio sector informal. Según la OIT (2018), el 58% de las mujeres se ubican en el sector informal –frente al 53,5% de los hombres–, considerando que la tasa de participación laboral masculina es de 65,5% y la femenina, de 73,5%. Casi el 50% de las trabajadoras informales son trabajadoras por cuenta propia. Dado que la literatura sobre el cuidado de los niños y el empleo materno ha identificado la informalidad como una dimensión de interés en términos de efectos heterogéneos, vale la pena investigar cómo se ven estas correlaciones para el trabajo del sector formal versus el informal. Recordando la discusión anterior, el cuidado infantil asequible se ha vinculado a la reducción del trabajo en el sector informal y al aumento del trabajo en el sector formal, reconociendo el hecho de que las madres con limitaciones para el cuidado infantil tienden a optar por el trabajo en el sector informal, que podría ser más compatible con la atención de los niños pequeños.

El gráfico 7 confirma la elevada tasa de informalidad entre las mujeres en comparación con los hombres, independientemente de que tengan hijos o no. Sin embargo, lo que más llama la atención en este gráfico es la diferencia entre la participación en el sector formal de las mujeres con hijos y de las mujeres sin hijos, mientras que no hay una diferencia similar para los hombres, y los niveles de participación son menores en general.

4. Recomendaciones y consideraciones finales

Recomendaciones de política

El acceso a servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad merece más atención en las políticas del mercado laboral, como ha puesto de manifiesto en forma dramática la pandemia del COVID-19. El cierre de las escuelas ha supuesto que se reduzca la participación en el mercado laboral tanto para los hombres como para las mujeres, y las madres han sido las más afectadas tanto en los países de la OCDE (Alon et al., 2020a, 2020b y 2021; Qian y Fuller, 2020) como en los del Sur Global (Grantham et al., 2021) en general y en América Latina en particular (Malaver-Fonseca et al., 2021). De hecho, las escuelas solo han reabierto muy parcialmente en el Perú a partir del segundo trimestre del 2021 (UNESCO, 2021), lo que hace que este tema sea aún más relevante. Si a esto le añadimos la evidencia proporcionada anteriormente acerca de los impactos del cuidado infantil subsidiado, no hay duda de la naturaleza integral de la importante relación entre el cuidado infantil y el empleo de los padres, especialmente de las madres. Esto respalda un cambio de políticas concertado para dejar de tratar la educación de la primera infancia como un tema que pertenece únicamente al ámbito de la política educativa y pasar a considerar el cuidado de los niños de manera conjunta con la política laboral y de protección social.

220

Quedan varias decisiones de política sobre las que la evidencia empírica existente lamentablemente no tiene mucho que decir. Los responsables de formular las políticas que consideren la posibilidad de subvencionar el cuidado de los niños para promover la inserción laboral de las mujeres se preocuparán, con razón, de los posibles efectos desincentivadores sobre las horas de trabajo. Sin embargo, los datos existentes al respecto son contradictorios. Si acaso, en los márgenes intensivos, los datos de los países de ingresos bajos y medios han sugerido que el contar con servicios de cuidado infantil asequible facilita la reducción del trabajo precario en el sector informal para lograr empleos más estables y decentes en el sector formal. Esto, aunque podría conllevar a una reducción del número de horas de trabajo, no sería a costa de menores ingresos. Más aún, las preocupaciones teóricas válidas en torno a posibles desincentivos del margen intensivo simplemente no cuentan con evidencia empírica que las sustente.

Otro importante posible efecto no planeado que es preciso considerar se relaciona con la salud mental de las madres si el acceso al cuidado de los niños genera una mayor probabilidad de trabajar el “doble turno”. Si las madres trabajadoras siguen soportando la carga de trabajo no remunerado asociado a los cuidados de los niños y las niñas, y de las tareas domésticas

después del trabajo/escuela/cuidado diurno de los niños, esto puede provocar un aumento de su estrés y una disminución de su bienestar (Brodeur y Connolly, 2013). Si bien hay indicios de que la pandemia ha sacudido las normas en torno a los roles de género –con un mayor protagonismo de los padres en el trabajo reproductivo no remunerado, tanto en las economías desarrolladas como en las que están en vías de desarrollo (Alon et al., 2020a; Grantham et al., 2021)–, en realidad la transformación ha sido menor y es muy poco probable que este cambio de norma sea lo suficientemente profundo como para conducir a la igualdad de género en este aspecto. De hecho, a partir de encuestas ya existe alguna evidencia –aunque autodeclarada y basada en muestras pequeñas– de que 1 de cada 4 padres en cuarentena mostraba algún síntoma de deterioro de su salud mental en comparación con 1 de cada 20 padres en situación de no cuarentena (Brooks et al., 2020).

La literatura existente sobre las políticas de atención infantil ha aportado poco para comprender el efecto de estas en el equilibrio general, especialmente en el ámbito de los potenciales aumentos de oferta de cuidado infantil. Aunque Baker et al. (2008) han demostrado que el subsidio para el cuidado de niños en Quebec desplazó los arreglos informales de provisión de este servicio, no está claro hasta qué punto este efecto es generalizable en el contexto de los países de ingresos bajos y medios. Sin duda, si el cuidado informal desplazado era el que proporcionaban los hermanos mayores –y mayoritariamente las hermanas–, sería un resultado deseable, ya que el programa de cuidado subvencionado en centros formales liberará a las adolescentes, por ejemplo, de la necesidad de realizar esa tarea y, en su lugar, podrán continuar invirtiendo en su propia educación. Del mismo modo, si el “cuidado informal” es, en realidad, “no cuidado” o “no cuidado adecuado” –es decir, dejar a los niños menores un poco a su suerte (*latchkey*)– una política de este tipo proporcionará una opción mucho más segura. Otra alternativa común al cuidado no institucional de los niños es que los abuelos se encarguen de hacerlo, lo que muchas familias pueden preferir –especialmente si los abuelos están jubilados y viven en hogares multigeneracionales–. Por otro lado, muchas familias, sobre todo de ingresos medios o altos, confían en los trabajadores domésticos –niñeras– el cuidado de los niños. Sin hacer ningún juicio de valor acerca de la diferencia entre la calidad de los cuidados ofrecidos por trabajadores domésticos y la proporcionada por los centros de atención, es indudable que el aumento del uso de estos últimos reducirá la demanda de los primeros, lo que puede tener efectos en cadena en un sector vulnerable de trabajo en el que las mujeres están desproporcionadamente representadas.

Ampliar el cuidado infantil subvencionado también requerirá aumentar la capacidad para absorber una mayor demanda por el servicio. Esto puede estimular la inversión y la contratación en el sector del cuidado infantil. Sin embargo, incluso en épocas prepandémicas, la gran aceptación y demanda de cuidados subvencionados puede provocar fricciones en el mercado, con largas –y frustrantes– listas de espera para obtener plazas. Además, la pandemia ha puesto de manifiesto la falta de resiliencia de este sector: como señalan Grantham et al. (2021) y Sabrina Habib –de Kidogo, en Kenia (WEDLab, 2020)–, la conmoción del mercado de trabajo y los cierres de guarderías por normas de restricción han causado estragos en el sector, con un aumento de la incertidumbre sobre las inscripciones y los ingresos, y la eventual salida de los proveedores de servicios de guardería en los centros, de manera similar que lo ocurrido en cualquier otro sector afectado por los cierres y otras intervenciones no relacionadas con la salud.

También hay consideraciones logísticas vinculadas a la implementación de las políticas de ampliación y subsidio del cuidado infantil institucionalizado. La primera es cómo focalizar cualquier programa de atención subvencionada. Es muy probable que un programa universal no sea factible para la mayoría de los países de ingresos bajos y medios. Esto a pesar de que se estima que los beneficios de la educación y el cuidado infantil temprano son muy superiores que los costos (UNESCO, 2015).¹³ Al respecto, vale la pena señalar que Canadá ha necesitado más de 20 años de experiencia en Quebec antes de considerar el despliegue de una intervención de ese tipo a nivel nacional.¹⁴ Tampoco es probable que sea deseable, dadas las considerables desigualdades que existen en los países de ingresos medios y bajos. Dicho esto, Rousseau (2021) ofrece recomendaciones detalladas para una política de atención institucionalizada universal para el Perú. Las recomendaciones de política de Rousseau (2021), teniendo en cuenta la heterogeneidad de las capacidades de pago de la población destinataria, proponen la colaboración de los gobiernos subnacionales, del sector privado y de la sociedad civil, bajo el control y la coordinación del Gobierno central.

13 Simeu et al. (2017) realizan un análisis de costo-beneficio del programa de cuidado infantil en Kenia (Clark et al., 2019). Los beneficios del programa –que se acumulan para las madres en términos de resultados en el mercado laboral– equivalen a unos 90 dólares al año por niño, y los costes, a unos 50 dólares al año por niño, lo que sugiere rendimientos muy grandes. García et al. (2016) informan acerca de una relación beneficio/costo de 7,3 veces para la educación y el cuidado infantil temprano en Estados Unidos. Levin y Schwartz (2012) analizan las dificultades para obtener cifras de costes comparables para la educación preescolar (de 3 a 6 años).

14 Aunque en el presupuesto de abril del 2021 se han asignado fondos por primera vez en la historia de Canadá, todavía habrá que resolver muchos problemas antes de que pueda ser una realidad para millones de familias de ese país.

En el caso del programa Cuna Más del Perú, la focalización se realiza principalmente con criterio geográfico, utilizando indicadores de pobreza a nivel de distrito que, según García y Collantes (2018), se dirigen principalmente a las personas pobres y extremadamente pobres. De acuerdo tanto con García y Collantes (2018) como con Boyd y Rentería (2018), las guarderías de Cuna Más están ubicadas predominantemente en zonas urbanas y tienen un alcance muy limitado. Tomando en cuenta el propósito de igualar el piso y las condiciones de las mujeres en el mercado laboral, vale la pena considerar si la expansión de un programa de cuidado infantil subsidiado en los tramos de ingresos medios bajos, especialmente para las madres solteras, puede generar más beneficios que costos. En el caso de las personas que no son pobres, el uso de reducidas cuotas para los usuarios puede proporcionar un importante alivio fiscal, y políticas legislativas alternativas que obliguen a las empresas privadas de cierto tamaño a disponer de guarderías en sus instalaciones disminuirían también preocupaciones fiscales, al tiempo que se dirigirían a los trabajadores del sector formal. Del mismo modo, ¿existe algún beneficio, desde la perspectiva del mercado laboral, para ampliar el programa a las zonas rurales? El único estudio que conocemos que evalúa en forma rigurosa un programa de cuidado en centros subvencionados en zonas rurales es el de Nandi et al. (2020) en Rajastán, India. En comparación con los estudios urbanos o a gran escala, encuentran efectos de márgenes extensivos mucho más moderados y poco o ningún efecto de margen intensivo.

Hacia una agenda prioritaria de investigación

Identificamos una serie de preguntas prioritarias de investigación para avanzar en la construcción de evidencia sólida acerca de los beneficios de proveer centros de cuidado infantil subsidiado en el Perú. La evidencia existente sobre el margen extensivo ya es suficientemente sólida, y es probable que haya poco nuevo que encontrar al respecto: el efecto positivo del cuidado subvencionado sobre el empleo materno, respaldado por la teoría, se ha confirmado en países de ingresos bajos, medios y altos. Sin embargo, se requiere más investigación para comprender los efectos del margen intensivo y, especialmente, el papel que estos programas de cuidados subvencionados pueden desempeñar para facilitar oportunidades de empleo más formales o generación de mayores ingresos. La estimación de los cambios –o, más probablemente, de la acentuación de estos efectos a partir la crisis del COVID-19– también debería ser materia de investigación prioritaria.

Dada la excesiva dependencia de las madres respecto a los cuidados familiares informales en el Perú, los intentos por ampliar o universalizar

las opciones de cuidado formales generarán, probablemente, un gran número de efectos indirectos –por ejemplo, en el mercado laboral o en los resultados educativos de los cuidadores familiares, en especial de las hermanas mayores– y efectos de equilibrio general en el sector de los cuidados remunerados, sobre todo en relación con los trabajadores domésticos que ofrecen este servicio a una proporción no despreciable de familias de ingresos medios y altos. Del mismo modo, la ampliación de los cuidados subvencionados en centros como el programa Cuna Más puede no ser la única opción. De hecho, existe una tendencia global hacia la búsqueda de una multiplicidad de acuerdos de cuidado formal, especialmente centros de cuidado infantil en el lugar de trabajo –como se discute en Rousseau (2021) para el Perú–. Estas ampliaciones de los programas tendrán efectos fiscales considerables, y el mantenimiento de un cuidado de alta calidad será también crucial –especialmente para el bienestar y el desarrollo de los niños y las niñas– y costoso, por lo que será necesaria una clara comprensión de los impactos económicos a nivel país, especialmente mediante el incremento del crecimiento económico y la generación de ingresos fiscales del impuesto sobre la renta asociados.

224 Cabe mencionar que es también muy importante tomar en cuenta la necesidad de investigar más para abordar una serie de cuestiones logísticas y de implementación, entre las que destaca la estrategia de focalización y de identificación de beneficiarios. Dada la considerable desigualdad de ingresos, un programa universal totalmente subvencionado puede no ser deseable. La comprobación de las posibilidades de pago y el uso de copagos para los programas gestionados por el Gobierno puede ser la opción más viable, y será necesario además priorizar la búsqueda de soluciones para los trabajadores del sector informal, especialmente en un mundo pospandemia. ●

Referencias bibliográficas

Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., y Rauh, C. (2020). Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys. *Journal of Public Economics*, 189. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2020.104245

Alcázar, L., Balarin, M., Glave, C. y Rodríguez, M. F. (2018). *Más allá de los nini. Los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*. Documento de Investigación, 90. GRADE.

Alon, T., Coskun, S., Doepke, M., Koll D. y Tertilt, M. (2021). *From mancession to shecession: women's employment in regular and pandemic recessions*. Working Paper, 28632. National Bureau of Economic Research.

Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J. y Tertilt, M. (2020a.). *The impact of COVID-19 on gender equality*. Working Paper, 26947. National Bureau of Economic Research.

Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., y Tertilt, M. (2020b). *This time it's different: the role of women's employment in a pandemic recession*. Working Paper, 27660. National Bureau of Economic Research.

Andina (2020). *Mujeres tienen mayor presencia en empleos a tiempo parcial*. 10 de julio. <https://andina.pe/agencia/noticia-mujeres-tienen-mayor-presencia-empleos-a-tiempo-parcial-805252.aspx>

Ángeles, G., Gadsden, P., Galiani, S., Gertler, P., Herrera, A., Kariger, P. y Seira, E. (2014). *The impact of daycare on maternal labour supply and child development in Mexico*. 3ie Impact Evaluation Report 6. International Initiative for Impact Evaluation.

Araujo, M. C. y López-Boo, F. (2015). Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico*, 82(326), 249-275. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2015000200249

Attanasio, O., A. Kugler y Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220. DOI: 10.1257/app.3.3.188

Baker, M., Gruber, J. y Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family wellbeing. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745.

Batthyány Dighiero, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. CEPAL.

Beltrán, A. y Lavado, P. (2015). *El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú: un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional*. INEI, CISEPA y Manuela Ramos.

Bidegain, N., Scuro, L. y Vaca-Trigo, I. (2020). La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19. *Revista CEPAL*, 132. Edición especial COVID-19, 225-238.

Boll, X. y Lagemann, A. (2019). Public childcare and maternal employment-new evidence for Germany. *Labour*, 33(2), 212-239.

Boyd, C. y Rentería, J. M. (2018). *Economía del cuidado, desigualdades de género y participación en el mercado laboral: el caso de Cuna Más*. Informe final. CIES e IEP.

Brodeur, A. y Connolly, M. (2013). Do higher childcare subsidies improve parental well-being? Evidence from Quebec's family policies. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 93, 1-16.

Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet*, 395(10227), 912-920.

Campaña, J. C., Giménez-Nadal, J. I. y Molina, J. A. (2017). Increasing the human capital of children in Latin American countries: the role of parents' time in childcare. *The Journal of Development Studies*, 53(6), 805-825.

Carta, F. y Rizzica, L. (2018). Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy. *Journal of Public Economics*, 158, 79-102.

CEPAL (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*.

Chacaltana, J. (2020). *¿Respuesta rápida a la COVID-19 en condiciones de alta informalidad? El caso de Perú*. Nota de la OIT.

226 Choi, J. y Jung, H. (2017). The effect of child school entry on maternal employment: regression discontinuity evidence from South Korea. *Journal of International Development*, 29, 1075-1105.

Corporación Financiera Internacional (2020). *El cuidado infantil en los tiempos de COVID-19: una guía para empleadores. Orientaciones provisionales para empleadores en un contexto mundial de rápido cambio*.

Clark, S., Kabiru, C., Laszlo, S. y Muthuri, S. (2019). The impact of childcare on poor urban women's economic empowerment in Africa. *Demography*, 56(4), 1247-1272.

Cruz-Saco, M., Pérez, L. y Seminario, B. (con la asistencia de Leiva, F.) (2016). *Una apuesta por la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados: Propuestas para expandir la cobertura del cuidado de niñas y niños de 0 a 5 años de edad en el Perú, 2016-2026*. OIT.

Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zevallos, A. y Sugímaru, C. (2009). *Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru*. Working Paper, 51. Young Lives.

Cueva, R., Del Carpio, X. y Winkler, H. (2020). *Blame COVID-19? But blame informality more*. World Bank Blog. <https://blogs.worldbank.org/jobs/blame-covid-19-blame-informality-too-or-maybe-more>

Dang, H. A., Hiraga, M. y Nguyen, C. V. (2019). *Childcare and maternal employment: evidence from Vietnam*. IZA Discussion Papers, 12814. IZA.

De Henau, J., Meulders, D. y O'Dorchai, S. (2010). Maybe baby: comparing partnered women's employment and child policies in the EU-15. *Feminist Economics*, 16(1), 43-77.

Devercelli, A. y Beaton-Day, F. (2020). *Better jobs and brighter futures: investing in childcare to build human capital*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35062/Better-Jobs-and-Brighter-Futures-Investing-in-Childcare-to-Build-Human-Capital.pdf>

García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., y Prados, M. J. (2016). *The life-cycle benefits of an influential early childhood program*. Working Paper, 22993. National Bureau of Economic Research.

García, L. y Collantes, E. (2018). *Impacto de programas sociales de transferencias en especie sobre la oferta laboral: una perspectiva de género*. Documento de Trabajo, 471. Departamento Académico de Economía, PUCP.

Gathmann, C. y Sass, B. (2018). Taxing childcare: effects on childcare choices, family labor supply, and children. *Journal of Labor Economics*, 36(3), 665-709.

Givord, P. y Marbot, C. (2015). Does the cost of child care affect female labor market participation? An evaluation of a French reform of childcare subsidies. *Labour economics*, 36, 99-111.

Graeber, D., Kritikos, A. S. y Seebauer, J. (2021). COVID-19: a crisis of the female self-employed. *Journal of Population Economics*, 34, 1141-1187.

Grantham, K., Rouhani, L., Gupta, N., Melesse, M., Dhar, D., Mehta, S. K. y Kingra, K. J. (2021). *Evidence review of the global childcare crisis and the road for post-COVID-19 recovery and resilience*. IDRC.

Haeck, C., Lefebvre, P. y Merrigan, P. (2015). Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: the good and the bad. *Labour Economics*, 36, 137-157.

Halim, D., Perova, E. y Reynolds, S. (2021). *Childcare and mothers' labor market outcomes in lower- and middle-income countries*. Policy Research Working Paper, 9828. World Bank.

Hallman, K., Quisumbing, A. R., Ruel, M. y De la Brière, B. (2005). Mothers' work and child care: findings from the urban slums of Guatemala city. *Economic Development and Cultural Change*, 53(4), 855-885.

Hardoy, I., y Schone (2010). Incentives to work? The impact of a 'cash-for-care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*, Vol. 17, 963-974.

Heggeness, M. (2020). Estimating the immediate impact of the COVID-19 shock on parental attachment to the labour market and the double bind of mothers. *Review of Economics of the Household*, 18, 1053-1078.

INEI (2010) Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2010. https://webinei.inei.gob.pe/anda_inEI/index.php/catalog/236

Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 14(3): 817-848.

Lefebvre, P. y Merrigan, P. (2008). Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519-548. https://www.researchgate.net/publication/23547510_Child-Care_Policy_and_the_Labor_Supply_of_Mothers_with_Young_Children_A_Natural_Experiment_from_Canada

Lefebvre, P., Merrigan, P. y Verstraete, M. (2009). Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: evidence from Canadian natural experiment on low-fee universal child care. *Labour Economics*, 16(5), 490-502.

Levin, H. y Schwartz, H. (2012). Comparing costs of early childhood care and education programs: an international perspective. *Revista de Economía Pública*, 201(2), 39-65.

Levy, G. y Urrutia, C. (2021). *Mercados laborales informales en tiempos de pandemia: evidencia para América Latina y opciones de política*. Manuscrito no publicado, ITAM.

Lovasz, A. y Szabo-Morvai, A. (2019). Childcare availability and maternal labor supply in a setting of high potential impact. *Empirical Economics*, 56, 2127-2165.

Malaver-Fonseca, L. F., Serrano-Cárdenas, L. F. y Castro-Silva, H. F. (2021). La pandemia COVID-19 y el rol de las mujeres en la economía del cuidado en América Latina: una revisión sistemática de literatura. *Estudios Gerenciales*, 37(158), 153-163.

Martínez, C. y Perticará, M. (2017). Childcare effects on maternal employment: evidence from Chile. *Journal of Development Economics*, 126, 127-137.

Mateo Díaz, M. y Rodríguez-Chamussy, L. (2016). *Cashing in on education: women, childcare, and prosperity in Latin America and the Caribbean*. World Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Cashing-in-on-Education-Women-Childcare-and-Prosperity-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

Mateo Díaz, M. y Rodríguez-Chamussy, L. (2013). *Childcare and women's labor participation: evidence for Latin America and the Caribbean*. Nota Técnica, IDB-TN-586. BID.

Naciones Unidas (2020). *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*.

Nandi, A., Agarwal, P., Chadrashekar, A. y Harper, S. (2020). Access to affordable daycare and women's economic opportunities: evidence from a cluster-randomised intervention in India. *Journal of Development Effectiveness*, 12(3), 219-239.

Nayriro, M., Sadati, H., Mitchell, C., Muthuri, S. y Njeri, M. (2017). *Picturing change through photovoice: participatory evaluation of a daycare intervention in Kenya*. GROW Research Series, GWP-2017-11. ISID.

Niños del Milenio (2021). Principales resultados de la tercera llamada de la encuesta telefónica COVID-19. *Boletín de Políticas Públicas*, 11. <https://ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2021/03/boletindpoliticaspublicas10.pdf>

OIT International Labour Organization (2018). *Women and men in the informal economy: a statistical picture*. Tercera edición. ILO.

Piras, C. y Ripani, L. (2005). *The effects of motherhood on wages and labor force participation: evidence from Bolivia, Brazil, Ecuador and Peru*. BID.

Psacharopoulos, G., Collis, V., Patrinos, H. A. y Vegas, E. (2020). *Lost wages: the COVID-19 cost of school closures*. Policy Research Working Paper, 9246. World Bank.

Qian, Y. y Fuller, S. (2020). COVID-19 and the gender employment gap among parents of young children. *Canadian Public Policy*, 46(S2), 89-101.

Rojas, V. (2021). *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*. Documentos de Investigación, 113. GRADE.

Rousseau, S. (2021). *Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género*. CIES.

Simeu, N., Muthuri, S., Kabiru, C., Doughman, D., Laszlo, S. y Clark, S. (2017). *What are the benefits of subsidized early childcare? Evidence from Kenya*. GRoW Research Series Policy Brief. Instituto para el Estudio del Desarrollo Internacional, Universidad McGill.

Tekin, E. (2014). *Childcare subsidy policy: what it can and cannot accomplish*. IZA World of Labor, 43. IZA.

UNESCO (2021). *Mapa de la UNESCO sobre el cierre de escuelas. Cuadro de mando de los países*. <http://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/country-dashboard/>

UNESCO (2015). *Invertir contra la evidencia: el estado mundial de la atención y educación de la primera infancia*.

WEDLab (2020). *COVID-19 and the care economy in the Global South*. McGill Women's Empowerment in Development Lab. <https://womensempowerment.lab.mcgill.ca/resources/seminars/care-economy-global-south-summary.pdf>

Zhang, C. y Managi, S. (2021). Childcare availability and maternal employment: new evidence from Japan. *Economic Analysis and Policy*, 69, 83-105.

Tabla 1

Autores	País	Entorno institucional	Detalles de los programas	Tamaño de la muestra	Diseño de la investigación (datos)	Efecto del margen extensivo	Efecto del margen intensivo	Efectos sobre los ingresos
Ángeles et al. (2014)	México	Evaluación de centro de cuidado subsidiado Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Centro de cuidado subsidiado	1573 hogares	Lista de espera de beneficiarios que se incluyen por etapas	18% incremento	Incremento de 24 horas al mes	Sin efectos en ingresos
Baker et al. (2008)	Quebec (Canadá)	Centro de cuidado subsidiado	Centro de cuidado subsidiado	± 34 000	DD (NLSCY)	7,7 pp incremento	ND	ND
Boll y Lagemann (2019)	Alemania		Centro de cuidado subsidiado	> 66 000	DD (ITT)	No hay efectos importantes	Incremento de 0.5% horas de trabajo para 1% de incremento de cobertura de cuidado diario, diferencias interesantes por nivel educativo	ND
Boyd y Rentía (2018)	Perú	Impacto de Cuna Más	Mayormente centro de cuidado subsidiado	13 636	Balance entrópico (no experimental) (ENAH0)		Efecto mínimo	Efecto mínimo



Autores	País	Entorno institucional	Detalles de los programas	Tamaño de la muestra	Diseño de la investigación (datos)	Efecto del margen extensivo	Efecto del margen intensivo	Efectos sobre los ingresos
Carta y Rizzica (2018)	Italia	Ampliación a niños menores	Centro de cuidado subsidiado		RDD (encuesta de empleo italiana)	ITT en participación laboral [4,8 pp-71 pp], en E = [4,5 pp a 6,2 pp]	ND	Sin efecto en salarios de nuevas contrataciones
Choi y Jung (2017)	Corea del Sur	Discontinuidad de edad de ingreso a la escuela	Escuelas públicas	1061	RDD (Encuesta Longitudinal Coreana de Mujeres y Familias)	LFP de madres con poca educación se incrementa en 7,6 pp	ND	ND
Clark et al. (2019)	Kenia	Asentamientos formales urbanos	Centros de cuidado subsidiado	> 700	RCT (información primaria)	8,5 pp incremento [ITT], 30 pp incremento [TOT]	Reducción de 4.85 horas (ITT) 22 horas (TOT)	Sin efectos en ingresos
Dang et al. (2019)	Vietnam	Efecto de centros de cuidado infantil y preescolar	Centro preescolares estatales, centros de cuidado infantil privados	3863	RDD (VHLSS)	41% incremento de obtener trabajo con mejora salarial, 26% incremento de trabajo formal	ND	ND
De Henau et al. (2010)	UE-15	Compara provisión de cuidado público con otras políticas familiares		Entre 700 y 1500 por país, 13 países	Observacional (ECHIP - 1994 a 2001)	Incremento de provisión de cuidado infantil gratis (0-2 años) --> reducción de la brecha de LFP entre madres y no madres de entre 1 y 1,8 pp.	ND	ND

García y Collantes (2018)	Perú	Impacto de Cuna Más	Mayormente centro de cuidado subsidiado	25 452	Estructural / observacional (ENAH0)	ND	Incremento de 6 horas por semana para mujeres muy jóvenes	ND
Gathmann y Sass (2018)	Alemania	Cambios en un estado	Transferencias de dinero para cuidado en el hogar	± 2600	DD (microcenso)	Solo después de un año se ve reducción en LFP ± 4,5 pp	No significativo	
Givord y Marbot (2015)	Francia	Cambios en la tasa de subsidio	Centro de cuidado subsidiado	> 2,3 M	DD (archivos de impuestos)	1,1 pp incremento	ND	ND
Haack et al. (2015)	Quebec (Canadá)	Subsidio a centros de cuidado; miran efectos de LP en tasa de participación laboral	Centro de cuidado subsidiado		DD (NLSCY)	+ [0 pp y 12 pp]	Entre 0 y 6 semanas de trabajo	ND
Hallman et al. (2005)	Guatemala	Evaluación de impacto de programa de cuidado del Gobierno (Hogares Comunitarios)		1300		Simulaciones: efecto mínimo en precio LFP	Simulaciones: efectos positivos de reducción de cuidado formal	ND
Hardoy y Shone (2010)	Noruega	Beneficios a padres de niños de 1 y 2 años que no están en centros subsidiados (transferencia por niño)	Transferencias de dinero para cuidado en el hogar	> 276 000	DDD experimento natural (estadísticas de Noruega)	Reducción en LFP de alrededor de 15%	ND	ND





Autores	País	Entorno institucional	Detalles de los programas	Tamaño de la muestra	Diseño de la investigación (datos)	Efecto del margen extensivo	Efecto del margen intensivo	Efectos sobre los ingresos
Kosonen (2014)	Finlandia	Subsidio a centros de cuidado, subsidio a cuidado en el hogar, aprovecha los cambios en los subsidios complementarios municipales para el cuidado en el hogar	Subsidio al cuidado en centros, transferencia de dinero para cuidado en el hogar	[5700 - 11 200]	DD/DDD (IDS)	100 euro incremento --> 3 pp reducción en LFP	ND	Reducción de ingresos
Lefebvre y Merrigan (2008)	Quebec (Canadá)	Igual que Lefebvre et al. (2009), pero de menor plazo	Centro de cuidado subsidiado	28 000	DD cuasiexperimental (encuestas de ingreso y empleo dinámicas) (1993-2002)	Incremento de 8,1%	231 de incremento	5285\$ de incremento anual
Lefebvre et al. (2009)	Quebec (Canadá)	Centro de cuidados subsidiados; efectos de LP en heterogeneidad de participación laboral (educación)	Centro de cuidado subsidiado	± 45 000	DD cuasiexperimental (encuestas de empleo e ingreso dinámicas) (1996-2004)	5,3 pp de incremento en LFP (efectos mayores en madres con menor nivel educativo)	160 de incremento en horas anuales	3548\$ de incremento anual
Lovasz y Szabo-Morvai (2019)	Hungría		Centro de cuidado subsidiado	3054	RDD (Encuesta Nacional de Empleo de Hungría)	Acceso a cuidado infantil --> incremento de 11,7 pp	ND	ND

Martínez y Peticar (2017)	Chile	Impacto del cuidado después de la escuela (6-13 años)	Escuelas públicas	± 2100	RCT (información primaria)	4,3 pp incremento en LFP; 3,4 pp incremento en trabajo	Efecto mínimo	Efecto mínimo
Nandi et al. (2020)	India	Centro de cuidado diurno comunitario	Centro de cuidado subsidiado	2858	RCT (información primaria)	+ [2,3 pp y 2,6 pp] trabajo pagado (el día anterior)	ND	Efecto mínimo
Zhang y Managi (2021)	Japón	Sistema integral de apoyo a la infancia y crianza de la niñez	Centro de cuidado subsidiado	> 246 000	Regresión (información propia, 2015-2017)	1 pp incremento en capacidad --> 18 pp incremento en participación no regular (no hay efectos en empleo regular); efectos se basan en madres con poca educación	ND	ND

Nota: DD = Difference in difference, DDD = Tripple difference, ECHP = European Community Household Panel, IDS= Income distribution statistics, ITT = Intent to treat, LFP = Labour force participation rate, LP = Largo plazo, ND = No disponible, NLSCY = National Longitudinal Survey of Children and Youth, pp = Puntos porcentuales, RCT = Randomized control trial, RDD = Regression discontinuity design, TOT = Treatment on the treated, VHLSS = Vietnam Household Living Standard Survey, UE = Unión Europea.