

Estimaciones del uso de servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe

Mercedes Mateo*

Lourdes Rodríguez Chamussy**

Un día cualquiera, las nueve de la mañana... ¿Cuántas niñas, niños y bebés están en una guardería o centro de cuidado infantil? ¿Cuántos se quedan al cuidado de un familiar o una tercera persona? ¿Cuántos están diariamente al cuidado de su madre o su padre? En América Latina y el Caribe es poco lo que se sabe en términos comparativos acerca de la proporción de niños que usa servicios de cuidado o educación infantil no parental y sobre si existe en

* BID-Washington, DC, Estados Unidos.

** Las autoras agradecen a Andrea C. Atencio por su excelente asistencia de investigación. Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

realidad falta de cobertura de servicios de esta naturaleza en la región.

Los datos administrativos de los programas públicamente financiados o subsidiados son esenciales para fines de seguimiento y evaluación; sin embargo, cuando esta información se usa con el propósito de generar medidas comparables sobre asistencia, inscripción y cobertura de estos programas entre los países, se enfrentan una serie de problemas. Por ejemplo, los datos administrativos se encuentran generalmente dispersos en manos de las distintas instituciones y dependencias que los operan. Estos datos incluyen típicamente sólo el total de niñas y niños inscritos al principio del año escolar, por lo que es difícil obtener medidas de asistencia. Por otro lado, estimar la cobertura total

a nivel de país se hace problemático, pues los diferentes programas atienden edades distintas y el número total de niñas y niños en el rango de edad relevante está muchas veces disponible sólo a través de censos de población que se levantan cada 10 años —o en el mejor de los casos cinco años.

Las encuestas de hogares constituyen una fuente de información importante acerca de los sistemas educativos, no obstante, sólo recientemente se han empezado a usar como fuentes de datos sobre educación temprana y servicios de cuidado infantil. Este estudio revisa 41 ediciones recientes de encuestas de hogares en América Latina y el Caribe con el fin de identificar aquellas que recogen datos sobre cuidado y educación en la primera infancia.

Cuadro 1. Lista de encuestas de hogares que incluyen información sobre cuidado y educación en la primera infancia

País	Nombre de la encuesta	Año	Rango de edad para aplicación del cuestionario
Encuestas de hogar con información de los niños desde el nacimiento			
Bolivia	Encuesta de Hogares (Ech)	2012	0 a 6
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	2012	0+
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)	2011	0 a 6
Colombia	Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV)	2011; 2013	0 a 5
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	2012	0 a 3
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)	2011	0 a 7
Honduras	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)	2004	0 a 7
Ecuador	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	2006	0+
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (EMNV)	2009	0+
Trinidad y Tobago	Survey of Living Conditions (SLC)	2005	0+
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	2013	0+
Encuestas de hogar con información a partir de los 2 y 3 años			
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares - Continua (EPHC)	2013	2+
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)	2012	2+

Venezuela	Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM)	2013	3+
México	Encuesta Nacional sobre Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	2012	3+
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)	2012	3+
Encuestas longitudinales especializadas			
México	Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)	2009	0 a 5
Chile	Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia (ELPI)	2012	0+

El propósito fundamental de este estudio es presentar medidas comparables de tasas de participación en programas de cuidado infantil —definidos como todos los programas de cuidado y educación no parental para niños que no están aún en edad escolar— para los países de la región. Asimismo, esta investigación pretende usar la información disponible en las encuestas de hogares para estimar cuáles son los arreglos de cuidado infantil más frecuentes (a cargo de las madres o padres, conciliaciones informales con parientes, terceras personas o arreglos formales en centros de atención infantil) y explorar si existen diferencias en el uso de estos acuerdos según las características sociodemográficas de los hogares. Dada la relación íntima que existe entre las decisiones de cuidado infantil y la participación laboral de las madres, este estudio enfatiza la evaluación de las diferencias en el uso de los distintos arreglos de cuidado infantil de acuerdo con la educación y condición laboral de las madres.

Este documento señala las estimaciones a partir de las encuestas de hogares y explica las decisiones metodológicas tomadas durante el proceso de estimación. La sección 2 ofrece un resumen de las fuentes de datos en el que explica sus características y alcance; la sección 3 expone las medidas de uso de cuidado infantil y otros arreglos y describe el proceso de construcción de las variables más importantes, mientras que la sección 4 presenta una breve conclusión.

1. Información sobre cuidado infantil en encuestas de hogares

Para este estudio, se revisaron 41 encuestas de hogares existentes durante los últimos 10 años (incluyendo encuestas de estándares de vida, de empleo y de ingreso o gasto de las familias) en 26 países de América Latina y el Caribe. De las 41 encuestas revisadas, 19 incluyen al me-

nos una pregunta sobre cuidado y educación infantil desde el nacimiento (17 de estas encuestas son transversales y dos longitudinales especializadas). El cuadro 1 muestra la lista de estas encuestas y el rango de edad para el cual se aplica el cuestionario en cada caso.¹

Contenido y alcance de los cuestionarios

Los temas específicos que se cubren en cada encuesta, generalmente, incluyen inscripción y asistencia a programas de cuidado y educación infantil, así como el gasto en matrícula o cuota por estos servicios. En los cuadros 2 y 3 se observa un resumen de la información que incluye cada encuesta.

La extensión del módulo sobre cuidado infantil en muchos de los casos incluye sólo dos preguntas relacionadas con asistencia y con el tipo de programa al que la niña o el niño asiste. Las 17 encuestas listadas en los cuadros 2 y 3 preguntan sobre asistencia (o sobre inscripción);² sin embargo, únicamente cuatro de estas encuestas preguntan

sobre los días y horas de asistencia (duración e intensidad de uso de los programas).

Como lo muestran los cuadros 2 y 3, siete encuestas brindan información sobre gasto en matrícula o cuota pagada por la asistencia de niñas y niños a estos centros de cuidado y educación. En relación con las características de los servicios que los centros y programas ofrecen, la ENCV 2011 en Colombia, Encovi 2004 en Honduras y ECH 2013 en Uruguay preguntan si se provee comida durante la atención a niñas y niños en los centros, sin embargo, ésta es la única pregunta que se incluye en los cuestionarios y no existe información adicional sobre, por ejemplo, la existencia de currículo o las características de maestros y encargados de niñas y niños.

Entre las encuestas más completas están la ECV 2006 en Ecuador, la ENCV 2011 en Colombia y la Encovi 2004 en Honduras. Para los que sí asisten, estas encuestas preguntan sobre los medios y el tiempo de transporte entre el hogar y el centro de cuidado infantil e incluyen, al menos, una pregunta sobre quién es el cuidador principal del niño o la niña y cuáles son las razones por las que aquellos que reportan no estar inscritos, no asisten a centros o programas formales de cuidado y educación. Sólo la ELPI 2012 en Chile explora las razones por las que hogares que reportan la asistencia de la niña o el niño, decidieron inscribir y llevar a sus hijos a estos centros o instituciones.

¹ En el caso de Paraguay, el cuestionario de la Encuesta.

² En el caso de la Encovi (2012) en Guatemala, el cuestionario pregunta sobre inscripción y no asistencia sin embargo, a partir de la pregunta sobre el cuidador principal de la niña o el niño se puede obtener la información sobre asistencia. En los caso de la EMNV (2009) en Nicaragua y la Enaho (2012) en Perú, además de la pregunta sobre asistencia, el cuestionario contiene una pregunta previa sobre inscripción.

Cuadro 2. Resumen de la información recogida en encuestas de hogares que incluyen en su cuestionario preguntas sobre cuidado infantil para niñas y niños a partir de 0 años

Tema	Encuesta de Hogares												Encuestas longitudinales		
	Bolivia (ECH 2012)	Brasil (PNAD 2012)	Chile (CASEN 2011)	Colombia (ENCV 2011)	Colombia (ENCV 2013)	Ecuador (ECV 2006)	El Salvador (EHPM 2012)	Guatemala (Encovi 2011)	Honduras (Encovi 2004)	Nicaragua (EMNV 2009)	Trinidad y Tobago (SLC 2005)	Uruguay (ECH 2013)	Chile (ELPI 2012)	Colombia (ELCA 2010)	México (ENES 2009)
Asistencia a centro infantil (Sí/No)	X	X	X	X*	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X*
Tipo de institución	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X*
Horas de atención						X			X		X	X	X	X	X*
Días de atención						X						X	X		
Cuotas mensuales (último mes)				X		X		X	X	X				X	X*
Otros pagos (último mes)				X		X		X	X	X				X	
Pago colegiatura (último año escolar)				X		X		X	X	X					
Otros pagos (último año escolar)				X		X			X	X					
El servicio incluye alimentos				X	X				X			X			
El programa cuenta con currícula															

Continuación cuadro 2

Tema	Encuesta de Hogares												Encuestas longitudinales		
	Bolivia (ECH 2012)	Brasil (PNAD 2012)	Chile (CASEN 2011)	Colombia (ENCV 2011)	Colombia (ENCV 2013)	Ecuador (ECV 2006)	El Salvador (EHPM 2012)	Guatemala (Encovi 2011)	Honduras (Encovi 2004)	Nicaragua (EMNV 2009)	Trinidad y Tobago (SLC 2005)	Uruguay (ECH 2013)	Chile (ELPI 2012)	Colombia (ELCA 2010)	México (ENES 2009)
Medio de transporte al centro infantil				X		X			X	X					
Tiempo de transporte al centro infantil				X		X			X						
Razones para no asistir			X	X	X	X			X	X	X		X	X	X*
Razones para asistir											X		X		
Cuidador principal del niño(a)				X	X	X		X	X				X	X	X
Facilidades de cuidado en el trabajo de los padres								X					X		
Identificación de la madre del niño	X			X	X	X		X				X	X		

Nota: * Cuestionario diseñado únicamente para niños de madres que declaran trabajar.

Nota: Esta tabla presenta información sobre la ENCV en Colombia para sus ediciones de 2011 y 2013, sin embargo, para el análisis se ha utilizado la versión más completa, que es la de 2011.

Fuente: Análisis de los autores.

Objetivos, características de la muestra y unidad de observación

Las encuestas de hogares recolectan información de una muestra de la población residente en viviendas particulares que constituyen uno o más hogares. Como su nombre lo sugiere, estas encuestas usan a los hogares como su unidad de observación principal y recogen datos de cada uno de los individuos que lo integran.

Las fuentes utilizadas para este estudio cubren una muestra de la población general en el país correspondiente, sin embargo, debido a su objetivo específico, dos de las encuestas recolectan información para ser representativa de poblaciones particulares. La ENES en México se aplica a una submuestra de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), y su objetivo es obtener datos sobre la cobertura y eficiencia de la seguridad social. Esta encuesta incluye un módulo sobre arreglos de cuidado infantil para mujeres que trabajan. Debido a su diseño y objetivo, la ENES tiene un tamaño de muestra mucho mayor que la típica encuesta de hogares que es representativa en el ámbito nacional, rural y urbano. A pesar de esta ventaja, las estimaciones sobre uso de servicios de cuidado y educación infantil que se derivan de la ENES deben ser interpretadas como un nivel mínimo, puesto que el cuestionario restringe las respuestas solamente a hijas e hijos de madres que trabajan. Aun con esta desventaja, la ENES es la única fuente de datos disponible con información sobre arreglos de cuidado infantil.

Cuadro 3. Resumen de la información recogida en encuestas de hogares que incluyen en su cuestionario preguntas sobre cuidado infantil para niñas y niños a partir de los 2 y 3 años

Tema	Argentina (EPHC 2013)	México (ENIGH 2012)	Perú (ENAOH 2012)	Costa Rica (ENAOH 2012)	Venezuela (EHM 2013)
Asistencia a centro infantil (sí/no)	X	X	X	X	X
Tipo de institución	X	X	X	X	
Horas de atención					
Días de atención					
Cuotas mensuales (último mes)			X		
Otros pagos (último mes)			X		
Pago colegiatura (último año escolar)			X		
Otros pagos (último año escolar)			X		
El servicio incluye alimentos					
El programa cuenta con currículo Medio de transporte al centro infantil					

Por otro lado, la ELPI en Chile recolecta información sobre primera infancia, incluyendo características socioeconómicas de las familias con niñas y niños pequeños. Entre sus objetivos está reunir datos que permitan la evaluación del desarrollo físico, emocional y cognitivo de niñas y niños desde sus primeros años.¹

Las diferencias en objetivos y, por tanto, en diseño muestral, pueden implicar disimilitudes en magnitudes e interpretación de las estimaciones. Por ejemplo, mientras que la CASEN (que es la encuesta de hogares transversal que se levanta cada dos años en Chile) usa una muestra representativa de todos los hogares en Chile, la ELPI es representativa para las niñas y los niños nacidos en el país entre 2006 y 2009. Por lo tanto, la ELPI no es estrictamente comparable con la CASEN y con el resto de las encuestas de hogares analizadas. Es por ello que para generar estimaciones que tengan el mayor grado de comparabilidad posible entre países se ha usado la CASEN. Al ser la ELPI una encuesta tan completa, se presenta en este estudio mayormente como un ejemplo de los datos que se pueden recolectar y de la información que se podría obtener para contribuir a conocer mejor la situación de la primera infancia en la región.

¹ Esta encuesta además de ser longitudinal incluye preguntas retrospectivas para diferentes etapas y edades de cada niña y niño de manera que permite seguir sus características mientras crecen.

Continuación cuadro 3

Tema	Argentina (EPHC 2013)	México (ENIGH 2012)	Perú (ENAHO 2012)	Costa Rica (ENAHO 2012)	Venezuela (EHM 2013)
Tiempo de transporte al centro infantil					
Razones para no asistir			X	X	X
Razones para asistir					
Cuidador principal del niño(a)					
Facilidades de cuidado en el trabajo de los padres					
Identificación de la madre del niño		X			

Fuente: Análisis de los autores.

2. Estimación de la tasa de participación en programas e instituciones de cuidado infantil

Tasas de participación

La tasa de participación en programas de cuidado infantil se calcula como el porcentaje de niñas y niños que asisten a cualquier tipo de programa no parental de cuidado o educación en la primera infancia —esto incluye escuelas, guarderías, nidos, kínder y jardines, hogares comunitarios y todos los programas formales que proveen servicios para el cuidado y la educación de niñas y niños entre 0 y 5 años—. Esta estimación utiliza como denominador el número total de niñas y niños en el rango de edad relevante (en este caso 0 a 5 años).³

La aproximación que se hace en las diferentes encuestas al tema de asistencia a programas de cuidado y educación en la primera infancia tiene estructuras y metodologías diferentes. En seis de las encuestas existe una sola pregunta sobre asistencia escolar que se aplica a todos los miembros del hogar sin importar su edad. Para estas encuestas (Argentina, Brasil, Chile CASEN,

³ Como se ha mencionado, las encuestas que se utilizan para este estudio se basan en el hogar como unidad de observación. Por ello se realizó un análisis de sensibilidad de la estimación usando el número de hogares con niñas o niños en el rango de edad que asisten a programas de cuidado infantil. Los resultados son muy similares.

México ENIGH, Perú y Venezuela), en el caso de los niños y las niñas menores de seis años, se usa la información de dicha pregunta y se asume la asistencia a instituciones de educación o cuidados infantiles. Por otro lado, están las encuestas que dividen el reporte de asistencia escolar según la edad de los integrantes del hogar: a los más pequeños les preguntan directamente por asistencia a guardería/kindergarten/centro de educación inicial, mientras que a los individuos en edad escolar, los cuestionan según el nivel correspondiente (primaria, secundaria, etcétera). Los ejemplos más extremos son Ecuador y Uruguay que incluyen en sus encuestas tres preguntas sobre asistencia según la edad. El resto de encuestas incorporan dos preguntas: una para los rangos de edad que se muestran en la última columna del cuadro 1, y otra para los integrantes del hogar fuera de ese rango de edad (adultos y niñas y niños en edad escolar).

Con la información contenida en las preguntas descritas para cada caso, se construye una variable de participación o asistencia para niños y niñas menores de seis años de edad (es decir, el rango de edad entre cero y cinco años). Esta variable toma el valor de 1 en caso de que asistan y 0 en caso contrario.

Las estimaciones que ofrecen la mayor comparabilidad se pueden calcular para 11 países: Brasil (2012), Bolivia (2012), Chile (2011), Colombia (2011), Ecuador (2006), El Salvador (2012), Guatemala (2011), Honduras (2004), Nicaragua (2009), Trinidad y Tobago (2005) y Uruguay

(2013). La gráfica 1 muestra que la tasa de participación es baja, especialmente entre las niñas y los niños en el rango de edad de 0 a 3 años; para este grupo de edad la asistencia varía entre 0.43% y 25.4%. Al igual que en el resto del mundo, la asistencia a servicios de cuidado y educación infantil aumenta entre niñas y niños de mayor edad. Para el grupo de edad de 3 a 5 años, la tasa de participación varía entre 10% y 75.4%. Uruguay es el país con la tasa más alta de participación y su nivel se compara con las tasas que existen en Canadá, sin embargo, se encuentra por debajo de los niveles promedio de asistencia en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o de la Unión Europea.⁴ En los países de Centroamérica es donde se presentan las tasas más bajas de participación a programas de cuidado infantil.

En un esfuerzo por ofrecer una mejor representación del panorama en la región, se han incluido en la gráfica 1 estimaciones que surgieron a partir de cinco encuestas adicionales que sólo contienen información para niños a partir de los 2 o 3 años. Como se mencionó en la sección anterior, las fuentes primarias para México, Costa Rica, Argentina, Perú y Venezuela no tienen datos sobre las niñas y los niños más pequeños (los cuestionarios no se aplican al rango de edad entre 0 y 2 o 0 y 3 años). En dos casos ha sido posible complementar la fuente primaria

⁴ Ver la publicación *OECD Indicators* (2013: 276-289, 269).

para poder estimar una figura de uso entre las niñas y los niños de 0 a 3 años de edad: para México, usando la *CASEN*, se ha estimado la tasa de participación para el rango de edad entre 0 y 3 años, y usando la *ENIGH*, se ha hecho la estimación para el rango de edad entre 3 y 5 años; en el caso de Costa Rica, se ha utilizado una pregunta adicional en la que se reporta si ha sido beneficiario del programa Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles de Atención (*CEN-CINAI*) y, con esto, se ha calculado la tasa de participación para el rango de edad de 0 a 3 años.⁵ Lo anterior implica que las estimaciones para el rango de edad de 0 a 3 años en el caso de estos dos países deben ser interpretadas como un mínimo, puesto que incluyen únicamente a los hijos de madres que trabajan en el caso de México, así como a niñas y niños que asisten al programa público, pero no toma en cuenta aquellos que podrían asistir a otro tipo de instituciones.

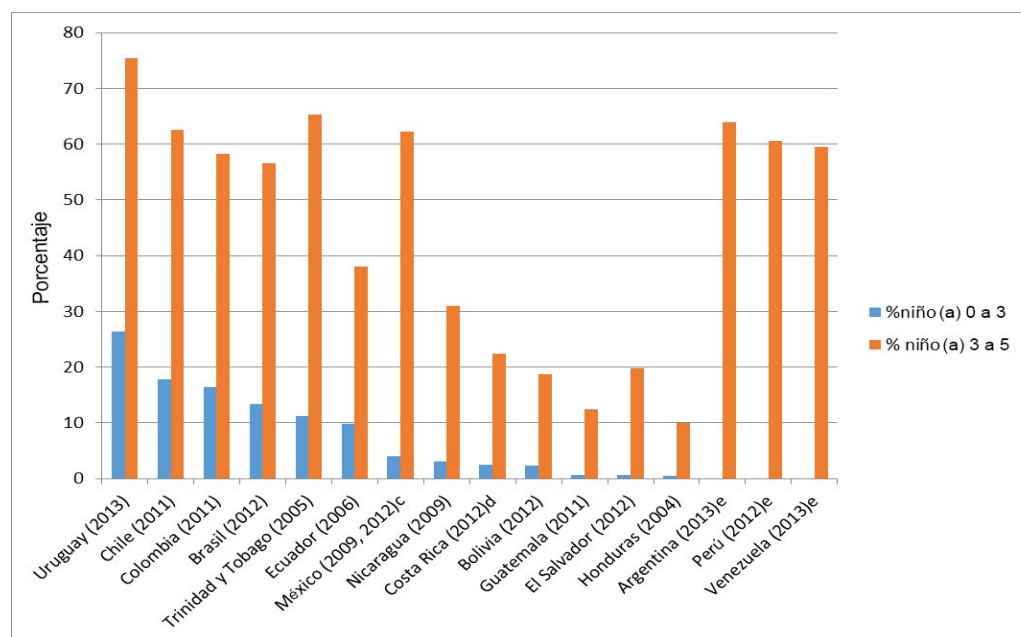
En la gráfica 1 se muestra que la participación en programas de cuidado y educación infantil en México, Argentina, Perú y Venezuela está entre las más altas de la región, apenas detrás de Uruguay y Chile.

Frecuencia e intensidad de la asistencia a programas de cuidado infantil

La información que ofrecen las encuestas sobre la frecuencia e intensidad de asistencia a instituciones y programas de cuidado infantil es sumamente limitada. Únicamente cuatro de las encuestas (*ENESS* 2009 en México, *ECV* 2006 en

⁵ *CEN-CINAI* es una institución pública cuyo objetivo principal es el de mejorar la nutrición de madres e hijos y el desarrollo de los niños, mediante la provisión de cuidado infantil a población en situación de pobreza o riesgo [<http://www.cencinai.org/>].

Gráfica 1. Tasa de participación en programas de cuidado y educación infantil por edad



Fuente: Estimaciones propias basadas en las encuestas de hogares descritas en el cuadro 1.

Notas:

- El número entre paréntesis denota el año de edición de la encuesta correspondiente.
- El rango de edad entre 0 y 3 incluye a niñas y niños desde el nacimiento y antes de cumplir los 3 años; el rango de edad entre los 3 y los 5 abarca a niñas y niños que ya cumplieron 3 y que no han cumplido aún 5 años.
- Las estimaciones para México se basan en datos de la *ENESS* 2009 para el rango 0 a 3 y en la *ENIGH* para el rango 3 a 5.
- Estimaciones para el rango de 0 a 3 en Costa Rica se basan en la pregunta del cuestionario sobre si han recibido beneficios del programa público de cuidado infantil *CEN-CINAI*.
- No existe información en las encuestas para el rango de edad entre 0 y 3 en Argentina, Perú y Venezuela.

Ecuador, Encovi 2004 en Honduras y ECH 2013 en Uruguay) incluyen preguntas sobre los días y horarios en los que los usuarios suelen asistir a esos programas. Los datos que se derivan no son comparables dadas las diferencias en la estructura y aproximación de los cuestionarios, sin embargo, algunos ejemplos ilustran el panorama de asistencia en estos países. En Honduras, los datos indican que los servicios de cuidado infantil se usan, en promedio, 3.6 horas al día. En Ecuador, los niños y las niñas que asisten a un centro de cuidado, en promedio, asisten 3.5 días por semana por 4.9 horas al día. En Uruguay, la asistencia promedio es de 4.7 días por semana por 4.6 horas al día. Finalmente, en México, la información indica que las hijas y los hijos de madres que trabajan y que usan guarderías o estancias infantiles, típicamente entran a las nueve de la mañana y usan los servicios por siete horas al día, de lunes a viernes.

Tipos de instituciones y programas

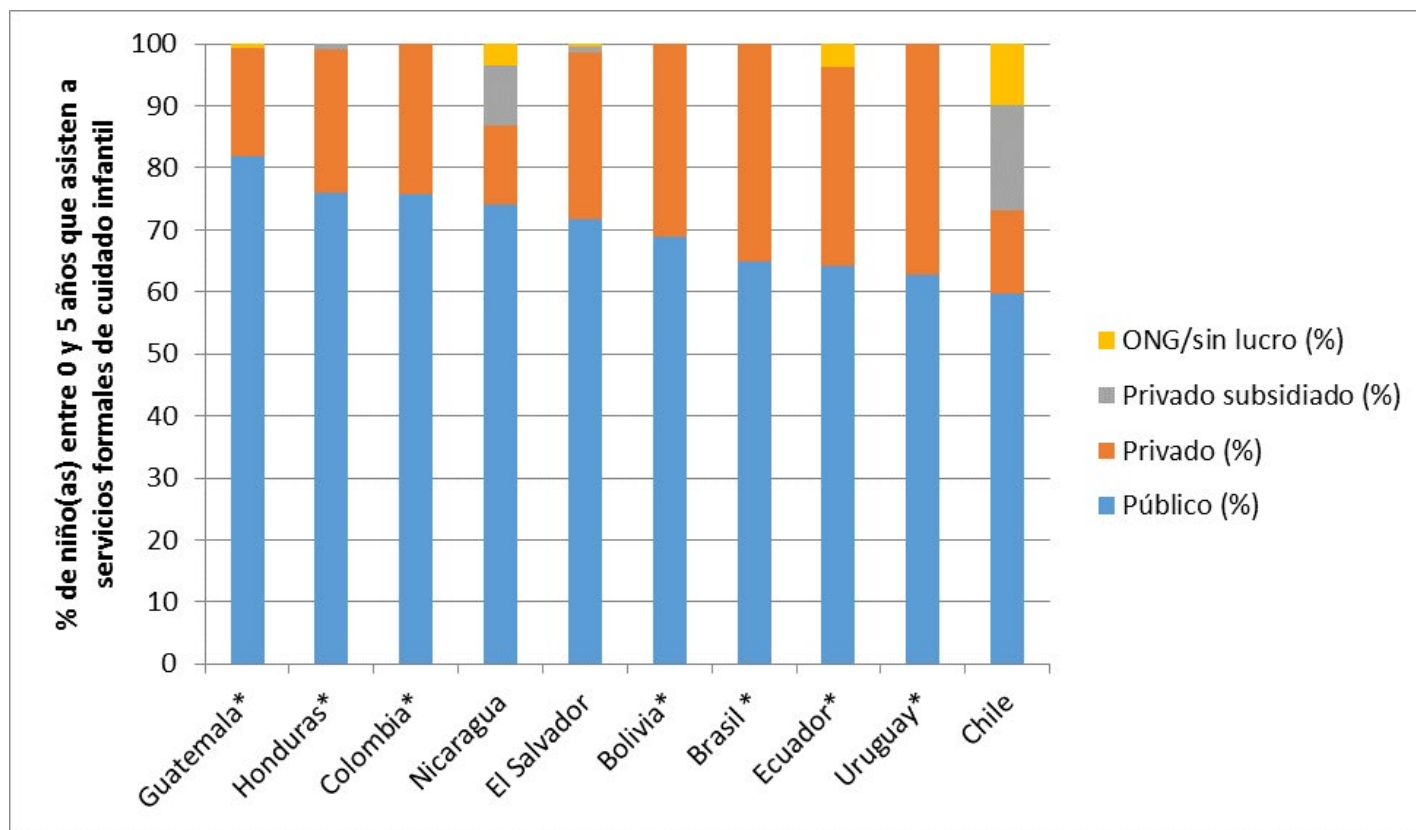
Las instituciones y programas de cuidado y educación infantil se pueden clasificar en cuatro categorías según su modo de financiamiento: públicos, privados, privados subsidiados y sin fines de lucro (que incluye Organización no gubernamental [ONG], fundaciones y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil). Las encuestas en Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay preguntan directamente por la asistencia a programas e instituciones específicas por su nombre. En el cuadro 4 se muestra cómo se categorizaron dichos programas, mientras que en la gráfica 2 se observa que la mayoría de los que asisten están en programas de tipo público.

Cuadro 4. Clasificación de instituciones y programas de cuidado infantil según su financiamiento

País	Público	Privado	Privado subsidiado	Sin fin de lucro
Chile	JUNJI			Integra
Colombia	Hogares comunitarios, ICBF institucional	Privado		
Ecuador	MBS/Ori			
El Salvador			CDI	
Guatemala	Pronade/Escuelas Unitarias			Cooperativas
México (ENESS)	DIF		Sedesol, IMSS, ISSSTE	
Uruguay	CAIF			

Fuente: Análisis de los autores.

Gráfica 2. Asistencia a programas de cuidado infantil por tipo de institución



Fuente: Estimaciones propias basadas en las encuestas de hogares descritas en el cuadro 1.

* Indica que en esa encuesta no se consideran como opciones de respuesta las categorías ONG/sin lucro y/o privado subsidiado.

Razones detrás de la decisión de usar o no centros de cuidado infantil

La mitad de las encuestas usadas para el análisis incluyen información sobre los factores que las familias reportan como las razones que han motivado su decisión de emplear centros de cuidado o educación para sus hijas e hijos entre 0 y 5 años. Los cuestionarios tienen diferencias importantes especialmente en el tipo de opciones de respuesta. El cuadro 5 muestra las categorías en las que se pueden agrupar el tipo de respuestas posibles bajo un criterio de qué tan fácil se movilizarían al uso los hogares con niños y niñas pequeños ante una facilitación del acceso.

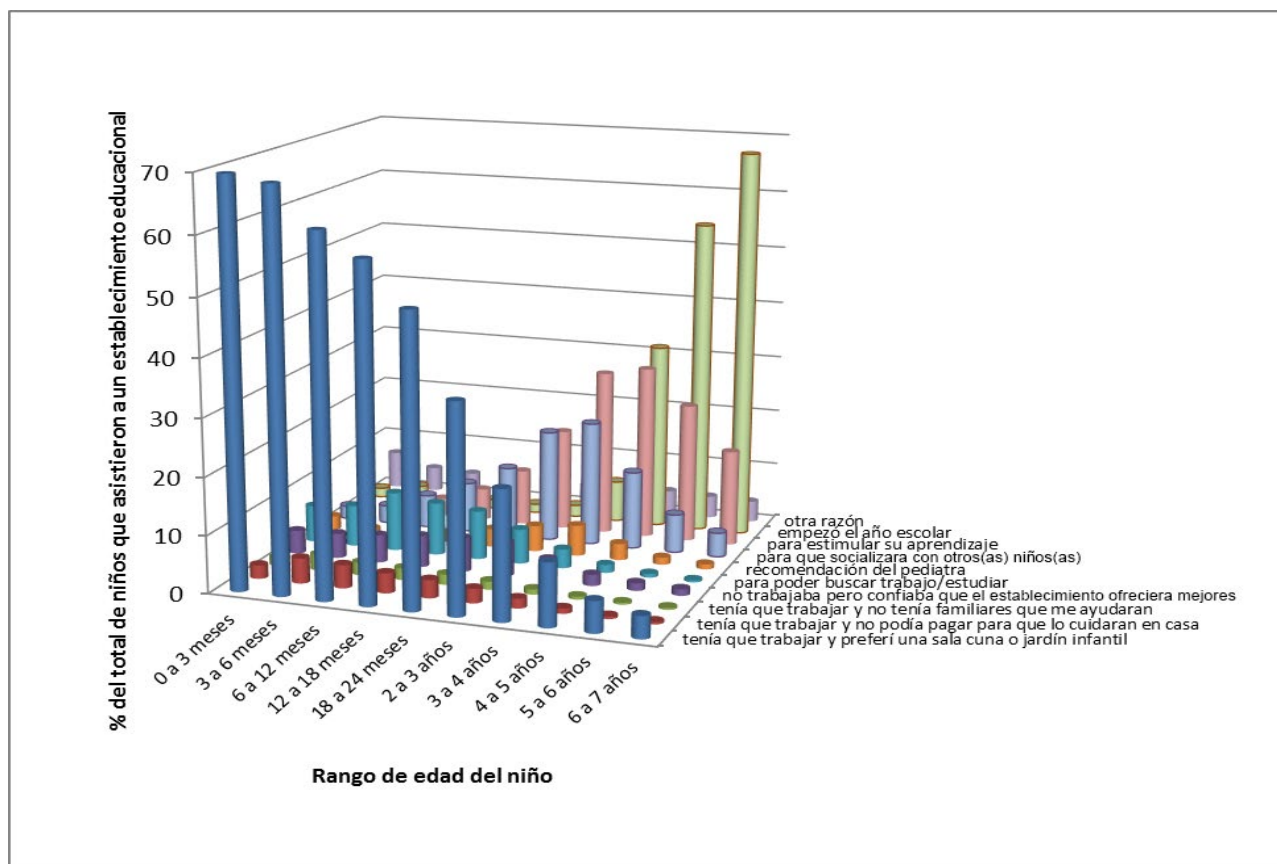
La ELPI en Chile es la única encuesta que además de tener la pregunta para los no usuarios, también incluye una pregunta sobre las razones por las que los usuarios de sala cuna, jardín de niños y preescolar han decidido que la niña o niño asista. La Gráfica 3 señala, de acuerdo con los datos de la ELPI en Chile, cómo las razones varían de forma importante según la edad. Un factor fuertemente correlacionado con la asistencia de niños y niñas menores de dos años es la condición laboral de la madre.

Cuadro 5. Razones reportadas por hogares que no usan centros de cuidado infantil para niños y niñas entre 0 y 5 años

Categorías	Grupos según las razones explícitas en el cuestionario	
Usuarios de otros arreglos de cuidado	No necesito el servicio porque prefiero pagarle a una tercera persona para que cuide a mi hijo/ No necesito el servicio porque un pariente cuida de mi hijo	Baja sensibilidad a cambios en la oferta
No usuarios por razones culturales/sistémicas	Mi esposo prefiere que el niño(a) no asista/ No necesito el servicio porque yo cuido a mi hijo en casa	
No usuarios debido a características del servicio		Alta sensibilidad a cambios en la oferta
Disponibilidad	No hay centros disponibles/ No hay lugares disponibles en el centro al que tengo acceso	
Precio	Necesito el servicio pero es muy caro/ No existe subsidio en el lugar al que tengo acceso	
Distancia	Necesito el servicio pero está muy lejos/ No hay transporte	
Horario	Necesito el servicio pero el horario es incompatible con mi horario de trabajo	
Edad	El niño no tiene la edad requerida	
Calidad	Necesito el servicio pero el centro no me ofrece la calidad que quiero/ No confío o no me gusta el centro/ El niño(a) se enferma si asiste /El niño(a) tiene problemas de salud	

Fuente: Análisis de los autores con base en las encuestas de hogar.

Gráfica 3. Razón principal por la que envió al niño al establecimiento educacional entre los [...]

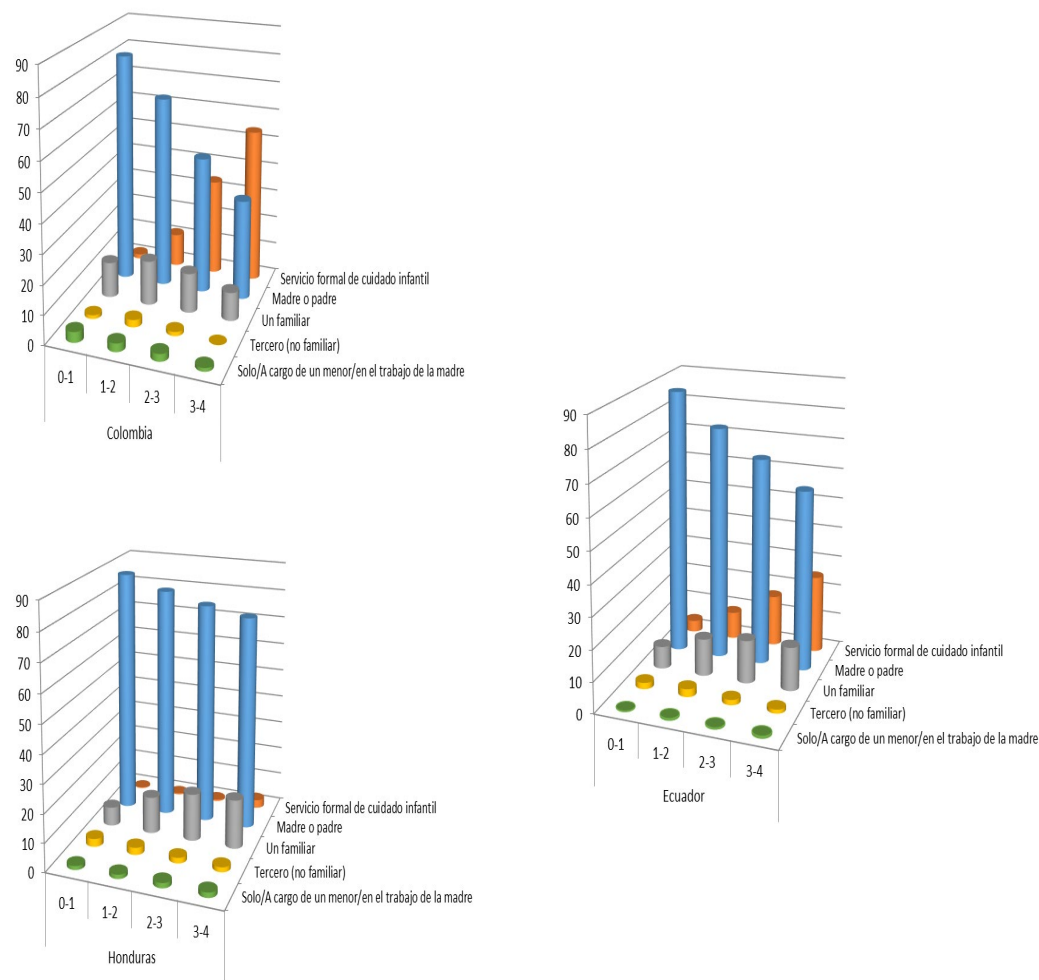


Fuente: Análisis de los autores basado en ELPI 2012.

Arreglos de cuidado infantil predominantes en la región

Las encuestas en Colombia, Guatemala, Honduras, Ecuador y México (ENESS) contienen información sobre quién es la persona que está a cargo o que pasa más tiempo durante los días de la semana con el niño o la niña. Debido a la construcción de las preguntas en las encuestas, la estimación de cuáles son los arreglos predominantes de cuidado infantil, sólo se puede obtener de forma comparable para Colombia, Ecuador y Honduras. La gráfica 4 indica el porcentaje de niños y niñas por rango de edad según el cuidador o arreglo de cuidado predominante. En los tres países, el arreglo más frecuente para todas las edades es bajo el cuidado de la madre (aunque la categoría incluye a padre y madre, en las encuestas que preguntan por separado queda claro que el cuidado a cargo del padre es muy poco frecuente). En Colombia y Ecuador conforme la edad aumenta, la frecuencia de niños y niñas que se quedan con la madre disminuye de manera importante, mientras que se incrementa el uso de servicios de cuidado infantil como arreglo principal. En el caso de Honduras, en la gráfica 4 se observa que, incluso para los niños y las niñas entre 3 y 4 años de edad, el uso de centros formales de cuidado y educación como forma principal de cuidado es infrecuente.

Gráfica 4.1. Principales arreglos para el cuidado infantil según la edad en Colombia, Ecuador y Honduras



Fuente: Elaboración de los autores basados en encuestas de hogares.

Diferencias en asistencia según características de los hogares

Las decisiones de implementación y expansión de programas de cuidado infantil deben considerar la demanda potencial por estos servicios y las características de los demandantes. En América Latina y en el mundo se reconoce que el cuidado y la estimulación en la primera infancia determina, en gran medida, los resultados que se pueden alcanzar como adultos. Por ello, la inversión en programas de atención en la primera infancia se contempla como un elemento crucial para expandir las oportunidades de la población vulnerable y reducir las inequidades. No obstante, llegar al objetivo final de disminuir las inequidades depende, fundamentalmente, de los patrones de uso de estos programas de cuidado infantil. Los datos de las encuestas de hogares muestran que, en la mayoría de los países con información disponible, los hogares de mayor ingreso con padres y madres con mayores niveles de educación y donde la madre trabaja, usan estos programas en mayor proporción. Lo anterior implica que los gobiernos que proveen o subsidian estos programas necesitan plantearse la manera en que deben incidir en la población que tienen como objetivo.

Asimismo, el uso diferenciado de guarderías y centros de cuidado infantil por nivel de ingreso y características socioeconómicas del hogar conlleva que la evaluación del impacto de estos programas podría estar sesgada puesto que los

contrafactuales estarían alterados si hay una asistencia selectiva (Ravallion, 2011; Heckman, Urzua y Vytlačil, 2006). El análisis de uso resulta, por lo tanto, fundamental para las decisiones de evaluación, expansión e implementación de políticas de cuidado infantil.

Tomando en cuenta las dificultades metodológicas que se describen en la siguiente sección, se construyeron para este estudio tres variables principales: deciles de ingreso, nivel de educación del jefe de hogar y de la madre, y condición de ocupación de la madre.

3. Advertencias metodológicas

Valores indefinidos y no respuestas

En algunas de las encuestas usadas para el análisis, la proporción de valores indefinidos o no respuestas es elevada. Esto sucede, principalmente, en las preguntas sobre el tipo de institución a la que se asiste, las razones por las cuales los no usuarios han decidido no asistir y el cuidador principal. Por ejemplo, en la ENES en México, sólo 15% de los que responden que sí asisten a un centro de cuidado infantil reporta valores definidos en la pregunta sobre cuál es el tipo de institución a la que acuden. Encuestas como la de Ecuador o El Salvador presentan niveles muy altos de valores indefinidos para las preguntas sobre las razones por las cuales los que reportan no usar centros de cuidado infantil han tomado esta decisión.

Identificación de las madres en el hogar

La mayoría de las encuestas incluyen una variable que permite identificar dentro de los integrantes del hogar a la madre de cada niño o niña.⁶ Sin embargo, en algunas encuestas, solamente es posible ubicar a cada integrante del hogar de acuerdo con su relación con el jefe o jefa de hogar. En el caso de las encuestas en El Salvador, Chile (CASEN) y Nicaragua, éstas abarcaron para el análisis de uso según las características de la madre, únicamente a aquellos niños y niñas que son hijos del jefe o la jefa de hogar, de manera que se pudiera reconocer que la jefa de hogar o la esposa (pareja) del jefe de hogar es la madre. Claramente esta decisión restringe la muestra puesto que en promedio 32% de los niños y las niñas que tienen un parentesco diferente que el de hijos del jefe o la jefa de hogar no se están incluyendo en el análisis debido a que es imposible identificar quién dentro del hogar es su madre. En su mayoría, se trata de niños y niñas en hogares que declaran al abuelo o la abuela como jefe de hogar.

La ENES en México plantea un problema aún mayor debido a que, además de no tener una variable que posibilite identificar a la madre de familia, por el diseño de las preguntas esta encuesta ofrece únicamente información para niños y

⁶ El cuadro 1 muestra en el último renglón las encuestas que contienen un identificador para la madre de cada niño o niña en el hogar.

niñas cuya madre trabaja (la pregunta explícita del módulo en la encuesta es: ¿con quién permanece el niño(a) mientras su madre trabaja?). Por lo tanto, en el caso de esta encuesta resulta imposible desagregar por características de la madre.

Mateo y Rodríguez Chamussy (2015) incluyen una propuesta de módulo sobre cuidado infantil, el cual está diseñado tomando en cuenta el contexto, las características y los objetivos de las encuestas de hogares existentes y que representa una alternativa para obtener estimaciones comparables entre países y regiones superando los problemas metodológicos aquí descritos.

Conclusiones

A partir de la información disponible en encuestas de hogares, este estudio presenta estimaciones sobre la proporción de uso de servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe.

Los resultados señalan que la asistencia a centros formales de cuidado y educación es baja en comparación con países en otras regiones y de la OCDE, especialmente para los niños y las niñas más pequeños. Además, la proporción de niños y niñas que asisten a estos centros de cuidado infantil es mayor entre los hogares más aventajados económicamente y entre aquellos hogares donde los padres tienen niveles educativos más altos.

La estimación del uso de los servicios formales de cuidado para los niños y las niñas menores de cinco años es útil para evaluar la importancia y el alcance de las políticas de provisión y subsidio público en esta materia. Por supuesto, las medidas de uso por sí solas no responden si los programas existentes en cada país están cortos en su oferta o, si por el contrario, carecen de demanda. La proporción de uso que las estimaciones de este estudio reflejan es el resultado de una combinación de factores que influyen la demanda y

la oferta de servicios educativos y de cuidado en cada país; por ejemplo, factores como las oportunidades y calidad del empleo para hombres y mujeres, las licencias de maternidad y paternidad, la edad obligatoria para asistir a la escuela, la disponibilidad de opciones en el hogar para el cuidado de los menores (abuelos, familiares) y las características de servicio y calidad de los servicios formales de cuidado infantil existentes se combinan y determinan las decisiones de los padres para el cuidado de sus hijas e hijos.

Este estudio pretende responder a la pregunta sobre la magnitud y las características del uso de servicios formales y de los arreglos informales de cuidado infantil. Asimismo, tiene el objetivo de contribuir como punto de partida para un diagnóstico consistente sobre la existencia y calidad de la información que permite la caracterización de las alternativas y decisiones para el cuidado de las niñas y los niños en la región.

Referencias bibliográficas

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)** (2011). *Encuesta de la Calidad de Vida, 2011*. Recuperado de: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/MICRODATOS#_r=&collection=&country=&dtype=&from=2010&page=2&ps=&sk=&sort_by=titl&sort_order=&to=2014&topic=&view=s&vk=
- . (2013). *Encuesta de la Calidad de Vida*. Recuperado de: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/MICRODATOS#_r=&collection=&country=&dtype=&from=2010&page=2&ps=&sk=&sort_by=titl&sort_order=&to=2014&topic=&view=s&vk=
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** (2014). *Bases armonizadas de las encuestas de hogares*.
- Heckman, J. J., Urzua, S. y Vytlacil, E.** (2006). "Understanding Instrumental Variables in Models with Essential Heterogeneity". *The Review of Economics and Statistics*, 37(2), pp. 389-431.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**. *Encuesta Nacional sobre Empleo y Seguridad Social (ENESS)* (2009). Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/eness/eness2009/default.aspx>
- Mateo, M. y Rodríguez Chamussy, L.** (2015). "Who Cares about Childcare? Estimations of Childcare Use in Latin America and the Caribbean". Inter-American Development Bank. Technical Note. Forthcoming.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)** (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>
- Ravallion, M.** (2011). "On the Implications of Essential Heterogeneity for Estimating Causal Impacts Using Social Experiments". World Bank Policy Research Working Paper Núm. 5804.