

Políticas para las familias en América Latina: Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia

Cecilia Rossel *

Julio 2013

* Profesora Asociada en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay. Consultora para United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA). La autora agradece los comentarios de Renata Kaczmarek (Focal Point on the Family, UN-DESA), así como los de María Nieves Rico, Carlos Maldonado y Heidi Ullman, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los contenidos del documento, sin embargo, son de entera responsabilidad de la autora y no necesariamente reflejan la opinión de las personas e instituciones mencionadas.

Note

This paper has been issued without formal editing.

The views expressed in the present publication are those of the author and do not imply the expression of any opinion on the part of the Secretariat of the United Nations, particularly concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The assignment of countries or areas to specific groupings is for analytical convenience and does not imply any assumption regarding political or other affiliation of countries or territories by the United Nations. The designations “developed” and “developing” are intended for statistical and analytical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development

Indice

Indice	2
Executive summary.....	3
1. Introducción y objetivos	9
2. Políticas públicas hacia las familias: concepto y referencias analíticas	9
3. La situación de las familias en América Latina	16
4. Políticas orientadas a las familias en América Latina	18
a. Protección social y políticas para las familias: tendencias recientes	18
b. Políticas de reducción de pobreza	20
Transferencias monetarias para la reducción de pobreza.....	20
Impactos, logros y desafíos.....	23
Desempeño de programas específicos.....	25
Especificidades para zonas rurales y con población indígena.....	26
Desafíos para el diseño y la implementación y efectos no previstos	27
Viabilidad de expansión de las transferencias.....	30
Transferencias y acceso a servicios básicos.....	31
c. Políticas de conciliación entre trabajo y familia.....	31
Licencias por maternidad	32
Licencias por paternidad.....	33
Licencias parentales.....	34
Arreglos laborales flexibles y otras medidas para la conciliación	35
Servicios de cuidado y educación preescolar	36
Modelos y formatos.....	37
Viabilidad de expansión de servicios de cuidado	40
Impactos, logros y desafíos.....	40
Extensión de jornada escolar	41
Impactos, logros y desafíos.....	42
5. Conclusiones: desafíos y recomendaciones para las políticas.....	43
Bibliografía	49
ANEXO	57

Family policies in Latin America: A panorama of anti-poverty and work-family balance policies

Executive summary

The experience of Latin American countries in the implementation of family policies is relatively recent. Compared to what has been achieved by most OECD countries in more than thirty years of designing, trying and evaluating policy instruments for families with children, the region is far behind. However, in recent years Latin America has been carrying out significant changes in the field of family policies. Also, academic research and public debate on policies for reducing poverty among families with children and for improving the balance between work and family is becoming stronger.

This paper systematizes the most salient aspects of the situation of Latin American and the Caribbean countries regarding family policies, with a clear purpose of contributing to a better understanding of what has been achieved in the last decade and, most importantly, what are the main challenges the region is facing. More specifically, the paper analyzes the main advances and limitations Latin America presents on the implementation of family-oriented anti-poverty transfers including a detailed revision of the main results obtained so far. At the same time, it explores the situation of Latin American countries regarding policies that seek to improve the balance between work and family.

Latin American families: main transformations and risks

A key element in the analysis of the development and achievements of any social policy is the need to be aware of its responsiveness to the social risks that are present in the society in which it is being developed. In other words, it doesn't really matter if a country is carrying out a very expensive policy emulating what has been done in most developed countries, if the policy doesn't contribute to solve any of the main social problems that are present in the country. The consideration of the structure of social risks, its evolution and main transformations trends is almost as necessary as exploring the details of the policies that are being implemented.

Luckily, a variety of researchers and organizations -such as Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) - have been studying the social panorama of the region for the past thirty years, and have built a clear image of the situation of families with children. This image contains some of the elements below.

First, the basis for old definitions of the family have changed. The combined effects of the first and second demographic transition, associated with several cultural changes, have contributed to a profound modification in the structure of families. In the last decades, most Latin American countries have experienced a decrease in mortality and fertility rates, as well as an increase in life expectancy (CEPAL, 2008). This transformations led to a process of aging and a progressive change in the age structure of our societies, which will imply that, by 2040, the elderly will be more numerous than children and adolescents for the first time in history (CEPAL, 2012a). At the same time, households are becoming smaller (CEPAL, 2005).

Second, the transformation in the divorce and nuptial patterns (with an increase of people living together without being married and a decrease in formal family arrangements) translates directly into changes in the "shape" of families (Serrano, 2007; Arriagada, 2004;

Rico & Maldonado, 2011). This phenomenon is observable in the increase, in the last two decades, of single-parent families as well as assembled ones (Rico & Maldonado, 2011).

Third, there has been a massive incorporation of women into the labor market. Between 1990 and 2009, the labor participation rate of women between 24 and 54 years old went from 48% to 66%. As a result, even though it is still far from disappearing, the gap that has historically separated men from women has reduced significantly (CEPAL, 2012b).

The traditional model of distributing paid and unpaid work between the sexes is transforming, and this change is occurring with several problems. Perhaps the most evident one is the “care crisis” the region is going through, because of the pressure that is being experienced by families –and particularly by women- when they still have to respond to children and other dependents’ demands for care and, at the same time, want to be able to work outside their homes (CEPAL, 2010a; Rico, 2011a). In fact, the main patterns of the distribution of unpaid work between men and women haven’t changed, and what has happened instead is that the latter have added paid working hours to their everyday activity –including care-, while the former haven’t really assumed more responsibilities in the domestic sphere (CEPAL, 2010b; CEPAL, 2010a). This is especially true in low socio-economic sectors. It is clear, hence, that Latin America’s main social inequalities are closely related to inequalities in the provision or access to care options for families and their expected effects on women’s employment. This is reflected in the stratified way that unemployment, informal employment and inactivity relate, among poorer women, with the presence of young children in the family (CEPAL, 2012 b y c).

Fourth, there are a few “old inequalities” that have been present in the region for a long time and are now assuming a dangerous form. The most relevant example is the strong relationship between poverty and childhood, adolescence and youth: in Latin American, children today have a higher probability of being born in poor households than twenty years ago, even though recent results in poverty and indigence reduction are quite positive. The ‘age imbalance’ that social protection systems have in some Latin American countries is evident, and recent policies and achievements in key social indicators haven’t changed that bias (Rossel, 2013). As a result, families with children – and among the, single-parent families led by women- seem to be more associated with poverty and vulnerability (Arriagada, 1998; CEPAL, 2010a).

Family policies in Latin America: recent efforts and main challenges

Cash Transfers for reducing families’ poverty

In the last decades, Latin America has witnessed the development of a great variety of cash transfer programmes for poverty reduction, that basically give money to vulnerable or poor population, upon the fulfillment of several conditions. (Cecchini & Madariaga, 2011). Since the implementation of the first programmes – Progresas, in Mexico (today Oportunidades) and Bolsa Familia in Brazil – in the mid nineties and early 2000s, almost every country in the region has developed cash transfers policies for poor families (Cecchini & Martinez, 2011). Today, there are 25 programmes in 20 countries, covering approximately 20% of the population and representing an investment of around 0.36% of the GDP. In general, these programmes establish more or less explicit criteria for orientating their action to families with children and adolescents and not to individuals (Mokomane, 2012), and focus on extreme poverty, particularly in most of the programmes, in rural areas. In fact, the presence of children in the household is taken as a requirement for targeting in all programmes analyzed in this document. A distinctive feature of Latin American cash transfers programmes for poor families is the introduction of conditionalities. In general, programmes establish two basic conditional criteria:

enrollment or attendance of children to educational institutions, and regular medical care (this includes, when covered, pregnant women).

The systematization presented in this paper confirms that the financial effort with cash transfers policies is paying off. It seems clear that the transfer programmes have helped to sustain consumption in the poorest households and significant impacts of transfer programmes on poverty, especially extreme poverty and in rural areas have been identified. Also, a large number of evaluations show positive impacts on educational variables (such as school attendance, transition between primary and secondary education, behavior problems, achievement and cognition). In the health dimension, the evidence gathered indicates positive impacts of some programmes on health outcomes, for instance the hemoglobin levels of children, child mortality and nutrition and psychomotor development, as well as the use of contraceptives and prenatal care and preventive gynecological care in young women. Studies have also found positive effects on the consumption of nutritious food, dietary diversification and participation of women in the labor market.

Beyond the impacts observed, evaluations have also shown limitations and challenges related to design and implementation processes. For example, it is clear that territorial and geographical distances-plus-accessibility difficulties, as well as poor infrastructure have hampered the access of beneficiaries to social services. At the same time, there is a big question posed on the capacity of these programmes to generate a transformation in job placement and employment of beneficiaries. Although the evidence doesn't reflect the existence of disincentives to employment, it has been argued that there is a "vicious circle" between transfers and informality, as they would encourage the search for work in the informal sector. In contrast, it is noted that the amounts of the transfers are very limited and do not seem to be sufficient to stop families to look for jobs or create dependency. In any case, there is a need for more systematic and long term evidence on the effects of transfers in this area.

Another area of discussion is associated with the gender biases that may be behind the programs, mainly by placing the responsibility for compliance with conditionalities, attendance to program activities, and procedures for receiving money on women and mothers. There is also an important challenge regarding the rules for discontinuing of the programmes and the effective implementation of these rules. Most of the programmes emphasize exit rules-as-punishment rather than graduation rules, that is, the possibility that families overcome the situation they are in and no longer are eligible for receiving the transfer. This is an important weakness in most programmes.

Finally, the institutional aspect of cash transfer programmes is also being debated. In many countries, these programmes are installed within the Ministries of Social Development and, in several cases, have become part of the basic social protection policies. But in other cases, transfer programs are isolated from the main social policy institutions and have contributed to their fragmentation, by bypassing them or functioning disjointed from them. This logic -derived in part from the fact that in many cases transfer programmes arise as emergency solutions or pilot initiatives funded by international agencies- has weakened the possibility of moving towards more sustainable programmes and more consolidated social policy institutions.

There is a wide space for improvement in the implementation of transfer programmes, through (i) advancing in infrastructure extension and provision of basic social services (health, education, care), as well as basic services associated with access and effective use of the above (transport, sanitation), especially in rural and less populated areas (ii) making a serious commitment and sustainable improvements in the quality of social

services (iii) improving the coordination between services instead of transferring to beneficiaries the costs of non-dialogue between institutions, (iv) strengthening -and in some cases modifying- the institutional anchoring of transfer programmes, so they can be incorporated into the national social protection matrixes instead of being temporary solutions to emergency situations (v) creating mechanisms to ensure financial sustainability for transfers programmes in the medium and long term. Estimates of additional costs that would involve the expansion of these transfers to all vulnerable population and eventually making them universal and accessible to all households with children and adolescents, regardless of their socioeconomic level, indicate that the efforts that most Latin American governments should make is within reasonable margins.

From a more general perspective, the experience of these years reveals aspects that require deeper debates and possibly significant changes in programmes' designs. An good example is the automatic incorporation of conditionalities, without proper sizing of the costs that they could transfer to beneficiaries, and particularly, the gender biases associated with assigning mothers as recipients of transfers and making them responsible for the compliance with conditionalities, even if this option has allowed them to have greater economic autonomy.

Work-family balance policies

Work-family balance policies are relatively new in the region, although in many countries some of the instruments and policies that are included in this category have been around for a long time. This paper shows a roadmap with complex challenges pertaining to several categories of these policies and programmes.

Maternity leave

Although the region shows advances in the adoption of legislation on maternity leave in accordance with international standards, there are still several countries where legislation provide leave periods that are below the 14 weeks recommended by the International Labour Organization (ILO). As important as modifying this deficit is to recognize that, today, maternity leave legislation covers a minor portion of Latin American workers, usually those with formal jobs (not surprisingly, benefiting those that have greater resources, more education and the most opportunities). This situation makes it necessary to expand the coverage for including currently excluded sectors (such as workers in small and medium enterprises (SMEs), small business owners, domestic service workers, non-typical forms of work and temporary workers) and review the limits that are set for obtaining rights for leave benefits, including consideration of intermittent contributions and the ability to access these benefits even if not working at the time of the birth, as Chile has done recently. Another point that this study shows is the strong difference in the criteria applied to workers in the public or the private sector. The biases that discriminate against the latter should be reduced, expanding benefits to unify fair criteria for work-family balance, with similar rights, in both sectors. Finally, legislation should incorporate flexible designs for mothers' returning to work after maternity leave. International evidence suggests that the return is not easy, but the experience can be simplified and made more harmonious if employers are prepared for it. In particular, it is necessary to improve legislation on breastfeeding, extending its length and including sectors that are currently excluded.

Paternity and parental leave

Latin America has a long way to go regarding paternity and parental leaves. The duration of paternity leaves is still far from international standards and must be extended to

guarantee the right of fathers to be present and contribute to the care of their children in the immediate postpartum period. This implies the revision of legislation for including sectors that currently don't have access to the benefit and also unify disparities between private and public workers. Notwithstanding this, the agenda for the introduction of parental leave in Latin America has not yet been covered and there is ample scope for progress. It is important to recognize the vast international experience in the field, not only in terms of designs and models, but also in terms of results achieved, particularly regarding men taking advantage of the benefit. Incorporating a male quota can be a good way for adopting strategies that have proved effective in the redistribution of care work between men and women, in contrast to systems that consider both spouses as holders of the benefit, leaving the decision of who takes the benefit to each household.

Flexible working arrangements

This paper shows that flexible working arrangements are still largely unexplored in Latin American countries, but also warns of the risks of introducing more flexible policies in a region where a majority of workers are in very precarious situations. These risks should not, however, inhibit the necessary progress towards more and better regulation of workers' rights to working arrangements that are more compatible with the needs of caring for their children. There is a need for establishing criteria for the development of initiatives on flexible arrangements by promoting business and offering services related to the workplace, especially kindergartens and other external child care services. These initiatives, of course, can not assume that only women need these benefits, but instead, should equally emphasize fathers' rights and responsibilities.

External child care services and school time extension

Although the region has made progress in expanding the coverage of care services, the analysis presented in this paper shows that it is still far from reaching the minimum necessary for all families with children who wish to use this option. Latin American countries need to expand infrastructure and availability of places in child care services and day care. In order to meet this expansion and set quality standards, there is also a need for investment in training for specialized personnel. Also, the experience in extending school day time in primary and secondary schools is limited but very positive. Creating policies that strengthen this option is key both to reduce inequalities in childhood and to improve work-family balance.

Final remarks

It is important to note that even though the "road map" on transfers and work-family policies presented above is quite clear, it would be a mistake to assume that the answer to the region's main social problems depends basically on these policies or, in other words, that these policies are the most relevant responses Latin American countries could give to solve its main social problems. Family policies are - and will remain - insufficient if deep changes to reduce the very sources of social inequality are not introduced. These root causes of insufficient progress in social development have been established by ECLAC for several years now, namely: the region's productive heterogeneity and its linear translation to labor markets (ECLAC, 2012b). In fact, Latin American social inequality is the product of a combination of production and labor inequalities, which social protection eventually reduces, reinforces or modifies (ECLAC, 2012b). And the fact is that the region's social protection systems have limited fiscal capacity and, at the same time, several difficulties to launch and implement appropriate policies. Also, they are not necessarily meeting current risks of today's families but, instead, usually keep offering policies for the risks Latin

American families had four decades ago (ECLAC, 2012c). In short, "the task of reducing inequality can not be merely assumed by social protection" (ECLAC, 2012c: 152), and of course, transfer programmes and work-family balance policies cannot be the only responsible efforts for achieving that goal. Any bet that way, it seems obvious, is doomed to failure.

1. Introducción y objetivos

La preocupación por conceptualizar y analizar en conjunto los logros en las políticas orientadas hacia las familias no es nueva para América Latina. Aunque con un debate más reciente y con avances más lentos que los países desarrollados, hace ya varios años que la reflexión sobre políticas de familia está en la agenda regional. Las últimas décadas han sido testigos de cierto avance en las investigaciones y el debate público en la materia. También se registran, aunque en forma menos evidente y más débil, algunos avances en las políticas de muchos países latinoamericanos.

Este documento tiene por objetivo sistematizar los rasgos más salientes de este escenario, con el fin de contribuir a la reflexión sobre logros y desafíos de las políticas para las familias en América Latina, profundizando en lo ocurrido en la última década, a partir de dos ejes: (i) las políticas para la reducción de pobreza en las familias, que incluyen básicamente programas de transferencias y (ii) las políticas que operan en la conciliación trabajo-familia y en la redistribución de los costos del cuidado; incluyendo básicamente sistemas de licencias y servicios de cuidado y educación, así como la promoción de arreglos laborales flexibles.

El documento busca sistematizar información ya existente para contribuir a la discusión informada sobre políticas orientadas a las familias en América Latina, los principales logros alcanzados y los principales desafíos que enfrentan. Asimismo, pretende dar cuenta de los más importantes avances teóricos y empíricos en la reflexión sobre políticas públicas orientadas a las familias, a partir de una revisión exhaustiva de la literatura generada en la última década.

En una primera sección se describe brevemente el origen conceptual de las políticas familia y se presentan los principales logros que se observan en los países desarrollados. Las siguientes dos secciones – que constituyen el núcleo central del trabajo- abordan la situación de los países latinoamericanos, tanto desde el diagnóstico de la situación de las familias como desde el panorama de las políticas implementadas. La última sección sintetiza elementos para el debate e insumos para la discusión de políticas.

2. Políticas públicas hacia las familias: concepto y referencias analíticas

La categorización de políticas “hacia las familias” surgió como una forma de agrupar las políticas y programas impulsados por los gobiernos para proveer bienestar e impactar –de múltiples formas- en la situación de las familias con niños y adolescentes, incluyendo todas las acciones que tienen consecuencias directas o indirectas –buscadas o no- sobre esta población¹ (Kamerman & Kahn, 1978). El enfoque surge con la preocupación por entender el espacio que empezaban a ocupar ciertas políticas en algunos países desarrollados que, por distintas vías, buscaba apoyar a las familias con hijos o tenían efectos sobre la situación de estas.

Es indudable que toda política orientada a las familias tiene definiciones – explícitas o no- que derivan en objetivos o logros buscados, y también es evidente que toda política parte – consciente o inconscientemente- de ciertos valores en relación a la vida familiar. Y aunque

¹ Para una revisión de los orígenes del concepto de “política de familia” y las distintas vertientes de la literatura presentes en su construcción, ver Zollinger, 1979.

pueden no estar articulados, siempre buscan incidir en la estructuración de relaciones privadas de construcción de las familias, y más específicamente en los roles conyugales y en la maternidad y paternidad (Lewis, 1992).

Así, desde una perspectiva más general, se trata de políticas o instrumentos desarrollados por organismos públicos, que buscan reemplazar algunas de las funciones sociales que se desarrollan a través de las familias, es decir, *desfamiliarizan* – en términos de Esping-Andersen- el acceso al bienestar para las familias con niños. Al mismo tiempo, son políticas que buscan *desmercantilizar* o desvincular el acceso al bienestar de las familias con niños de su posición en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1999).

Recuadro 1. Políticas hacia las familias en el mundo desarrollado: evolución conceptual y algunos debates recientes

La evolución de las políticas de familia

En general, los estudios iniciales que se centraron en el análisis de las políticas para las familias reflexionaban sobre: (i) normativa y leyes sobre familia, (ii) política impositiva, (iii) transferencias monetarias y (iv) políticas de vivienda. Con el tiempo, el núcleo inicial de políticas que se consideraban dentro de este grupo comenzó a ampliarse, incluyendo también (i) políticas de licencias laborales asociadas al nacimiento o tenencia de hijos pequeños, (ii) servicios de cuidado infantil (iii) otros beneficios monetarios.

Esta ampliación en el espectro de lo que se consideraba políticas de familia estuvo ligada a la expansión de la acción estatal que buscaba ir al encuentro de nuevas necesidades, derivadas principalmente de los profundos cambios que estaban teniendo lugar en el ámbito de las familias.

Algunos de estos cambios eran transformaciones demográficas de largo aliento –baja en la fecundidad y la mortalidad, aumento de la esperanza de vida- que estaban contribuyendo a cambiar el modelo de familia predominante. Otros estaban asociados a transformaciones culturales que tensaban, entre otras cosas, las representaciones sobre el rol de las mujeres en la sociedad, y los comportamientos en relación al matrimonio y el divorcio.

Y las respuestas a los nuevos riesgos y necesidades que se fueron configurando en las sociedades frente a ellos no fueron inmediatas ni unívocas². En efecto, en algunos países se avanzó rápidamente en políticas diseñadas para dar respuesta a estos desafíos. En otros, en contraste, las modificaciones a las políticas vigentes y la expansión de ciertos instrumentos para apoyar a las familias con hijos pequeños y, en especial, a las mujeres trabajadoras fueron menos claras.

Debates recientes

Varios debates que están teniendo lugar en los países desarrollados en torno a las políticas de familia, su vinculación con los sistemas de protección social y sus logros.

En primer lugar, la literatura abunda en la reflexión sobre a qué tipos de familias apoyan estas políticas. Los cambios en las estructuras y formas de las familias han interpelado y siguen interpelando la formulación de políticas, y no siempre los gobiernos han sido capaces de responder al desafío

² Esta evolución, en cualquier caso, no fue sencilla ni lineal. La complejidad del proceso de expansión de políticas hacia las familias y la identificación de ciertas acciones bajo esa etiqueta ha estado acompañada de importantes debates, algunos de los cuales siguen vigentes. La discusión está planteada no sólo en relación a cuál es el tipo de familia que se busca apoyar con estas políticas, sino a que, muchas veces, no es posible distinguir fácilmente si una política incide o no sobre las familias (Meil, 2006) o, más concretamente, las familias con hijos menores.

adecuadamente. Este es el caso, por ejemplo, de la incorporación de instrumentos destinados al apoyo de familias monoparentales y, en particular, con jefas mujeres (OECD, 2011a).

El segundo punto de debate está vinculado con el grado en que las políticas de familia contribuyen a cumplir los derechos de los niños y adolescentes y en qué medida favorecen, al mismo tiempo, la igualdad de género. En la medida en que las políticas de familia están fuertemente asociadas a los argumentos centrados en el bienestar infantil (Prentice, 2005), y en la importancia de la inversión social en la primera infancia, como apuesta fundamental para el desarrollo económico y social futuros, las consideraciones de género no siempre son evidentes. Pueden, de hecho, parecer contrapuestos e impulsar instrumentos distintos e incluso opuestos (Featherstone, 2006). Por ello, es importante señalar que el abordaje de las políticas de familia- donde el “maternalismo”, y la salud y desarrollo de los niños ha tenido un peso preponderante- (Prentice, 2005) no puede desconocer los impactos más profundos de la división sexual del trabajo, su correlato en cargas absolutamente desiguales del trabajo no remunerado y las inequidades que esto conlleva. Más aún, es importante reconocer que pensar los diseños de estas políticas desde miradas que “recortan” la perspectiva de género puede no sólo ser inocuo para esas inequidades, sino que incluso puede contribuir a profundizarlas (Featherstone, 2006).

En tercer lugar, el avance de las políticas de conciliación entre vida laboral y familiar (especialmente la expansión de servicios de cuidado y los arreglos laborales flexibles) han dejado en evidencia que, aunque fundamentales para redistribuir las cargas de cuidado, muchas veces las personas encuentran obstáculos importantes para hacer uso efectivo de las oportunidades que se les brindan. Aspectos como la ubicación geográfica los lugares de trabajo y los servicios de cuidado, así como los tiempos que se requieren para movilizarse en las ciudades y aprovechar las oportunidades han surgido como una dimensión relevante en los estudios sobre redistribución de las cargas de cuidado (Grieco, 2003; Hamilton, Jenkins, Hodgson, & Turner, 2005) pero todavía son escasamente contempladas en la agenda del balance entre trabajo y familia. Desde hace algunos años, sin embargo, las dificultades asociadas al acceso a los servicios empiezan a hacerse notar y son varios los países desarrollados que han impulsado políticas para evitar que el acceso se convierta en un obstáculo para el uso efectivo de los servicios y apropiación de las políticas por parte de la ciudadanía. En particular, las políticas³ implican la reorganización de los tiempos de trabajo y ocio desde la geografía urbana o, como más recientemente se ha denominado, la geografía del tiempo (Miralles-Guasch, 2006; Neutens, Delafontaine, & Schwanen, 2010). Así, por ejemplo, la expansión de las redes de transporte público, su flexibilización y readecuación a las dinámicas del cuidado infantil, la mejora en los tiempos de viaje y el aumento de la confiabilidad de los sistemas de transporte son algunas de las iniciativas que contribuyen a mejorar el acceso. En otro plano, las políticas que operan sobre la morfología horaria, rediseñando y coordinando los tiempos de apertura y cierre de ciertos servicios públicos apuntan a mejorar la posibilidad de uso de recursos en la ciudad (Bonfiglioli, 2008; Zajczyk & Mareggi, 2008). Esto ha sido particularmente importante en el caso de los servicios educativos y de cuidado infantil (Mareggi, 2002).

A los efectos de este documento, se considera como políticas hacia las familias aquellas orientadas a mejorar el acceso al bienestar de las familias con hijos menores de 18 años, buscando cubrir no solo la compensación por los costos adicionales de tener hijos a través de asignaciones monetarias o transferencias (Kamerma & Kahn, 1978; OECD, 2011a; Richardson & Bradshaw, 2012), sino también lograr un mayor balance entre vida laboral y familia o, en otros términos, entre las demandas del trabajo remunerado y el trabajo no remunerado⁴ (O’ Brien, 2012) (véase tabla 1 en el anexo).

Dentro del primer grupo de políticas se encuentran las transferencias y los beneficios tributarios. Las transferencias de ingresos a familias con hijos forman parte de las políticas

³ La literatura suele clasificar estas políticas como “*Urban time policies*” (Mareggi, 2002). Para una revisión de la experiencia internacional y su aplicación a América Latina, ver (Hernández & Rossel, 2013).

⁴ Aunque no se abordarán en este documento por motivos de extensión, se asume que, además de la intervención económica para compensar los costos de la crianza de los hijos y de la búsqueda por redistribuir socialmente la carga del cuidado, la normativa que regula los vínculos familiares –leyes de familia, por ejemplo- es también un componente relevante de las políticas de familia.

de bienestar de los países desarrollados desde hace mucho tiempo. Los modelos iniciales surgieron bajo la forma de asignaciones familiares que buscaban sostener el ingreso de las familias frente a los costos adicionales que imponía la tenencia de niños pequeños. Posteriormente, se fueron desarrollando instrumentos focalizados –que requieren demostración de medios- para familias pobres, incluyendo en algunos casos transferencias específicas para ciertos tipos de familias (monoparentales, desempleadas, por ejemplo) (Bradshaw & Finch, 2002; OECD, 2011a). Los modelos varían en términos del grado de universalidad alcanzado, generosidad y duración. Por su parte, los beneficios tributarios (“tax benefits”/“tax credits”) que han sido impulsados sobre todo en los países de matriz anglosajona (Richardson & Bradshaw, 2012) contemplan exoneraciones o devoluciones tributarias para familias con niños, en algunos casos focalizando en familias pobres.

En la actualidad, al menos 30 países de la OCDE tienen transferencias monetarias para la reducción de pobreza en familias con hijos y, de esos, 21 tienen alcance universal (Richardson & Bradshaw, 2012), mientras que los restantes tienen transferencias asociadas a bajos ingresos u otras variables vinculadas a las condiciones de vida. En varios casos, además, estas transferencias suelen combinarse con beneficios tributarios o “tax credits” para las familias con niños, un rubro en el que los países desarrollados vienen incrementando el gasto público en forma significativa (OECD, 2011a; Richardson & Bradshaw, 2012).

Las investigaciones que analizan el efecto de las transferencias a las familias sobre distintas variables de bienestar familiar e infantil indican resultados alentadores. Por ejemplo, un estudio que simula los niveles de pobreza infantil antes y después de las transferencias⁵ revela que en países como Austria, Islandia, Irlanda, Suecia, Finlandia, Noruega y Hungría las transferencias contribuyen a reducir la pobreza en 60% o más. O dicho de otra forma, si las transferencias no existieran en estos países la proporción de niños viviendo en hogares pobres sería un 60% más alta del nivel alcanzado habiendo transferencias (Richardson & Bradshaw, 2012). En otros países, como Grecia, España o Italia el efecto es significativamente menor, ubicándose por debajo del 30%, una diferencia que, en principio, parecería explicarse por el grado de desigualdad con que se distribuyen los ingresos laborales en cada país.

Otros estudios han dado un paso más en las especificaciones metodológicas, asumiendo que, como es razonable, las transferencias no impactan de la misma forma en todos los tipos de familias. En todos los países europeos considerados en una comparación de políticas y beneficios se encontró que la suma de un ingreso mínimo y transferencias en familias biparentales con un solo aportante de ingresos y dos niños era insuficiente para mantenerla por encima del umbral de pobreza (Van Mechelen, Marchal, Goedermé, Marx, & Cantillon, 2011). En los países más pobres de Europa, la sumatoria de ingreso más beneficios en familias con ingresos superiores al mínimo también es insuficiente para sacarlas de la pobreza (Van Mechelen et al., 2011)⁶.

⁵ Considerando en conjunto transferencias y beneficios tributarios

⁶ En simultáneo con los avances en las evaluaciones, la expansión de las transferencias y otros beneficios monetarios para las familias ha derivado en múltiples debates. Uno de ellos ha discutido la efectividad de las transferencias focalizadas sobre las familias pobres en comparación con los efectos logrados por políticas universales de transferencia. La evidencia sugiere que los sistemas de transferencias universales tienden a ser más efectivos para sacar a las familias de la pobreza, en contraste con los modelos focalizados, fuertemente criticados por los desincentivos que pueden generar en relación al mercado laboral, y los riesgos de estigmatización y dependencia (Richardson & Bradshaw, 2012). Aún no siendo tan generosas las transferencias universales, cuando se combinan con instrumentos focalizados pueden constituir un modo más efectivo de reducir pobreza a costos razonables (Matsaganis et al., 2004; Richardson & Bradshaw, 2012).

El segundo grupo de políticas incluye una variedad de instrumentos que, desde distintos espacios, buscan operar sobre la conciliación o, como se ha señalado recientemente, la corresponsabilidad (Monge, 2008; Aguirre, 2007) de la vida laboral y familiar. Algunas de estas políticas – como las licencias o las políticas de flexibilización temporal y espacial del trabajo- intervienen sobre las secuencias diarias y semanales que involucran las actividades productivas y reproductivas. Son, desde este punto de vista, “secuenciadoras” (Monge, 2008). Otras en cambio, como los servicios de cuidado externo, contribuyen a *desfamiliarizar* ciertas funciones, trasladándolas a servicios estatales o subvencionados por el estado, por lo que suele denominarseles “políticas derivativas” (Camacho & Martínez, 2005).

En relación a las licencias, existen tres tipos de mecanismos legales que permiten beneficios para personas ocupadas –en empleos formales- y con hijos pequeños (Bruning & Plantenga, 1999): licencias maternales –que establecen el derecho de las mujeres a no trabajar luego del parto y en general, en la etapa del término del embarazo⁷ -, licencias paternales – que establecen el derecho de los padres empleados a no trabajar en el día de parto y posteriores- y licencias parentales – diseñadas en principio como complementaria a las otras dos, que puede ser utilizada por cualquiera de los dos progenitores, generalmente por períodos más extensos y orientadas más claramente a resolver las necesidades de cuidado del niño en forma más prolongada- (Drew, 2005; OECD, 2012).

En el mundo desarrollado las licencias maternales están ampliamente extendidas, aunque las variaciones respecto al período de duración del beneficio son importantes⁸ (OECD, 2012), así como también en relación a la proporción del ingreso que reemplazan, la fuente del financiamiento del reemplazo salarial, el grado de universalidad previsto –es decir, a que colectivos de trabajadoras cubre a priori- y el proceso de reinserción en el empleo (OECD, 2012). Pero en tanto, más allá de los matices, la licencia maternal es un instrumento presente en prácticamente todos los casos, la tendencia de los países desarrollados en las últimas décadas ha sido la de impulsar otras licencias, sobre todo las licencias parentales, con el objetivo de apoyar a las familias en un período más extendido de tiempo que supera las demandas de cuidado que se concentran en el período inmediatamente posterior al parto⁹.

⁷ El derecho a la licencia por maternidad forma parte de la normativa internacional desde hace ya varias décadas y se encuentra reconocido por la OIT en distintos instrumentos (Convenio sobre la protección de la maternidad de 1919, Recomendación sobre Protección Maternal, de 1952; Convenio sobre la protección de la maternidad del 2000; Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 198).

⁸ Mientras algunos países cuentan hoy con normativas que ofrecen a las mujeres períodos que superan ampliamente las recomendaciones establecidas por la OIT (14 semanas), otros países, ofrecen licencias de duración máxima de 12 semanas. Un ejemplo en este último sentido y que destaca como un ejemplo paradigmático de debilidad de políticas en el campo de las licencias es el de Estados Unidos (Kammerman, 2000; Bradshaw & Finch, 2002).

⁹ En efecto, aunque mucho más recientes que las licencias por maternidad (alrededor de los 80s y 90s en Europa), las licencias parentales han entrado rápidamente a la agenda de las políticas de familia, tanto como instrumentos que pueden contribuir a mejorar la conciliación entre el empleo y el trabajo no remunerado, buscando mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral, como acciones orientadas a disminuir las desigualdades que surgen por la forma en que cada familia opera en el proceso de responder a las demandas de cuidado que imponen los niños. En la actualidad, 31 países de la OCDE tienen algún tipo de licencia parental (OECD, 2012), aunque con políticas que difieren significativamente en términos de período de duración y momento en que la licencia puede ser utilizada, titularidad (individual o familiar, es decir, uno de los progenitores o uno de ambos pueden usar el beneficio) (Bruning & Plantenga, 1999), transferibilidad del beneficio (Moss & O’ Brien, 2006), la flexibilidad y posibilidad de combinación con modalidades de empleo part-time (Ray, Gornick, & Schmitt, 2008) y el porcentaje del ingreso que es reemplazado. También los datos respecto a la cobertura y uso efectivo de las licencias parentales reflejan un panorama muy diverso (OECD, 2010a).

Recuadro 2. Políticas de conciliación entre trabajo y familia: resultados en países de la OCDE

Licencias

Dada la ya larga trayectoria del mundo desarrollado, existe mucha evidencia respecto a los resultados que estas políticas han alcanzado y sus efectos –previstos o no- sobre un conjunto amplio de variables¹⁰. En relación a las licencias por maternidad, distintas investigaciones han corroborado los efectos positivos que tienen sobre la salud materna, en la etapa de embarazo y las semanas inmediatamente posteriores al parto (Whitehouse, Hosking, & Baird, 2008), así como en la salud y el bienestar infantil (Galtry & Callister, 2005).

En el caso de las licencias parentales, en tanto sus diseños y formatos son muy variables, los resultados encontrados también parecen serlo. Por un lado, se ha confirmado el efecto positivo de las licencias sobre el retorno de las madres (y de los padres) al trabajo luego del nacimiento de sus hijos (Waldfogel, Higuchi, & Abe, 1998), incluyendo a los sectores de menores recursos (Spiess & Wrohlich, 2006), así como sobre la posibilidad de aumentar sus ingresos en el mediano y largo plazo (Datta Gupta & Smith, 2002).

En cambio, la evidencia respecto al impacto que las licencias parentales pueden tener sobre una posible redistribución de la carga de trabajo no remunerado entre hombres y mujeres es todavía débil (Bruning & Plantenga, 1999), aún cuando en algunos países se observan ciertos cambios alentadores respecto al involucramiento masculino en las tareas de cuidado infantil –no así en el trabajo doméstico mas rutinario- (Kitterød & Pettersen, 2006).

Arreglos laborales flexibles

Los beneficios de los arreglos laborales flexibles sobre la conciliación entre trabajo y familia han sido documentados en diversos estudios. Más allá de los impactos que estas medidas generan sobre las propias empresas – en términos de mayor productividad de sus empleados, menor ausentismo, mayor satisfacción con el trabajo, compromiso institucional- (O' Brien, 2012), los arreglos laborales flexibles contribuyen a reducir el estrés de los trabajadores, mejorar su salud mental y física y generar un mejor balance entre responsabilidades laborales y familiares (Glass & Finlay, 2002).

Servicios de cuidado infantil y extensión de jornada escolar

Por un lado, un gran número de estudios han mostrado los efectos del uso de los servicios de cuidado y la extensión de la jornada escolar en la participación laboral de las mujeres con hijos (Heckman, 1974; LeFebvre & Merrigan, 2005; Bennet, 2008), aun cuando los modelos de provisión asumidos – adecuación horaria y extensión de jornada- pueden incidir significativamente en el logro de más o menos efectos (Deutsch, 1998). Por otro, la evidencia es contundente respecto a los impactos positivos que la asistencia a servicios de cuidado puede tener sobre el bienestar y desarrollo infantil: la asistencia a servicios de cuidado aumenta el desarrollo neuronal (National Research Council and Institute of Medicine, 2000) y la capacidad cognitiva de los niños, contribuye a desarrollar sus habilidades no cognitivas (como integración, autorregulación) (Cunha, 2005) y su desempeño educativo posterior (Sylva, 2003; National Research Council and Institute of Medicine, 2000; National Institute for Early Education Research, 2006).

Sin perjuicio de lo anterior, parece claro que aspectos como la calidad con que se prestan los servicios no pueden constituir una pieza accesorio en la consideración de estos resultados. Numerosas investigaciones revelan que la calidad condiciona la relación causal entre cuidado externo y el desarrollo y bienestar infantil, o puesto en otros términos, indican que cuando los servicios no alcanzan los estándares de calidad los resultados son peores y los beneficios del cuidado externo – especialmente en niños menores de 2 años- menos evidentes. Distintos estudios encontraron que los niños que pasan más tiempo en servicios donde no existen mínimos de calidad tienden a presentar dificultades en competencias sociales, más problemas de conducta y peores resultados educativos posteriores que

¹⁰ Para una revisión de la evidencia sobre los impactos de las licencias, ver (PNUD, 2009; O' Brien, 2010)

aquellos que asisten a centros de mejor calidad (NICHD Early Child Care Research Network, 2003 & 2005). La conclusión es válida para distintos contextos y distintos sectores sociales (Shonkoff & Phillips, 2000); La baja calidad de los servicios también impacta negativamente sobre el apego (Sagi, Koren-Karie, Gini, Ziv, & Joels, 2002), el desarrollo cognitivo de los niños (Roupp, Travers, Glantz, & Coelen, 1979), la capacidad de integración y desarrollo de vínculos positivos de los niños con otros adultos referentes (Vandell & Wolfe, 2000) y la salud (Vandell & Wolfe, 2000). Con esta evidencia, no llama la atención que la calidad - la forma en que se mide y la forma en que se implementa y acredita- haya pasado al centro de la agenda de las políticas de cuidado en el mundo desarrollado (Glatz & Layzer, 2000; Bennet, 2008b).

Las políticas de arreglos laborales flexibles contribuyen a generar entornos laborales que facilitan el balance entre el trabajo y la vida familiar. Dentro de estas iniciativas se encuentran la flexibilización de los horarios de entrada y salida al trabajo (adaptada a los horarios de los servicios de cuidado o escolares), trabajo remoto o desde el hogar y trabajo a media jornada, sin pérdida salarial (O' Brien, 2012).

Los arreglos laborales flexibles parecen estar extendiéndose rápidamente en el mundo desarrollado, especialmente en lo que hace a reducción de jornada laboral y tiempos de trabajo flexible. Pero en general, la mayor parte de los arreglos son utilizados por mujeres, y la participación de los padres en estas modalidades parece ser todavía incipiente (OECD, 2011). Adicionalmente, la evidencia reciente indica que son los trabajadores de mayores ingresos los que suelen acogerse a la posibilidad de los arreglos flexibles, y que los sectores del empleo donde existe predominio masculino la oferta es bastante más limitada (O' Brien, 2012). También existe cierta evidencia sobre los impactos positivos que pueden tener en la conciliación entre vida laboral y doméstica (véase recuadro 2).

Los servicios de cuidado infantil para niños de entre 0 y 5 años constituyen una pieza clave dentro de las políticas de familia. En términos de diseños, existe una gran variedad de formatos y modalidades para su provisión, que van desde centros diurnos especializados (cuidado externo) a modelos de cuidado diurno familiar (con un solo niño o con grupos, en un hogar determinado), además de los servicios de educación preescolar, donde se incluyen los centros de preparación para la ecuación primaria (OECD, 1991; OECD, 2010a). Pero más allá de las modalidades, la tendencia reciente en la expansión de la cobertura ha sido extender el horario de la jornada e incorporar progresivamente sectores poblacionales, priorizando a ciertos tipos de familias, como las monoparentales (Bradshaw & Finch, 2002). Estos países también han avanzado en la expansión del horario de la jornada escolar de nivel primario, avanzando hacia modelos de jornada continua, extendida o jornada completa¹¹, que busca cubrir un horario mayor del tiempo escolar y, de esta forma, mejorar la conciliación entre la vida laboral de los padres y las necesidades de cuidado de los niños.

En la actualidad, todos los países de la OCDE proveen algún tipo de servicio público de cuidado para la primera infancia - o de apoyo público al acceso-, aunque con niveles todavía bastante bajos y dispares de cobertura (Plantenga & Remery, 2005; Bennet, 2008). En el promedio de la OCDE para el año 2008, apenas 30% de los niños entre 0 y 3 años asistía a un centro o espacio formal de cuidado, pero al observar los datos por país esta

¹¹ Algunos ejemplos son la introducción de la jornada continua en España, la creación de escuelas de tiempo extendido en Alemania y la extensión del tiempo de cuidado a cargo de las escuelas durante la tarde en Finlandia. Para un análisis en detalle de las distintas modalidades implementadas, ver (Tenti, Meo, & Gunturiz, 2010)

cifra muestra oscilaciones muy importantes¹² (OECD, 2011b).. Una extensa evidencia indica impactos significativos de los servicios de cuidado externo en un conjunto amplio de variables (véase recuadro 2).

3. La situación de las familias en América Latina

En la última década tanto la CEPAL como investigadores en universidades y centros académicos han avanzado mucho en la clarificación de un diagnóstico sobre la situación de las familias latinoamericanas. Este diagnóstico avanza sobre fenómenos muy diversos, que abarcan cambios demográficos y transformaciones culturales de largo plazo, así como una gran cantidad de análisis sobre la situación de las familias en la región, las desigualdades visibles entre ellas y los factores que parecen estar explicándolas. Varios elementos de esta acumulación parecen ineludibles para un análisis de las políticas orientadas a las familias en América Latina:

Un primer elemento clave son los cambios de largo plazo que, al igual que en otras regiones del mundo, han modificado las bases mismas de las viejas definiciones del término “familia” en América Latina. Los efectos combinados de la primera y segunda transición demográfica, asociadas a ciertos cambios culturales, han contribuido a modificar la estructura de las familias latinoamericanas. Desde hace décadas los países de la región vienen experimentando, aunque con distinta intensidad, una notable reducción de sus tasas de mortalidad y incremento en la esperanza de vida, así como una disminución marcada en sus tasas de fecundidad (CEPAL, 2008), lo que ha repercutido en una tendencia progresiva al envejecimiento. Esto es visible en las profundas transformaciones que ha experimentado la estructura de edades de las sociedades de la región: de acuerdo a las estimaciones disponibles indican que la población menor de 15 pasó de representar el 40% en 1950 a el 28% en 2010. De hecho, si como es esperable esta tendencia se mantiene, en 2040 la proporción de adultos mayores superaría a la de niños y adolescentes por primera vez (CEPAL, 2012a). El avance hacia ese escenario implica que los países vayan transitando, de a poco, hacia un cambio en la relación de dependencia – es decir, la proporción de población activa en relación a la dependiente-, lo que disminuye las oportunidades para aprovechar el bono demográfico – dado por la existencia de más activos vs. dependientes- (CEPAL, 2005 & CEPAL, 2010a; Bertranou, 2008). Estos cambios operan, además, reduciendo el tamaño medio de los hogares (CEPAL, 2005).

Sumado a esto, la modificación de las pautas vinculadas a la nupcialidad y el divorcio (el aumento de las uniones libres y la disminución de las uniones formales) ha derivado en transformaciones en la “forma” de las familias (Serrano, 2007; Arriagada, 2004; Rico & Maldonado, 2011). Esto es observable en el importante incremento de las familias reconstituidas, monoparentales y unipersonales (Rico & Maldonado, 2011). En efecto, entre 1990 y 2010 el porcentaje de familias biparentales nucleares disminuyó de 51% a 40%, mientras que y los hogares unipersonales de 7% a 12% y la proporción de hogares monoparentales nucleares pasó de 9% a 12% (véase gráfico 1 en anexo). Adicionalmente, dentro de estos últimos es de destacar el aumento significativo de la jefatura femenina: entre 1990 y 2010 la proporción de hogares monoparentales nucleares con jefas mujeres aumentó de 10 a 12% (véase gráfico 1 en el anexo).

Otro eje de análisis está en la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral. Entre 1990 y 2009 la tasa de participación laboral de las mujeres de 15 años y más pasó de

¹² Mientras en países como Dinamarca proporción de niños de estas edades que asisten a servicios de cuidado se encuentra en el entorno o por encima del 60%, en países como Polonia o República Checa la asistencia no supera el 3%.(OECD, 2011b)

39 a 52%, mientras que entre las de 25 a 54 pasó de 48% a 66% (véase gráfico 2 en el anexo). Como resultado, aunque todavía lejos de desaparecer, la brecha que históricamente separaba a los hombres de las mujeres en este indicador se ha venido reduciendo (CEPAL, 2012b).

Las implicancias de este cambio en el modelo tradicional de hombres empleados y mujeres en el hogar que cuidaban de niños y otros dependientes son múltiples. Una de ellas es la tensión que se genera frente al requisito de cubrir las demandas de cuidado que antes eran resueltas con el trabajo no remunerado de las mujeres y que interpela tanto a la redistribución doméstica del trabajo no remunerado como al papel de las políticas públicas en esta nueva ecuación. La región enfrenta una “crisis del cuidado” y este escenario plantea urgencias que no pueden ser eludidas (CEPAL, 2010a; Rico, 2011a)

Es por ello que el rol de la distribución desigual del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres es clave para las políticas de familias. Las investigaciones en base a encuestas de uso del tiempo llevadas a cabo en varios países latinoamericanos en la última década muestran que el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado no se ha traducido en una redistribución del tiempo que destinan a actividades no remuneradas, básicamente asociadas al cuidado. Como resultado, la carga total de trabajo (la cantidad de horas que trabajan, sumando actividades remuneradas y no remuneradas) es significativamente mayor a la carga total de trabajo de los hombres (véase gráfico 3 en el anexo)(CEPAL, 2010b; CEPAL, 2010a). En definitiva, “las pautas patriarcales, en el interior del hogar, continúan operando efectivamente sobre los individuos, especialmente sobre los hombres, tornando poco flexible la capacidad de ajuste de los tiempos dedicados al trabajo no remunerado generando equilibrios subóptimos en la utilización de las capacidades y tiempos disponibles para el trabajo remunerado y no remunerado en las familias (...) la transformación preconizada por Giddens (2000), en relación a la democratización de los espacios privados debido a la modernidad, no está sucediendo efectivamente en los hogares latinoamericanos” (Espejo, Filgueira, & Rico, 2010).

Es importante señalar, además, que la carga de trabajo no remunerado de las mujeres suele ser bastante más alta en los sectores de menores ingresos (es decir, aquellas mujeres que no tienen posibilidad para traspasar la tarea de cuidado a otras personas o comprar servicios en el mercado) y tiende a disminuir a medida que los ingresos aumentan (es decir, para aquellas mujeres que pueden resolver sus demandas de cuidado en el mercado, con servicios externos o con servicio doméstico) (OIT/PNUD, 2009; CEPAL, 2010a). En efecto, la evidencia indica que “(...) en tanto se incrementan fuertemente las horas dedicadas al trabajo no remunerado y de cuidado de las mujeres en los quintiles más pobres, ello es casi nulo en el caso de los hombres, y más moderado en el caso de las mujeres que pertenecen a hogares que se encuentran en mejor situación socioeconómica” (Espejo, Filgueira, & Rico, 2010: 26).

Con este panorama, parece claro que “las desigualdades sociales están estrechamente vinculadas y que, en parte, se reproducen debido a la provisión o acceso desigual de las familias a opciones de cuidado familiar y social y su efecto concomitante sobre las capacidades diferenciales de las mujeres para integrarse al mercado laboral. Esta situación da lugar a un verdadero círculo vicioso” (CEPAL, 2010a: 184). Estas capacidades se reflejan en la pauta estratificada con que se ha dado, en los hechos, el ingreso de las mujeres al mercado laboral: entre 1990 y 2009, la tasa de participación laboral de las mujeres de entre 25 y 54 años del primer quintil de ingresos pasó de 32% a 48%, mientras que la de sus pares del quintil 5 pasó de 62% a 79% (véase gráfico 4). Claramente, uno de los factores que incide en este freno al ingreso al mercado laboral de las mujeres pobres es su imposibilidad para liberarse de la carga de cuidado familiar. Factores similares explican

también la sobrerrepresentación de este sector en el desempleo y en la informalidad (CEPAL, 2012 b y c).

Este complejo paisaje se completa con la sumatoria de desigualdades en otros planos. Por un lado, la caída de la fecundidad que ha tenido lugar en la región ha sido bastante más marcada en los sectores de más ingresos y menos importante entre las mujeres más pobres (CEPAL, 2012b y c). El resultado de ello es que los niños tienen mayor probabilidad de nacer en hogares pobres que no pobres y que, progresivamente, la pobreza se asocia cada vez más a las generaciones más jóvenes (véase tabla 2 en el anexo). Un estudio reciente indica que en 1990 el número promedio de niños en hogares pobres era de 2,66 frente a 1,39 en hogares no pobres, en el 2000 la relación era de 2,52 frente a 1.21 y en 2010 2,20 y 1,01 respectivamente (véase gráfico 5 en el anexo). Los datos indican, por tanto, un ensanchamiento de las distancias entre unos y otros tipos de hogares o, dicho en otras palabras, una mayor asociación entre presencia de niños en el hogar y pobreza (Rossel, 2013). Otra expresión del mismo fenómeno es el incremento del peso relativo de la infancia en las categorías de pobreza en comparación con otros grupos de edad¹³ o, como se le ha denominado recientemente, una profundización del desbalance etario del bienestar en la región que, en la comparación con diez años atrás, perjudica más a los niños que a otros sectores y lo hace con mayor fuerza que en el pasado (Rossel, 2013).

Como resultado de esta peligrosa combinación de factores, las familias con niños –y dentro de ellas, las monoparentales y con jefatura femenina- parecen estar cada vez más asociadas a la pobreza y la vulnerabilidad (Arriagada, 1998; CEPAL, 2010a)¹⁴, una relación que parece afianzada, en tanto no se ha modificado (véase gráfico 7 en el anexo) tras los años de crecimiento económico, mejora en los indicadores laborales y reducciones significativas en la pobreza y la indigencia (CEPAL, 2012c)¹⁵.

Esta apretada síntesis habla a las claras de la urgencia de desarrollar y fortalecer políticas que vayan al encuentro de una estructura de riesgos donde, ocupando el primer lugar, están las familias con niños. El diagnóstico presentado también revela que la desigualdad de género es uno de los factores que inciden con mayor contundencia en esta situación y que son justamente las mujeres pobres - aquellas que hoy están cargando con buena parte de la tarea reproductiva de la región- las que están más desprotegidas frente a las necesidades de conciliación entre vida laboral y trabajo doméstico no remunerado.

4. Políticas orientadas a las familias en América Latina

a. Protección social y políticas para las familias: tendencias recientes

¹³ El mismo estudio muestra que la razón entre el porcentaje de niños y adolescentes viviendo en hogares con ingresos por debajo la línea de pobreza y la población total aumentó entre el 2000 y el 2010 —en 1990 había la relación era de 0,14, pasó a 0,19 en el 2000 y alcanzó a 1,26 en el 2010— prácticamente en la misma magnitud con que lo había hecho en la década de los 90s. Una evolución muy similar presentan los ratios de niños y adolescentes/población adulta y niños y adolescentes/población en edades activas (1,33, 1,39 y 1,51 en 1990, 2000 y 2010 en el primer caso y 1,34, 1,41 y 1,53 en las mediciones en el segundo). (véase gráfico 5 en el anexo).

¹⁴ La proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina en el quintil 1 pasó de 8% a 12% entre 1990 y 2010, mientras que en el quintil 5 la evolución fue de menor: de 7% a 9%. (véase gráfico 7 en el anexo)

¹⁵ La región muestra una tendencia favorable y sostenida en materia de pobreza e indigencia. Entre 2002 y 2012, el porcentaje de personas viviendo en hogares pobres en América Latina pasó de 43.9% a 28.8%¹⁵, mientras que la indigencia se redujo de 19.3% a 11.4% (CEPAL, 2013a)

Frente al panorama presentado en la sección anterior, es importante reconocer que la última década muestra algunas tendencias positivas para los sistemas de protección social latinoamericanos. La primera tendencia es el incremento sostenido del gasto público social que ha tenido lugar en la región y que en la última década ha tomado especial fuerza (pasando de 14.8% del PIB en 2001-2002 a 18.6% del PIB en 2009-2010)¹⁶ (CEPAL, 2013). De alguna forma, esta evolución ha permitido a la región ir avanzando hacia políticas contracíclicas para contener mejor los costos sociales de las crisis, en particular de la crisis global de 2008-2009 (CEPAL, 2005); (CEPAL, 2010c).

La segunda tendencia es el espacio creciente que está ocupando el estado en el campo de las políticas sociales, acompañando una forma de abordar la problemática social que busca romper con el enfoque predominante durante los 80s y 90s. Esta nueva impronta reivindica el desarrollo de un pilar no contributivo (Cecchini & Martínez, 2011), el avance hacia el universalismo (CEPAL, 2010c), la consideración del enfoque de derechos en el diseño de las políticas y la expansión de infraestructura y servicios básicos (CEPAL, 2005).

El tercer elemento es el ingreso, aunque todavía muy incipiente, de la agenda de igualdad de género al campo de la política social, tanto desde los gobiernos como desde la investigación (CEPAL, 2007 & CEPAL, 2010b). Es innegable que la cantidad de preguntas se ha disparado y abundan los estudios que analizan sistemas de cuidado a nivel de distintos países (Rodríguez Enríquez, 2007; Marco Navarro, 2007; Salvador, 2007 & 2008; Esquivel, 2008; Lamaute-Brisson, 2010; Montaña & Calderón, 2010; Rico, 2011b; Vazconez, 2012; Provoste, 2012), reflexionan sobre la relación entre políticas de familia y regímenes de bienestar (Martínez Franzoni & Monge, 2007; Martínez Franzoni, 2008), profundizan en la economía del cuidado y estiman los costos de expandir distintos tipos de políticas (CEPAL, 2011; CEPAL, 2010c; Salvador, 2013), indagan sobre los impactos de la distribución del cuidado en la posibilidad de acceder, incluso en términos espaciales y de tiempo, a las oportunidades de bienestar (Pautassi & Zibecchi, 2013; Hernández & Rossel, 2013).

Pero estos elementos no deben invisibilizar que, en la consideración de las políticas de familia en América Latina, los estados latinoamericanos presentan todavía muchas más deudas que logros. Y enfrentan, en realidad, desafíos de gran envergadura para el desarrollo de un espacio que se asemeje, incluso remotamente, a lo avanzado por el mundo desarrollado.

Cierto es que, como se verá en la próxima sección, en muchos países de la región existen políticas orientadas a las familias, que intervienen en forma más o menos explícita modificando las secuencias del cuidado infantil, derivan la carga del cuidado o compensando económicamente a las familias por los costos que impone la demanda de cuidar a los hijos (CEPAL, 2013a). Sin embargo, este desarrollo es todavía muy débil y fragmentado (Arriagada, 2007; CEPAL, 2013), y sigue marcado, en varios ámbitos, por la herencia del modelo patriarcal, que responsabiliza a las mujeres por el cuidado de los niños y que cristaliza profundas desigualdades de género (Montaña, 2007; CEPAL, 2010b).

Esta sección busca ofrecer un panorama sintético de los principales rasgos de las políticas desarrolladas en los dos grandes ejes definidos. Se trata de dar cuenta de los avances de los distintos países de la región en el desarrollo de políticas orientadas a las familias y, al mismo tiempo, reflejar el estado del conocimiento sobre los niveles de cobertura y resultados alcanzados por cada una de ellas.

¹⁶ También se observa un incremento notorio del gasto social como porcentaje del gasto público, aunque a partir de 2003 muestra una tendencia estable, en el entorno del 62%.

b. Políticas de reducción de pobreza

Transferencias monetarias para la reducción de pobreza¹⁷

En las últimas dos décadas América Latina ha sido testigo del surgimiento de una gran variedad de programas de transferencias monetarias para la reducción de pobreza, que básicamente otorgan recursos a población vulnerable o en situación de pobreza o indigencia, con la condición de que esta cumpla con ciertos requisitos (Cecchini & Madariaga, 2011).

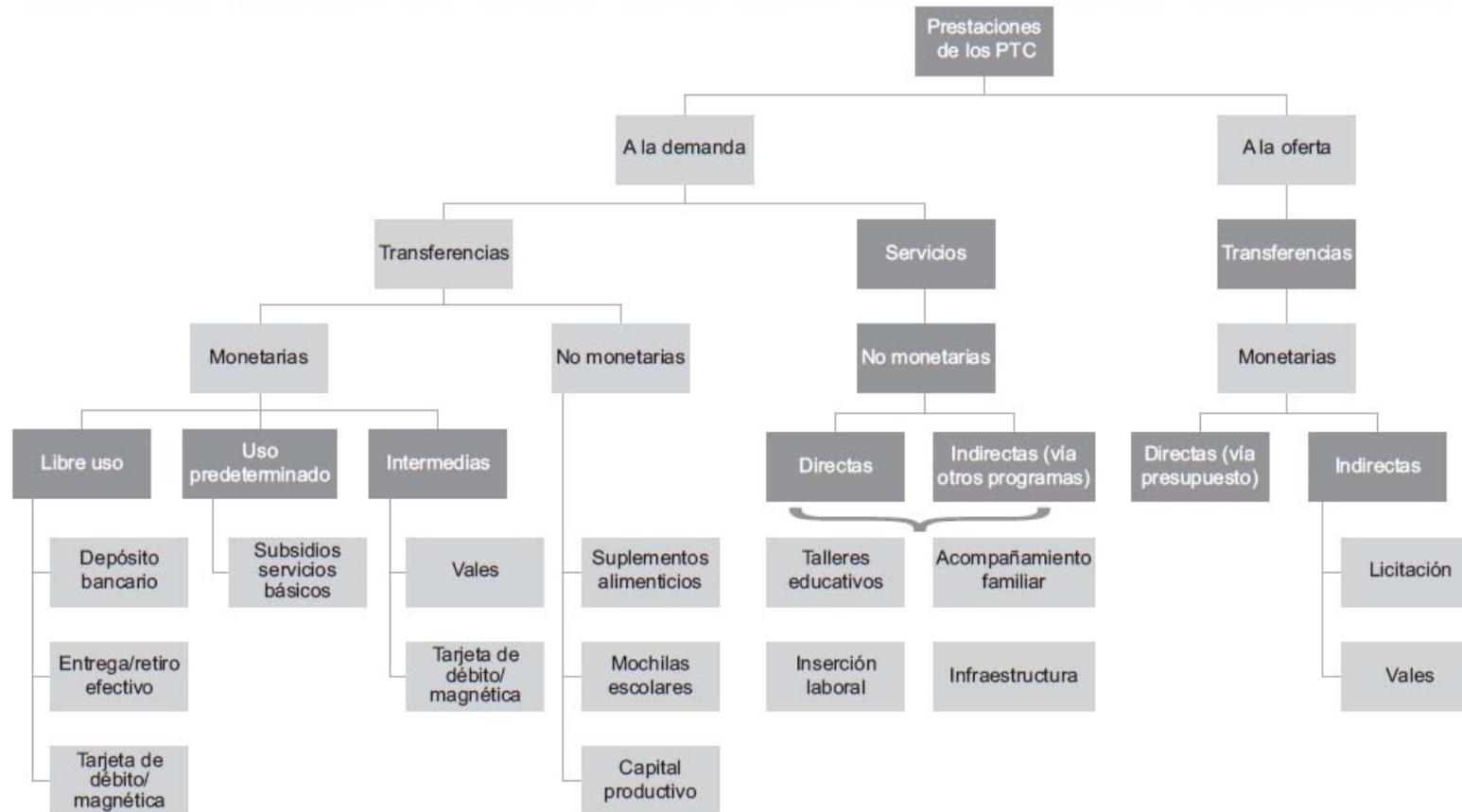
Desde la implementación de los primeros programas – Progresá (hoy Oportunidades) en México y Bolsa Familia en Brasil - a mediados de los 90s e inicios de los 2000, prácticamente todos los países de la región han ido incorporando políticas que transfieren dinero a las familias más pobres (Cecchini & Martínez, 2011). Progresá, por ejemplo, transfería dinero en efectivo a las familias, junto con suplementos alimentarios y la posibilidad de acceder a servicios básicos de salud. Con el paso del tiempo y la implementación de nuevos programas, la cantidad y el tipo de prestaciones incluidas en los programas de transferencias se han ido complejizando (incorporando, por ejemplo, incentivos a la oferta de servicios y no solo a la demanda).

En la actualidad, funcionan 25 programas de transferencias monetarias orientados a las familias en 20 países de la región. Estos programas buscan, de una u otra forma, combatir la pobreza, cubriendo a aproximadamente 20% de la población y representando 0.36% del PIB en términos de inversión (véanse tabla 3 y gráficos 9 y 10 en el anexo)¹⁸. La estructura de prestaciones que hoy incluyen los programas de transferencias se presenta en la figura que sigue.

¹⁷ Se excluyen de este análisis otros tipos de transferencias asociadas a los sistemas de seguridad social y que son muy relevantes en algunos países, como las asignaciones familiares, subsidios familiares o pensiones específicas

¹⁸ Se excluyen aquí otros beneficios no contributivos que, aunque muy relevantes, no están orientados a familias con niños, como las pensiones rurales no contributivas. Para más detalle en la información sobre los programas para familias y para adultos mayores, ver (CEPAL, 2013b) y Sitio web de Programas de Transferencias Condicionadas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdptc/>

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRESTACIONES OFRECIDAS POR LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS



Fuente: (Cecchini & Madariaga, 2011)

En general, los programas de transferencias implementados establecen criterios más o menos explícitos de orientación hacia familias¹⁹ con niños y no hacia individuos (Mokomane, 2012), haciendo foco en la extrema pobreza y muy especialmente, en la mayor parte de los casos, en la población rural (Cohen y Franco, 2006). En efecto, la presencia de niños en el hogar es tomada como un requisito para la focalización en todos los programas analizados aquí (véase tabla 4 en el anexo), lo que se suma a otros criterios, como el ingreso (a través de distintas medidas: índices de marginalidad que pueden incluir otras medidas de pobreza, como ingresos, NBI, etc.) (Cecchini & Madariaga, 2011) y, en algunos casos, la existencia de redes de servicios básicos o el área geográfica (Orozco & Hubert, 2005).

Otro rasgo distintivo de los programas de transferencias para las familias pobres impulsados en América Latina es la introducción de condicionalidades. En general, los programas establecen dos criterios condicionales básicos: la matricula o asistencia de los niños a los servicios educativos, y la realización de controles médicos periódicos (esto incluye también, cuando están cubiertas, a las embarazadas) (véase tabla 4 en el anexo). El planteo de las condicionalidades ha generado fuertes debates en la región, tanto desde el punto de vista de la aplicación del enfoque de derechos como desde los cuestionamientos a las limitaciones de los organismos implementadores de realizar los chequeos de cumplimiento de las mismas (véase recuadro 3).

Recuadro 3. El debate sobre las condicionalidades en los programas de transferencias latinoamericanos

A diferencia de la mayor parte de las políticas de transferencias desplegadas en los países desarrollados, los programas de transferencias llevados a cabo en América Latina (y en otras regiones en desarrollo) han instalado con fuerza las condicionalidades, es decir, mecanismos que habilitan el cobro si se cumplen ciertas condiciones.

Esta particularidad, presente en prácticamente todos los programas vigentes en la región, ha sido objeto de fuertes debates. Desde un punto de vista ideológico, se ha sostenido que las condicionalidades que buscan por ejemplo asegurar la asistencia escolar o los controles médicos en los niños han operado como una forma de justificar el gasto público hacia los sectores más vulnerables (Pritchett, 2012). Más aún, algunos autores señalan que las condicionalidades buscan evitar los supuestos desincentivos al empleo que la entrega de transferencia monetarias podría generar, pero es claro que parten de una mirada que pone sobre los individuos y su responsabilidad –y no sobre las estructuras- las causas fundamentales que se asocian a la pobreza y a las posibilidades de salida de esa situación. En este marco, se cuestiona si los objetivos de fortalecimiento de ciudadanía e inclusión social que muchos de estos programas incluyen dentro de sus diseños se logran cuando, en los hechos, imponen a los beneficiarios condiciones para alcanzar los beneficios o prestaciones (Minujín, Davidziuk, & Delamónica, 2007; Marco Navarro, 2012). Y se discuten las implicancias éticas de retirar el beneficio a quienes no cumplen con las condicionalidades, introduciendo de alguna forma un “castigo” para quienes no hayan alcanzado el requisito.

Parece claro que las condicionalidades asumen la existencia de servicios (educativos y de salud), así como condiciones de accesibilidad razonables. Sin embargo, la experiencia de estos años muestra con claridad que esto está lejos de ser cierto, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso.

Más allá de esto, y desde una perspectiva más operativa, al reflexionar sobre la efectividad de las condicionalidades en el logro Minujín, Davidziuk y Delamónica (2007) sostienen que la acción de las transferencias y correspondientes condicionalidades resulte insuficiente para el logro de los objetivos

¹⁹ Una excepción a esta regla la constituye el Bono Juancito Pinto, de Bolivia, que Menores de 18 años cursando hasta 8 de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa, y alumnos o alumnas de la educación especial sin límite de edad. Para más detalle sobre este programa, véase (Marco Navarro, 2012)

planteados si esto no ocurre en simultáneo con una adecuada expansión y mejora de la calidad de la oferta de servicios – de salud, de cuidado infantil, de educación-. De lo contrario, el modelo implementado penaliza a las familias, especialmente a aquellas que viven en zonas con menor infraestructura y de peor calidad (Minujín et al., 2007). Adicionalmente, no es menor el incremento de los costos administrativos que la gestión de los controles introduce calidad (Minujín et al., 2007) y, de hecho, la capacidad de varios gobiernos de llevarlas adelante ha sido bastante accidentada y dificultosa.

Otro punto que ha generado un fuerte debate en la región son los efectos no deseados de las condicionalidades en la igualdad de género y la conciliación entre trabajo remunerado y vida doméstica, debido a la responsabilidad diferencial que se otorga a las mujeres (madres) en su cumplimiento y a la alta demanda de tiempo que esto les impone. Para más detalle sobre este debate, véase recuadro 5.

Impactos, logros y desafíos

El impulso de los programas de transferencias ha generado un gran número de evaluaciones e investigaciones que buscan determinar sus resultados e impactos. Y la evidencia recogida refleja logros importantes, pero también desafíos ineludibles.

Por un lado, parece claro que los programas de transferencias han contribuido a sostener el consumo de los hogares más pobres (Soares, 2004; Escobar & González de la Rocha, 2005; De la Torre García, 2005; Adato & Bassett, 2009). Por otro lado, distintas investigaciones revelan que la focalización de los programas de transferencia ha sido adecuada, es decir, efectivamente las transferencias parecen estar llegando a las familias más pobres (Cecchini & Madariaga, 2011; CEPAL, 2005).

Adicionalmente, algunas investigaciones revelan impactos de los programas de transferencias sobre la pobreza, en especial en la pobreza extrema y en forma más concentrada en áreas rurales (Fiszbein & Schady, 2009; Carneiro, Galasso, & Ginja, 2009).

Es importante mencionar que las transferencias representan, en varios países, aproximadamente 10% del ingreso de las familias más pobres (ese es el caso, por ejemplo, de Brasil y México). En el caso de Brasil, en particular, se ha detectado un efecto de las transferencias en la reducción de aproximadamente 12% de la brecha de pobreza, así como un 19% en la medida de severidad de la pobreza (Veras Soares, Perez Ribas, & Guerreiro Osório, 2007)

Más allá de estas observaciones generales, sin embargo, un gran número de evaluaciones revelan impactos positivos de los programas de transferencias en dimensiones específicas²⁰:

PRINCIPALES EVALUACIONES Y RESULTADOS CONSTATADOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN DISTINTAS DIMENSIONES

País	Autores	Hallazgo
EDUCACIÓN		
Chile – Chile Solidario	(Matorano & Sanfillipo 2012).	Aumento en matrícula escolar para niños/as de 6-14 años
Chile – Chile Solidario	(Galasso, 2006)	Aumento en matrícula preescolar y primaria, Alfabetización adulta

²⁰ Ver cuadro 4 del anexo para un detalle de los efectos encontrados por distintas evaluaciones en cada uno de los países y programas.

País	Autores	Hallazgo
Ecuador – Bono de Desarrollo Humano	(Paxson & Schady, 2007)	Desarrollo cognitivo (3 a 6 años) (sin efectos diferenciales claros entre zonas urbanas y rurales)
México - Oportunidades	Parker (2003 y 2004)	Reducción de brechas de género en la matrícula de niños y niñas en la secundaria, especialmente en zonas rurales
México - Oportunidades	(Todd & Wolpin, 2006)	Asistencia educativa mayor en beneficiarios de oportunidades (Solo rural)
México - Oportunidades	(De la Torre García, 2005)	Aumento en inscripción, logros educativos, pruebas de lectura, escritura y matemática y aumento de expectativas educativas (solo rural), reducción de deserción en adolescentes (solo urbano)
México - Oportunidades	(Schultz, 2004) (Behrman, Sengupta, & Todd, 2005) (de Janvry et al., 2005)	Transición primaria a secundaria (Solo rural)
Uruguay - PANES	(Amarante, 2008)	asistencia a centros educativos, en etapa escolar
SALUD Y NUTRICIÓN		
Chile – Chile Solidario	(Matorano & Sanfillipo 2012).	Asistencia de los menores a los servicios de la salud pública
Chile – Chile Solidario	(Galasso, 2006)	Aumento de consultas médicas preventivas en niños y mujeres
Colombia	(Atanasio, 2005)	Menor incidencia de diarrea en beneficiarios rurales de menos de 48 meses (Comparación rural/urbano)
Colombia	(Acción Social, 2010)	Disminución de la proporción de niños rurales menores de 3 años, afectados por enfermedades diarreicas
Colombia	IFS, Econometría y SEI, 2006)	Impacto en cumplimiento de controles de Crecimiento y Desarrollo
Ecuador – Bono de Desarrollo Humano	Paxson y Schady (2008)	Mayores niveles de hemoglobina en niños (solo rural)
México - Oportunidades	(Gertler & Fernald, 2005)	Peso en relación a la talla (Solo rural)
México - Oportunidades	(De la Torre García, 2005)	Aumento de uso de servicios de salud, reducción de ausencias escolares por enfermedad, Reducción de prevalencia de obesidad, hipertensión, diabetes, aumento de realización de paps y atención prenatal (solo rural)
Uruguay - PANES	(Amarante 2008) (Amarante et. al, 2010)	Aumento en los controles de salud de los niños menores de 5 años, incremento de los controles dentales realizados por las mujeres adultas
ACCESO A LOS ALIMENTOS		
Colombia – Familias en Acción	IFS, Econometría y SEI (2006)	Mayor duración de lactancia materna en niños rurales menores de 2 años
El Salvador	Henderson (2011)	Uso del bono mayormente en la educación de los/as niños/as, alimentación y compra de medicinas
Guatemala	Romero, Pineda y Ventura (2009)	Uso de transferencia mayoritario en productos alimenticios (azúcar, huevos, arroz, aceite, maíz y leche), percepción de cambio positivo de hábitos alimenticios
México - Oportunidades	(Hoddinott, Skoufias, & Washburn, 2000) (Skoufias, 2005)	Aumento del consumo de alimentos, mayor consumo de frutas, verduras y productos de origen animal, aumento del consumo calórico y diversidad de la dieta (frutas, verduras y carne)
Perú - Juntos	(Perova & Vakis, 2010)	Menor consumo de alcohol y mayor consumo de leche, queso y huevos es cuatro veces mayor en los hogares que han estado en el programa por más de un año
EMPLEO E INSERCIÓN LABORAL		
Chile – Chile Solidario	Carneiro et. al. (2009)	Aumentos significativos en la proporción de activos y en la proporción de adultos empleados a lo largo del tiempo (conyugues activando su oferta de trabajo, a través de programas de empleo) mayor impacto en los hogares biparentales, con jefes de menor nivel educativo, y áreas rurales. (Comparación rural/urbano)

País	Autores	Hallazgo
México - Oportunidades	González de la Rocha (2008)	Mejoras en ocupación laboral pero fuerte predominio de mercado informal (Solo rural)
CONOCIMIENTO DE RED DE SERVICIOS		
Chile - Chile Solidario	(Galasso, 2006)	Mayor conocimiento de servicios sociales disponibles a nivel local
CONSUMO Y DINAMICA ECONÓMICA LOCAL		
Brasil - Bolsa Familia	(Luiz Pereira et. al; 2008)	Aumentos importantes en las ganancias de las tiendas que venden alimentos
México - Oportunidades	Arroyo Ortiz et al. (2008), Escobar y González de la Rocha (2005), (De la Torre García, 2005)	Mayores niveles de consumo de alimentos (Solo rural) y de consumo en general

Fuente: Elaboración propia en base a evaluaciones y recopilaciones de evaluaciones de distintos programas de transferencias.

En el plano de la educación, se observan efectos positivos en la matrícula y la asistencia de los niños a la escuela (De la Torre García, 2005; Amarante, 2008; CPRC, 2010), la transición entre la educación primaria y media (Fiszbein & Schady, 2009; Schultz, 2004; Behrman, Sengupta, & Todd, 2005; de Janvry et al., 2005), la disminución en los problemas de conducta (Arroyo Ortiz, Ordaz Diaz, Li Ng, & Zaragoza Lopez, 2008), la mejora en los resultados de pruebas de aprendizaje (De la Torre García, 2005). Adicionalmente, se han constatado que el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador tiene efectos significativos sobre el desarrollo cognitivo de los niños en las familias beneficiarias (Paxson & Schady, 2007).

En la dimensión de salud, la evidencia recogida indica impactos positivos de algunos programas en los niveles de hemoglobina de los niños más pobres (Paxson & Schady, 2007; Henderson, 2011). Otras investigaciones detectaron efectos de los programas de transferencias en la mortalidad infantil, el crecimiento (Henderson, 2011), la nutrición infantil (SEDESOL, 2008a) y el desarrollo psicomotor (De la Torre García, 2005), así como, en el caso de las mujeres jóvenes, en el uso de anticonceptivos, la atención prenatal y la atención ginecológica preventiva (De la Torre García, 2005). También se identificaron efectos positivos sobre la salud de los adolescentes y jóvenes (Escobar & González de la Rocha, 2009) y la probabilidad de partos atendidos por personal calificado (De Brauw & Peterman, 2011).

En relación a la alimentación, estudios en distintos países sugieren que las transferencias están siendo invertidas por las familias en la compra de alimentos (Romero, Pineda, & Ventura, 2009; Henderson, 2011) y que esto tiene impactos significativos sobre el mayor consumo de alimentos nutritivos (Hoddinott, Skoufias, & Washburn, 2000; Skoufias, 2005; Perova & Vakis, 2010) y la diversificación de la dieta (Skoufias, 2005; Perova & Vakis, 2010).

En términos de empleo también se observan efectos en algunos países. Por ejemplo, una evaluación del Programa Chile Solidario encontró relación entre la participación en el programa y la participación laboral, aunque solo en áreas rurales (Galasso, 2006). También en las áreas rurales de México se ha observado una mejora en la inserción laboral de los beneficiarios, aunque con un fuerte peso del trabajo informal (González de la Rocha, 2008).

Desempeño de programas específicos

Más allá de este mapa general, y aunque no es la regla para la región, algunos programas – en particular los más grandes y con más años de ejecución- cuentan ya con una gran acumulación de evaluaciones, que miden no sólo los impactos en el corto plazo, sino que estiman los efectos de las intervenciones en variables de mediano y largo plazo. La mirada retrospectiva y con evaluaciones sucesivas confirma parte de los hallazgos señalados y ofrece una mirada de más largo plazo sobre la sostenibilidad de los impactos de corto plazo:

En el caso del *Programa Oportunidades* la evidencia sobre los logros e impactos alcanzados es bastante contundente. Una evaluación sobre sus impactos encontró que la participación en el programa en niños que tenían menos de 36 meses al momento de ingreso ha redundado en una reducción de problemas conductuales y mejoras en el desarrollo lingüístico (SEDESOL, 2008b). Otras investigaciones confirmaron un impacto de largo plazo en la nutrición medido por la altura²¹ y en el desempeño en matemática y lectura, así como en la asistencia escolar –incrementada en un año entre los beneficiarios- (Gertler & Fernald, 2005). Adicionalmente, se ha identificado una reducción de brechas de género en el ingreso a la educación secundaria (Parker, 2003; Parker & Behrman, 2008) y la disminución de la deserción educativa de los adolescentes (De la Torre García, 2005). Otros estudios también indican que el Programa tiene efectos altamente positivos sobre el consumo de los hogares (Escobar & González de la Rocha, 2005). Pese a esto, al analizar los resultados por períodos mas largos de tiempo no se confirma el impacto del programa en el logro educativo de los niños en edad escolar ni en la nutrición en estas edades (SEDESOL, 2008b).

En el caso del *Programa Chile Solidario* las evaluaciones revelan un efecto de mediano plazo en el empleo, ingresos y niveles de pobreza de los beneficiarios en zonas rurales. En particular, se observa un aumento significativo de la proporción de activos y de adultos empleados a lo largo del tiempo (Carneiro et al., 2009), principalmente en hogares biparentales. En materia de salud se ha detectado un impacto del programa en la matrícula preescolar y para las edades de 6 a 15 años, resultados atribuidos básicamente al trabajo intensos de los trabajadores sociales que acompañan a las familias en el seguimiento del proceso. También se observan efectos relevantes del Programa en la alfabetización de los adultos beneficiarios. En materia de salud, es notorio el efecto del programa en la realización de visitas médicas preventivas para niños menores de 6 años (Galasso, 2006).

Los estudios que analizan el impacto del *Programa Bolsa Familia* también revelan resultados alentadores. En primer lugar, se ha determinado que el 21% de la caída del 4.7% en el Gini brasileño (entre 1994 y 2004) se explica por la acción de Bolsa Familia (Veras Soares et al., 2007). En segundo lugar, en contraste con los hallazgos sobre Oportunidades, los estudios no muestran un impacto del Bolsa Familia en el nivel agregado de consumo de los hogares. En tercer lugar, las evaluaciones indican a su vez impactos claros en la asistencia educativa – la probabilidad de ausentismo escolar es 3.6 puntos menor en los niños beneficiarios, y su probabilidad de desertar del sistema educativo es 1.6 puntos menor a las de sus pares del grupo de control (Veras Soares et al., 2007). Pese a esto, los niños de Bolsa Familia tienen mayor probabilidad de fracasar en el avance escolar posterior.

Especificidades para zonas rurales y con población indígena

²¹ Los beneficiarios de Oportunidades gana 1 cm luego de dos años de exposición al programa (Gertler & Fernald, 2005)

Buena parte de los programas de transferencias surgen con la preocupación de combatir la pobreza extrema en zonas rurales y responder a las necesidades críticas de población rural, como una forma de ir al encuentro de las carencias y baja cobertura del modelo de protección contributiva (que tradicionalmente ha llegado con más éxito a la población urbana) (Cohen y Franco, 2006). Y aunque varios países han ido expandiendo su campo de acción, la variable geográfica todavía está presente en los criterios de focalización de muchos de los programas.

El ejemplo paradigmático de programa diseñado inicialmente para llegar a la población rural es Oportunidades (1997) que en sus inicios –PROGRESA– otorgaba transferencias en efectivo y otros beneficios a familias rurales en situación de extrema pobreza (Cecchini & Madariaga, 2011). Según un estudio reciente, al menos 10 programas de transferencias establecen el criterio rural para la inclusión de beneficiarios –(Cecchini y Madariaga, 2011).

En general, los programas implementados han diseñado mecanismos para operar con montos diferenciales en zonas rurales y urbanas: en las áreas rurales el monto mínimo de las transferencias es equiparable a 12% de la línea de indigencia y 7% de la línea de pobreza y el monto máximo corresponde a 35% y 20%, en tanto en las áreas urbanas los valores de los montos mínimos equivalen a 11% (línea de indigencia) y 5% (línea de pobreza) respectivamente, y los máximos a 29% y 15% respectivamente (Cecchini y Madariaga, 2011). Si se observan los datos del monto de las transferencias y el déficit de ingresos de la población indigente, en las áreas rurales los programas de transferencias logran en promedio (montos máximos) cubrir el 98% de dicho déficit (distancia entre ingresos propios y línea de indigencia) –(Cecchini y Madariaga, 2011: 137)²².

La revisión de las evaluaciones de impacto comparando logros en zonas rurales y urbanas indican, en general, un mejor desempeño de los programas de transferencias en las primeras. En el caso de Oportunidades, por ejemplo, los resultados de las áreas rurales en materia de inscripción y logro educativo parecen ser mejores (De la Torre García, 2005). En Chile, los logros en materia de empleo e inserción laboral en zonas rurales son bastante más marcados que en las zonas urbanas (Galasso, 2006).

Distintas investigaciones detectan, además, efectos en la dinámica económica de las comunidades en que viven los beneficiarios, particularmente como “efecto multiplicador” en comunidades rurales y urbanas menos pobladas con mayores niveles de pobreza (Hanlon, Barrientos, & Hulme, 2010) y un mayor dinamismo del comercio local en los días posteriores al pago de las transferencias.

Desafíos para el diseño y la implementación y efectos no previstos

Es importante señalar que más allá de los impactos constatados por las evaluaciones, una gran cantidad de estudios e informes dan cuenta de aspectos que hacen al diseño, la implementación o a logros en los procesos de los programas de transferencias. A partir de estos análisis, han ido tomando forma una serie de debates que hoy son parte de la agenda de discusión de los límites y potencialidades de las transferencias.

Un primer eje de análisis refiere a los obstáculos que han experimentado algunos programas para alcanzar sus objetivos, tanto en términos de incorporación de la población potencialmente beneficiaria como en relación al cumplimiento de las condicionalidades. En algunos países, las barreras territoriales y las largas distancias geográficas –además de

²² Datos para un promedio de 14 países

las dificultades de accesibilidad- han dificultado el acceso de los beneficiarios a los servicios sociales de educación y salud. En muchos otros casos, la débil infraestructura ha dificultado el acceso a servicios y obstaculizado el cumplimiento de condicionalidades (González de la Rocha, 2008; Escobar & González de la Rocha, 2009; Rodríguez Mojica, 2010; Ribe, Robalino, & Walker, 2010; Cecchini & Madariaga, 2011). Acusando recibo de esa carencia, algunos programas han avanzado recientemente en la vinculación de los beneficios de transferencias con la garantía de plazas en los servicios de cuidado infantil y con la expansión del gasto para el desarrollo de la infraestructura requeridas para el cumplimiento de las condicionalidades (véase recuadro 4).

Recuadro 4. Vinculando transferencias y oferta de servicios para la conciliación: Programa Brasil Cariñoso

El Programa **Brasil Carinhoso**, creado en 2012, tiene por objetivo promover la asistencia educativa en la primera infancia. Para ello, se propone beneficiar a aproximadamente dos millones de familias con niños de entre 0 y 6 años, ampliar la red de jardines infantiles y salas cuna (*creches*) en todos los estados y mejorar los servicios de salud para la atención de familias en extrema pobreza con niños entre 0 y 6 años (entre otras cosas, a través de distribución de suplementos –vitamina A, hierro, medicamentos contra el asma-).

El programa tiene como objetivo de mediano plazo ofrecer a los niños de 0 a 48 meses (beneficiarios de Bolsa Familia y BSP) más posibilidades de acceso a jardines o creches, para que sus madres pueden tener tiempo para trabajar. Para ello establece la obligatoriedad de transferencias –considerando el número de alumnos y el valor anual mínimo de alumnos definido) a los municipios y al distrito federal para que puedan **ampliar la oferta de educación infantil** (se considera solo a establecimientos públicos o privados sin fines de lucro que estén catastradas y atiendan niños que no están incluidos en otros registros, y que hayan firmado convenio con la Secretaría Municipal de Educación). Con la ampliación de cupos y los recursos disponibles para financiarlos, se amplía significativamente la oferta a las familias beneficiarias.

El Programa fue creado como parte de **Brasil sem Miséria** y ha sido diseñado para operar en el marco de los beneficios del Programa Bolsa Familia y, además de los aportes a las instituciones, provee una transferencia adicional -automática para quienes cumplen el requisito- de “benefício para superação da extrema pobreza na primeira infancia” (BSP). Está previsto un beneficio por familia, pero el cálculo para el BSP tiene un carácter complementario y puede variar de familia en familia, dependiendo de los ingresos mensuales de cada una. Por ende, cada familia tendrá un cálculo diferente para su beneficio, pero con la garantía de que los ingresos superen los 70 reales por persona.

El programa espera invertir cerca de 10 billones de reales entre 2012 y 2013.

Fuente: Elaboración en base a Medida provisoria Nro 570, de 14 de Mayo de 2012. Presidencia da Republica y Resolucao Nr 29 de 27 de julio de 2012; <http://brasilcarinhoso.net/> y <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>

El segundo elemento de discusión refiere al potencial de los programas de transferencias para generar cambios sostenibles en la situación de las familias y en particular, para alcanzar logros en materia de inserción laboral y empleo. Aunque la evidencia no refleja en forma contundente la existencia de desincentivos al empleo, se ha argumentado que existe un “círculo vicioso” entre transferencias e informalidad, en tanto incentivarían la búsqueda de trabajo en el sector informal (Levy, 2010). En contraste, se señala que los montos de las transferencias son muy acotados y no parecen ser suficientes como para que las familias dejen de buscar empleo y, en cambio, se sugiere que “existe una sinergia positiva entre la protección social no contributiva, el empleo y los principios del trabajo decente. Los PTC, al otorgar mayor liquidez a las familias, les permiten realizar mejores decisiones laborales respecto a su empleabilidad en condiciones dignas y equitativas; evitar la des-acumulación de capital humano producida por estrategias de sobrevivencia

que hipotecan estos activos (como en el caso del empleo infantil, asociado a la deserción escolar); y, realizar inversiones productivas. Al mismo tiempo, al fomentar el desarrollo del capital humano se contribuye de manera decisiva a fortalecer los activos laborales de los grupos vulnerables” (CEPAL, 2012b).

El tercer eje de debate está asociado a los sesgos de género que pueden estar detrás de los programas, básicamente por el lugar de responsabilidad –respecto al cumplimiento de las condicionalidades, asistencia a las actividades del programa, trámites de recepción del dinero- en el que colocan a las mujeres (Serrano, 2007; Martínez Franzoni & Voreend, 2010; Rodríguez Enríquez, 2011; Provoste, 2012)²³ (para más detalle, véase recuadro 5).

Recuadro 5. Las transferencias y el rol que atribuyen a las mujeres: riesgos y efectos no deseados del modelo de condicionalidades

Desde hace algunos años viene cobrando fuerza el debate en torno a la postura que los programas de transferencias toman en términos de igualdad de género y a los posibles efectos no previstos sobre esta dimensión que pueden tener.

En realidad, varios estudios indican que la dinámica de funcionamiento de los programas de transferencias tiende a comprometer el tiempo de las mujeres y, por ello, constituir un desincentivo fuerte para su ingreso al mercado laboral (Martínez Franzoni & Voreend, 2010) o una “trampa de inactividad” (Rodríguez Enríquez, 2011).

Esto ocurre básicamente debido a las altas demandas de tiempo que impone a las mujeres el ser el receptor formal de la transferencia – o sea, sobre quien recae en última instancia la realización de los trámites de solicitud, requisitos para estar en el hogar en el momento de las visitas de chequeo de información,- y también el responsable formal del cumplimiento o no de las condicionalidades. Pero más allá de estos requisitos, es evidente que las tareas asociadas al cumplimiento de estos requisitos – llevar al niño a los controles pediátricos y vacunatorio, llevarlo y buscarlo de la escuela- suelen recaer mayoritariamente sobre las mujeres, como ocurre con la mayor parte del trabajo no remunerado.

Esto pone una nota de alerta sobre la elección de las mujeres como las receptoras formales de los beneficios monetarios - que inicialmente se sostuvo sobre la idea de favorecer su autonomía económica y de facilitar que se tomaran mejores decisiones sobre el uso de los fondos-, como una decisión que estaría reforzando las desigualdades ya existentes entre hombres y mujeres en torno a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado (CEPAL, 2010b). Más específicamente, el enfoque adoptado tiende a reforzar una mirada maternalista descuidado de los niños y a omitir la consideración de las mujeres como trabajadoras o, al menos, a otorgar más relevancia a su rol como madres antes que como trabajadoras.

El punto que se plantea no es menor, sobre todo cuando varios de estos programas buscan contribuir al empleo de las mujeres más pobres, sin considerar la enorme carga –en responsabilidades y en tiempo- que la sola condición de receptoras impone sobre estas mujeres. Desde esta perspectiva, parece claro que la búsqueda de mejores resultados en políticas de reducción de pobreza puede ir en contra de los logros en materia de conciliación entre trabajo y familia.

²³ Pese a esto, algunos estudios indican que ciertos diseños incorporan medidas más favorables a la igualdad de género que otros. En particular, los programas que incluyen medidas para facilitar el acceso de las mujeres a un trabajo remunerado o que establecen responsabilidad compartida entre hombres y mujeres (Rodríguez Enríquez, 2011) presentan menores riesgos de reproducir las viejas desigualdades del modelo maternalista que históricamente ha regido las relaciones de género en la región (Provoste, 2012).

El cuarto punto de discusión refiere al establecimiento de reglas claras para el egreso de beneficiarios y la implementación efectiva de estas reglas para la puesta en práctica del egreso. Como señalan (Cecchini & Madariaga, 2011), la mayor parte de los programas implementados han puesto el énfasis en las reglas de salida –como sanción- y no tanto en la posibilidad de que las familias superen la situación en la que se encuentran y, por ende, dejen de ser elegibles para la transferencia. En general, como señalan los mismos autores “La regla de salida más usada en los PTC es simple: hacer que los hogares destinatarios dejen de recibir las prestaciones cuando sus integrantes pierden las condiciones de elegibilidad. Dicho en otras palabras, las familias salen del programa cuando los hijos superan las edades respectivas y entonces pueden quedar en una situación de vulnerabilidad similar o peor a la que presentaban previo a la intervención” (Cecchini & Madariaga, 2011: 40)²⁴. Esto constituye una debilidad importante en la mayor parte de los programas.

Un quinto eje de debate se ha instalado en torno a la institucionalidad consolidada a partir de los programas de transferencias. En muchos países, estos programas se instalan en el marco de los Ministerios de Desarrollo Social y, en varios casos, han pasado a formar parte del entramado básico de políticas de protección social. Más aún, algunos programas de transferencia se han consolidado como estrategias de expansión y ampliación (incluyendo nuevos sectores sociales) de instrumentos preexistentes en el modelo contributivo, como las asignaciones familiares en Uruguay y la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Esta opción ha contribuido a dar solidez a la apuesta por las transferencias y ofrece una perspectiva real de continuidad y sostenibilidad. En otros casos, sin embargo, los programas de transferencias constituyen políticas aisladas que, lejos de contribuir a la cohesión de la institucionalidad, han contribuido a fragmentarla, instalando by-passes institucionales y operando en forma desarticulada del resto de la política social (Cecchini & Madariaga, 2011). Esta lógica, derivada en parte de hecho de que en muchos casos los programas de transferencias surgen como soluciones de emergencia o iniciativas piloto con financiamiento de organismos internacionales ha debilitado la posibilidad de avanzar hacia una institucionalidad social consolidada (Cecchini & Madariaga, 2011).

Finalmente, y como una derivación de la anterior, los logros de los programas de transferencias en el estímulo a la coordinación intersectorial y la articulación entre distintos actores proveedores de protección social son dispares. En algunos países, las transferencias han servido para consolidar una oferta intersectorial cohesionada, con derivaciones recíprocas de beneficiarios (Repetto, 2009; Cecchini & Martínez, 2011). También han dado lugar a espacios formales de coordinación de políticas. En otros casos, en cambio, los logros en la coordinación intersectorial son escasos, al punto que constituyen verdaderas barreras para el funcionamiento adecuado de los programas. Un ejemplo claro de esto son las dificultades para la coordinación entre instituciones para el chequeo del cumplimiento de las condicionalidades (Cecchini & Madariaga, 2011) para la implementación de las transferencias.

Viabilidad de expansión de las transferencias

²⁴ Una excepción a esta regla la constituyen los diseños de Programas como Oportunidades de México, *Bolsa Familia* del Brasil, PATH de Jamaica y Solidaridad de la República Dominicana, establecen períodos de permanencia con la posibilidad de recertificación (Cecchini & Madariaga, 2011). También el caso de Chile Solidario es distinto, en tanto la participación en el programa está regulada por un esquema de graduación que incluye una disminución progresiva de las visitas de los apoyos familiares y las transferencias monetarias y la prolongación de algunos beneficios más allá del tiempo que dura el acompañamiento familiar.

Un ejercicio reciente realizado por la CEPAL (CEPAL, 2011) para estimar el costo de expandir las transferencias a todos los niños y adolescentes de 0 a 14 años en situación de vulnerabilidad muestra que el esfuerzo de inversión que se requeriría es, para varios países de la región, bastante razonable. Tal es el caso de Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile, Brasil y Panamá, donde para cubrir a toda la población de 0 a 14 años con transferencias se requiere una inversión inferior a 2.5 puntos del PIB. En un segundo grupo de países (Perú, México, R. Dominicana, Ecuador, Bolivia, Colombia) este movimiento requeriría de una inversión entre 2.5 y 5% del PIB. Finalmente, países como El Salvador, Paraguay, Bolivia, Honduras, Guatemala, Nicaragua deberían invertir entre 5% y 13% del PIB para poder alcanzar esta meta (véase gráfico 11 en el anexo).

Es interesante tener en cuenta que si se considera no sólo a los niños en hogares vulnerables sino a todos los niños menores de 5 años, los esfuerzos de transferir una línea de pobreza no implican cambios significativos respecto a lo que ya se requiere para cubrir a la población vulnerable. Algo muy similar ocurre para el tramo de 5 a 14 años (véanse gráficos 12 y 13 en el anexo). En definitiva, las estimaciones indican que la posibilidad de avanzar con un enfoque más universalista en materia de transferencias a la infancia no es un sueño imposible para la mayor parte de los países de la región (CEPAL, 2010c).

Transferencias y acceso a servicios básicos

Uno de los aspectos que suele surgir en el análisis de las transferencias es que difícilmente pueden ser suficientes para reducir significativamente la pobreza si no están acompañadas de una mejora en el acceso a ciertos servicios básicos, como salud, educación, vivienda, agua, transporte o saneamiento (Mokomane, 2012).

Aunque la evidencia es todavía débil, existen indicios sobre los efectos de algunos programas implementados en la región en relación con estas dimensiones.

Una de las evaluaciones sobre el *Programa Oportunidades* encontró que una parte de las transferencias era utilizada para el acceso a ciertos servicios básicos (salud, por ejemplo, o mejora de la vivienda) y no solamente para el consumo de bienes de primera necesidad o alimentación (Escobar & González de la Rocha, 2005). Sin embargo, el programa no parece estar cubriendo los costos indirectos para el acceso a otros servicios –básicamente el transporte- (Escobar & González de la Rocha, 2005).

En el caso de *Chile Solidario*, algunos estudios identificaron un incremento en la conciencia de los beneficiarios sobre los servicios sociales que están disponibles en su comunidad (Galasso, 2006), así como un incremento de las solicitudes para acceder a servicios sociales, conectando de esta forma a las familias con la red pública de programas sociales (Carneiro et al., 2009).

También en las evaluaciones de *Bolsa Familia* se identificó una mayor conciencia de las necesidades de acceso a servicios públicos de salud y el acceso a la vacunación. Los resultados sobre los efectos reales del programa en controles y vacunas indican que estas expectativas no pudieron ser colmadas por los déficits que presenta la oferta de servicios (Veras Soares et al., 2007).

c. Políticas de conciliación entre trabajo y familia

El campo de reflexión sobre las políticas de conciliación o corresponsabilidad entre trabajo y familia es relativamente reciente en la región, aunque en muchos países algunos

de los instrumentos y políticas que suelen incluirse dentro de esta categoría existen desde hace mucho tiempo. En esta sección se sintetiza la información disponible sobre licencias, arreglos laborales flexibles y servicios de cuidado, a partir de la revisión de documentación secundaria e investigaciones en la materia.

Licencias por maternidad

A los efectos del análisis, se entiende aquí por licencias por maternidad aquellas que se asocian directamente al embarazo y el momento inmediatamente posterior al parto y que, por ende, solo benefician a las madres. El análisis de la legislación vigente en América Latina en materia de licencias por maternidad revela luces y sombras. En la actualidad, todos los países de América Latina y el Caribe tienen previsto algún mecanismo de licencia maternal (véanse gráficos 14 y 15 en el anexo).

Sin embargo, no todos ellos establecen la misma duración y en algunos casos, incluso, la normativa está todavía por debajo de lo requerido por la normativa internacional -14 semanas²⁵- (Honduras es el caso más preocupante en este sentido, pero también República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua y Uruguay establecen un período de 12 semanas). Es importante señalar, además, que sólo ocho países (Panamá, Costa Rica, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia²⁶ y Chile) otorgan licencias equivalentes o mayores a 12 semanas y, entre ellos, el caso de Chile es el que destaca dentro del panorama regional, por la duración de 24 semanas su licencia maternal o post-natal, aprobada a fines de 2011 (véase recuadro 6). En el Caribe, el caso cubano aparece como un ejemplo positivo de extensión del período de licencia, con 18 semanas.

Al observar el porcentaje de la remuneración que es cubierto por la licencia los datos son más alentadores: la mayor parte de los países latinoamericanos prevén un reemplazo salarial de un 100% a través de la licencia, aunque en varios casos este porcentaje no se cumple durante todo el período (véase gráfico 16 en el anexo). En los países del Caribe, en cambio, la situación es bastante más precaria: solo cuatro de 13 países (Bahamas, Barbados, Belice y Cuba) proveen un reemplazo de 100% de la remuneración, otros cuatro establecen porcentajes que van variando a lo largo del período (Granada, Antigua y Barbuda, Jamaica y Trinidad y Tabago) y los restantes cinco fijan porcentajes de reemplazo de entre el 60% y el 70% (véase gráfico 17 en el anexo).

Varios otros elementos son relevantes para el análisis del alcance de las licencias por maternidad en la región: la fuente de financiamiento, las reglas para el acceso al beneficio (o dicho de otro modo, los sectores de trabajadoras que cubre), la flexibilidad para el uso y retorno al trabajo y las diferencias de beneficios para trabajadores públicos y privados.

En relación al primer punto, los convenios internacionales de la OIT²⁷ plantean la necesidad de desvincular el pago pecuniario de la licencia maternal de los empleadores, asumiendo que deberían ser los instrumentos de cada sistema de seguridad social o los recursos públicos los que financiaran el costo, o que el empleador lo hiciera solo cuando estuviera de acuerdo. Este elemento es de vital importancia para desvincular los costos de la contratación de mujeres en etapa reproductiva a los empleadores (OIT/PNUD, 2009) y garantizar el derecho de las personas de elegir su empleo con libertad y acceder a las

²⁵ Ver 183 para todas las mujeres trabajadoras, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo, con el fin de proteger su salud y la del niño/niña.

²⁶ A partir de 2011, otorga 14 semanas (<http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/maternidad.html>)

²⁷ Convenios internacionales 3 y 103.

mismas oportunidades laborales, en términos de carrera, ingresos, etc., sin que esto sea obstaculizado por las responsabilidades familiares. En comparación con el mundo desarrollado, América Latina presenta una proporción relativamente baja de países que financian las licencias vía la seguridad social (59% frente a 84% en el mundo desarrollado), lo que en parte –aunque no totalmente- puede explicarse por el alto peso del empleo informal. En contraste, es la región con mayor proporción de sistemas con financiamiento mixto (véase gráfico 18 en el anexo) (OIT, 2010)²⁸. En comparación con otras regiones, sin embargo, América Latina muestra un nivel de avance relevante.

En cuanto a lo segundo, pese a los avances en la normativa, todavía persisten importantes sectores excluidos del beneficio de la licencia maternal (véase tabla 5 en el anexo). En América Latina, la cobertura de la licencia por maternidad tiende a estar restringida a las trabajadoras formales y, dentro de ese grupo incluso a ciertos sectores específicos, como las asalariadas. También suelen haber restricciones importantes para trabajadoras subcontratadas (CEPAL, 2010b), temporeras, ocupadas en el servicio doméstico. Como resultado de esto, en muchos países la proporción de mujeres ocupadas que efectivamente pueden hacer uso del beneficio de licencia maternal es relativamente bajo²⁹.

El tercer elemento son los márgenes que tienen las trabajadoras para combinar el retorno al trabajo con la licencia. En general, en América Latina existen muy pocos avances en este sentido, pero los debates recientes parecen ir acusando recibo de esta carencia. Una excepción es el caso de Chile, que en 2011 aprobó un nuevo régimen de postnatal, que permite a las trabajadoras que lo deseen utilizar la licencia hasta las 18 semanas y reincorporarse al trabajo en régimen de media jornada, hasta que el hijo o hija cumpla las 30 semanas de vida. En ese caso, la trabajadora accede a 50% del subsidio, que se suma a la remuneración derivada del trabajo.

Finalmente, es necesario señalar que en muchos países de la región existen regímenes bastante diferentes entre los beneficios que reciben los empleados públicos y los trabajadores privados, donde los primeros suelen estar en clara desventaja, tanto en términos de duración como de porcentaje de reemplazo salarial.

En la actualidad, la transformación de los permisos por maternidad hacia modelos de mayor duración y mayor flexibilidad para el reingreso al trabajo, así como la incorporación de sectores previamente excluidos está siendo debatida en varios países de la región. Tal es el caso de Uruguay³⁰, Costa Rica³¹, o Argentina³².

Licencias por paternidad

Las licencias por paternidad son, por el contrario, mecanismos que propician el involucramiento de los padres en el momento inmediatamente posterior al parto. Estas

²⁸ El funcionamiento de este sistema mixto es relativamente diverso. En Brasil se dio en el año 2008 la opción de que la extensión de la licencia por maternidad sea remunerada por el empleador y luego descontada de su pago de impuestos a la renta.

²⁹ Un estudio reciente que analiza el caso uruguayo indica que 70% de las ocupadas cotizan a la seguridad social –una proporción muy alta para los estándares de la región- pero de esas sólo 62% tienen acceso al beneficio de licencia maternal. Es decir, 40% de las ocupadas no tienen acceso. (Salvador, 2013).

³⁰ <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/licencia-maternal-extension-oit-brenta-ratificacion-convenio> y http://www.radioclasica.com.uy/innovaportal/v/31981/22/mecweb/uruguay_expresso_a_oit_voluntad_de_aumentar_la_licencia_maternal?contid=14907

³¹ <http://www.telesurtyv.net/articulos/2013/01/18/costarricenses-marchan-para-exigir-permiso-maternal-de-seis-meses-8036.html>

³² <http://www.profesional.com/notas/157305-Diputado-K-impulsa-un-proyecto-de-ley-para-ampliar-la-licencia-por-maternidad-a-180-das>

licencias tienen un desarrollo muy acotado en los países de América Latina. En general, los períodos de licencia contemplados para los padres luego del nacimiento de un hijo o para el cuidado de los hijos en el primer año de vida son relativamente cortos (entre 2 y 10 días). Venezuela es el país con el sistema más generoso de licencia paternal, estableciendo 14 días de beneficio³³ (véase tabla 7 en el anexo).

Es importante señalar, además, que en varios países existen diferencias importantes entre los beneficios percibidos por los trabajadores públicos y los privados (Salvador, 2007; Pautassi & Rico, 2011).

Licencias parentales

Las licencias maternales promueven una mayor conciliación entre vida laboral y doméstica en un período más largo de tiempo, y pueden beneficiar tanto a padres como a madres. En contraste con la tendencia del mundo desarrollado, las licencias parentales son un instrumento poco conocido y muy escaso en América Latina. Y pese a que esta carencia viene siendo señalada por una gran variedad de analistas desde hace por lo menos una década (Faur, 2005; Camacho & Martínez, 2005; Arriagada, 2007) OIT/PNUD, 2009; Pautassi & Rico, 2011; (CEPAL, 2010b), son pocos –aunque no nulos– los avances recientes en la materia.

En la actualidad existen solo dos países que introducen el criterio “parental” a los esquemas de licencias laborales: Cuba y Chile. En el primer caso, tanto el padre como la madre tienen derecho, luego de la licencia maternal, a una licencia parental no remunerada de nueve meses hasta que el niño cumpla su primer año (CEPAL, 2010b).

En el caso de Chile, el nuevo sistema de postnatal permite a la madre transferir al padre el beneficio de la licencia a partir de la séptima semana de vida del niño y por un período máximo de tres meses (véase recuadro 6).

Recuadro 6. Avances y limitaciones en la incorporación del criterio parental en el nuevo sistema de post-natal en Chile

En el año 2011 Chile aprobó una nueva normativa para regular la licencia maternal, que suma las 12 semanas contempladas en el modelo anterior otro período de 12 semanas, hasta que el niño llegue a las 24 semanas. Este sistema permite a las trabajadoras acceder a un reemplazo salarial del 100%, con un tope de 70,3 UF³⁴.

El nuevo sistema introduce además, el criterio parental, permitiendo que desde la séptima semana de vida del hijo la trabajadora traspase al padre el beneficio del postnatal, para lo cual debe dar aviso a su empleador. El uso de la licencia por parte del padre opera hasta un máximo de tres meses.

La normativa prevé plazos especiales para partos prematuros o múltiples, y también incluye dentro del beneficio a las madres y/o padres de niños adoptados. El beneficio del postnatal parental rige para los trabajadores dependientes e independientes, ocupados tanto en el sector público como en el privado. Desde enero de 2013 se incluyeron, además, todas las trabajadoras que no tengan contrato vigente al momento del parto pero que tengan 12 meses de afiliación previsional, 8 o más cotizaciones continuas o

³³ También los períodos de licencia que se otorgan a los padres por enfermedad de los hijos son limitados (véase tabla 7 del anexo).

³⁴ Unos 22900 pesos chilenos, que equivale a unos 3400 dólares.

discontinuas dentro de los 24 meses anteriores al inicio del embarazo, y que la última cotización antes del embarazo haya sido en virtud de un contrato a plazo fijo o por obra o faena determinada

El proyecto de postnatal fue largamente debatido durante 2009, 2010 y 2011 (Staab, 2012). Entre los argumentos que se planteaban estaba el cuestionamiento a la apuesta por el reemplazo salarial de 100% en lugar de extender el tiempo de duración de la licencia y establecer un pago escalonado (Dussailant & Gonzalez, 2011). También se señaló la insuficiencia de limitar el período parental a los últimos 3 meses, sin contemplar los primeros tres, en caso de que las familias deseen utilizar así el beneficio.

Fuente: Elaboración en base a www.nuevopostnatal.cl/; Dussailant & Gonzalez, 2011; Staab, 2012)

Arreglos laborales flexibles y otras medidas para la conciliación

El avance de América Latina en el impulso de arreglos laborales flexibles para la conciliación entre trabajo y familia es todavía muy limitado. Esta limitación se explica, seguramente, por la debilidad de la agenda sobre conciliación entre trabajo y familia en la región, todavía muy incipiente. Sin embargo, no pueden desconocerse los riesgos que la implementación de estas políticas podría acarrear en nuestros países. Los mercados laborales latinoamericanos funcionan con altos niveles de precariedad e informalidad y las desigualdades de género en materia de ingresos, incidencia del desempleo, cotizaciones a la seguridad social y tasas de ocupación son todavía muy elevadas. Asimismo, la evidencia reciente confirma que aunque en algunos indicadores las distancias entre hombres y mujeres se han ido reduciendo, la brecha que separa a las mujeres de más ingresos de aquellas con menores recursos se ha ido expandiendo, especialmente en aquellas con hijos pequeños (CEPAL, 2012c). Con este panorama, es notoria la alerta que debe ponerse sobre políticas que flexibilicen más arreglos laborales que ya son flexibles, y no por razones positivas, sino por motivos claramente asociados a la precariedad y la desigualdad laboral que rige, como fenómeno estructural, la situación de las mujeres en los mercados de trabajo. Adicionalmente, y en tanto son las mujeres de mayor nivel socioeconómico las que acceden a trabajos asalariados, con cobertura de seguridad social y con modelos más estables de jornada, existe la posibilidad de que el avance en arreglos laborales flexibles termine teniendo efectos sobre una porción muy minoritaria de la población, la que se encuentra –comparativamente– en situación más favorable. Esto, obviamente, sería una pieza más en la cadena de desigualdades que configura la distancia con las mujeres pobres. En definitiva, estas políticas no deben confundirse o dar pie a arreglos que de facto generen mayor precariedad laboral para las mujeres.

Hecha esta aclaración, es importante poner la lupa sobre políticas o programas que buscan, con iniciativas concretas, superar las limitaciones impuestas por la legislación y contribuir a un mejor manejo de los tiempos laborales y familiares entre los trabajadores. Desde el ámbito de las empresas, son destacables las experiencias del programa Integración Empresa-Familia del grupo industrial León Jimenes (República Dominicana), que provee campamentos de verano y transporte para los hijos de los empleados, el Programa Equilibrium de Unilever Caribe S.A., que adiciona un día laboral remunerado a lo establecido por la legislación (CEPAL/UNICEF, 2011). Desde otros ámbitos, vale la pena considerar el proyecto SESI-Paraná, que brinda asesoramiento a las empresas para introducir experiencias de conciliación entre trabajo y familia, así como eliminar la discriminación hacia las mujeres.

En la región también se viene avanzando progresivamente en el reconocimiento a empresas – tanto desde el estado como desde otros actores– que establecen medidas para

una mejor conciliación entre trabajo y familia, a través, por ejemplo, de reducción o flexibilidad de jornada laboral, acuerdos de teletrabajo, salas cuna o guarderías en las empresas. Un ejemplo interesante en este sentido son los distintivos: "Distintivo Empresa Familiarmente Responsable" y "Empresa socialmente incluyente", que otorgan ciertos beneficios fiscales y reconocimiento a empresas que certifican ejercer prácticas laborales flexibles y abiertas a la conciliación de trabajo y obligaciones familiares, así como igualdad de oportunidades, de trato y de género, entre otros temas³⁵. También vale la pena mencionar el Sello Iguala, de Chile, que otorga un sello de igualdad a organizaciones que promueven políticas de conciliación y arreglos laborales flexibles (24 empresas reconocidas en 2012) y promueve convenios con sectores productivos específicos para la promoción de este tipo de políticas³⁶. Otras experiencias interesantes son Sello de Calidad con Equidad de Género de Uruguay, el Sello de Equidad de Género (SISEG) de Costa Rica (CEPAL/UNICEF, 2011).

Finalmente, en algunos países existe normativa que obliga a las empresas de cierto tamaño a ofrecer servicios de sala cuna o guardería. Tal es el caso, por ejemplo, de Chile, que aplica este requerimiento para empresas con más de 20 trabajadoras. La normativa establece la obligación siempre que el número de 20 trabajadoras se mantenga. Si esta cifra se reduce, el empleador puede dejar de proveer el servicio (salvo para las madres cuyos hijos ya estuvieran utilizando el servicio antes del cambio en la cifra)³⁷. En la actualidad, solo las madres pueden hacer uso del beneficio y la posibilidad se abre a los padres exclusivamente en caso de fallecimiento de la madre³⁸. También Venezuela cuenta con una normativa similar, de guarderías obligatorias para el empleador con más de 20 trabajadores, previendo que se puede contratar el servicio o asociarse con otros empleadores. Más allá de estos casos, sin embargo, el avance es muy acotado, tanto por la inexistencia de legislación como por las dificultades para garantizar su cumplimiento (Marco, 2011).

Servicios de cuidado y educación preescolar

Al igual que en las políticas de licencias, el desarrollo de los servicios de cuidado y educación preescolar³⁹ en América Latina está todavía muy lejos de los parámetros que se observan en los países desarrollados. Esta es la situación que se desprende rápidamente de la observación de los datos de cobertura en servicios de cuidado y educación preescolar. En efecto, según la CEPAL, la tasa de asistencia (neta) de 0 a 3 años a servicios educativos o de cuidado se encuentra entre el 5% (Guatemala, Honduras, R. Dominicana, Paraguay) y el 20% (Cuba y México). La tasa de asistencia (neta) para el tramo de 3 a 6 años es bastante mayor, pero solo en los casos de Cuba y México se encuentra cerca de la cobertura universal. En Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, Colombia y Panamá se ubica entre el 60% y el 75%. En el extremo inferior se encuentra, nuevamente, Guatemala, Honduras, R. Dominicana, Bolivia y Paraguay (véase gráfico 19a en el anexo) (CEPAL, 2011).

³⁵ Para más información sobre esta iniciativa, ver

http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/DGIL_HyM_stps.html

³⁶ Más información en <http://portal.sernam.cl/?m=programa&i=4>

³⁷ Para más información, ver <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-60078.html>

³⁸ Esto está siendo objeto de debate y existe de hecho un proyecto de ley para ampliar el beneficio a los padres.

³⁹ En general, los servicios para niños de 0 a 3 años se incluyen dentro de la categoría "educación infantil" o servicios de cuidado, mientras que para el tramo de 3 a 6 años suelen denominarse servicios de "educación preescolar" (CEPAL, 2011).

Frente a este panorama, es importante añadir que varios estudios indican la insuficiencia de la legislación en el reconocimiento del derecho de los niños menores de 3 años a asistir a servicios de cuidado infantil y, cuando el derecho sí está reconocido, los obstáculos que existen para que las familias puedan efectivamente acceder a ellos (Salvador, 2007)⁴⁰.

El otro punto relevante es que la asistencia a servicios de cuidado está fuertemente estratificada por nivel socioeconómico y que, cuando la cobertura alcanza niveles significativos, son los sectores de más ingresos los que efectivamente logran acceder mayoritariamente a los servicios de cuidado y educación preescolar, mientras que las familias de menores ingresos presentan niveles de cobertura sensiblemente más bajos (véase gráfico 19b en el anexo).

Modelos y formatos

La oferta de servicios de cuidado infantil y educación preescolar (ambos con la modalidad de asistencia diaria⁴¹) es bastante variada y en general tiende a privilegiar la cobertura de los niños de 3 a 5 años (Argentina y Chile son excepciones a esta regla en materia de políticas), aunque existe una importante oferta de guarderías y otras modalidades de servicios privados (Salvador, 2007; Vegas & Santibáñez, 2010) (véase tabla 8 en el anexo). En general, la oferta de servicios combina servicios públicos con servicios gestionados por la sociedad civil o privados con financiamiento o subvenciones estatales.

En los últimos años, varios países de la región (como México, Chile, y Uruguay) han expandido la infraestructura e incrementado la disponibilidad de plazas en los servicios de educación preescolar y cuidado en la primera infancia (Staab, 2010).

En *México*, a la oferta de servicios de educación preescolar y el sistema de guarderías provisto por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (dirigido a ocupadas formales) se sumó, a partir de 2007, un sistema de servicios –estancias familiares- orientado explícitamente a madres trabajadoras de bajos ingresos que no tenían acceso a los beneficios de la seguridad social, impulsado desde SEDESOL (dirigido a trabajadoras en situación de pobreza, fuera de la actividad formal)⁴². Con esto, se buscaba facilitar la incorporación de estas mujeres al mercado laboral y, al mismo tiempo, crear puestos de trabajo. El modelo subsidia a la vez a la oferta y a la demanda, transfiriendo dinero a personas u organizaciones para adaptar los servicios que prestan y pagando un subsidio por niño atendido, que traslada a las familia solo 35% del costo del servicio. Esta iniciativa permitió una expansión masiva de la asistencia a servicios de cuidado en el país –por ejemplo, la cobertura de los servicios del IMSS pasó de 59.000 a casi 215.000 niños entre 1996 y 2007 (Staab & Gerhard, 2010)-, aunque abrió debates en torno a los parámetros de calidad con que esos servicios de prestan, reproduciendo al mismo tiempo las desigualdades que ya primaban en el acceso y calidad de los servicios educativos (Staab & Gerhard, 2010; Staab, 2010).

⁴⁰ Es importante señalar, sin embargo, que en algunos países existe normativa que obliga a las empresas con más de 20 empleadas a contar con un servicio de cuidado infantil o proveer a sus empleadas de ese beneficio. Tal es el caso de Chile, reseñado antes en el texto.

⁴¹ Se excluyen aquí las políticas para del desarrollo infantil a través de programas de estimulación temprana, nutrición, etc, que no requieren la asistencia diaria del niño al centro. Para una revisión de estas experiencias, ver (Vegas & Santibáñez, 2010).

⁴² Para más información, ver <http://www.imss.gob.mx/guarderías/Pages/index.aspx> y http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Programa_estancias_infantiles

En Chile, el Programa “Chile Crece Contigo” (véase recuadro 8) contribuyó a expandir en forma importante la oferta pública de servicios de cuidado, a través de la creación de salas cuna para el tramo de 0 a 2 años y de la creación de nuevos cupos en los niveles de 2 y 3 años en la población de los quintiles 1 a 3 de la distribución de ingresos. Esta oferta se suma a la ya ofrecida por JUNJI e Integra mayoritariamente de jornada completa o extendida.

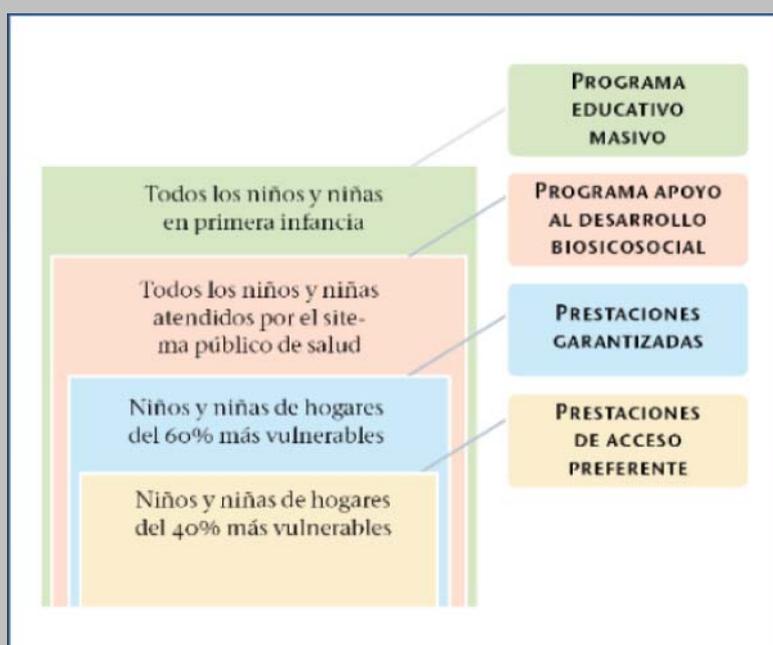
El modelo “Chile Crece Contigo” presenta sin embargo, importantes desigualdades en la calidad de la oferta ofrecida y en las condiciones de los trabajadores de los distintos servicios (Staab & Gerhard, 2010; Staab, 2010).

Recuadro 7. Sistema Chile Crece Contigo

El sistema de protección integral a la primera infancia Chile Crece Contigo fue creado en el año 2007, en el marco del Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010. La política busca desarrollar acciones integradas de protección a la primera infancia, con el objetivo de promover igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades entre niños y niñas de distintos niveles socioeconómicos. Para ello, se desarrollan intervenciones específicas para los niños y sus familias, y se apoya estas últimas para garantizar su acceso a servicios sociales básicos.

Chile Crece Contigo se centra en el trabajo con familias que tienen niños entre 0 y 4 años de edad, buscando coordinar las diferentes dimensiones que influyen en el desarrollo de niños y niñas, básicamente en materia de salud y educación. El programa tiene un componente fuerte de articulación de políticas ya existentes para esta población. Es coordinado por el Ministerio de Desarrollo social, pero se apoya fuertemente en los distintos programas y servicios sectoriales, especialmente en el campo de la salud, a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, que opera como un sistema de detección temprana y de derivación a servicios e intervenciones diferenciadas (Staab, 2012).

Las prestaciones que se incluyen en el Sistema involucran políticas universales y focalizadas en salud, educación y acceso prioritario a ciertos servicios sociales. La iniciativa es, desde este punto de vista, un avance en la articulación efectiva de distintos componentes de la matriz de protección social en materia de infancia (Staab, 2012). La siguiente figura muestra los principales componentes y prestaciones del Sistema Chile Crece Contigo:



El modelo de Chile Crece Contigo ha sido adoptado en otros países de la región. En particular, vale la pena destacar el caso de “Canelones Crece Contigo”, un programa aplicado en un departamento del Uruguay y, a partir de 2012, la creación del programa “Uruguay crece contigo”, que emula los componentes básicos del modelo chileno.

Los jardines JUNJI son una red pública de centros de educación preescolar y guarderías instalada a partir de 1970, y que combina educación temprana centrada en el niño, educación para los padres, apoyo a las madres trabajadoras, servicios de nutrición y apoyo a la transición a la educación primaria. La JUNJI se centra en familias urbanas, periurbanas, rurales e indígenas, que viven en condiciones de pobreza severa o por debajo de la línea de pobreza. De esta forma, la JUNJI se centra en la atención a niños de alto riesgo social. En el año 2007, la JUNJI cubría a 90650 niños de entre 3 meses y tres años de edad y a 31.315 niños entre 3 y 6 años (26%): un total de 121.965 niños (Vegas & Santibáñez, 2010)

Es interesante mencionar también que, en el marco de la JUNJI, desde 2006 se viene desarrollando el Programa Para que Estudie Contigo (PEC), destinado a facilitar la continuidad educativa de las adolescentes embarazadas. Este programa establece el derecho de las estudiantes embarazadas y lactantes a acceder a los establecimientos educativos. Según datos de 2011, además, 55 establecimientos de educación media contaban con salas cuna financiadas por la JUNJI, atendiendo a cerca de 1500 niños. El programa no cuenta aún con evaluaciones sobre los impactos de la iniciativa en los resultados educativos o inserción laboral de las jóvenes madres (Staab, 2012).

Los Jardines Integra surgen en 1990 a partir de un programa de la Fundación Integra, una entidad sin fines de lucro orientada a proveer de servicios de cuidado y preescolar a niños de entre 0 y 4 años. El programa pasó, con los años, a formar parte de las políticas gubernamentales (Vegas & Santibáñez, 2010).

También *Uruguay* ha expandido significativamente la cobertura en servicios de cuidado infantil a través de la expansión del Plan CAIF (centros de atención a la infancia y la familia). El Plan es un modelo de servicios gestionado por organizaciones sociales pero financiado en su totalidad por el estado, que está dirigido a familias de bajos recursos y, en general, con centros ubicados en zonas de alta vulnerabilidad social. Esta oferta se combina a la obligatoriedad de la educación preescolar desde los 4 años y el esfuerzo de ampliación de cupos en el sistema público, que en la última década ha permitido una importante expansión de la asistencia educativa en ese tramo etario (Rico, 2011b). En la actualidad, el Plan CAIF atiende a más de 45.000 niños de entre 0 y 3 años en todo el país⁴³.

En *Costa Rica* el sistema educativo brinda servicios de nivel preescolar para niños menores a 6 años y tres meses (transición e interactivo). El país presenta una oferta que combina servicios públicos y privados. Ente los primeros, destacan dos modelos: (“abiertos al público” y “cerrados”, es decir, asociados a instituciones públicas y que atienden solamente a los hijos de sus funcionarios). Dentro del primer modelo, destaca el programa CEN-CINAI, a cargo de la Dirección General de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud, que incluye los centros de Educación y Nutrición (CEN) (de atención dos jornadas, una por la mañana (de 7 a.m. a 11 a.m.) y otra por la tarde (de 11 a.m. a 3 p.m.) para niños de 0 a 7 años) y los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral

⁴³ Ver <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/plan-caif-susana-mara-ninos-familias-poblacion-vulnerable>

(CINAI), que brindan atención de 12 horas diarias (6 a.m. a 6 p.m) a niños de las mismas edades (Sauma, 2012).

Viabilidad de expansión de servicios de cuidado

Estimaciones recientes sobre los costos adicionales de incorporar a todos los niños de 0 a 6 años a la educación infantil o a la educación preescolar reflejan erogaciones abordables para todos los países de la región. En realidad, en 15 de 18 países considerados para el cálculo el costo es menor a 0.3% del PIB y solo en un caso (Honduras), supera el 0.5% del PIB (véase gráfico 20 en el anexo).

Impactos, logros y desafíos

Las evaluaciones sobre los impactos de los servicios de cuidado infantil y educación preescolar en América Latina es escasa cuando se la compara con la información disponible en los países desarrollados. Sin embargo, existen algunos ejemplos que permiten dimensionar los efectos de estas políticas sobre algunas dimensiones:

EVALUACIONES SOBRE EFECTOS DE SERVICIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN PREESCOLAR EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

País	Autores y hallazgos
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Berlinski y Galiani (2005): impacto de la expansión de la infraestructura del preescolar sobre el empleo de la madre, encontrando un impacto de entre 7 y 14 puntos porcentuales
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Curi y Menezes-filho (2006): servicios de guardería y preescolar tuvieron un impacto positivo sobre la probabilidad de que los niños participantes terminaran los ciclos de escolares, el desempeño en puntajes de las pruebas y en los ingresos.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> Aguirre (2011): no se encuentran efectos en la oferta laboral, hecho que se explica por los rasgos de los servicios
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Attanasio y Vera-Hernández (2004): Programa Hogares comunitarios aumentó en 31% la probabilidad promedio de que las madres trabajaran en las semanas anteriores a la entrevista del estudio.
México	<ul style="list-style-type: none"> Yoshikawa y otros (2006): No se observan efectos sobre las matrículas de los niños de 3 años de edad. (disminución de matrículas en 3 años frente a aumento en 4 y 5 años)
Perú	<ul style="list-style-type: none"> Cueto y Díaz (1999). efectos en los resultados de lenguaje y matemáticas
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> Berlinski, Galiani y Manacorda (2007): efectos positivos a largo plazo por la participación en el preescolar respecto a los resultados posteriores en la escuela.

Fuente: Elaboración en base a Vegas & Santibáñez, 2010; CEPAL, 2013).

Un plano en el que se identifican o proyectan impactos es la participación laboral femenina. Por ejemplo, para el caso de Argentina se encontraron impactos significativos de la construcción de centros de atención preescolar gratuitos en la oferta laboral de las madres (Berlinski & Galiani, 2007). En el caso de Uruguay, estimaciones realizadas recientemente indican que la expansión de servicios con asistencia obligatoria (de 40 hrs semanales) podría tener impactos sobre la participación laboral de las madres, pero estos efectos solo serían visibles para las madres de niños de 4 años y más, mientras que aquellas con niños pequeños no presentarían modificaciones en su conducta laboral

(Araya, Colacce, & Vazquez, 2011). En el caso de Chile, en cambio, no se confirma esta tendencia (Aguirre, 2011).

Sin perjuicio de la evidencia en torno a impactos, parece claro que la región todavía enfrenta enormes desafíos para garantizar la calidad en los servicios de cuidado. Estudios recientes indican que existe muy poca información sobre los niveles de calidad que tienen los servicios de cuidado infantil que se implementan en los países de la región, a partir de los indicadores utilizados con mayor frecuencia a nivel internacional: básicamente ratio niño/docente, infraestructura y materiales, formación de los recursos humanos, clima organizacional y relacionamiento, gestión y proyectos de centro (Rossel, Courtoisie, & Marturet, 2010). Cuando existen, las evaluaciones suelen mostrar datos preocupantes y confirmar la necesidad de profundizar en esta temática (Vegas & Santibáñez, 2010).

Extensión de jornada escolar

Aunque a un ritmo bastante más lento que el mundo desarrollado, algunos países latinoamericanos han dado pasos concretos para extender la jornada escolar y, de esta forma, contribuir a una mayor conciliación entre trabajo y familia.

En el año 1997 *Chile* puso en marcha la jornada escolar de tiempo completo, una política que comenzó instalándose en establecimientos públicos y particulares subvencionados, fue extendiéndose en forma gradual hasta alcanzar prácticamente la totalidad de la matrícula elegible⁴⁴. La política implicó que en la enseñanza básica se pasó de 30 a 38 horas semanales mientras en la enseñanza media de 36 a 42 horas, en tanto los establecimientos que funcionaban en doble turno pasaban a funcionar en un turno único, continuo.

El objetivo central de esta política era mejorar en la calidad educativa y garantizar la igualdad de oportunidades a través de la extensión del tiempo pedagógico y con un objetivo implícito de evitar los riesgos y desventajas asociadas a contextos más vulnerables. (Staab, 2012). En cuanto a las actividades que se realizan dentro del tiempo pedagógico que se agrega, la política ha dejado la decisión a cada establecimiento, por lo que se generó una enorme variedad de modelos. Existen numerosas evaluaciones que estudian en profundidad estas variaciones, y la percepción de los distintos actores sobre los impactos del cambio y en general las visiones tienden a ser positivas (Staab, 2012). Las investigaciones que analizan los impactos de la transformación sobre los aprendizajes indican logros muy dispares, posiblemente explicados por la diversidad de modelos en el uso del tiempo (García Marín, 2006)⁴⁵.

El *caso argentino* también muestra avances importantes, aunque con diferencias relevantes. Las transformaciones en materia de extensión de jornada escolar tienen una larga trayectoria (creación de las escuelas de Jornada Completa – EJC- en 1950 y diversas iniciativas desde 1990 en adelante, a nivel nacional y de algunas provincias y ciudades, para la extensión de tiempo escolar). En la actualidad, coexisten distintos tipos de modalidades: jornada simple (que aloja la mayoría de la matrícula), jornada completa o doble; y jornada extendida, con importante matrícula en las provincias de Mendoza y Córdoba, así como en la Ciudad de Buenos Aires. En general, salvo en este último caso, el contexto sociocultural o nivel socioeconómico ha sido clave para la incorporación de matrícula al modelo completo o extendido (Tenti, Meo, & Gunturiz, 2010).

⁴⁴ En 2010, 2.354.102 alumnos, lo que equivale a un 80% del universo elegible (Dipres 2011).

⁴⁵ Para un análisis detallado de esta experiencia, ver (Tenti et al., 2010)

En la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires –donde más avance han tenido las políticas de jornada completa- 43.8% de la matrícula asistía en 2007 a escuelas de jornada completa y estos centros representaban el 55% de los establecimientos primarios, con un modelo iniciado en los 50s pero que ha tenido, a lo largo de la historia, distintas modificaciones. Asimismo, en el año 2002 se introduce el “Programa de Extensión horaria”, que amplió provisoriamente el tiempo escolar en una hora y media en algunas escuelas de jornada simple. En el 2003, varias escuelas de jornada completa se transformaron en “escuelas intensificadas”, lo que implicó la incorporación de distintos programas pedagógicos, incluyendo la enseñanza de idiomas y TICs. El tiempo que los niños están en estas escuelas (8.15 y las 16.20 horas de lunes a viernes) es algo mayor al de las escuelas de Jornada Completa comunes (Tenti et al., 2010).

Uruguay, por su parte, viene impulsando desde hace más de 20 años la construcción de escuelas de Tiempo Completo en contextos escolares críticos⁴⁶, una política que surgió con el objetivo de mejorar el rendimiento escolar en escuelas de mayor vulnerabilidad social, y reducir la repetición y el abandono. Para ello, se generó una estrategia que apostó fuertemente a la capacitación docente y a la mejora en la gestión de los centros, lo que implicó una propuesta pedagógica específica y un esfuerzo importante en inversión para la formación de docentes y directivos. El modelo de ETC aloja a los niños entre las 8:30 y las 16:00 hrs., incluyendo servicios de desayuno, almuerzo y merienda. En la actualidad, existen 171 escuelas de este tipo distribuidas en todo el país. Más recientemente, el país ha avanzado en la incorporación de escuelas a otro régimen, el de jornada extendida (34 escuelas en la actualidad).

También es importante hacer referencia al caso de *Venezuela*. Ese país cuenta con centros de educación inicial de jornada completa (“Simoncito” y preescolares Bolivarianos) y con las escuelas bolivarianas, que tienen una jornada de ocho horas diarias (lo que implica entre 37 y 40 horas de atención semanal). Sin perjuicio de ello, todavía se mantienen los centros tradicionales de media jornada (5 horas diarias). Las escuelas bolivarianas contemplan una dedicación docente de 8 horas diarias (con 35 horas aulas y 5 horas de planificación a la semana). En estas escuelas se plantean seis horas diarias a actividades curriculares, a las que se suman 2 horas para actividades de alimentación.

Finalmente, México impulsó, a partir del ciclo escolar 2007-2008 un modelo de Escuelas de Tiempo Completo que beneficiaba a cerca de 130.000 niños en 500 escuelas de todo el país. En la actualidad, el modelo de tiempo completo opera en 4751 establecimientos y cubre a más de 935.000 estudiantes de los tres niveles de la educación básica. El modelo hace un reconocimiento explícito a las necesidades sociales que acarrea el incremento de madres trabajadoras (en México, más de 6 millones de hogares) y familias monoparentales.

Impactos, logros y desafíos

Aunque la región cuenta ya con varios años de implementación de modelos de extensión de jornada escolar y jornada escolar completa, el proceso de instalación de este tipo de políticas ha estado más asociado a las necesidades educativas de los niños que a las demandas de conciliación entre vida laboral y familiar. Por esta razón, la mayor parte de las evaluaciones existentes apuntan a determinar el impacto de la extensión del tiempo pedagógico en los aprendizajes de los niños, su propensión a repetir o abandonar la educación formal, así como a su rendimiento posterior (Tenti et al., 2010). En contraste,

⁴⁶ Para una descripción del proceso de creación de las ETC y la evolución que ha tenido el proceso de implementación, ver (Tenti et al., 2010)

las evaluaciones que se proponen observar el efecto de estas políticas sobre la conciliación –por ejemplo, observando sus efectos sobre el empleo de las madres- son muy escasas. Una excepción la constituye la evaluación del impacto de la Jornada Escolar Completa en Chile, que a partir de datos de encuestas de hogares y registros administrativos encontró un efecto positivo y significativo de la política en la participación laboral en una amplia gama de grupos de edad y una incidencia negativa y significativa sobre el número de horas trabajadas por las mujeres. El estudio concluye que existen efectos relevantes de la política sobre la oferta laboral femenina (Contreras, Sepulveda, & Cabrera, 2010)

5. Conclusiones: desafíos y recomendaciones para las políticas

El recorrido realizado en las secciones precedentes ofrece una oportunidad interesante para hacer un balance, que contraste los avances y limitaciones de las políticas no sólo en la comparación con los países desarrollados, sino sobre todo respecto a la estructura de riesgos y las prioridades que los diagnósticos vienen marcando en relación a las familias latinoamericanas y, en particular, las familias pobres.

El análisis revela luces y sombras:

Por un lado, es innegable el esfuerzo realizado por la mayor parte de los países de la región en generar instrumentos de política pública que buscan ir al encuentro de los sectores más desfavorecidos, y que identifican dentro de estos grupos a las familias con niños y adolescentes. El impulso de los programas de transferencias es una señal clara en este sentido, un paso sin precedentes en la oferta de políticas para las familias más vulnerables.

También en el campo de las políticas de conciliación entre trabajo y familia la región muestra avances significativos. Los logros recientes de algunos países en la extensión de licencias maternales e introducción de criterios parentales son una señal clara en este sentido. Por otro lado, la expansión de la cobertura en educación infantil y preescolar, así como de expansión de jornada en algunos países en los últimos años ha marcado un quiebre con la lógica del modelo familiarista que atribuía a las familias y específicamente a las mujeres a hacerse cargo del cuidado de los niños en sus primeros años de vida, lo que obstaculizaba directamente sus oportunidades laborales. Este avance ha permitido el impulso de iniciativas interesantes para expandir ciudadanía, priorizando a las familias con niños y a las mujeres, lo que en algunos países ha dado lugar a debates y propuestas para la construcción de sistemas nacionales de cuidado. Tal es el caso, por ejemplo, del proceso de construcción del Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay y la Red Nacional de Cuido para la infancia y la persona adulta mayor en Costa Rica.

Pero la sistematización realizada también pone en evidencia los numerosos frentes abiertos en materia de política social y de política de familia, especialmente para atender las necesidades de los sectores de menores ingresos.

Por un lado, este informe revela con claridad que la mayor parte de los avances en materia de conciliación se concentran en unos pocos países. E incluso en esos casos, la legislación es insuficiente y va directamente en contra de los principios de la igualdad de género. En definitiva, la mayor parte de los países latinoamericanos presentan políticas de familia asentadas en enfoques “familiaristas”, por lo que es “ (...) preciso profundizar en el análisis de las políticas desde el punto de vista de la igualdad de género (...) [para que] La vara con que se evalúan deje de ser el fortalecimiento de la familia y pase a ser la igualdad entre sus miembros para ejercer sus derechos de ciudadanía” (Montaño, 2007).

Por otro lado, es claro que el enfoque de derechos no está necesariamente presente en los diseños de todas las políticas de familia. Acusar recibo de esta carencia es especialmente necesario en la definición de las condicionalidades en las transferencias, el rol de los padres en la crianza de los hijos, los sectores de trabajadores que quedan excluidos de la normativa vigente. El avance en materia de políticas de familia, aunque relevante, no parece haber tenido lugar desde una perspectiva que reconoce que los sectores excluidos – sean los que sean- son titulares de derechos que obligan al estado.

También se observa que, pese a los avances señalados, el cuidado no forma parte aún de la agenda prioritaria de la mayor parte de los gobiernos, aún cuando discursivamente pueda visualizarse un ingreso del tema a los debates públicos. Es claro que las políticas de familia –y en especial las de conciliación entre trabajo y familia- son una apuesta de protección social y también productiva, por el potencial de promoción del empleo femenino que encierran y de bienestar laboral entre los trabajadores. Es preciso que esta idea –la de que estas políticas son, sobre todo, inversión para el futuro- cale con mayor firmeza en las decisiones estratégicas de los países. Por el contrario, no contar con este tipo de políticas se traduce en costos que ya están siendo dimensionados en los países latinoamericanos. La subutilización de la fuerza laboral femenina y los efectos que esto tiene sobre otras variables clave para el desarrollo de los países, entre ellos la pobreza, es bastante claro. En otro plano, la dinámica laboral en modelos que no apuestan conciliación genera mayor ausentismo e insatisfacción laboral. En última instancia, y si los países desean avanzar hacia el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos, las políticas de familia son quizá, la primera pieza que los gobiernos deben colocar.

Más allá de estas observaciones generales, sin embargo, este estudio también pone de relieve cuáles son las opciones concretas que los países de la región deberían considerar para avanzar en este camino. Pero es importante señalar que, aunque se desprenden naturalmente del análisis realizado, la gran mayoría de las recomendaciones presentadas aquí no son nuevas, sino que han sido señaladas por una gran cantidad de investigadores. Muchas de ellas están siendo analizadas por los gobiernos e incluso forman ya parte de las agendas de reformas actuales y previstas para un futuro cercano:

En materia de *transferencias para reducción de pobreza*, la hoja de ruta está bastante clara. La efectividad de estas políticas para la reducción de pobreza y para el logro de ciertos resultados en términos de acceso a educación y salud en la población más vulnerable es bastante clara. La sistematización de las evaluaciones presentada en este documento confirma que el esfuerzo financiero realizado con el impulso de las transferencias está dando frutos. A su vez, las estimaciones sobre los costos adicionales que involucraría la expansión de estas transferencias a toda la población vulnerable y eventualmente a todos los hogares con niños y adolescentes, independientemente de su nivel socioeconómico, indican que los esfuerzos que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos deberían realizar está dentro de márgenes razonables. En definitiva, es recomendable la apuesta por aumentar recursos en este tipo de políticas, tanto para incluir a sectores pobres e indigentes aún no incluidos como para avanzar hacia modelos más universales de transferencias monetarias para familias con niños y adolescentes.

Esta afirmación no obsta que el espacio para la mejora en la implementación de los programas de transferencias sea todavía extenso. Dentro de él están la necesidad de: (i) avanzar en la provisión de infraestructura extendida de servicios sociales básicos (salud, educación, cuidados), así como de servicios básicos asociados al acceso y uso efectivo de los anteriores (transporte, saneamiento), especialmente en zona rurales y menos pobladas (ii) hacer una apuesta seria y sostenible por la mejora de la calidad de los servicios, que contribuya al goce efectivo de los derechos de los ciudadanos una vez garantizado el

acceso, (iii) mejorar la coordinación entre servicios sectoriales para no trasladar a los beneficiarios los costos del “diálogo” entre instituciones, (iv) fortalecer –y en algunos casos modificar- el anclaje institucionalidad de los programas de transferencias, para que puedan incorporarse en las matrices de protección social de los países y dejen de ser soluciones transitorias a situaciones de emergencia, lo que implica, (v) generar los mecanismos para garantizar sostenibilidad financiera de las transferencias en el mediano y largo plazo.

Desde una perspectiva más general, la experiencia de estos años revela aspectos que requieren debates más profundos y, eventualmente, modificaciones significativas a los diseños de los programas. Un ejemplo de ello ha sido la incorporación automática de las condicionalidades, sin el adecuado dimensionamiento de los costos que éstas trasladan a los beneficiarios y sin la total comprensión de los supuestos que están detrás de ellas. También caen en esta categoría los sesgos de género que los programas han asumido al asignar a las mujeres madres como receptoras de las transferencias y responsables del cumplimiento de las condicionalidades, aún cuando esta opción les haya permitido tener mayor autonomía económica. La mayor parte de los programas de transferencias no se han cuestionado en profundidad el tipo de modelo de relaciones de género que desean promover, ni tampoco ha estado suficientemente atentos al tipo de modelo que han contribuido a reforzar. Por ello, estos tópicos deben formar parte de una agenda de transformaciones a los diseños o, al menos, deben estar en la agenda de debate sobre estos cambios.

Es importante señalar, sin embargo, que aunque la “hoja de ruta” en materia de transferencias es bastante clara, sería un error asumir que la respuesta a los problemas sociales de la región pasa básicamente por estas políticas o que es en estas políticas donde está la respuesta más relevante a los déficits sociales que enfrentan las sociedades latinoamericanas. Es evidente que el objetivo de desmercantilizar el acceso a ingresos y proveer mínimos de bienestar a los hogares más pobres está lejos de alcanzarse (Cecchini & Martínez, 2011) y que el pilar no contributivo de la protección social es – y seguirá siendo- insuficiente, si no se introducen cambios profundos para reducir las fuentes mismas de la desigualdad social en los países de la región, que se vinculan con la heterogeneidad productiva y su traslación lineal a los mercados laborales (CEPAL, 2012b).

La desigualdad social latinoamericana, como se ha señalado recientemente, es producto de una combinación de desigualdades productivas y laborales, que la protección social reduce, refuerza o no modifica (CEPAL, 2012b). También se señala que los logros de los sistemas de protección social en esta tarea se explican en parte por la capacidad fiscal y las capacidades para llevar adelante políticas públicas, y en parte por la forma en que las políticas desplegadas responden adecuadamente o no a las estructuras de riesgos de la población (es decir, responden atendiendo a los problemas de los sectores que más lo necesitan). Y el hecho es que los sistemas de protección social de la región tienen capacidad fiscal limitada y dificultades para poner en marcha e implementar adecuadamente políticas, y también han consolidado matrices de protección que no necesariamente van al encuentro de la estructura de riesgos actual, sino que muchas veces mantienen políticas que responden a viejas estructuras de riesgos, para familias de otro tiempo, muy distintas a las que hoy tenemos (CEPAL, 2012c). En definitiva, “la tarea de reducción de la desigualdad no puede ser únicamente asumida por la protección social” (CEPAL, 2012c: 152), menos aún exclusivamente por los programas de transferencias. Toda apuesta por ese camino, parece obvio, está destinada al fracaso.

En relación a las políticas de *conciliación entre trabajo y familia* los resultados alcanzados por la región son menos contundentes y la hoja de ruta, aunque clara, impone desafíos muy complejos.

En primer lugar, aunque la región ha ido avanzando en la adopción de normativa sobre *licencias maternales* acorde a los estándares internacionales, no son pocos los países cuya legislación establece una duración de la licencia que está por debajo de las 14 semanas recomendadas por la OIT. Tan importante como modificar este déficit es reconocer que, en la actualidad, las licencias maternales cubren a una porción minoritaria de las trabajadoras latinoamericanas, generalmente aquellas que tienen trabajos dependientes formales (y que, además, suelen ser las que tienen mayores recursos, mayor educación y mayor cantidad de oportunidades). Este panorama impone la necesidad de ampliar la cobertura para incluir en el beneficio maternal a sectores que hoy están excluidos (como las trabajadoras de pymes, las titulares de empresas monotributistas, las trabajadoras del servicio doméstico, formas atípicas de trabajo –como temporeras-, etc.) y revisar la normativa que establece como se obtienen los derechos al beneficio, incluyendo la consideración de las cotizaciones intermitentes y la posibilidad de acceder aun sin estar trabajando en el momento del parto, como recientemente ha hecho Chile. Por otro lado, se requiere hacer una apuesta por reforzar los mecanismos de control del cumplimiento de la normativa, para que las trabajadoras puedan hacer uso efectivo del beneficio que les corresponde por ley.

Otro punto que este estudio muestra es la fuerte diferencia en los criterios que suelen aplicarse a los trabajadores privados respecto a sus pares que trabajan en el sector público. Los sesgos que discriminan a los primeros deben ser reducidos, expandiendo sus beneficios para equipararlos a los del sector público o generando fórmulas que unifiquen criterios justos para la conciliación en ambos sectores.

Finalmente, es preciso incorporar diseños flexibles para el retorno de las madres al trabajo luego del goce de la licencia maternal. La evidencia internacional sugiere que el retorno no es sencillo, pero la experiencia puede simplificarse y tornarse más armónica si los empleadores están preparados para ello. En concreto, es necesario ampliar la cobertura de la normativa sobre lactancia a períodos más largos y a sectores actualmente excluidos. Si las políticas públicas introducen mecanismos y criterios claros, es posible que tanto empleadores como trabajadoras se beneficien.

En segundo lugar, América Latina tiene un largo camino por recorrer en materia de *licencias paternales y parentales*. En relación a las primeras, la duración de las licencias está todavía muy lejos de los estándares internacionales y es preciso ampliarla para garantizar el derecho de los padres a estar presentes y contribuir al cuidado de sus hijos en la etapa inmediatamente posterior al parto. Esto implica también revisar la legislación para incorporar a sectores que hoy no acceden al beneficio y unificar criterios –hoy muy dispares- entre sectores privado y público. Sin perjuicio de ello, la agenda para la introducción de licencias parentales en América Latina aun no ha sido recorrida y existe un amplio campo para avanzar. En esta línea, es importante reconocer la vasta experiencia internacional en la materia, no solo en términos de diseños y modelos, sino también en términos de resultados alcanzados, en especial en relación al uso que hacen los hombres del beneficio. La incorporación de cuotas masculinas puede ser una buena forma de adoptar estrategias que ya han probado su eficacia para la redistribución del trabajo de cuidado entre hombres y mujeres, en contraste con los sistemas que consideran a ambos cónyuges como titulares del beneficio y dejan la decisión a cada hogar. Finalmente, la flexibilidad en los diseños es clave para asegurar que las múltiples formas de las familias con niños y las distintas opciones que hagan para el cuidado de sus hijos puedan ser contempladas.

En tercer lugar, este documento revela que los *arreglos laborales flexibles* son todavía un campo prácticamente inexplorado en los países de la región, pero también alerta sobre los

riesgos de introducir políticas que flexibilicen situaciones ya de por sí muy precarias. Estos riesgos no debieran, sin embargo, inhibir el necesario avance de los países latinoamericanos hacia una mayor y mejor regulación del derecho de los trabajadores a arreglos laborales que sean más compatibles con las necesidades de cuidado de sus hijos, estableciendo criterios para el desarrollo de iniciativas de arreglos flexibles por parte de las empresas y promoviendo la oferta de servicios asociados a los lugares de trabajo, especialmente de guarderías y salas cuna. Estos avances, por cierto, no pueden asumir que sólo las mujeres requieren de estos beneficios, y debería incluir con igual énfasis el derecho de los padres.

En cuarto lugar, si bien la región ha avanzado en la expansión de la cobertura de *servicios de cuidado*, las cifras presentadas aquí revelan que aún se está lejos de alcanzar los mínimos necesarios para que todas las familias con niños que lo deseen puedan utilizar esta opción. Parece claro que se requiere expandir la infraestructura y los cupos en los servicios de cuidado infantil, de asistencia diaria y con jornadas extendidas, invirtiendo en la formación de personal especializado para cumplir con la expansión y estableciendo normas de calidad y mecanismos de regulación que aseguren su cumplimiento. También son limitados –aunque no inexistentes– los logros de la mayor parte de los países en materia de jornadas escolares completas o extendidas. Generar políticas que consoliden esta opción es clave tanto para reducir desigualdades en la infancia como para mejorar la conciliación, como lo indican las experiencias ya implementadas en algunos países de la región.

Desde una perspectiva más general, parece claro que las políticas de conciliación deberían constituir un ámbito clave dentro de los esfuerzos que hoy realizan los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social de los países latinoamericanos, que esté presente en los esfuerzos en materia de políticas activas de empleo. Pero también deberían formar parte central en la agenda de los actores sociales y productivos, especialmente de los sindicatos.

Como se analizó en este estudio, las opciones que se pueden utilizar para avanzar en la expansión de los servicios son múltiples, pero dada la baja capacidad de algunos estados latinoamericanos, no debería descartarse la posibilidad de que la universalización pueda lograrse con una combinación de oferta estatal, servicios privados regulados y partenariados entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Los modelos que combinan distintos tipos de actores han probado ser eficaces, siempre que estén adecuadamente regulados y sujetos a la normativa sobre calidad.

Es importante recordar, sin embargo, que la expansión de la oferta de servicios puede no ser suficiente para dar un salto cualitativo en las cifras de cobertura si no se trabaja, al mismo tiempo, en “políticas de tiempo”. Los servicios deben contemplar jornadas completas o extendidas para que permitan a las mujeres insertarse en el mercado laboral. Adicionalmente, la expansión de infraestructura deben considerar los sistemas de transporte y los tiempos de traslado hacia y desde los servicios a los hogares y los empleos. De otra forma, las dificultades de acceso a los servicios pueden tornar inútiles los esfuerzos para aumentar la cantidad de servicios disponibles para las familias.

Más allá de las recomendaciones concretas delineadas para cada arena de políticas o instrumento específico, no debe perderse de vista la necesidad de introducir a los cambios una mirada más general o sistémica, que dimensione los efectos combinados de las transformaciones previstas, de forma tal que no queden “espacios” sin cubrir. Este ejercicio también es necesario para detectar posibles efectos nocivos o no deseados de algunas políticas sobre otras. Tal es el caso, por ejemplo, de las dificultades que la transferencias pueden generar en el logro de la conciliación, si no se desactivan algunos de los sesgos de género que parecen estar cristalizando. En definitiva, aunque

conceptualmente las transferencias y las políticas conciliatorias puedan considerarse parte de un mismo grupo de políticas (políticas de familia), es claro que en América Latina han funcionado y siguen funcionando como dos espacios muy diferenciados de políticas, que generalmente no dialogan –ni se entienden- entre sí. Superar esta segmentación es clave para el adecuado aprovechamiento de los esfuerzos gubernamentales en uno y otro campo. Si esto no ocurre, posiblemente los logros alcanzados por ambas serán menos satisfactorios de lo esperado.

En esta línea, además, es preciso remarcar la importancia de que las políticas de conciliación y de reducción de pobreza adopten un enfoque de igualdad de género en su diseño, ejecución y evaluación, en el entendido de lo crucial que es la ecuación trabajo remunerado, no remunerado para las mujeres y la redistribución de los roles de género. Y aunque la heterogeneidad de la región es muy grande y las estructuras de riesgos de nuestras sociedades no son idénticas, hay algunos sectores que sistemáticamente aparecen en situación de desventaja y, por tanto, deben convertirse en el objetivo prioritario de las políticas de familia. Tal es el caso de las mujeres jóvenes con hijos pequeños y de las familias monoparentales con jefatura femenina que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Finalmente, y aunque se han hecho avances muy relevantes, este documento pone de relieve las carencias de información y evaluación que todavía existen, en especial en torno a las políticas de conciliación entre trabajo y familia. Comenzar a resolver este déficit – a través de la creación de indicadores de uso del tiempo y distribución de responsabilidades familiares, y evaluaciones sobre los impactos de las políticas ensayadas- es clave para avanzar con paso seguro hacia políticas efectivas para las familias, que puedan ser monitoreadas y rediseñadas mientras son implementadas.

Bibliografía

- Adato, M., & Bassett, L. (2009). Social Protection to Support Vulnerable Children and Families: The Potential of Cash Transfers to Protect Education, Health and Nutrition. *AIDS Care*, 21(1), 60–75.
- Aguirre, J. (2011). *If you build it they will come: evidence of the impact of a large expansion of childcare centers over attendance and labor supply* (Magister en Economía). , Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Aguirre, R. (2007). Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. In Arriagada, I. (coord) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Amarante, V. (2008). *Informe final de la Evaluación intermedia del impacto del Panes*. Montevideo: MIDES-IEECON/UDELAR.
- Araya, F., Colacce, M., & Vazquez, C. (2011). *Participación laboral femenina y cuidado infantil: Destruyendo a la mujer maravilla* (Grado en Economía). Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas.
- Arriagada, I. (1998). “Familias Latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas.” *Revista de la CEPAL*, 65.
- Arriagada, I. (2004). Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces. Serie Seminarios y Conferencias, 42. CEPAL.
- Arriagada, I. (coord). (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL, N° 96. CEPAL.
- Arroyo Ortiz, J. P., Ordaz Diaz, J. L., Li Ng, J. J., & Zaragoza Lopez, M. L. (2008). *A diez años de intervención en zonas rurales*. Mexico: SEDESOL.
- Behrman, J. R., Sengupta, & Todd, P. E. (2005). “Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico.” *Economic Development and Cultural Change*, 54(1), 237–75.
- Bennet, J. (2008a). Early Childhood Services in the OECD Countries: Review of the literature and current policy in the early childhood field. Innocenti Working Paper No. 2008- 01. UNICEF Innocenti Research Centre.
- Bennet, J. (2008b). “Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries.” Innocenti Working Paper 2008-02. UNICEF Innocenti Research Centre.
- Berlinski, S., & Galiani, S. (2007). “The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment.” *Labour Economics*, 14(2), 665–680.
- Bertranou, E. (2008). Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe”. Serie Población y Desarrollo N° 82, CEPAL-CELADE.
- Blofield, M. (2012). *Care, work and class: Domestic Workers’ Struggle for Equal Rights in Latin America*. Philadelphia: Penn State University Press.
- Bonfiglioli, S. (2008). “El Plan territorial del tiempo. Políticas y proyectos sobre los tiempos de la ciudad.” *Papers, Time And Territory. Time Policies Of The Cities. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*, 49.
- Bradshaw, J., & Finch, N. (2002). A comparison of Child Benefit packages in 22 countries. Research Report No 174. Department for Work and Pensions, USA.
- Bruning, G., & Plantenga, J. (1999). Parental leave and equal opportunities: experiences in eight European countries. *Journal of European Social Policy*, 3(9).
- Camacho, R., & Martínez, J. (2005). “Género, políticas conciliatorias y presupuesto público; una aproximación al caso de América Latina y el Caribe.” In *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. UNFPA-GTZ.

- Carneiro, P., Galasso, E., & Ginja, R. (2009). *“El Impacto de Proveer Apoyo Psico-Social a Familias en Extrema Pobreza y Aumentar su Acceso a Servicios Sociales: Evaluando Chile Solidario.”* Santiago de Chile.
- Cecchini, S. (2013). *Social Protection, Poverty and Inequality: the Latin American Experience*. Presented at the Asia Public Policy Forum: Poverty, Inequality and Social Protection, Yakarta, Indonesia.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Proramas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cuaderno de la CEPAL No. 95. CEPAL.
- Cecchini, S., & Martinez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2005). *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2007). *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. X Conferencia regional sobre la Mujer. América Latina y el Caribe*. Quito: CEPAL.
- CEPAL. (2008). Transformaciones demográficas y su influencia en el Desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL-CELADE. Retrieved from <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/33220/2008-268-SES.32-CELADE-ESPANOL.pdf>
- CEPAL. (2010a). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2010b). *¿Qué estado para que igualdad?. Documento elaborado para la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2010c). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2011). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012a). *América Latina y El Caribe. Observatorio Demográfico. Envejecimiento poblacional*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- CEPAL. (2012b). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012c). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2013a). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2013b). Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20. CEPAL.
- CEPAL/UNICEF. (2011). Cuidado infantil y licencias parentales. Boletín Desafíos Nro 12. CEPAL.
- Contreras, D., Sepulveda, P., & Cabrera, S. (2010). The effects of lengthening the school day on female labor supply: Evidence from a quasi-experiment in Chile. Departamento de Economía - Universidad de Chile.
- Cunha, F. (2005). “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.” NBER Working Papers 11331, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Datta Gupta, N., & Smith, N. (2002). “Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark.” *Economica*, 69, 609–629.
- De Brauw, A., & Peterman, A. (2011). Can Conditional Cash Transfers Improve Maternal Health and Birth Outcomes? Evidence from El Salvador’s Comunidades Solidarias Rurales. IFPRI Discussion Paper 01080.
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., Nelson, D., Lindert, K., de la Brière, B., & Lanjouw, P. (2005). “Brazil’s Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation.” Social Protection Discussion Paper 0542, World Bank.
- De la Torre García, R. (2005). Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades. Versión final. Retrieved from <http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2005.php>
- Deutsch, R. (1998). “Does Child Care Pay?: Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro.” SDS1, Inter-American

- Development Bank- Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de Trabajo #384.
- Drew, E. (2005). *Parental Leave in Council of Europe member States*. Strasbourg: Consejo Europeo.
- Dussailant, F., & Gonzalez, P. (2011). Pro-Familia y Pro-Empleo: Propuestas para un postnatal win-win. http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4810.html#Ub4H5_lg9Rc. Retrieved from http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4810.html#Ub4H5_lg9Rc
- Escobar, & González de la Rocha. (2005). Evaluación Externa de impacto del Programa Oportunidades. In *Shahra Razavi (ed) The Gendered Impacts of Liberalisation*. Mexico DF.
- Escobar, & González de la Rocha. (2009). Girls, Mothers and Poverty Reduction in Mexico: Evaluating Progres-Oportunidades. In *Shahra Razavi (ed) The Gendered Impacts of Liberalisation*. New York and Abingdon: Routledge/UNRISD.
- Espejo, A., Filgueira, F., & Rico, N. (2010). Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado. Documento de proyecto. CEPAL.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esquivel, V. (2008). The Political and Social Economy of Care: Argentina Research Report 2. UNRISD.
- Faur, E. (2005). "Género y conciliación familia-trabajo: Legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina." In *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. UNFPA-GTZ.
- Featherstone, B. (2006). "Why gender matters in child welfare and protection." *Critical Social Policy*, 26.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- Galasso, E. (2006). Alleviating Extreme Poverty in Chile. Grupo de investigación sobre desarrollo económico, Banco Mundial.
- Galtry, J., & Callister, P. (2005). "Assesing the optimal length of parental leave for child and parental well-being. How can research inform policy?" *Journal of Family Issues*, 26(2).
- García Marín, A. (2006). Evaluación del Impacto de la Jornada Escolar Completa. Universidad de Chile.
- Gertler, F., & Fernald, L. C. (2005). "Impacto del mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales". Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación, vol. 3. Cuernavaca, México.
- Glass, J., & Finlay, A. (2002). Coverage and effectiveness of familyresponsive workplace policies. *Human Resource Management Review*, 12, 313-337.
- Glatnz, F. B., & Layzer, J. (2000). *The cost, quality, and child outcomes study: A critique*. Cambridge, MA: Abt Associates.
- González de la Rocha, M. (2008). "Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto." In *Futuro de las familias y desafíos para las políticas, I. Arriagada (ed.)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grieco, M. (2003). Transport and social exclusion: new policy grounds, new policy options. Presented at the 10th International Conference on Travel Behaviour Research, Lucerna.
- Hamilton, K., Jenkins, L., Hodgson, F., & Turner, J. (2005). Promoting Gender Equality in Transport. Equal Opportunities Commission. Working Paper Series No 34.
- Hanlon, J., Barrientos, A., & Hulme, E. (2010). *Just Give Money to the Poor*. Kumarian.
- Heckman, J. (1974). "Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort." *Journal of Political Economy*, 82, suppl, 136 - 163.

- Henderson, M. (2011). Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales Período 2005-2010.
- Hernández, D., & Rossel, C. (2013). Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano. Cuaderno de Desarrollo Humano N° 1. PNUD-Uruguay.
- Hoddinott, J., Skoufias, E., & Washburn, R. (2000). The Impact of Progresá on Consumption: a Final Report. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Kamerman, S. (2000). Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies. *Social Policy Report*, XIV(2).
- Kamerman, S., & Kahn, A. (eds). (1978). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press.
- Kitterød, R., & Pettersen, S. (2006). "Making up for mothers' employed working hours?: Housework and childcare among Norwegian fathers." *Work, Employment & Society*, 20(473).
- Lamaute-Brisson, N. (2010). Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco. Serie Mujer y Desarrollo, N° 95. CEPAL.
- LeFebvre, P., & Merrigan, P. (2005). "Low-fee (\$5/day/child) Regulated Childcare Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada." CIRPÉE Research Paper 05-08, Centre Interuniversitaire sur le Risque, les Politiques Économiques et l'Emploi, University of Quebec at Montreal.
- Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México: Océano.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2, 159-173.
- Marco, F. (2011). Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina. In Rico, N. y Maldonado, C. (coord) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Marco Navarro, F. (2007). El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas. Serie Mujer y Desarrollo, N° 89. CEPAL.
- Marco Navarro, F. (2012). El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia. CEPAL - LC/W.492.
- Mareggi, M. (2002). Innovation in Urban Policy: The Experience of Italian Urban Time Policies. *Planning Theory & Practice*, 3(2), 173-194.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familia*. San José de Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, J., & Monge, G. (2007). Políticas conciliatorias en América Latina: una región, distintos escenarios. Documento presentado en el curso "Género y cohesión social". Universidad de Barcelona con el apoyo de AECI y Fundación Carolina.
- Martínez Franzoni, J., & Voreend, K. (2010). "Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?" *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 4(122).
- Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Farinha Rodrigues, C., ... Tsakoglou, P. (2004). Child poverty and family transfers in Southern Europe. EUROMOD Working Paper No. EM2/04.
- Meil, G. (2006). The Evolution of Family Policy in Spain. *Marriage & Family Review*, 39(3/4), pp. 359-380.
- Minujín, A., Davidziuk, A., & Delamónica, E. (2007). El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? *Salud Colectiva*, 3(2).
- Miralles-Guasch, C. (2006). *Usos del tiempo y movilidad*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

- Mokomane, Z. (2012). *Anti-Poverty Family-Focused Policies in Developing Countries*. UN-DESA.
- Monge, G. (2008). "Corresponsabilidad por el trabajo productivo y reproductivo, y cuidado de dependientes: Reflexiones desde la política pública." Foro "Trabajo productivo-reproductivo: ¿Conciliación, corresponsabilidad o infraestructura de cuidados? ... Una respuesta pendiente". San Salvador, 29 y 30 de mayo - UNIFEM - UNDP.
- Montaño, S. (2007). El sueño de las mujeres: democracia en la familia. In *Arriagada, I. (coord) Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.
- Montaño, S., & Calderón, C. (2010). *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Cuaderno de la CEPAL No. 94. CEPAL.
- Moss, P., & O' Brien, M. (2006). *International Review of Leave Policies and Related Research 2006*. Londres: UK Department of Trade and Industry Research Series No. 57 (Julio).
- National Institute for Early Education Research. (2006). *Debunking the Myths: Benefits of Preschool*. Rutgers: The State University of New Jersey.
- National Research Council and Institute of Medicine. (2000). *From Neurons to Neighborhoods*. Washington D.C.: National Academic Press.
- Neutens, T., Delafontaine, M., & Schwanen, T. (2010). Social Equity, Accessibility and the Temporal Dimension of Public Service Delivery. Presented at the 12 World Conference on Transportation Research (WCTR), Lisboa.
- NICHD Early Child Care Research Network. (2003). "Does amount of time spent in child care predict socioemotional adjustment during the transition to kindergarten?" *Child Development*, 74(4), 976-1005.
- NICHD Early Child Care Research Network. (2005). "Early Child Care and Children's Development in the Primary Grades: Follow-Up Results From the NICHD Study of Early Child Care." *American Educational Research Journal*, 42(537).
- O' Brien, M. (2012). *Work-Family Balance Policies*. UN-DESA.
- OECD. (1991). "Child Care in OECD Countries." In *Employment Outlook 1990*. Paris: OECD.
- OECD. (2010a). PF2.2: Use of childbirth-related leave by mothers and fathers. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/41927983.pdf>
- OECD. (2010b). "Typology of childcare and early education services" (PF13). OECD Family Database. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/41927983.pdf>
- OECD. (2011a). *Doing better for families*. Paris: OECD.
- OECD. (2011b). "PF3.2: Enrolment in childcare and pre-schools". OECD Family Database. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/41927983.pdf>
- OECD. (2012). PF2.1: Key characteristics of parental leave systems. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/41927983.pdf>
- OIT. (2010). *La maternidad en el trabajo: Examen de la legislación nacional. Resultados de la Base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo* (2da ed.). Ginebra: ILO.
- OIT/PNUD. (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Lima: OIT/PNUD.
- Orozco, M., & Hubert, C. (2005). "La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México." Serie Documentos de discusión sobre la protección social, N° 0531, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Parker, S. (2003). "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior." In *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. Mexico: SEDESOL.

- Parker, S., & Behrman, J. R. (2008). *Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño.* Mexico: SEDESOL.
- Pautassi, L., & Rico, N. (2011). Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres. Boletín Desafíos Nro 12. Julio. CEPAL-UNICEF.
- Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2013). (eds) Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: ELA.
- Paxson, C., & Schady, N. (2007). Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador. Policy Research Working Paper Series 4226, The World Bank.
- Perova, E., & Vakis, R. (2010). El impacto y potencial del programa Juntos en Perú: Evidencia de una evaluación no-experimental. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos.
- Plantenga, J., & Remery, C. (2005). *Reconciliation of work and private life: A comparative review of thirty European countries.* Luxemburgo: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- PNUD. (2009). *Panorama internacional y viabilidad de políticas de licencias y servicios de cuidado infantil en Uruguay.* Montevideo: PNUD - Proyecto desarrolla.
- Prentice, S. (2005). "El cuidado infantil y los presupuestos de género: Las políticas públicas y los resultados obtenidos en Canadá y otros países." In *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género.* Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.
- Pritchett, L. (2012). *Impact Evaluation and Political Economy: What Does the "Conditional" in "Conditional Cash Transfers" Accomplish?.* Center for Global Development.
- Provoste, P. (2012). Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas. Serie Mujer y Desarrollo, N° 120. CEPAL.
- Ray, R., Gornick, J., & Schmitt, J. (2008). *Parental Leave Policies in 21 Countries. Assessing Generosity and Gender Equality.* Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research.
- Repetto, F. (2009). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Documento final, préstamo BIRF 7449-AR-II, Proyecto de Modernización del Estado.
- Ribe, H., Robalino, D., & Walker, I. (2010). *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe De los Derechos a la Realidad.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Richardson, D., & Bradshaw, J. R. (2012). Family-Oriented Anti-Poverty Policies in Developed Countries. New York: United Nations.
- Rico, N. (2011a). Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora. In Rico, N. y Maldonado, C. (coord) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Rico, N. (2011b). (coord) *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay.* Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.
- Rico, N., & Maldonado, C. (2011). "¿Qué muestra la evolución de los hogares sobre la evolución de las familias en América Latina?" In *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez Enríquez, C. (2007). La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay. Serie Mujer y Desarrollo, N° 90. CEPAL.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Serie Mujer y Desarrollo, N° 109. CEPAL.
- Rodríguez Mojica, A. (2010). "Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá." Serie Políticas sociales, N° 162. CEPAL.

- Romero, W., Pineda, S., & Ventura, D. (2009). Expanding oportunidades para grupos vulnerables en Guatemala. Universidad Rafael Landívar e Instituto De Investigaciones Económicas y Sociales (Idies). Retrieved from <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/56/Archivos/banco-mundial-expandingo-oportunidades-grupos-vulnerables-20090730.pdf>
- Rossel, C. (2013). Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 179. Enero. CEPAL.
- Rossel, C., Courtoisie, D., & Marturet, M. (2010). *Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados*. Montevideo: PNUD-Proyecto Desarrolla.
- Roupp, R., Travers, J., Glantz, F., & Coelen, C. (1979). *Children at the center: final results of the national day care study*. Cambridge MA: Abt Associates.
- Sagi, A., Koren-Karie, N., Gini, M., Ziv, Y., & Joels, T. (2002). "Shedding further light on the effects of various types and quality of early child care on infant-mother attachment relationship: The Haifa Study of Early Child Care." *Child Development*, 73(4), 1166–1186.
- Salvador, S. (2007). Comercio, género y equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Estudio comparativo de la "economía del cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Red Internacional de Género y Comercio - Capítulo Latinoamericano.
- Salvador, S. (2008). "La institucionalidad para los cuidados en Uruguay y su cobertura." Documento preparado para la Mesa de Diálogo Sistema de cuidados: ¿Quién cuida? ¿Quién debería hacerlo?. 26-27 agosto.
- Salvador, S. (2013). Análisis de costos y posibles impactos de diferentes modelos de licencias por maternidad, paternidad y parentales. Informe final de consultoría en el marco del proyecto URY2U503.
- Sauma, P. (2012). Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica. Serie Mujer y Desarrollo, N° 116. CEPAL.
- Schultz, T. (2004). "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program." *Journal of Development Economics*, 74(1), 199–250.
- SEDESOL. (2008a). Oportunidades, un programa de resultados. Secretaría de Desarrollo Social de México.
- SEDESOL. (2008b). *A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Mexico: SEDESOL.
- Serrano, C. (2007). La familia como unidad de intervención de pol soc. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario. In *Arriagada, I. (coord) Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.
- Shonkoff, J. P., & Phillips, D. (2000). (eds) *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington D.C: National Academies Press.
- Skoufias, E. (2005). ProgresA and its impacts on the welfare of rural households in Mexico. Research Report 139. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Soares, F. (2004). Conditional cash transfers: A vaccine against poverty and inequality? International Poverty Centres, UNDP.
- Spiess, K., & Wrohlich, K. (2006). The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving towards the Scandinavian Model. Institute for the Study of Labor. Discussion Paper No. 2372.
- Staab, S. (2010). Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children? *Journal of Social Policy*, 39(4), 607–626.
- Staab, S. (2012). Análisis de la matriz de protección social a la infancia y la adolescencia en Chile. Informe final de consultoría - Proyecto CEPAL/UNICEF (mimeo).

- Staab, S., & Gerhard, R. (2010). Childcare Service Expansion in Chile and Mexico For Women or Children or Both? Gender and Development Programme Paper Number 10. UNRISD.
- Sylva, K. (2003). *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from the Pre-school Period*. Londres: Institute of Education, University of London.
- Tenti, E., Meo, A., & Gunturiz, A. (2010). Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina. IIFE-UNESCO Buenos Aires.
- Todd, P. E., & Wolpin, K. (2006). "Assessing the impact of a school subsidy program in Mexico: using a social experiment to validate a dynamic behavioral model of child schooling and fertility." *American Economic Review*, 96, 1384–1417.
- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedermé, T., Marx, I., & Cantillon, B. (2011). The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI). WP 11/05. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Vandell, D., & Wolfe, B. (2000). "Child Care Quality: Does It Matter and Does It Need to Be Improved?" Institute for Research on Poverty. Special Report no. 78.
- Vazconez, A. (2012). Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador. Serie Mujer y Desarrollo, N° 115. CEPAL.
- Vegas, E., & Santibáñez, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: World Bank.
- Veras Soares, F., Perez Ribas, R., & Guerreiro Osório, R. (2007). Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. IPC evaluation note.
- Waldfogel, J., Higuchi, Y., & Abe, M. (1998). *Maternity Leave Policies and Women's Employment after Childbirth: Evidence from the United States, Britain, and Japan*. Londres: CASEpaper Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE/3 London School of Economics.
- Whitehouse, G., Hosking, A., & Baird, M. (2008). "Returning too soon? Australian mothers' satisfaction with maternity leave duration." *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 46(3).
- Zajczyk, F., & Mareggi, M. (2008). Social research in urban time policy: methodological aspects. Università degli studi di Milano "Bicocca" Facoltà di Sociologia.
- Zollinger, J. (1979). Social policy and the family. *Ann. Rev. Social*, 5, 275–302.

ANEXO

Indice de gráficos

GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA ALREDEDOR DE 1990 Y 2010.	60
GRÁFICO 2. AMERICA LATINA (15 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL (25-54 AÑOS Y 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD), POR SEXO. PROMEDIO PONDERADO, 1990-2009.....	60
GRÁFICO 3. AMERICA LATINA (7 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS. ULTIMO PERÍODO DISPONIBLE.	61
GRÁFICO 4. AMERICA LATINA (15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO. PROMEDIO PONDERADO, 1990-2009.	62
GRÁFICO 5. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NÚMERO PROMEDIO DE NIÑOS EN EL HOGAR, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010	64
GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS RATIOS ENTRE POBREZA EN NIÑOS Y EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 18 A 64 AÑOS, EN ADULTOS MAYORES Y EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN. EN BASE A PROMEDIOS PONDERADOS, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010.....	64
GRÁFICO 7. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE POBREZA E INDIGENCIA EN HOGARES CON NIÑOS SEGÚN SEXO DEL JEFE. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010	65
GRÁFICO 8. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE TIPOS DE FAMILIA EN QUINTILES 1 y 5 DE INGRESOS (1990, 2000, 2010). Promedio ponderado.....	65
GRÁFICO 9. COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA.	66
GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA.	66
GRÁFICO 11. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE, POR GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2008 a	76
GRÁFICO 12. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008.....	77
GRÁFICO 13. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS DE 5 A 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008.....	77
GRÁFICO 14. AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): DURACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL. 78	
GRÁFICO 15. CARIBE (13 PAÍSES): DURACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.....	78
GRÁFICO 16. AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): REMUNERACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.....	79
GRÁFICO 17. CARIBE (13 PAÍSES): REMUNERACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.	80
Gráfico 18. FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LAS LICENCIAS MATERNALES, DISTINTAS REGIONES.....	81
GRÁFICO 19. AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TASA DE MATRÍCULA NETA PARA NIVEL PREPRIMARIO (3 A 6 AÑOS), ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA PARA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS) A/, Y DIFERENCIAS ENTRE EL QUINTIL 1 Y EL QUINTIL 5 EN LA TASA DE ASISTENCIA ENTRE LOS NIÑOS QUE TIENEN UN AÑO MENOS AL OFICIAL PARA ENTRAR A PRIMARIA, ALREDEDOR DE 2008...85	

GRÁFICO 20. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO DE LA INCORPORACIÓN DE LOS NIÑOS (0 A 3 Y 3 A 6) AL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008 a87

Indice de tablas

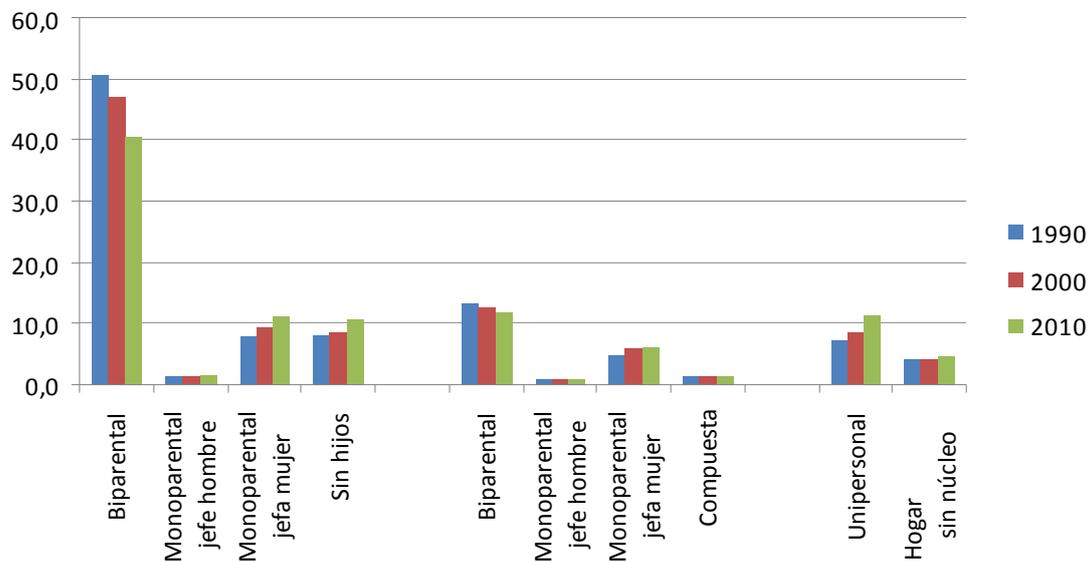
TABLA 1. DIMENSIONES, ÁREAS Y POLÍTICAS ORIENTADAS A LAS FAMILIAS	59
Tabla 2. América Latina (12 países): Tasa global de fecundidad según nivel de educación, cifra más actual y diez años antes	63
TABLA 3. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	67
TABLA 4. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POBLACIÓN OBJETIVO, CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD, RECEPTOR DE LA TRANSFERENCIA Y CONDICIONALIDADES ASOCIADAS).....	70
TABLA 5. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): SECTORES EXCLUIDOS TOTAL O PARCIALMENTE DEL BENEFICIO DE LICENCIA MATERNAL	82
TABLA 6. BENEFICIOS POR LACTANCIA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.	83
TABLA 7. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EXISTENCIA Y DURACIÓN DE LICENCIA POR PATERNIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.....	84
TABLA 8. AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): OFERTA DE SERVICIOS DE CUIDADO DE NIÑOS Y NIÑAS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.....	86

TABLA 1. DIMENSIONES, ÁREAS Y POLÍTICAS ORIENTADAS A LAS FAMILIAS.

Dimensión en la que intervienen	Área	Políticas
Intervención económica para compensar los costos del cuidado	Transferencias	Transferencias universales Transferencias focalizadas para reducción de pobreza
	Beneficios tributarios	Exoneraciones tributarias, créditos tributarios
Conciliación entre vida laboral y doméstica	Licencias	Licencia maternal
		Licencia paternal
		Licencia parental
	Arreglos laborales flexibles	Flexibilización y adaptación horaria, modificación de jornadas
Servicios de cuidado infantil	Servicios externos, en centros o en otros hogares	

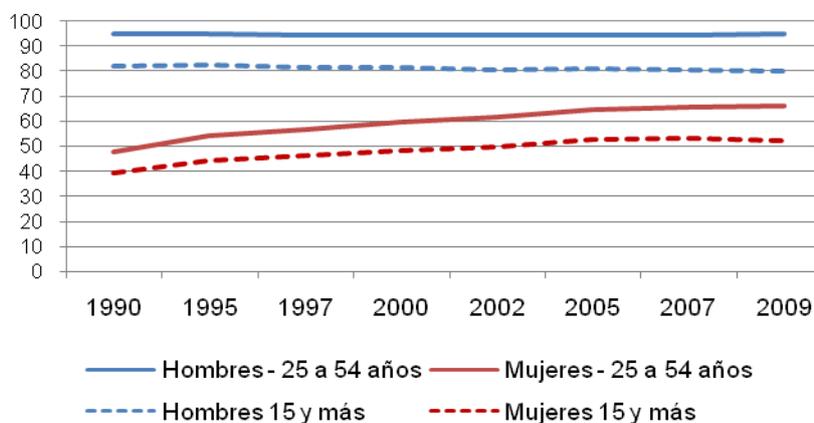
Fuente: Elaboración en base a (Richardson & Bradshaw, 2012; O' Brien, 2012).

GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA ALREDEDOR DE 1990 Y 2010.
(En porcentajes)



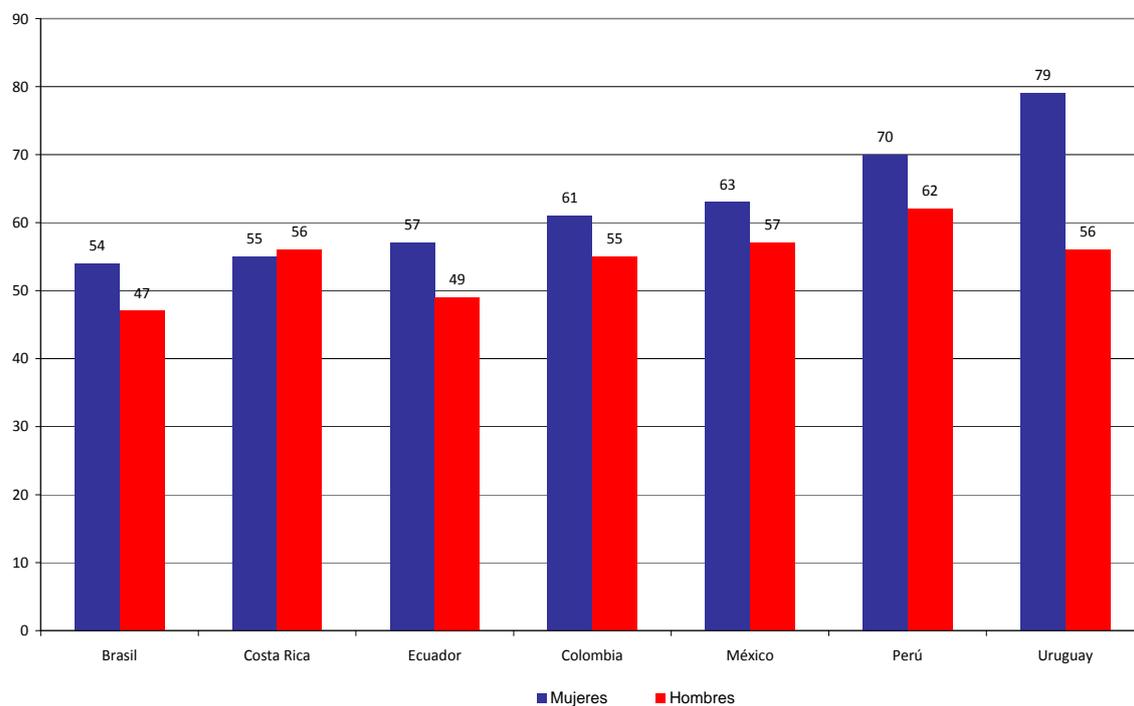
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

GRÁFICO 2. AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL (25-54 AÑOS Y 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD), POR SEXO. PROMEDIO PONDERADO, 1990-2009.
(En porcentajes)



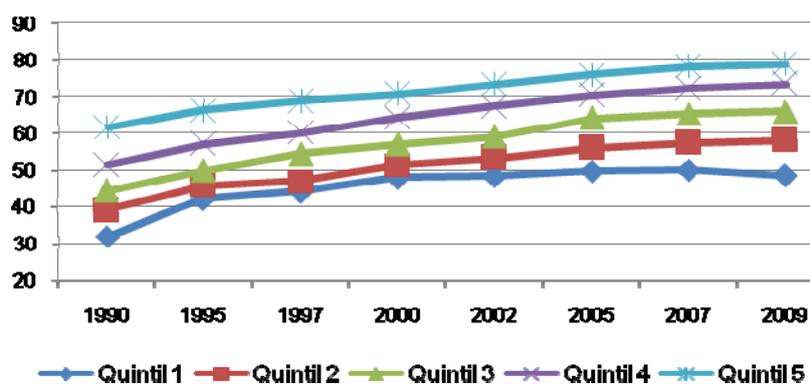
Fuente: (CEPAL, 2012b)

GRÁFICO 3. AMERICA LATINA (7 PAÍSES): TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO TOTAL, REMUNERADO Y NO REMUNERADO, POR LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS. ULTIMO PERÍODO DISPONIBLE.
(Promedio de horas semanales)



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 4. AMERICA LATINA (15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS DE EDAD, POR QUINTILES DE INGRESO. PROMEDIO PONDERADO, 1990-2009.
(En porcentajes)



Fuente: (CEPAL, 2012b)

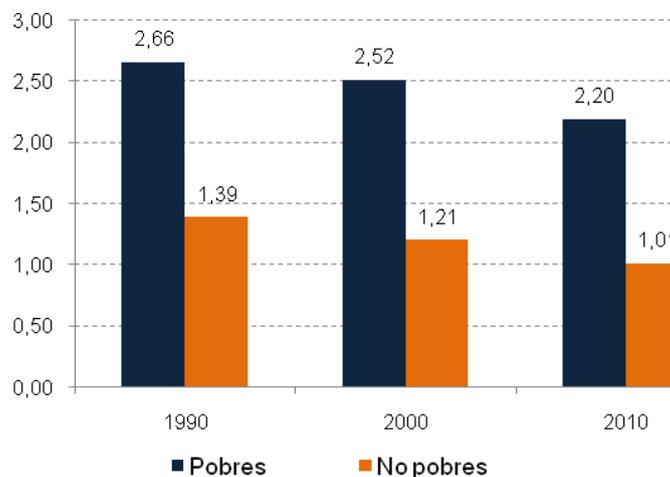
TABLA 2. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN, CIFRA MÁS ACTUAL Y DIEZ AÑOS ANTES
(En número de hijos por mujer)

País	Año	Tasa global de fecundidad			Brecha (1)/(3)
		Sin educación (1)	Primaria (2)	Secundaria y + (3)	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	6,1	4,7	2,6	2,3
	1998	7,1	5,7	2,9	2,4
	2006	4,2	2,8	1,7	2,5
Brasil	1996	4,9	3,3	2,1	2,3
	2010	4,3	3,2	2,0	2,2
Colombia	2000	4,0	3,6	2,2	1,8
	2004	5,9	4,1	2,6	2,3
Ecuador	1994	6,2	4,4	2,7	2,3
	2008	3,7	3,0	2,0	1,9
El Salvador	1998	4,8	3,6	3,0	1,6
	2008	5,2	3,8	2,3	2,3
Guatemala	1998	6,8	5,2	2,9	2,3
	2005	5,9	4,3	2,4	2,5
Haití 2005-06	1994	6,1	4,8	2,5	2,4
	2005	4,9	3,8	2,2	2,2
Honduras	1996	7,1	6,1	4,3	1,7
	2006	4,4	3,2	2,0	2,2
Nicaragua	1998	5,7	4,2	2,5	2,3
	2008	3,9	3,1	2,1	1,9
Paraguay	1998	6,2	5,8	4,5	1,4
	2009	4,4	3,6	2,3	1,9
Perú	2000	5,1	4,1	2,2	2,3
República Dominicana	2007	3,9	3,0	2,2	1,8
	1996	5,0	3,7	2,5	2,0

Fuente: CEPAL (2012) Panorama Social de América Latina 2011. Santiago de Chile: CEPAL.

GRÁFICO 5. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NÚMERO PROMEDIO DE NIÑOS EN EL HOGAR, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010

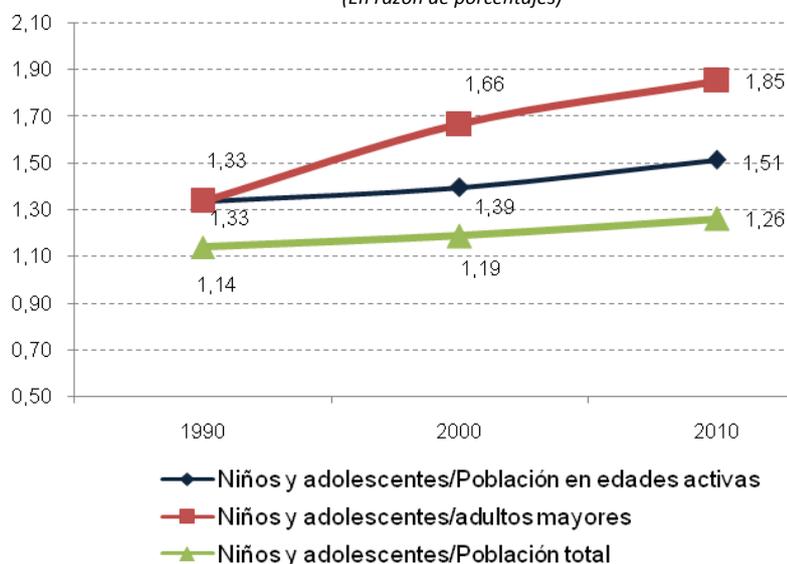
(En número promedio de niños)



Fuente: (Rossel, 2013)

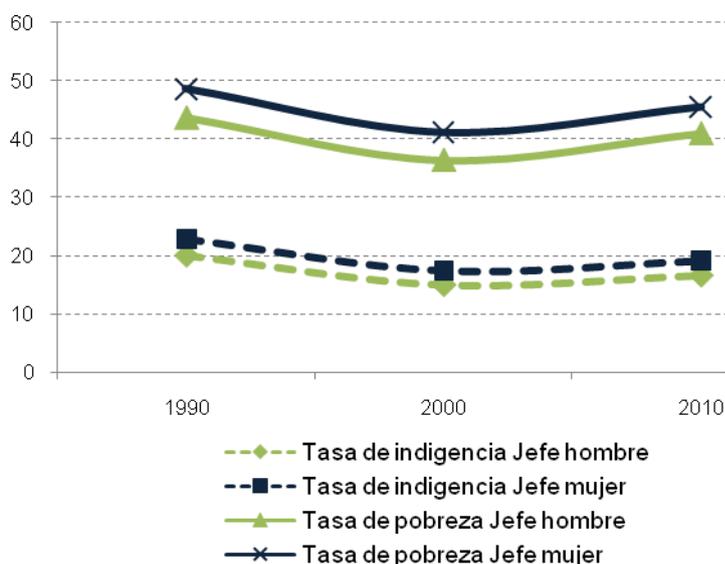
GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS RATIOS ENTRE POBREZA EN NIÑOS Y EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 18 A 64 AÑOS, EN ADULTOS MAYORES Y EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN. EN BASE A PROMEDIOS PONDERADOS, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010

(En razón de porcentajes)



Fuente: (Rossel, 2013)

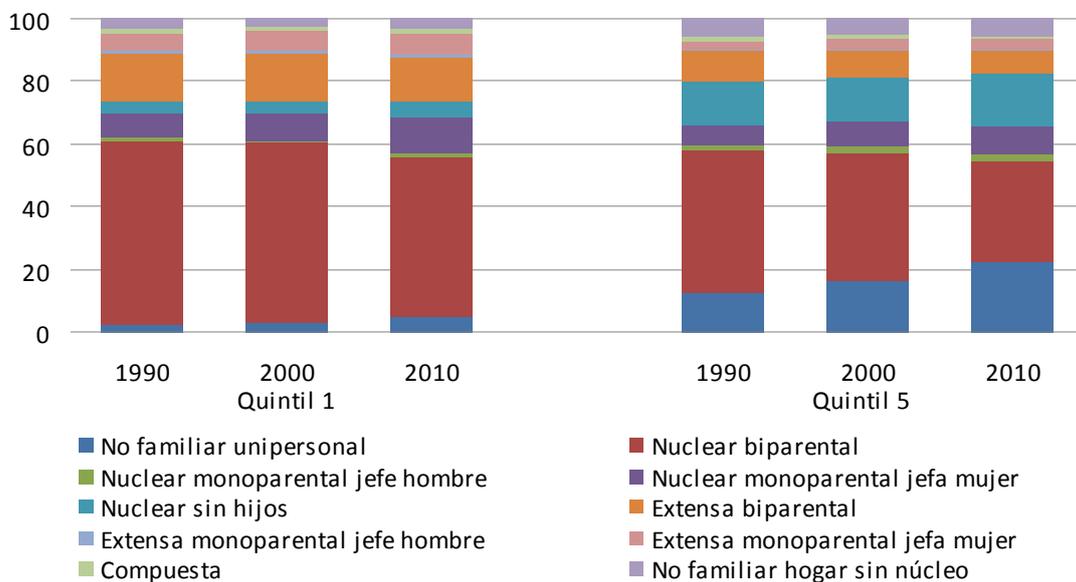
GRÁFICO 7. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE POBREZA E INDIGENCIA EN HOGARES CON NIÑOS SEGÚN SEXO DEL JEFE. PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010
(En porcentajes)



Fuente: (Rossel, 2013)

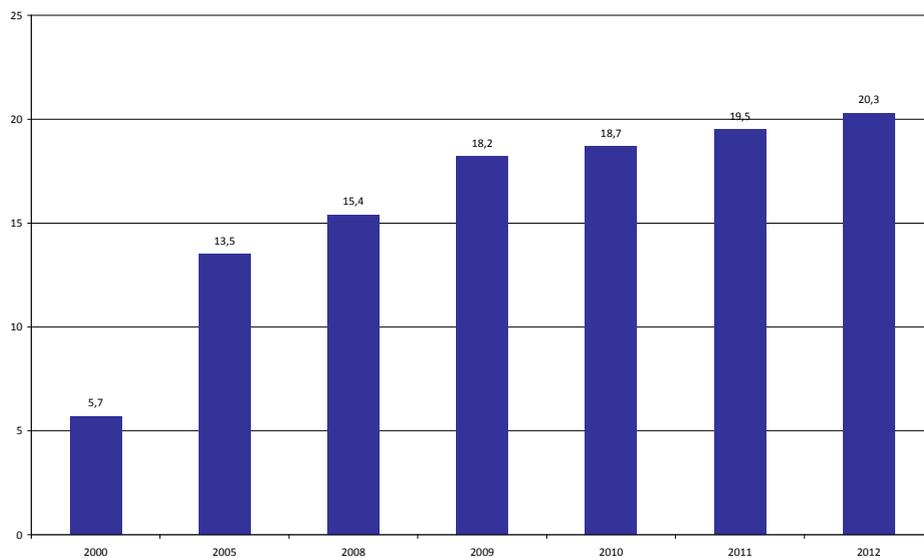
GRÁFICO 8. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE TIPOS DE FAMILIA EN QUINTILES 1 y 5 DE INGRESOS (1990, 2000, 2010). Promedio ponderado.

(En porcentajes)



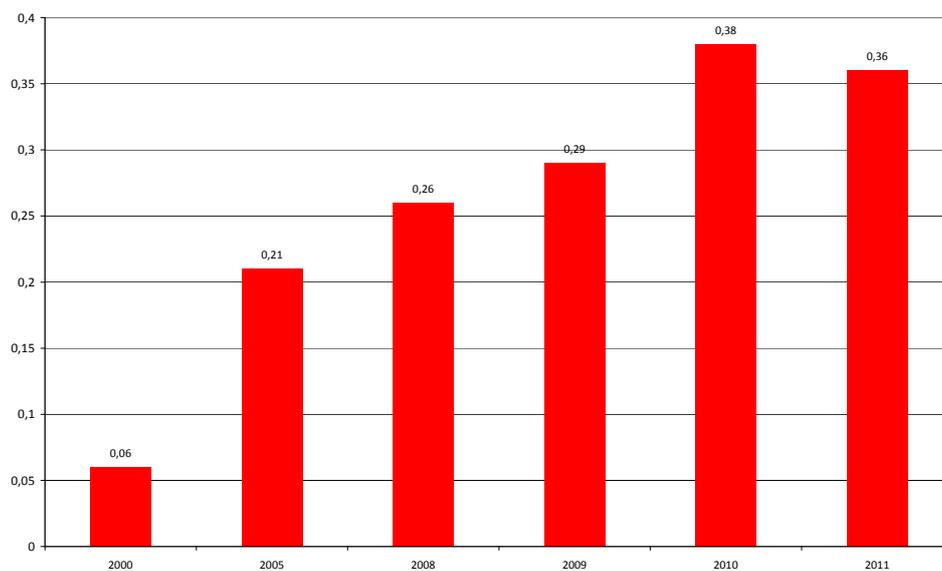
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

GRÁFICO 9. COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA.
(En porcentajes de la población total)



Fuente: (Cecchini, 2013)

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA.
(En porcentajes del PIB)



Fuente: (Cecchini, 2013)

TABLA 3. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

País	Programa	Año de inicio	Cobertura	Gasto (En U\$S)	Fuente de financiamiento	Escala geográfica
Argentina	Asignación universal por hijo para protección social	2009	3540717 (personas)	1903815,329913	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	Nacional
Belize	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	2011	8 600 personas	142 096	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	Nacional
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	1925000 (personas)	100.558.009	Recursos internos del Tesoro General de la Nación	Nacional
Bolivia	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)	2009	717282	7008132	Recursos internos del Tesoro General de la Nación, Banco Mundial (52 municipios), BID (30 municipios)	Nacional
Brasil	Bolsa Familia	2003	56.458.390	10.211.799.050,43	Gobierno Federal de Brasil; Banco Mundial (BM)	Nacional
Brasil	Bolsa Verde	2011	94300	5 298 308	Tesoro Nacional	Nacional
Chile	Chile Solidario	2002	1108779	332150836	Gobierno de Chile	Nacional
Chile	Ingreso ético familiar	2012	640000 (esperada)	--	Gobierno de Chile	Nacional
Colombia	Familias en acción	2001	11.719.319	--	Gobierno de Colombia; Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Nacional
Colombia	Red Unidos (Ex Red Juntos)	2007	6 588 365	123 786 878	Cofinanciación Nación (PGN), Departamentos y Municipios	Nacional
Costa Rica	Avancemos	2006	200.000 (esperada)	92.318.636	Gobierno de Costa Rica	Nacional

País	Programa	Año de inicio	Cobertura	Gasto (En U\$S)	Fuente de financiamiento	Escala geográfica
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	6.418.479	267.419.364	Banco Interamericano de Desarrollo (IDB); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Actualmente solo es el Gobierno Nacional	Nacional
Ecuador	Desnutrición Cero	2011	299 617	19 142 304	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Nacional
El Salvador	Comunidades Solidarias rurales	2005	634.315	55.942.060 (2007)	Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desarrollo (IDB); Otras fuentes bilaterales y multilaterales	Nacional
Guatemala	Mi familia progresa/Mi Bono Seguro	2012	--	101.334.193	Ministerio de Desarrollo Social MIDES	Nacional
Haití	Ti Manman Cheri	2012	100.000 (esperada)	--	Ministerio de Economía y Finanzas Fondos de Asistencia Económica y Social (FAES) Fondo PetroCaribe/Venezuela	Barrios pobres de Port-au-Prince, aunque la intención es extender el programa a nivel nacional.
Honduras	Bono 10000 Educación, salud y nutrición	2010	2.347.505	55.926.936	Programa Asignación Familiar (PRAF), Ministerio de Salud y Ministerio de Educación	Nacional
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2001	320 617	46 676 787	Banco Mundial	Nacional
México	Oportunidades	1997	31.200.000	4.993.778.207	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Nacional
Panamá	Red de oportunidades	2006	148.298	44.500.000	Gobierno de Panamá, sistema de protección social	Nacional
Paraguay	Tekoporá	2005	498.628	25.596.077	Banco Interamericano de	Nacional

País	Programa	Año de inicio	Cobertura	Gasto (En U\$S)	Fuente de financiamiento	Escala geográfica
					Desarrollo (BID)(2005-2010), Banco Mundial(2009), Donación de la República de Taiwan (2005-2010), Entidad Binacional Yacyreta (2009-2010), Recursos Genuinos del Tesoro Impuestos	
Perú	Juntos/Red Unidos (2012)	2005	3.408.543	274.841.384	Gobierno del Perú, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Nacional pero opera principalmente en zonas rurales
R. Dominicana	Solidaridad	2005	2.947.164	134.419.952	Gobierno de la República Dominicana; Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Nacional
Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005	32 650	39 389 507	Gobierno de Trinidad y Tobago	Nacional
Uruguay	Asignaciones familiares/Plan de Equidad	2008	549.295	215.816.796	Ministerio de Desarrollo Social/BPS	Nacional

Fuente: Elaboración en base a (Cecchini & Martinez, 2011; Cecchini & Madariaga, 2011) y base de datos de Programas de Transferencias Condicionadas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (www.eclac.org/dds/)

TABLA 4. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS A LAS FAMILIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POBLACIÓN OBJETIVO, CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD, RECEPTOR DE LA TRANSFERENCIA Y CONDICIONALIDADES ASOCIADAS)

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños y adolescentes
Argentina	Asignación universal por hijo para protección social	Familias con jefes o jefas desocupados o que se desempeñen en la economía informal	Hijos e hijas menores de 18 años Empleadas/os domésticas/os con ingresos menores al salario mínimo	Padre, madre o tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado	Educación: asistencia escolar para niños y niñas de 5 a 18 años. Salud: los niños y las niñas menores de 6 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y estar inscritos en el Plan Nacer; los niños y las niñas de 6 a 18 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos. Todas las condicionalidades de salud deben ser acreditadas por un profesional (médico, enfermero o farmacéutico).
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	Hogares en situación de pobreza	Categoría: Proxy Means Test		Educación: asistencia a la escuela de un 85% para niños menores de 18 años; Salud: inmunización completa para los niños entre 0 y 5 años; asistencia a controles médicos pre-natales para mujeres embarazadas
Bolivia	Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años cursando hasta 8 de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa, y alumnos o alumnas de la educación especial sin límite de edad	Asistencia a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa o especial	Padre, madre o tutor	Educación: asistencia escolar mínima del 80%
Bolivia	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)	Mujeres y niños sin cobertura de seguro de salud	Mujeres y niños sin cobertura de seguro de salud	Madre	Salud: Asistir a los controles pre- natales correspondientes en el centro de salud que asignado, según cronograma entregado al momento de la inscripción. Cumplir con recomendaciones médicas. Asistir a las sesiones y actividades educativas/ Salud: Tener un parto institucional (realizado en un centro de salud). Realizar su control postparto hasta diez días después del parto. Cumplir con recomendaciones médicas / Salud: Asistir a los controles integrales de salud en el centro de

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños y adolescentes
					salud asignado. Cumplimiento de recomendaciones nutricionales y calendario de vacunas. Asistencia de la madre a sesiones y actividades educativas
Brasil	Bolsa Familia	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	Familias indigentes (bono básico), familias pobres con hijos e hijas menores de 15 años (bono variable), Hijos e hijas de 16 y 17 años (beneficio variable ligado al adolescente)	Madre	Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 6 y 15 años; asistencia mínima del 85% a los servicios socioeducativos para niños y niñas en riesgo o retirados del trabajo infantil; asistencia escolar mínima del 75% para adolescentes de 16 y 17 años. Salud: cumplimiento del calendario de vacunaciones y controles de crecimiento y desarrollo para niños y niñas menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes de entre 14 y 44 años
Brasil	Bolsa Verde	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	1) Comprobación directa de medios (means test): Familias en situación de extrema pobreza (Ingreso per cápita inferior a R\$ 70.00) 2) Geográfica	Jefe/a de hogar	--
Chile	Chile Solidario	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	Todas las familias destinatarias del programa, en fase de acompañamiento (bono de protección), Todas las familias destinatarias del programa, en fase de término de acompañamiento (bono de egreso), asignaciones por control de niño sano (0 a 6 años), matrícula (6 a 18 años), asistencia (6 a 18 años)	Madre	Bono de protección social: Depende de acuerdos en el contrato familiar sobre cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo. Asignación Social: Salud: cumplir con controles de salud de niños y niñas menores de 6 años. Educación: matrícula y asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de 6 a 18 años.
Chile	Ingreso ético familiar	Corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que complementan los ingresos autónomos de los hogares en situación de extrema pobreza y que, a la postre, reemplazarán al	Comprobación de medios indirecta (Índice de calidad de vida)	Madre	Se trata de una transferencia no condicionada.

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños y adolescentes
		Programa Chile Solidario.			
Colombia	Familias en acción	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas	Bono de nutrición (menores e 11 años), Bono de educación (personas de 11 a 18 años)	Madre	Educación: asistencia escolar mínima del 80%. Salud: asistencia del 100% de los menores del grupo familiar a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas por la entidad de salud a la que están afiliados. Capacidades básicas: asistencia de madres titulares y miembros de las familias a los espacios de encuentro y capacitación, así como a las jornadas de atención programadas por el municipio.
Colombia	Red Unidos – (Ex red Juntos)	1,5 millón de familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento	(Ingreso para la prosperidad social) Jefes de hogar o cónyuges perteneciente al programa Red-Unidos que tenga entre 18 y 35 años y haya alcanzado el 5to grado (mínimo) o 11to grado (máximo), y no e esté vinculado laboralmente al sector formal.	--	El beneficiario deberá cumplir con los siguientes compromisos: 1) estudiar hasta alcanzar un grado de formación técnica/tecnóloga; 2) participar activamente en las actividades de servicio social; 3) cumplir con los logros de la Red Unidos; 4) Ahorrar
Costa Rica	Avancemos	Familia que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	Hijos e hijas de 12 a 25 años cursando secundaria en establecimientos públicos	Jefe o jefa de hogar	Educación: apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los estudiantes; apoyar a los estudiantes para que aprueben el curso lectivo. Salud: los estudiantes deben recibir durante el año una valoración integral de salud por parte de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Familias en situación de pobreza	Hijos e hijas menores de 16 años (BDH)	Madre	Educación: niños y niñas de entre 5 y 17 años deben estar matriculados en la escuela y tener una asistencia del 75%. Salud: niños y niñas menores de 1 año deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada dos meses; niños y niñas de entre 1 y 5 años deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada seis meses.
Ecuador	Desnutrición 0	Familias pobres con hijos menores de 1 año y mujeres embarazadas	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en los niveles 1 y 2 del Registro Social	Madre	Salud: Asistencia a controles médicos pre y post natal. Para las transferencias post natal, se evaluará el desarrollo y crecimiento del niño/a.

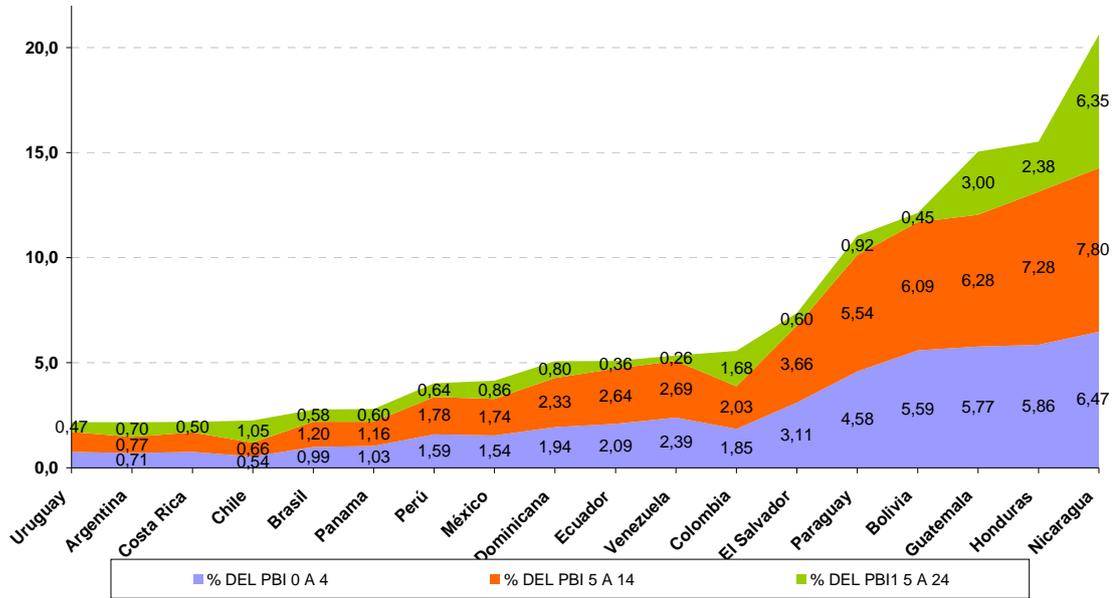
País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños y adolescentes
			2) Geografica		
El Salvador	Comunidades Solidarias rurales	Familias en extrema pobreza residentes en municipios de pobreza severa y alta	Hijos e hijas menores de 5 años/embarazadas (Bono salud), hijos e hijas entre 6 y 15 años (bono educación)	Madre	Educación: inscripción en la escuela y asistencia regular. Salud: cumplimiento del esquema de vacunación; asistencia a controles de peso y talla; asistencia a controles prenatales
Guatemala	Mi familia progresa	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	Hijos e hijas menores de 6 años, mujeres embarazadas (Bono nutrición), Hijos e hijas de 6 a 15 años (bono educación)	Jefe o jefa de hogar	Educación: asistencia escolar mínima del 80%. Salud: asistencia a controles médicos; asistencia a capacitaciones en salud.
Haití	Ti Manman Cheri	Familias en situación de pobreza	Barrios pobres de Port-au-Prince, aunque la intención es extender el programa a nivel nacional.	Madre	Educación: Matrícula y asistencia escolar
Honduras	Bono 10000 Educación, salud y nutrición	Familias en situación de extrema pobreza	Hijos e hijas menores de 5 años/mujeres embarazadas y lactantes (Bono de nutrición), Hijos e hijas menores de 5 años/mujeres embarazadas y lactantes (bono salud), Hijos e hijas de entre 6 y 18 años matriculados en sistema público (Bono educación)	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)	Nutrición: uso adecuado de micronutrientes. Educación, - Salud: inscripción de niños, niñas y mujeres embarazadas o en puerperio en la Unidad de Salud para la realización de controles. Nutrición - Educación: matrícula en el primer y el segundo trimestre; asistencia de al menos un 80% durante el tercer y el cuarto trimestre.
Jamaica	PATH	Familias en situación de pobreza con niños/as menores de 17 años, adultos mayores de 60 años, discapacitados/as, mujeres embarazadas/ dando lactancia y/o adultos pobres sin empleo (entre 18 y 64 años)	Comprobación de medios indirecta (proxy means test)	Representante de la familia	Salud: Asistencia a los centros de salud (frecuencia diferenciada según categoría de población) / Educación: Registrarse en una escuela pública y tener una asistencia mínima mensual del 85%
México	Oportunidades	Hogares en condición de pobreza alimentaria	Todas las familias destinatarias (apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo alimentario "vivir mejor"); Hijos e hijas cursando educación primaria y secundaria (Apoyo de útiles escolares), Hijos e hijas cursando educación primaria, secundaria o media-superior (Apoyo educativo); Hijos e hijas hasta los 9 años (apoyo infantil "vivir mejor"), hijos e hijas de entre 4 y 23 meses, hijos	Madre, salvo en jóvenes con oportunidades que es destinatario directo	Educación: asistencia escolar mínima del 85% (apoyo educativo); término de la educación media-superior antes de cumplir 22 años y en menos de cuatro años contados a partir del primer registro en el nivel medio superior registre cuatro o más inasistencias injustificadas, Salud: asistencia a controles médicos programados (para todos los integrantes del hogar, frecuencia diferenciada según edades); participación mensual en las

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños y adolescentes
			e hijas de 2 a 5 años con desnutrición, mujeres embarazadas o lactantes (papilla), estudiantes de entre 3ro secundaria y 4to bachillerato (jóvenes con oportunidades)		acciones de comunicación educativa para el autocuidado. Nutrición y alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales.
Panamá	Red de oportunidades	Familias en situación de extrema pobreza	Todas las familias destinatarias (transferencia monetaria condicionada y bonos para compra de alimentos)	Madre	- Educación: asistencia escolar mínima del 85% para niños y niñas de entre 4 y 17 años. Los padres deben concurrir a las reuniones de apoderados de la escuela. Salud: mujeres embarazadas y en puerperio: asistencia a controles médicos; niños y niñas menores de 5 años: asistencia a controles de crecimiento y desarrollo e inmunización. Capacitación: al menos una persona adulta del hogar debe participar en las jornadas de capacitación convocadas bimestralmente.
Paraguay	Tekoporá	Hogares en situación de extrema pobreza	Todas las familias destinatarias (soporte alimentario), hijos e hijas de hasta 18 años/embarazadas (apoyo en educación y salud)	Madre	Educación: matrícula y asistencia regular de niños, niñas y adolescentes a las escuelas; participación de adultos en programas de alfabetización del Ministerio de Educación. Salud: asistencia a centros de atención para control de crecimiento, desarrollo y vacunación para niños y adolescentes; asistencia a controles prenatales para mujeres embarazadas; asistencia a controles de atención básica (adultos mayores y personas con discapacidad)
Perú	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	Hijos e hijas de hasta 14 años, mujeres embarazadas (bono)	Representante del hogar (padre o madre)	Educación: un 85% de asistencia a la escuela para niños y niñas de entre 6 y 14 años. Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes; Nutrición y alimentación: participación de niños y niñas en riesgo nutricional de entre 6 meses y 3 años en el Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO). -

País	Programa	Población objetivo	Criterios de elegibilidad para transferencias (básicas)	Receptor de la transferencia	Condicionalidades asociadas directamente a niños y adolescentes
					Identificación: obtención de la cédula de identidad por parte de los miembros de la familia.
R. Dominicana	Solidaridad	Familias en situación de pobreza extrema y moderada	Hijos e hijas menores de 16 años/mujeres embarazadas, jefas y jefes de hogar (comer es primero), hijos e hijas de entre 4 a 21 años matriculados en la educación pública (incentivo a la asistencia escolar)	Jefe o jefa de hogar	Educación: asistencia escolar mínima del 80% y aprobación del curso. Salud: asistencia a controles de salud para niños y niñas menores de 5 años; incumplimiento de asistencia a actividades de capacitación en salud. Identificación: tramitación y obtención de documentos de identidad de los miembros de la familia que no los tengan (acta de nacimiento o cédula de identidad).
Uruguay	Asignaciones familiares/Plan de Equidad	Familias en situación de pobreza	Hijos e hijas menores de 18 años (transferencia monetaria condicionada)	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)	Educación: matrícula y asistencia escolar. Salud: realización de controles de salud periódicos en recintos públicos o privados para las personas con algún tipo de discapacidad física. En el caso de los niños, niñas y jóvenes que presentan discapacidad psíquica, esta debe acreditarse conforme al registro creado por la ley núm. 13.711.

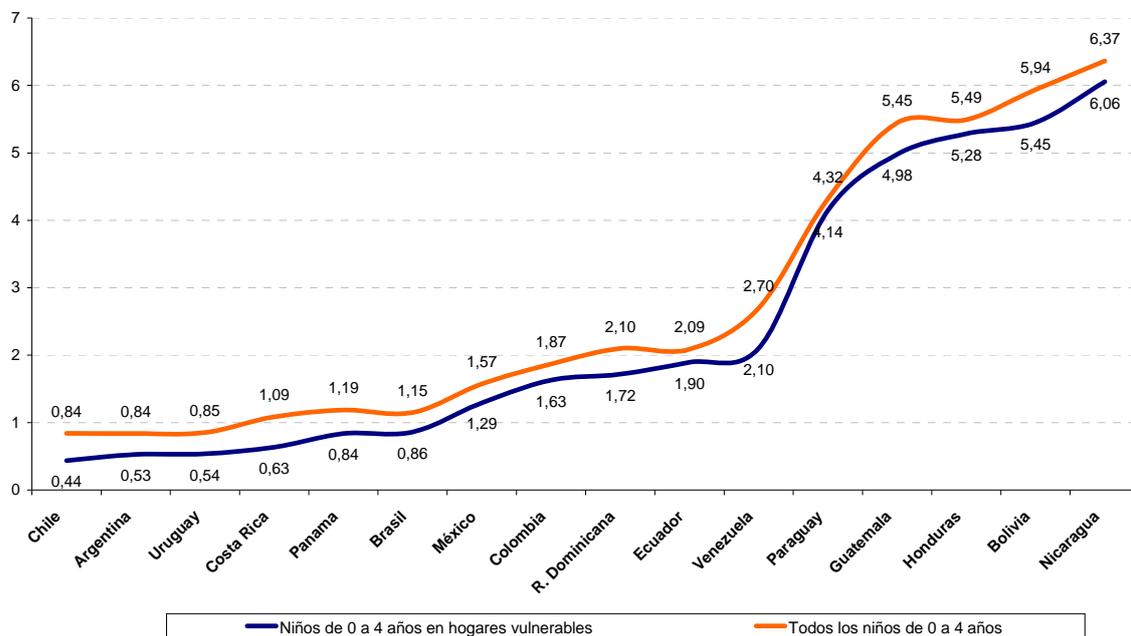
Fuente: Elaboración en base a (Cecchini & Martínez, 2011; Cecchini & Madariaga, 2011) y base de datos de Programas de Transferencias Condicionadas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (www.eclac.org/ddds/)

GRÁFICO 11. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE, POR GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2008 a
(En porcentajes del PIB)



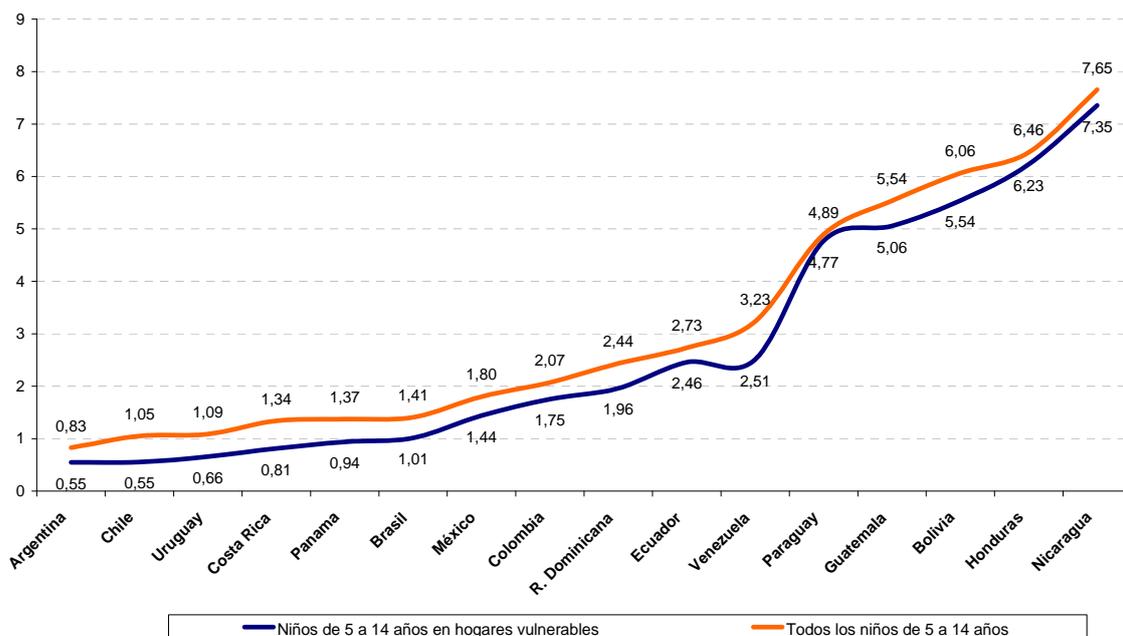
Fuente: (CEPAL, 2011: 210)

GRÁFICO 12. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes del PIB)



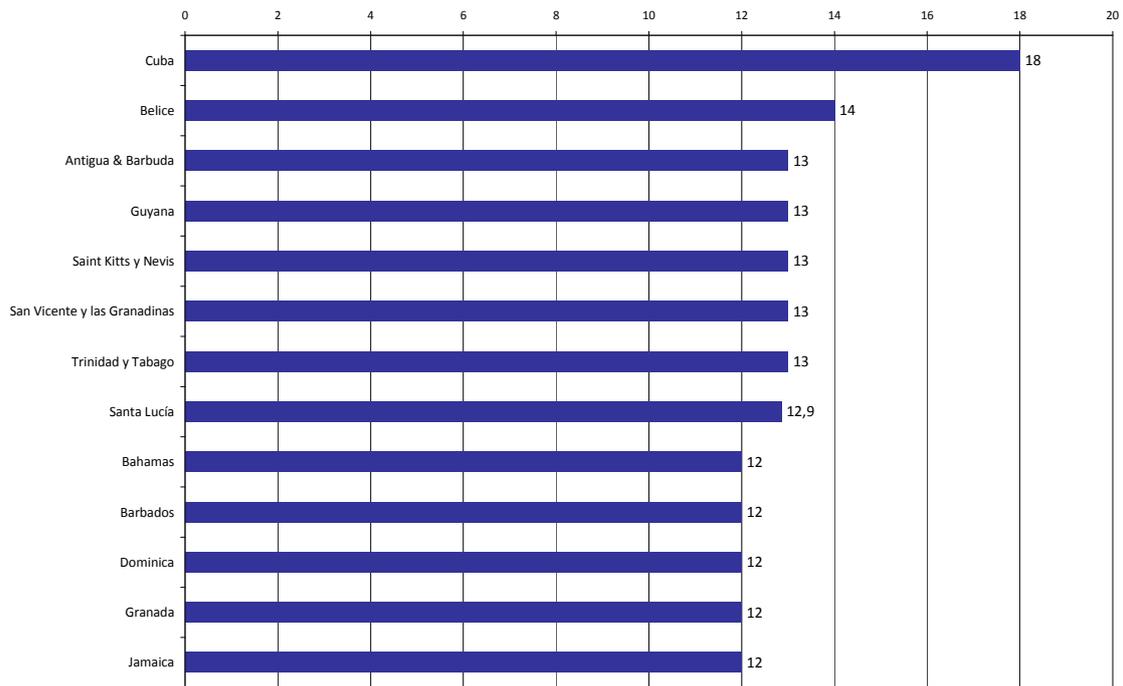
Fuente: (CEPAL, 2010c: 212)

GRÁFICO 13. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DE TRANSFERIR UNA LÍNEA DE POBREZA A NIÑOS DE 5 A 14 AÑOS, ALREDEDOR DE 2008
(En porcentajes del PIB)



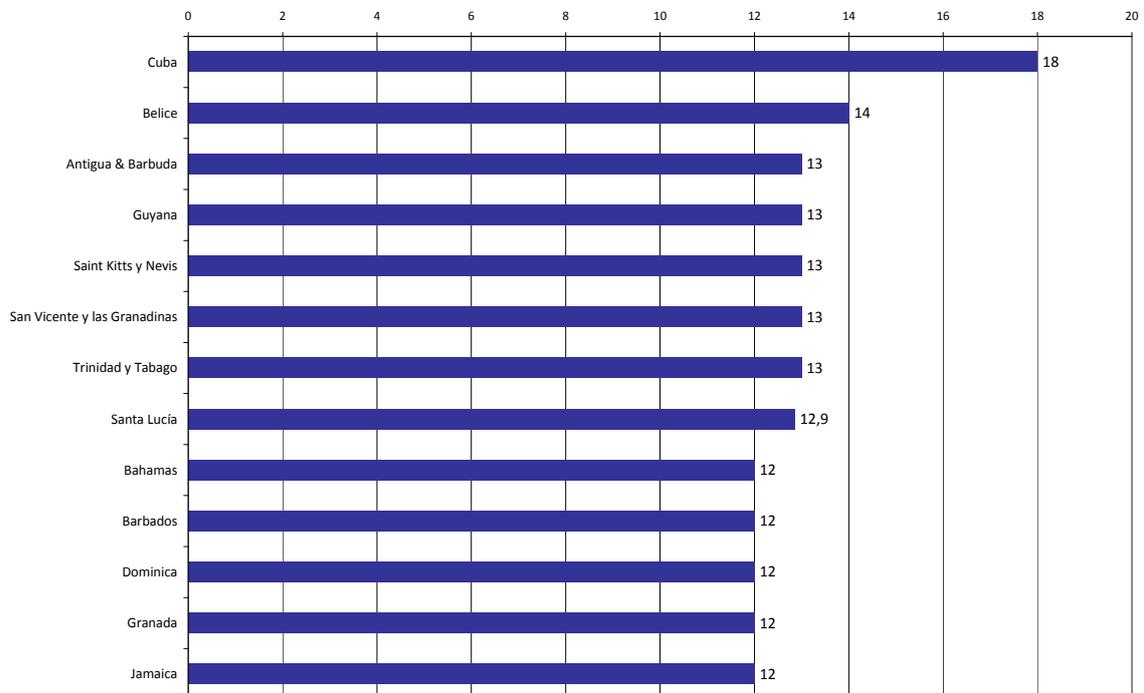
Fuente: (CEPAL, 2010c: 212)

GRÁFICO 14. AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): DURACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.
(En semanas)



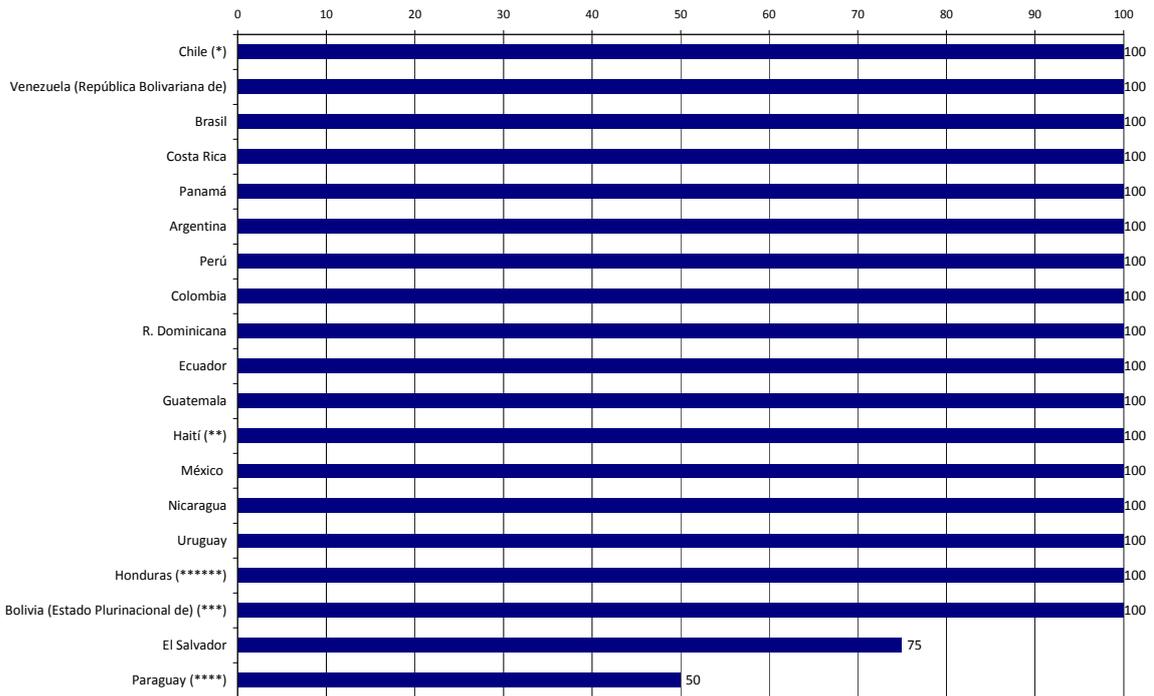
Fuente: Elaboración en base a (OIT, 2010) y, en el caso de Chile, información proveniente de <http://www.nuevopostnatal.cl/>

GRÁFICO 15. CARIBE (13 PAÍSES): DURACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.
(En semanas)



Fuente: Elaboración en base a (OIT, 2010).

GRÁFICO 16. AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): REMUNERACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración en base a (OIT, 2010), Para el caso de Chile: www.nuevopostnatal.cl

(*) 100% hasta un límite

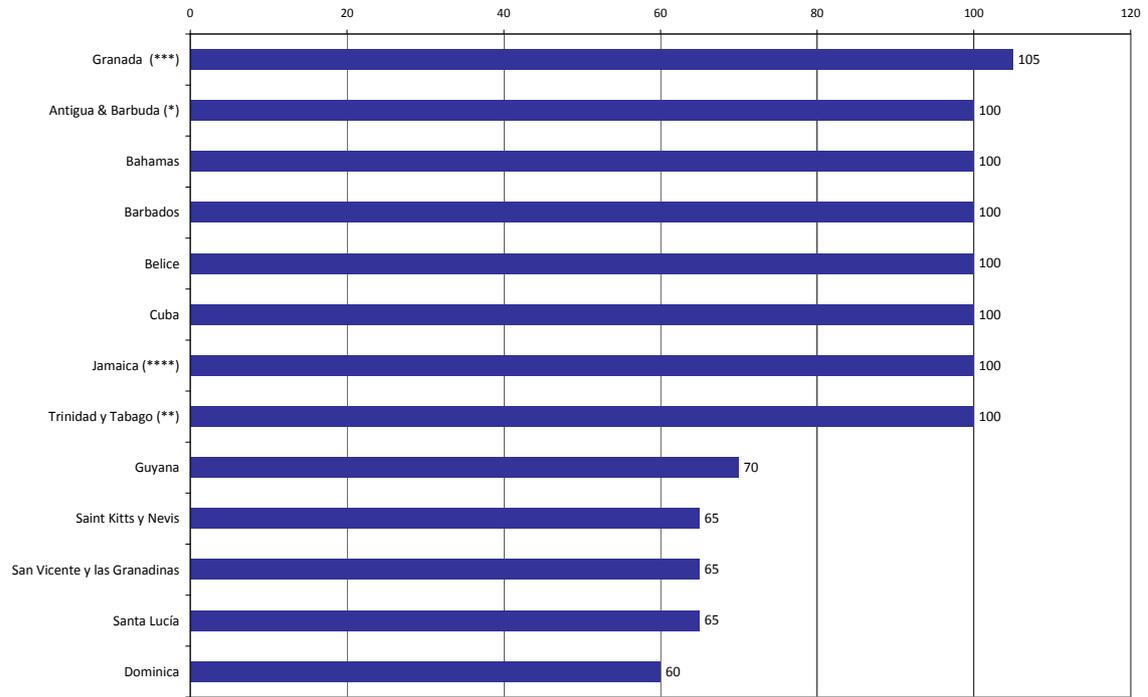
(**) 100% durante 6 semanas

(***) 100% del salario mínimo, más 70% de la diferencia entre el salario mínimo y los ingresos regulares

(****) 50% durante 9 semanas

(*****) 100% durante 84 días

GRÁFICO 17. CARIBE (13 PAÍSES): REMUNERACIÓN DE LA LICENCIA MATERNAL.
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración en base a (OIT, 2010)

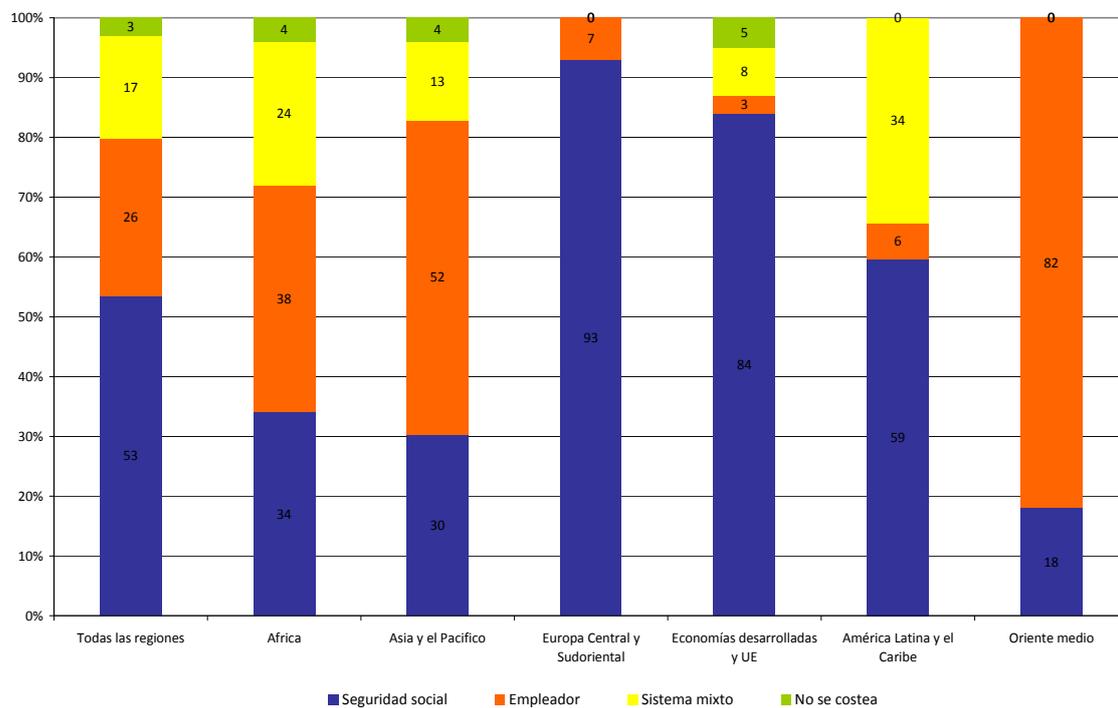
(*) 100% durante 6 semanas, 60% durante 7 semanas

(**) 100% durante 1 mes y 50% durante 2 meses con cargo al empleador más una suma según las ganancias con cargo a la seguridad social

(***) 105% durante dos meses, 65% para el último mes

(****) 100% durante 8 semanas

Gráfico 18. FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LAS LICENCIAS MATERNALES, DISTINTAS REGIONES
(En porcentajes de países)



Fuente: (OIT, 2010)

TABLA 5. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): SECTORES EXCLUIDOS TOTAL O PARCIALMENTE DEL BENEFICIO DE LICENCIA MATERNAL

Argentina	Empleadas domésticas, Programa especial para temporeras
Bolivia	Agrícolas
Brasil	Incluye empleadas domésticas desde 1988
R. Dominicana	Mujeres que trabajan en empresas familiares, temporeras, trabajadoras cuyos ingresos superen determinado límite (solo acceso a licencia pero no a beneficio pecuniario)
Ecuador	Mujeres que trabajan en empresas familiares (solo acceso a licencia pero no a beneficio pecuniario)
El Salvador	Trabajadoras cuyos ingresos superan determinado límite (solo acceso a licencia pero no a beneficio pecuniario)
Honduras	Empleadas domésticas con acceso a la licencia pero no al beneficio pecuniario, aunque pueden optar por sumarse voluntariamente temporeras, agrícolas (sin son menos de 10 empleados) Determinados grupos de funcionarias públicas
México	Empleo doméstico (voluntario)
Panamá	Empleadas domésticas, temporeras, afectado de trabajadoras está cubierto en lo que respecta a la licencia de maternidad pero no a las prestaciones pecuniarias determinados grupos de funcionarias públicas
Paraguay	directoras/ejecutivas, determinados grupos de funcionarias públicas
Uruguay	Cuentapropistas

Fuente: Elaboración en base a (OIT, 2010; (CEPAL, 2010b); Blofield, 2012)

TABLA 6. BENEFICIOS POR LACTANCIA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.

País	Beneficio
Argentina	1 hora diaria, dividida en dos descansos hasta el primer año del niño
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2 descansos no superiores al total de una hora por día
Brasil	2 descansos de 30 minutos hasta 6 meses después del nacimiento. Puede ampliarse
Chile	2 descansos de 1 hora por día para alimentar a hijos menores de 2 años. Ampliación del tiempo y viáticos si la madre debe trasladarse fuera del lugar de trabajo
Colombia	2 descansos de 30 minutos al día hasta los 6 meses de edad del niño
El Salvador	1 hora diaria
Ecuador	2 horas diarias, durante un año después del nacimiento
Paraguay	2 descansos diarios de 30 minutos cada uno
Perú	1 hora diaria hasta el año de edad del niño
Uruguay	2 descansos de 30 minutos cada uno hasta los 6 meses de edad del niño. Reducción de la jornada a la mitad en el sector público
Venezuela (República Bolivariana de)	2 descansos diarios de 30 minutos para amamantar en la guardería 2 descansos diarios de 1 hora si no hubiere guardería, durante 9 meses

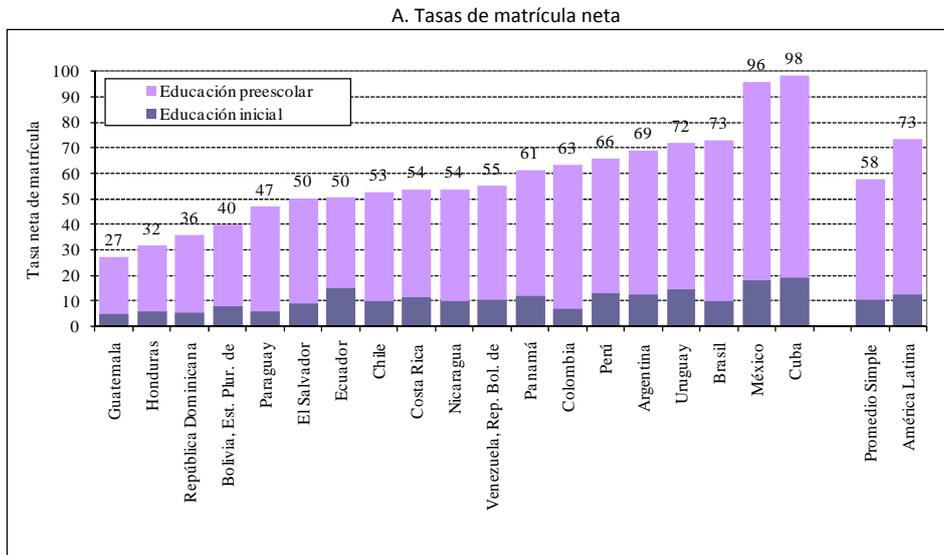
Fuente: (Pautassi & Rico, 2011)

TABLA 7. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EXISTENCIA Y DURACIÓN DE LICENCIA POR PATERNIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.

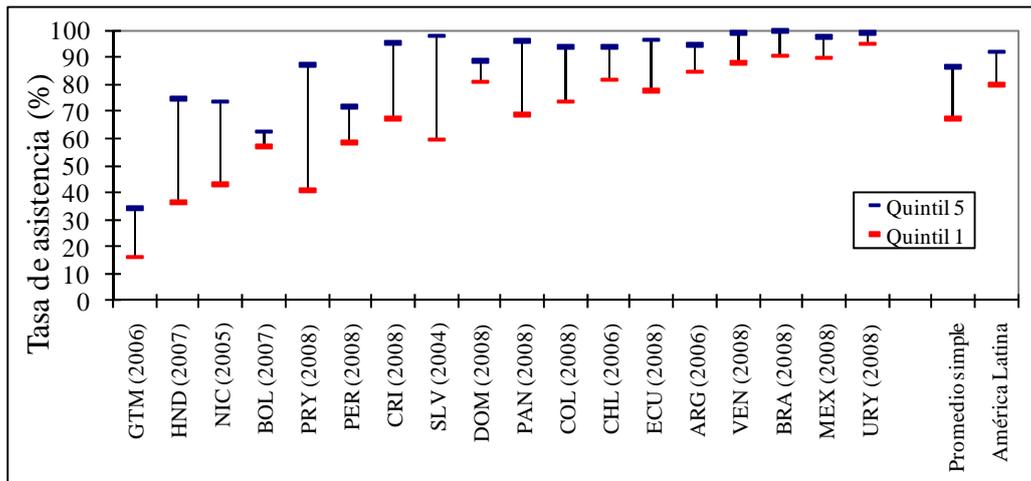
País	Normativa vigente
Argentina	2 días por nacimiento 5 días inmediatos al nacimiento en el sector público (desde 1999). Hasta 20 días hábiles en algunas administraciones locales
Brasil	5 días inmediatos al nacimiento o adopción.
Bolivia	No contemplada
Chile	5 días por nacimiento o adopción Por enfermedad grave del hijo menor de 18 años, puede ausentarse por el número de horas equivalentes a 10 jornadas ordinarias de trabajo al año
Colombia	4 días de licencia por nacimiento (si solo el padre cotiza a la S.S.) y 8 días si ambos progenitores cotizan. 6 semanas para el adoptante de un menor de 7 años sin cónyuge o pareja. En Colombia, la madre puede ceder al padre 1 de las 12 semanas de su licencia por maternidad
Cuba	Concluida la licencia y la lactancia, los padres pueden decidir cuál de ellos cuidará del menor hasta el primer año de vida
El Salvador	No contemplada
Ecuador	10 días, 15 días de licencia remunerada por adopción, prorrogable por 5 días por nacimiento múltiple o por cesárea, por 8 días por nacimiento prematuro; y por 25 días en caso de enfermedad degenerativa o discapacidad severa del niño
Guatemala	2 días
Honduras	No contemplada
México	No contemplada
Nicaragua	No contemplada
Panamá	No contemplada
Paraguay	2 días
Perú	4 días
R. Dominicana	2 días de licencia remunerada por nacimiento y 3 por fallecimiento de abuelos, padres, hijos o cónyuge
Uruguay	10 días hábiles en el sector público. 3 días sector privado y financiamiento a cargo del empleador. 6 semanas por adopción
Venezuela	14 días continuos después del nacimiento o de la adopción de un menor de 3 años 21 días por parto múltiple, 28 días por enfermedad del niño o de la madre

Fuente: elaboración en base a (Salvador, 2007; Pautassi & Rico, 2011).

GRÁFICO 19. AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TASA DE MATRÍCULA NETA PARA NIVEL PREPRIMARIO (3 A 6 AÑOS), ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA PARA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS) A/, Y DIFERENCIAS ENTRE EL QUINTIL 1 Y EL QUINTIL 5 EN LA TASA DE ASISTENCIA ENTRE LOS NIÑOS QUE TIENEN UN AÑO MENOS AL OFICIAL PARA ENTRAR A PRIMARIA, ALREDEDOR DE 2008.



B. Tasas de asistencia a preescolar de los niños con un año menos al requerido para estar en primaria, perteneciente a los quintiles 1 y 5



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO (UNESCO/UIS), estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

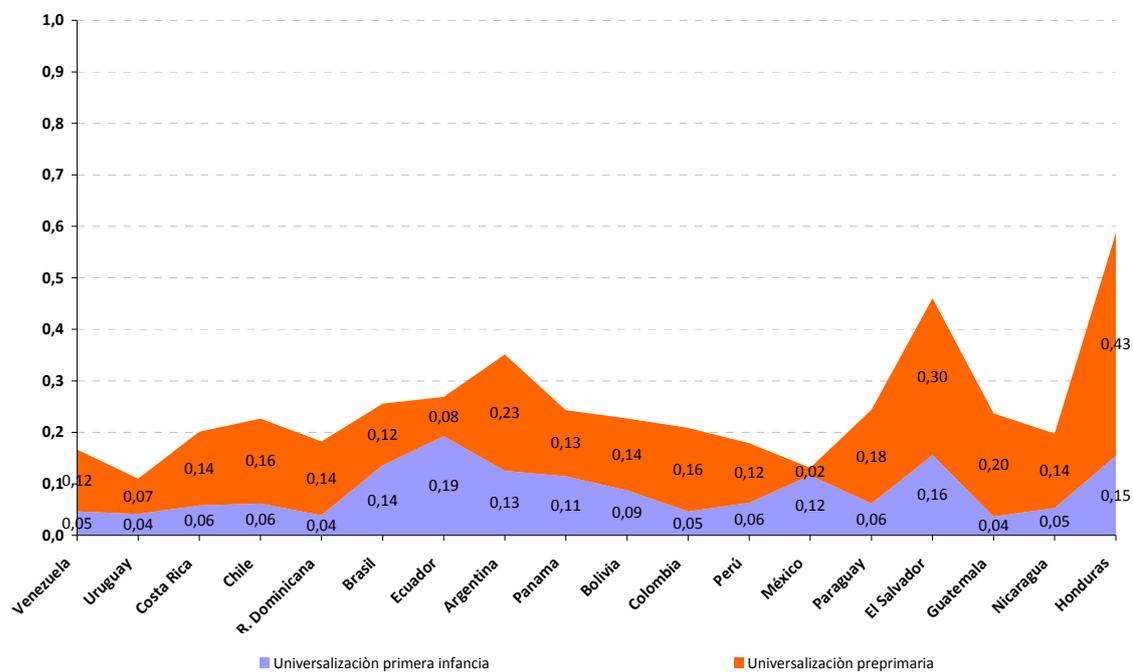
a/ Estimación sobre la base de modelos exponenciales sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible (véase CEPAL/OEI, 2010). Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

TABLA 8. AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): OFERTA DE SERVICIOS DE CUIDADO DE NIÑOS Y NIÑAS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.

País	• Oferta pública	Oferta privada
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • 0 – 2 años: guarderías o jardines maternas (no forma parte del sistema educativo, tiene función asistencial) • 3 – 5 años: jardín de infantes integrado al sistema educativo. • Hay organizaciones sociales que brindan servicios a la población más pobre. En los 90 casi se triplica el número de guarderías y jardines comunitarios gestionados por estas organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías, jardines de infantes y nivel preescolar.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 6 años: nivel preescolar en escuelas públicas. • Creches 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías o nivel preescolar.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • La oferta pública para 0 – 5 años se incrementa en 1990 – 2002. • Hay establecimientos que funcionan bajo administración directa o en convenio con OSC (JUNJI e Integra) dirigidos a la población más pobre de 0 – 6 años. Se priorizan los casos de mujeres que trabajan, que buscan trabajo, jefas de hogares o madres adolescentes. Atienen también a hijos/as de trabajadoras temporarias del sector agroindustrial (de 2 a 12 años en jornadas diarias de 11 horas) y de zonas turísticas. • Nivel medio (2-3 años) & Salas cunas (84 días - 2 años) • Oferta pública dominada por JUNJI, Integra (52%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Particulares subvencionados y particulares.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • El nivel preescolar de la educación formal compuesto por tres grados: pre-jardín, jardín y transición. • El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar brinda a nivel nacional servicios para la población más pobre (hogares o jardines comunitarios a medio tiempo o tiempo completo). En Bogotá existe un servicio similar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preescolar en sus tres niveles. • OSC y Cajas de compensación familiar (jardines infantiles y establecimientos educativos).
México	<ul style="list-style-type: none"> • La enseñanza preescolar está orientada a la población de 3 a 5 años (Secretaría de Educación pública) • Instituto Mexicano de Seguridad Social ofrece servicio de guarderías para las madres trabajadoras y hombres que no tengan una mujer que los cuide (madre o esposa o concubina) (43 días a 4 años) • Estancias Infantiles para madres trabajadoras de hogares con bajos ingresos y empleo informal (Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol): 11 meses a 4 años 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe enseñanza preescolar en escuelas privadas para niños*/as de 3 a 5 años.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Jardines de infantes para niños/as de 3 a 5 años y niveles 4 y 5 en escuelas. • Guarderías de empresas y organismos del Estado (de 45 días o año y medio hasta 4 o 5 años e edad). • Programas públicos ejecutados por OSC (CAIF y municipales) para atender la pobreza infantil. CAIF pasó de niños/as de 4 y 5 a 2 y 3 años de edad. El programa municipal atiende de 6 meses a 3 años en zonas carenciadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guarderías, jardines de infantes y enseñanza preescolar en colegios privados. • Guarderías sindicales (muy pocas).

Fuente: Elaboración en base a (Salvador, 2007; Vegas & Santibáñez, 2010).

GRÁFICO 20. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO DE LA INCORPORACIÓN DE LOS NIÑOS (0 A 3 Y 3 A 6) AL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008 a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración en base a (CEPAL, 2011)