

# ¿Cómo impacta el programa Cuna Más en la economía de cuidado, el mercado laboral y la igualdad de género?

Chris Boyd y José María Rentería - Instituto de Estudios Peruanos<sup>1</sup>



**Roles impuestos.** El cuidado infantil es atribuido culturalmente a las mujeres. Esto quiere decir que los costos del cuidado son, en gran parte, pagados por ellas (Folbre 1994).

Las mujeres peruanas están más expuestas a la pobreza y enfrentan dificultades propias de un entorno desigual en cuanto al género para acceder a oportunidades laborales y de crecimiento (Cepal, 2016). En este marco, la maternidad pasa a ser un obstáculo adicional porque son las mujeres quienes se dedican al cuidado de los menores dentro del hogar, en su gran mayoría (INEI, 2016).

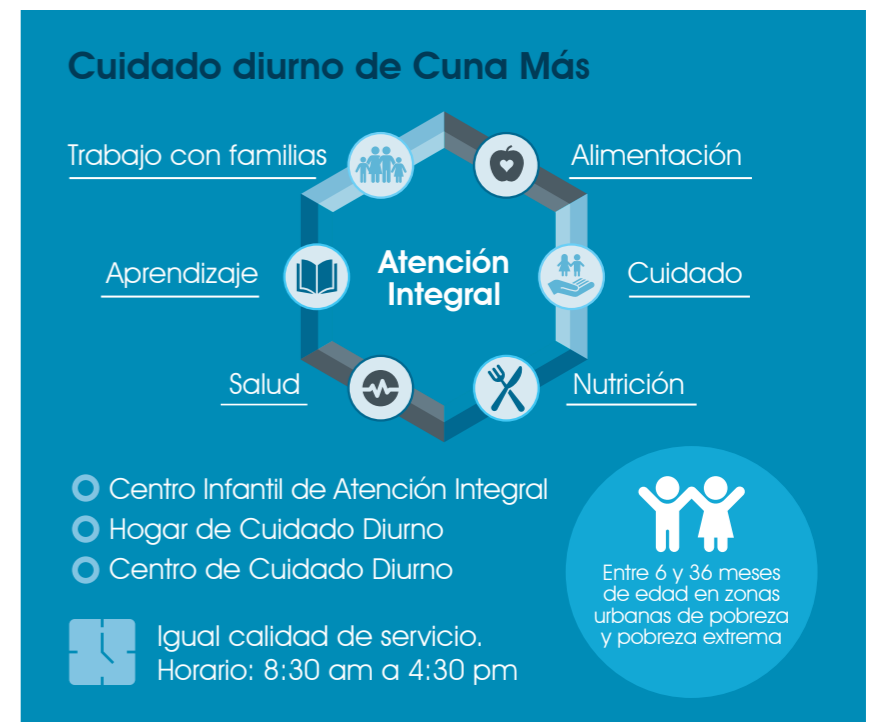
Según la Encuesta Nacional de Hogares 2015 (Enaho), la tasa de participación laboral de las mujeres de 22 a 34 años que tienen hijos es menor que la de aquellas sin hijos, y mucho menor a la participación laboral de los varo-

nes. Estas diferencias podrían estar relacionadas con la asignación tradicional del cuidado a las mujeres. En ese sentido, no es sorpresa que el Perú se encuentre en el puesto 110 del ranking global de igualdad de participación y oportunidades económicas<sup>2</sup>.

En este contexto, evaluamos el impacto del programa nacional Cuna Más que, si bien está diseñado para niñas y niños como principales beneficiarios, podría tener un impacto importante en variables laborales para la población de mujeres con hijos. Buscamos identificar cuantitativamente el efecto indirecto que tiene el servicio de cuidado infantil diurno que brinda este programa sobre los resultados laborales de las madres de niñas y niños usuarios de Cuna Más, pese a que no es un objetivo explícito del programa. Además, buscamos caracterizar a las poblaciones usuarias y establecer las diferencias entre ellas y sus contrapartes con características similares que no acceden al programa.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa Nacional Cuna Más, creado en 2012, tiene el propósito de superar las brechas en el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niñas y niños de 6 a 36 meses de edad, en zonas de pobreza y pobreza extrema<sup>3</sup>. El componente de cuidado diurno se caracteriza por brindar atención integral a niñas y niños en el ámbito urbano, ofreciendo atención alimentaria y nutricional, en salud, aprendizaje y trabajo con familias. El servicio se brinda en tres tipos de establecimientos: centro de cui-



dado diurno (CCD), centro infantil de atención integral (CIAI), y hogar de cuidado diurno (HCD)<sup>4</sup>.

Los HCD consisten en espacios dentro de una casa, donde una mujer capacitada por el programa puede atender hasta ocho menores. Por otro lado, los CCD son espacios más grandes que los HCD, usualmente pertenecientes a locales comunales. Finalmente, los CIAI son los centros más grandes y completos en cuestión de infraestructura.

## ALGUNOS ANTECEDENTES

Acosta, Peticará y Ramos (2006) explican que el costo del cuidado infantil puede verse como el costo fijo monetario de salir a trabajar; por lo tanto, aumentos en el costo del cuidado infantil aumentan el salario de reserva de la mujer (salario mínimo a partir del cual estaría dispuesta a entrar al mercado laboral) y, por ende, reducen la participación laboral.

1/ Este artículo es una versión resumida de la investigación *Economía del cuidado, desigualdades de género y participación en el mercado laboral: el caso de Cuna Más*, realizada en el marco del XVIII Concurso Anual de Investigación del CIES 2016-IDRC-GAC-Fundación M. J. Bustamante de la Fuente. Ni el CIES ni el IEP concuerdan necesariamente con el contenido de este artículo, que es de exclusiva responsabilidad de los autores. Los comentarios o sugerencias son bienvenidos a los correos cboyd@iep.org.pe, jmrenteria@pucp.pe

2/ Según lo señala el ranking "Global Gender Gap Index" del año 2015.

3/ [http://www.cunamas.gob.pe/?page\\_id=12](http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=12)

4/ El acompañamiento a familias, segunda modalidad de servicio de Cuna Más, se brinda a través de visitas a hogares con niñas y niños menores de 36 meses, en zonas rurales en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta modalidad no fue objeto de análisis del estudio.

*“Existe mayor probabilidad de ser usuaria del programa si su lengua materna es nativa, si tiene mayor número de hijos, si tiene mayor tasa de dependencia y cuando existe un CIAI en su distrito”.*

De acuerdo con esta teoría, se esperaría que el servicio de cuidado gratuito diurno brindado por Cuna Más disminuya el salario de reserva de la madre y la incentive a participar en el mercado laboral. Más aún, se esperaría que, si esta madre ya participa en el mercado laboral, le ofrezca más horas, y que por ende tenga mayores oportunidades de acceder a un empleo formal, reduciendo así las brechas salariales con respecto a los varones.

Evaluaciones de impacto de programas similares a Cuna Más han sido realizadas para Brasil y Ecuador. Para el caso brasileño, Paes de Barros et al. (2011) encuentran que el acceso a cuidado infantil para niñas y niños de 0 a 3 años logró incrementar la participación laboral en 8% y el empleo de las madres en 27%. Además, el programa tuvo un impacto positivo pero pequeño sobre el ingreso del hogar.

Para el caso ecuatoriano, Rosero y Oosterbeek (2011) encuentran que el programa FODI incrementa en 22% la probabilidad de que las madres trabajen e incrementa en siete las horas trabajadas a la semana, pero no encuentran impactos significativos sobre el ingreso de las madres, aunque sí sobre el ingreso del jefe de familia.

## RESULTADOS ESPERADOS

La hipótesis general del estudio es que la oferta del servicio público de cuidado diurno infantil de Cuna

Más tiene efectos positivos sobre la participación de las mujeres usuarias del programa en el mercado laboral; específicamente:

- (i) Existen diferencias significativas entre las poblaciones que acceden al programa Cuna Más y las poblaciones de características sociodemográficas, económicas y geográficas similares que no lo hacen.
- (ii) El programa Cuna Más tiene un efecto positivo sobre los resultados laborales de las mujeres usuarias: aumenta la participación laboral, mejora los niveles remunerativos, disminuye la propensión a tener un empleo informal, aumenta la de tener uno no precario (incluyendo el trabajo familiar no remunerado), y contribuye a la reducción de las brechas salariales con respecto a los hombres.

*“A 2016 existían 376 distritos beneficiados con el programa Cuna Más y que también tenían la cobertura de Qali Warma y Pensión 65”.*

Para poner a prueba nuestras hipótesis, llevamos a cabo una metodología basada en dos componentes: uno cuantitativo y otro cualitativo. El primero analizó las diferencias entre las mujeres con hijos que acceden a servicios de cuidado diurno y las que no lo hacen, a través de los métodos Propensity Score Matching, Entropy Balancing y la descomposición de brechas salariales propuesta por Ñopo (2004). Para el segundo componente, realizamos entrevistas semiestructuradas a cuatro grupos de poblaciones (mujeres usuarias,

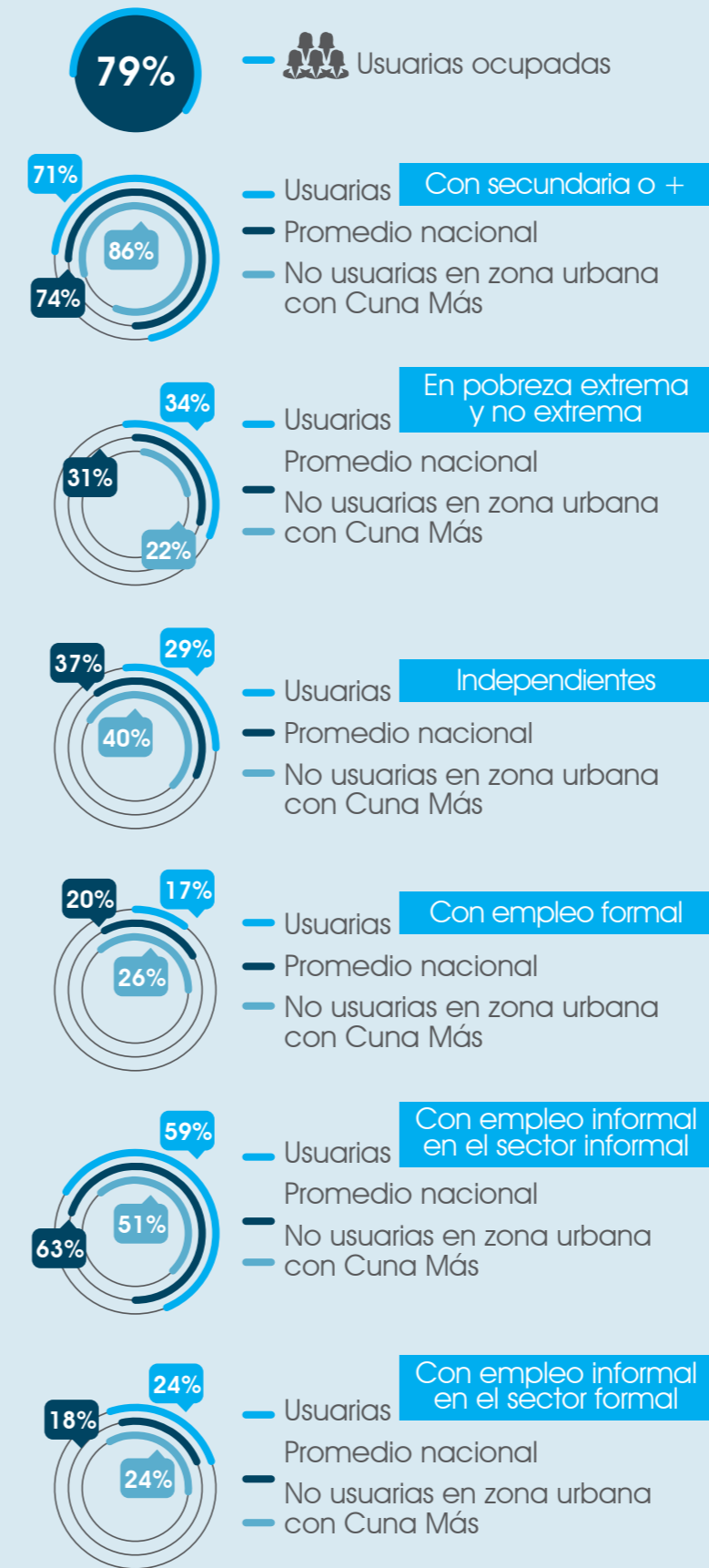
otros familiares en hogares usuarios, exmadres usuarias y madres no usuarias) y grupos focales con cuidadoras, guías de sala y guías de familia de los distintos tipos de centros Cuna Más.

## LO QUE DESCRIBEN LAS ESTADÍSTICAS

A partir de 2014, la Enaho incluyó preguntas referidas al servicio de cuidado diurno de Cuna Más. En el pool 2014-2016, esta muestra asciende a 377 mujeres (94 de 2014, 122 de 2015 y 161 de 2016). Para dilucidar cuál es su situación con relación a otros grupos, incluimos en el análisis descriptivo a las mujeres no usuarias con al menos un hijo con edad entre 6 y 36 meses, segmentadas en cuatro categorías según su lugar de residencia: i) residentes en distritos tratados y centros poblados urbanos, ii) residentes en distritos tratados y centros poblados rurales, iii) residentes en distritos no tratados y centros poblados urbanos, iv) residentes en distritos no tratados y centros poblados rurales.

Las mujeres usuarias tienen una cifra considerablemente superior al promedio en lo que respecta a la tasa de ocupación. Asimismo, solo una de cada cinco no forma parte de la PEA, es decir, no tiene trabajo ni busca uno activamente. Este hallazgo sugiere que Cuna Más incrementa las posibilidades de las mujeres de participar en el mercado laboral. Entre las mujeres con al menos un hijo de 6 a 36 meses y que forman parte de la PEA ocupada, las mujeres usuarias destacan por desempeñarse como empleadas u obreras y en empleos informales fuera del sector informal. En cambio, las mujeres no usuarias de ámbitos urbanos tienden a desempeñarse en mayor

## Análisis estadístico para mujeres usuarias y no usuarias (Con hijos de 6 a 36 meses)



*“Los no usuarios, incluso si son también familias jóvenes, suelen tener a las mujeres dedicadas casi por completo a las tareas del hogar y a los varones al trabajo fuera del hogar”.*

medida como independientes e incluso en empleos formales.

Usando el método de Entropy Balancing, encontramos que las mujeres usuarias del programa incrementan en 14% su probabilidad de estar ocupadas en el mercado de trabajo. Asimismo, reducen sus chances de desempeñarse en el sector informal e incrementan su probabilidad de trabajar en el sector formal, aunque con un empleo informal. Igualmente, tienden a desempeñarse más como empleadas y no como trabajadoras independientes. Todo esto sin reducir el número total de horas de trabajo (pagadas y no pagadas).

## CONVERSANDO CON ELAS

Para analizar cualitativamente el problema, resolvimos acercarnos a casos típicos (Seawright y Gerring, 2008, 295). Específicamente, seleccionamos los distritos de Bagua (Amazonas), Chivay (Arequipa) y Carabayllo (Lima), los cuales se encontraban en la media de pobreza de todos los distritos de Cuna Más, pero estaban geográficamente dispersos, contaban con diferente tamaño de población y no tenían presencia de otros programas sociales focalizados, como Juntos o Pensión 65.

A partir de la información cualitativa, pudimos advertir que los hogares usuarios entrevistados están compuestos por padres y

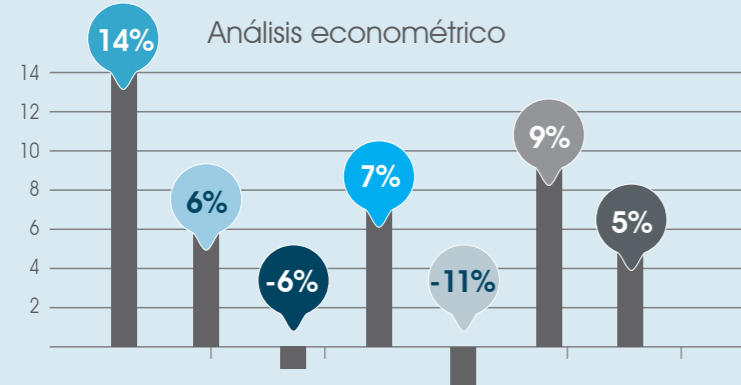
**TABLA 1**  
Efecto de Cuna Más sobre variables de orden laboral, con la técnica Entropy Balancing<sup>1</sup>

	Impacto
Ocupada	0.139*** (0.0246)
Empleo formal	-0.006 (0.0235)
Empleo informal en el sector informal	-0.064** (0.032)
Empleo informal fuera del sector informal	0.070*** (0.0261)
Horas de trabajo semanales (ocup. prin.)	0.816 (1.239)
Trabajadora independiente	-0.106*** (0.028)
Empleada	0.087*** (0.029)
Obrera	0.045** (0.023)
Ingreso por trabajo por hora(log)	0.221 (0.218)

Errores estándar entre paréntesis. \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01  
Fuente: INEI - Enaho 2014-2016

<sup>1</sup> Esta tabla se explica en la siguiente infografía:

### Impacto de Cuna Más en mujeres con hijos de 6 a 36 meses (Usuaris vs no usuarias de Cuna Más)



- Probabilidad de estar ocupada
- Probabilidad de tener una ocupación secundaria
- Impacto de Cuna Más en la probabilidad de tener un empleo informal en el sector informal
- Probabilidad de tener un empleo informal en el sector formal
- Probabilidad de ser trabajadora independiente
- Probabilidad de ser empleada
- Probabilidad de ser obrera

**NO HAY** Impacto en la cantidad de horas trabajadas  
Impacto en los ingresos por hora

madres que trabajan, en su mayoría; o si son monoparentales, también por madres que trabajan; en mucha menor proporción las mujeres usuarias son amas de casa. Los hogares no usuarios estaban formados por lo general por un padre como único proveedor de ingresos del hogar y una madre ama de casa y dedicada al cuidado de los menores.

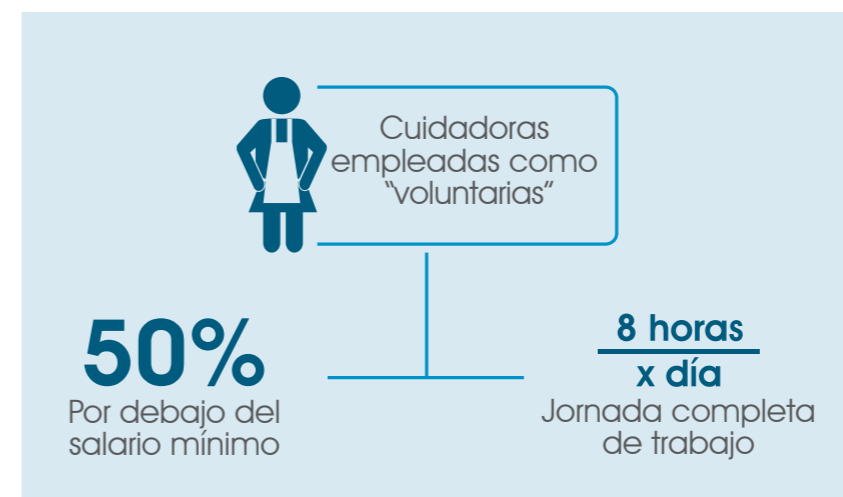
No se registraron casos de hogares no usuarios monoparentales, ni siquiera como potenciales entrevistados, lo cual significaría que estos hogares tienen acceso a otras formas de cuidado. Dentro del grupo de no usuarios, se observó que hogares extremadamente pobres no logran acceder a Cuna Más debido al machismo y/o a la inflexibilidad de los requisitos de entrada al programa.

Las madres usuarias, por su parte, aunque trabajan, solo pueden acceder a empleos precarios, informales o autogenerados, con remuneraciones muy bajas, por lo general en el sector servicios. En la economía formal, se identificaron casos de mujeres que trabajan en sectores tan diferentes como bancos, hospitales y escuelas. Es importante notar que, tanto en Bagua como en Carabayllo, el trabajo doméstico pagado (como cuidadoras de menores, limpiadoras de casas, etc.) fue mencionado recurrentemente como una oportunidad de empleo, sobre todo en el sector informal.

Muchas de las madres usuarias de Cuna Más estaban empleadas de manera informal en el sector formal o informal, trabajando por horas debido a la incompatibilidad con el horario de atención de Cuna Más. Para poder trabajar jornadas largas y hacer uso del servicio, las usuarias de Cuna Más deben complementar esfuerzos con otros familiares. Es decir, terminan siendo usuarios los hoga-



**Hogares diversos.** Debido a que el Programa focaliza distritos y no hogares, la diversidad de hogares usuarios es tan amplia como la de la población del distrito.



res que logran ajustarse al horario del programa.

Cuna Más es también una fuente de empleo para las mujeres de la zona como cuidadoras. Sin embargo, ellas son empleadas informalmente (como "voluntarias"), con ingresos por debajo del 50% del salario mínimo, a pesar de realizar un trabajo de jornada completa (8 horas al día).

### CONCLUSIONES

Los resultados del análisis estadístico muestran que las mujeres usuarias tienen características que las ubican en un punto intermedio, entre las no usuarias de zonas urbanas y las no usuarias de zonas rurales. Un hallazgo de suma importancia es que las mujeres con hijos usuarios muestran una tasa de

ocupación notablemente superior al resto de grupos de madres con hijos de 6 a 36 meses (79%, con respecto al 59% promedio nacional), pero al mismo tiempo viven en hogares con la más alta tasa de dependencia (47%).

Los resultados del Entropy Balancing muestran que Cuna Más incrementó en 14% la probabilidad de que las mujeres usuarias estuvieran ocupadas en el mercado de trabajo (de pertenecer a la PEA ocupada). Cuna Más permitiría una mejora en las condiciones laborales, pero no tanto como para llegar al sector formal (17% de usuarias formales), el cual es muy pequeño en el Perú (25% de trabajadores son formales). Estos hallazgos muestran que, aun cuando tienen acceso a un programa de cuidado diurno gratuito, las mujeres usuarias no tienen las suficientes oportunidades para contar con un empleo de calidad, lo cual se pronuncia en función de su perfil educativo.



**Impacto moderado.** La carga de cuidado, si bien se reduce con el uso de Cuna Más, continúa recayendo en las madres u otras mujeres (p.ej. llevar a los niños al centro de cuidado, o hacerse cargo de ellos cuando están enfermos y no pueden asistir a Cuna Más).

El análisis cualitativo permitió observar algunas deficiencias del programa relacionadas con el trabajo femenino. En primer lugar, el programa constituye una fuente de empleo para las mujeres de la zona como cuidadoras, pero ellas son empleadas de manera informal. Así, ser cuidadora de Cuna Más no parece conducir a mayor inclusión ni aliviar la discriminación que sufren las mujeres en los mercados laborales peruanos.

El horario poco flexible de Cuna Más usualmente no coincide con el horario de trabajos formales o de estudios, de tal manera que solo las madres usuarias que pudieran complementar esfuerzos con otros miembros del hogar podrían acceder a empleos de más horas y mejor remunerados, o a educación formal.

Finalmente, la inflexibilidad de los requisitos de entrada al programa — pese a ser pocos — hace que hogares más pobres y

*“Cuna Más permite una mejora en las condiciones laborales (empleo informal en el sector formal), pero no tanto como para llegar al sector formal”.*

que necesitan más del cuidado (y otros servicios asociados, como la alimentación) sean excluidos del programa.

#### RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El resultado de nuestro estudio ofrece información relevante que puede servir como soporte para evaluar el desempeño del programa social Cuna Más y redimensionarlo. Estas son algunas recomendaciones:

- 1) Incluir los resultados laborales de las madres como objetivo del programa, tal como ocurría con el programa Wawa Wasi, pues dichos resultados son influenciados de manera directa por el programa. Asimismo, desarrollar un programa de acompañamiento u orientación en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 2) Realizar un análisis de demanda para el programa, ya que no existe información secundaria sobre la oferta de cuidado (cuidado en el trabajo, cuidado privado, familiares) y sobre las preferencias de las usuarias.
- 3) Habilitar el programa para familias de distintos distritos en ciudades grandes, como Lima, donde el tiempo de traslado hacia el centro de trabajo es largo y existe alta movilidad, con el fin de promover empleos de jornada completa. Al mismo

tiempo, se deben considerar políticas de flexibilidad laboral para que las madres puedan combinar cuidado y trabajo.

- 4) Flexibilizar la edad máxima exigida por el programa, de tal manera que no se diluyan los posibles efectos sobre la participación laboral entre quienes no pueden acceder a otro tipo de cuidado. Asimismo, otros programas ofrecen cuidado desde los tres meses, por lo que

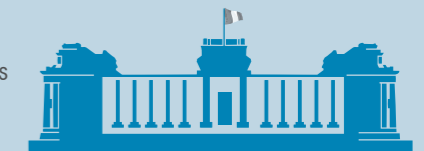
se debería revisar esta política para evitar el desfase y con él la salida de algunas mujeres del mercado laboral.

- 5) Examinar si el programa no compete por la asistencia de niñas y niños con otros como PIET o Pronoei en algunos distritos. Se debe evaluar qué programa es más necesario para cada zona para no duplicar esfuerzos y mejorar la asignación del presupuesto del Estado.

- 6) Incrementar la retribución económica o, al menos, mejorar las condiciones laborales de las cuidadoras y guías del programa, para contribuir a la reducción de su rotación. Con ello se aumentaría la permanencia de niñas y niños en el programa, dada la confianza depositada en las cuidadoras, lo cual a su vez contribuiría al cumplimiento de los objetivos de desarrollo infantil.

#### INVESTIGACIÓN DE INTERÉS PARA:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Programa Nacional Cuna Más
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Congreso de la República - Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad



#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, E., Perticará, M. y Ramos, C. (2006). *Empleo femenino: Oferta laboral y cuidado infantil*. Washington DC: BID.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. En XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Folbre, N. (1994). Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint. *Population and Development Review*. 22(2), 95-98.
- INEI (2016). *Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado*. Lima: INEI.
- King, G. y Zeng, L. (2001). Logistic regression in rare events data. *Political Analysis*, 9(2), 137-63.
- Paes de Barros, R., Olinto, P., Lunde, T. y Carvalho, M. (2011). *The Impact of Access to Free Childcare on Women's Labor Market Outcomes: Evidence from a Randomized Trial in Low-income Neighborhoods of Rio de Janeiro*. Documento preparado para el Foro de Economistas del Banco Mundial de 2011. Marzo, 2011.
- Rosero, J. y Oosterbeek, H. (2011). *Trade-offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador*. Tinbergen Institute Discussion Paper, No. 11-102/3.
- Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly* 61(2), 294-308.