

2.3

Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género

RESUMEN

La responsabilidad del cuidado de infantes es una tarea predominantemente femenina. Representa una de las principales causas de brechas de género en el mercado laboral y en la autonomía económica en general. El Perú no tiene una normativa que garantice a las familias la disponibilidad de cunas para niños y niñas menores de tres años. Este documento analiza las diferentes ventajas de una política de universalización de las cunas para la igualdad de oportunidades laborales de las mujeres, para el desarrollo infantil temprano y para la economía del país en general. Presenta opciones complementarias orientadas a implementar cunas dirigidas a diferentes sectores de la población, que involucren a distintos niveles de gobierno, actores del sector privado y organizaciones sin fines de lucro.



Stéphanie Rousseau
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

PALABRAS CLAVE:

cuidado infantil, cunas, igualdad de género, desarrollo infantil temprano

Introducción

En las últimas décadas, la proporción de mujeres en la población económicamente activa (PEA) ha aumentado significativamente. Sin embargo, las estadísticas revelan que la posición que ocupan en el mercado laboral es generalmente más precaria, más informal y con remuneraciones en promedio inferiores a sus pares masculinos. Las mujeres son cada vez más responsables de proveer económicamente a su hogar. En general, como señalan Jaramillo y Ñopo (2020, p. 9),¹ los hogares con jefatura femenina han aumentado en 127% entre 2001 y 2018, mientras

que los que tienen un jefe masculino se han incrementado en apenas 35%. Entre los hogares monoparentales donde se encuentran niños pequeños o adultos dependientes, los de jefatura femenina son casi tres veces más numerosos que los de jefatura masculina (INEI, 2018).²

Al mismo tiempo, un porcentaje considerablemente mayor de mujeres adultas es económicamente dependiente, en comparación con los varones, incluso en los grupos etarios más jóvenes. Por ejemplo, en 2018, el 28% de las mujeres entre 30 y 39 años no tenía ingresos propios, en comparación con el 7.7%

de los varones del mismo rango de edad. Estas brechas de género tienen una relación directa con la responsabilidad del cuidado de infantes en el hogar: la diferencia es de 13% a favor de los hombres cuando no hay niños menores de seis años en el hogar, 22% cuando hay un solo niño pequeño, 27% si hay dos, y 32% si son tres o más los niños pequeños (INEI, 2018).

En 2017, se estimaba que la cobertura de servicios públicos de educación inicial alcanzaba a solo el 12.4% de infantes de cero a dos años, pero llegaba al 86% de los infantes de tres a cinco años (Cruz-Saco *et al.*, 2016, p. 52).³ Por lo cual, el país tiene una deuda pendiente en relación a los primeros años de la infancia. La prioridad en la construcción de un sistema nacional de cuidado debe enfocarse ahí. Un argumento de peso a favor de desarrollar políticas de cuidado infantil es la necesidad de disminuir la prevalencia de la pobreza y extrema pobreza en niños y niñas. El grupo etario de infantes de cero a cuatro años es donde encontramos la tasa más alta de pobreza, en 2015: 32.3% (INEI, 2015).⁴

Se ha demostrado que la inversión social en la primera infancia es mucho más rentable para la formación de capital humano que la inversión que se puede hacer más tarde en la vida (Rossel *et al.*, 2015, p. 84).⁵ La creación de servicios de cuidado diurno de calidad puede contribuir directamente a reducir la prevalencia de la pobreza en niños y niñas, al permitir que las principales responsables de sus con-

1 Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y PNUD.

2 INEI (2018). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

3 Cruz-Saco, M. *et al.* (2016). *Una apuesta por la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados: Propuestas para expandir la cobertura del cuidado de niñas y niños de 0 a 5 años de edad en el Perú, 2016-2026*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

4 INEI (2015). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

5 Rossel, C. *et al.* (2015). Primera infancia e infancia. En Cecchini, Simone *et al.* (editores), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 85-126). CEPAL.

diciones de vida, sus madres, se dediquen con mayor facilidad a actividades generadoras de ingresos. Al mismo tiempo, servicios de cuidado diurno de calidad ayudan a proveer los insumos cruciales asociados a un mejor desarrollo cognitivo y físico de los menores.

Por el momento, el Perú no cuenta con una política pública que garantice servicios de cuidado infantil diurno para los menores de tres años. Cuna Más (anteriormente Wawa Wasi) es un programa social focalizado en la población pobre o en extrema pobreza. Su objetivo general es mejorar el desarrollo infantil temprano. Provee servicios de cuidado diurno a infantes entre seis y 36 meses, pero solamente en zonas urbanas y periurbanas. Adicionalmente, se basa en un modelo de gestión con corresponsabilidad comunitaria, que no incluye la contratación de personal especializado debidamente remunerado para el cuidado de los menores. La cobertura de Cuna Más es todavía baja. En 2019, de una población objetivo de 969,600 niños y niñas entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos en cuidado diurno por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

Existen también instituciones que ofrecen servicios de cunas bajo la modalidad de educación escolarizada, siguiendo el currículo del Ministerio de Educación (MINEDU). Sin embargo, son relativamente pocas a nivel nacional. En 2017, la matrícula privada y pública de educación inicial ciclo I (cero a dos años) era del 6.2% (INEI, 2017).⁶ Por lo tanto, la mayoría de las familias de menores de 36 meses organiza el cuidado dentro del hogar o a través de contactos personales, de manera informal y muchas veces sin remuneración de por medio.

Opciones de política

La política de universalización de las cunas (cuidado diurno infantil institucionalizado) que se propone en este documento está dirigida a aumentar significativamente la tasa de matrícula de niños y niñas, de entre tres a 36 meses, en el ciclo I de la educación inicial. Las cunas deben atender cinco días a la semana, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. como mínimo. Bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), esta política plantea responder a las realidades diversas de la población, tomando en cuenta la capacidad de los actores involucrados para asumir diferentes niveles de costos. Por lo tanto, se propone que el MIDIS defina los estándares básicos universales de las cunas, sin que esto implique una gestión centralizada del conjunto de las cunas. Más bien, esta política requiere de la colaboración y coordinación intersectorial, intergubernamental y de Estado-sociedad civil.



Las cunas deben atender cinco días a la semana, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. como mínimo.

La cobertura de Cuna Más es todavía baja. En 2019, de una población objetivo de 969,600 niños y niñas entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos en cuidado diurno por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

El contenido educativo básico debe ser elaborado por el MINEDU o en colaboración con este sector. Dado que la educación inicial ciclo I⁷ no es obligatoria en Perú, se pueden adaptar diferentes contenidos relacionándolos con el perfil (competencias) de los(as) promotores(as) y/o educadores(as) contratados(as) para las diferentes modalidades del servicio de cunas.

La política propone modalidades de oferta de servicios de cuna, las cuales son complementarias porque permiten llegar a sectores distintos de la población. La implementación de la política tendrá un mayor impacto si la totalidad de las opciones se materializa paralelamente y progresivamente llega a cubrir la mayoría del territorio nacional habitado. Las opciones son las siguientes:

- **Empresas y universidades,** con 100 o más personas trabajando, financian e implementan un servicio de cunas para atender a los hijos y las hijas (tres a 36 meses de edad) de su personal, en locales cuya cercanía al lugar de trabajo debe ser comprobada. Los usuarios y las usuarias pagan una pensión mínima.
- **Cunas institucionales para trabajadores y trabajadoras de dependencias públicas** de los gobiernos central, regionales o locales, en zonas urbanas y periurbanas (con más de 50 personas trabajando). El financiamiento es compartido, a través del presupuesto general de estos gobiernos y mediante un sistema de tarifas con escalas progresivas. La gestión de las cunas puede ser realizada por la propia entidad pública, o vía convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro certificadas por el Estado.

⁶ INEI (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

⁷ Es decir, antes de los tres años.

- **El programa social Cuna Más (focalizado en población pobre) amplía su tasa de cobertura.** Alcanza un 15% adicional por año, en la modalidad de servicio de cuidado diurno en centros de las zonas urbanas y periurbanas, para llegar en cuatro años a una cobertura mayor al 60% de la población objetivo.
- **Atención en zonas rurales.** En centros poblados con cierta densidad poblacional (500 a 2000 habitantes), se implementa el modelo de cuidado diurno de Cuna Más.
- **Cuna Más con copago (no focalizado).** En distritos de zonas urbanas y periurbanas, se implementa el modelo de atención de cuidado diurno de Cuna Más para la población que, por sus características socioeconómicas, no puede ser usuaria de una de las modalidades de cunas señaladas más arriba. El MIDIS es responsable de la implementación, y estas cunas son gestionadas (a través de convenios) por ONG sin fines de lucro certificadas por el Estado. El MIDIS establece una escala de tarifas muy competitivas.

Para todas las modalidades de Cuna Más, el MIDIS lidera la gestión de compra o donación de terrenos, la construcción o compra de locales y la adquisición de material pedagógico y muebles por parte de empresas privadas. Lo hace en el marco del mecanismo de obras por impuestos, en coordinación con los gobiernos locales.



La política propone modalidades de oferta de servicios de cuna, las cuales son complementarias.

Recomendaciones

Se recomienda al nuevo gobierno seguir las siguientes estrategias:

- Promover la compra de terrenos, construcción de locales y compra de materiales pedagógicos y muebles por parte de empresas mineras y otras, mediante el mecanismo de obras por impuestos u otra modalidad de responsabilidad social empresarial.
- Para el aumento de cobertura de Cuna Más focalizado, priorizar las zonas de mayor demanda en los primeros años, empezando por las áreas periurbanas con mayor incidencia de pobreza. Luego, atender los distritos urbanos con mayor prevalencia de pobreza. Finalmente, enfocarse en centros poblados rurales más pobres.
- Elaborar campañas de información para jóvenes cuyo idioma materno sea una lengua originaria, incentivándolos a estudiar carreras de cuidado infantil, especializándose en infantes menores de tres años.
- Establecer una mesa de articulación intersectorial bajo la responsabilidad del MIDIS. La mesa debe reunir por lo menos a los siguientes sectores: MINEDU, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Planificar la ampliación de Cuna Más focalizado y Cuna Más con copago, basándose en datos sobre la demanda de servicios de cuidado diurno. Esto implica formular preguntas en una encuesta nacional (INEI).
- Diseñar el contenido pedagógico para programas de carreras técnicas en institutos y escuelas de educación superior (MINEDU).
- Abrir convocatorias para contratar al personal que labore en los servicios de cuidado diurno de Cuna Más y que cumpla con los requisitos establecidos. Se deben ofrecer condiciones laborales acordes al nivel educativo exigido (MIDIS).
- Adoptar incentivos fiscales, vinculados al funcionamiento comprobado de servicios de cunas en empresas y universidades, para satisfacer la demanda de sus trabajadores (MEF).
- Se recomienda establecer una mesa de concertación nacional convocando al Grupo Impulsor Inversión en la Infancia.
- Para la estrategia de incidencia en empresas y universidades, se propone desarrollar una alianza con Aequales, que produce un *ranking* anual de equidad de género en las organizaciones.

Se recomienda a los gobiernos regionales y locales:

- Para las cunas con copago, convocar a las ONG cuyas sedes se ubiquen en la región, o que tengan una oficina allí. En coordinación con el MIDIS, seleccionar las mejores propuestas y firmar convenios con las ONG. Las Gerencias de Desarrollo Social son los entes gestores de las convocatorias.
- Promover la concertación con las principales empresas líderes de la región para que, a través del mecanismo de obras por impuestos, estas colaboren en la implementación de las nuevas cunas.
- Establecer convenios con institutos públicos de educación superior e institutos de educación superior pedagógicos privados, para agilizar la realización de prácticas profesionales en las cunas del territorio.
- Promover alianzas con mesas de concertación regionales o municipales de mujeres y/o de lucha contra la pobreza.

Hoja de ruta

100 días

- El MIDIS, como sector responsable del desarrollo social, lidera la elaboración de la política de universalización de los servicios de educación inicial ciclo I, basados en centros de cuidado diurno (cunas). Convoca al MINEDU, al MIMP, al MEF y al INEI a integrar una mesa de articulación intersectorial.
- El INEI formula preguntas en una encuesta nacional para evaluar la demanda de cunas y las características principales de dicha demanda.
- El MIDIS elabora las modificaciones del programa social Cuna Más, así como un cronograma de implementación de nuevos centros de cuidado diurno. Este cronograma debe contener los presupuestos necesarios para cada etapa.
- El MINEDU elabora los contenidos educativos mínimos que deberán incluirse en la política, así como los lineamientos de formación básica del futuro personal de las cunas.
- El MIDIS promueve el ingreso en programas formales de educación y profesionalización del personal, voluntarios y voluntarias de Cuna Más, como requisito para que se les contrate formalmente en el marco de la nueva política. Se ha de determinar un periodo de transición realista para que el personal, voluntarios y voluntarias puedan ingresar y completar sus estudios.

1 año

- Se adopta la política de universalización de los servicios de educación inicial ciclo I basados en centros de cuidado diurno (cunas). Incluye criterios para la obligatoriedad (progresiva) de implementar cunas en las empresas privadas y universidades de más de 100 personas y para todas las dependencias públicas de más de 50 personas. Incluye incentivos fiscales asociados a esta obligatoriedad (para empresas); asimismo, disposiciones para la coordinación intergubernamental y criterios que deben regir el funcionamiento del servicio público municipal de Cuna Más con copago.
- Se agrega la política de universalización de los servicios de educación inicial ciclo I al Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), bajo la responsabilidad del MIDIS.
- Se logra que por lo menos un tercio de los gobiernos regionales incluyan compromisos en virtud del FED, para alcanzar la cobertura universal de Cuna Más en su modalidad de centros de cuidado diurno, en todos los distritos urbanos y periurbanos de los quintiles I y II de pobreza regional; de igual manera, en todos los distritos rurales con centros poblados, de mínimo 500 habitantes, de los quintiles I y II de pobreza regional.
- El MINEDU ha diseñado el contenido pedagógico de las nuevas carreras técnicas en cuidado infantil temprano, y los institutos de educación superior empiezan a implementarlas.
- Las Gerencias de Desarrollo Social de cada región lanzan convocatorias para seleccionar y firmar convenios con las ONG, en el marco de la implementación de Cuna Más con copago.

5 años

- El programa Cuna Más funciona en base a la contratación de educadoras y educadores calificados y certificados.
- Todos los gobiernos regionales han incluido compromisos, en virtud del FED, para alcanzar la cobertura de toda la población objetivo de Cuna Más focalizado en su modalidad de centros de cuidado diurno. Se llega a todos los distritos urbanos y periurbanos de los quintiles I y II de pobreza regional, y a todos los distritos rurales, de los quintiles I y II de pobreza regional, con centros poblados de mínimo 500 habitantes.
- El programa Cuna Más focalizado ha implementado centros de cuidado diurno en todos los distritos urbanos y periurbanos, y en todos los centros poblados rurales de 500 habitantes o más.
- Cuna Más con copago está operativo en todos los distritos urbanos y periurbanos del país, llegando a cubrir 50% de la demanda.
- La totalidad de las sedes de las entidades públicas, incluyendo las direcciones regionales sectoriales, cuentan con servicios de cuna para sus trabajadores y trabajadoras.
- Por lo menos las 100 empresas y universidades más grandes del país ya han implementado servicios de cunas.