



Análisis social

El cuidado a nuestros niños y a nuestras niñas

— *Aída Carolina Quinteros*

El cuidado es esencial para el desarrollo de todas las personas que habitamos el planeta y en cada uno de nuestros momentos vitales. Los niños, niñas y adolescentes (NNA), las personas adultas mayores, las personas enfermas, quienes tienen alguna discapacidad y los mismos cuidadores requieren de atenciones que les permitan vivir su vida con dignidad y en pleno disfrute de sus derechos. Pese a ello, no es en absoluto una actividad únicamente individual, sino una acción que entraña una actividad social en tanto que las acciones de cuidado ocurren en un contexto determinado que refleja los valores, leyes, costumbres e instituciones de una sociedad.

Quién cuida, cómo y quién debe ser cuidado es resultado de procesos sociales de larga data. Asimismo, las personas que están en condición de recibir cuidado, se encuentran como tales como resultado de decisiones que exceden las voluntades personales (Tronto, 2016). A manera de ejemplo, los horarios de la escuela de los niños en edad escolar no concuerdan con los horarios del trabajo de los padres, por lo que las familias deben buscar cómo cuidar a sus hijos en las horas en que ya no están en la escuela y los adultos están en el trabajo. Para las familias con recursos económicos, eso se puede resolver con la contratación de servicios de cuidado infantil, pero las familias que no cuentan con recursos suficientes, esta discrepancia es un problema no fácil de solventar, pero en cualquier caso, esta incompatibilidad de los horarios del trabajo y la escuela, responden a un ordenamiento social, donde el cuidado no es el centro.

Entonces, si la forma como está organizado el cuidado es resultado de procesos colectivos, es importante destacar la responsabilidad colectiva de velar porque existan las condiciones en donde todas las personas puedan ser cuidadas y cuidar en condiciones de dignidad y democracia. Por esta razón, el cuidado debe ser parte central de las políticas públicas y en especial de las relacionadas con la atención a las familias en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, para el caso salvadoreño, la información disponible indica que no se está invirtiendo lo suficiente ni en calidad ni en cantidad en el cuidado de los NNA. La ausencia de regulaciones y políticas apropiadas implica que las familias deban buscarse apoyos propios, ya sea a través de la compra de servicios o a través de ayuda familiar, consolidando un círculo vicioso de desigualdades que castiga aún más a quienes ya sufren los embates de la pobreza y otras carencias materiales, de acceso a derechos y de democracia (Quinteros, 2016).

Esta situación conlleva graves consecuencias para los mismos niños que ven obstaculizado su desarrollo personal, para sus familias que deben enfrentar sacrificios materiales y otros intangibles y especialmente para las mujeres quienes mayoritariamente ejercen rol de cuidado (Salvador, 2015; PNUD OIT, 2015; EHPM, 2016; Encuestas de Uso del Tiempo, 2010). Pero la sociedad también pierde oportunidades de generar ciudadanos mejor dotados, más competitivos y ve reforzada la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El presente documento sistematiza algunas de las carencias en materia de cuidado de los niños. También presenta un esbozo de las consecuencias que dichas falencias tienen para los niños, sus familias y para las cuidadoras, y finalmente, se proponen medidas para que el cuidado sea parte de las políticas públicas de atención a la infancia.

1. Las carencias en el cuidado de NNA

El cuidado de NNA requiere de tiempo, servicios y dinero. El detalle a continuación:

a) Tiempo

Una de las formas de proveer este recurso es a través de las licencias por maternidad, paternidad, lactancia, para cuidados de familiares. Empero, estas prestaciones están provistas solamente para quienes disfrutan de un trabajo en el sector formal y no necesariamente generan paridad entre personas cuidadoras y no cuidadoras, por lo que en la práctica estarían penalizando a quienes le dedican más tiempo a esta tarea, es decir, a las mujeres (Batthyány, 2016).

En América Latina, la regulación de las licencias laborales se ha restringido a la protección de la madre trabajadora del sector formal durante la gestación, parto, posparto y lactancia. No se incluye en las legislaciones la protección a las personas encargadas de la crianza y de atender las necesidades de cuidado de los niños y no se pondera la responsabilidad de los hombres en el cuidado de sus hijos (Pautassi y Rico 2011). Según estas autoras, si bien en algunos países se están estableciendo licencias para padres en el momento del nacimiento de sus hijos, estas son en general muy cortas, no siempre remuneradas y tampoco resuelven acerca del tiempo que se requiere

para atender otras necesidades de la crianza o de la supervisión. Al parecer, solamente Chile y Venezuela contemplan la posibilidad de ausentarse del trabajo por enfermedad grave de un hijo menor de 18 años con licencias remuneradas.

En El Salvador, el Código de Trabajo (CT) establece que las trabajadoras tienen 16 semanas de baja por maternidad, diez de las cuales se tomarán obligatoriamente después del parto al 100% del salario (tomando en cuenta el máximo imponible que es de US\$1,000), de acuerdo con el Art. 28 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social. Los padres, por su parte, tendrían solamente tres días pagados, igualmente al 100% (arts. 29 CT), incluyendo los casos de adopción.

Asimismo, se contempla que la madre al retornar a sus labores disponga de una hora diaria para lactar a su hijo, que será remunerada al igual que una hora laboral. Sin embargo, esta prestación no es del todo efectiva para garantizar el derecho a la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad (Salvador, 2015), ya que esa hora no es suficiente para el traslado de la madre hacia el lugar donde su bebé está siendo cuidado y luego regresar a su centro de trabajo. Por otro lado, si en el lugar de trabajo no hay un lactario, la madre tampoco podría amamantar a su hijo o hija bajo condiciones adecuadas. Parece que la mejor opción es tomarse esa hora al inicio o finalización de la jornada laboral, lo cual permite que la madre esté una hora más con su hijo; pero aun así, sigue siendo insuficiente.

El Salvador carece de licencias parentales; estas se refieren a permisos para cuidar a los bebés más pequeños más allá de las bajas por maternidad o paternidad, a las cuales pueden acceder uno de los dos progenitores o ambos de manera intercalada; es decir, no se otorga tiempo suficiente para que los padres y las madres puedan acompañar al bebé en sus primeros meses.

Otra modalidad es la del trabajo en horario flexible o reducción en la jornada laboral. Sobre ello hay muy pocas regulaciones y lo más que podría extraerse de la normativa nacional es el Art. 29 del Código de Trabajo en que se regulan los permisos para personas trabajadoras con responsabilidades familiares. Así, una vez terminada la licencia por maternidad o paternidad, es posible solicitar licencias para atender las obligaciones familiares en casos de muerte o enfermedad grave de los hijos o dependientes, pero el empleador solo está obligado a reconocerle el salario de dos días en cada mes calendario y, en ningún caso, más de quince días en un mismo año calendario. Además, ello excluye otro tipo de situaciones en las que se requiera de la presencia de los padres, tales como enfermedades no graves, reuniones escolares de padres de familia o incluso, ausencia de un tercero que cuide a los niños en el caso que ambos padres trabajen fuera de la casa.

En suma, una vez terminado el descanso posnatal, las familias deben buscar alternativas de servicios de cuidado para bebés, ya sea a través de centros de desarrollo infantil, servicio doméstico o apoyo de otros familiares.

En El Salvador, según reporta PNUD-OIT (2015), existen algunos casos de empresas que implementan políticas conciliatorias. Una de iniciativas más relevantes es la de la Fundación Empresarias por la Responsabilidad Social (EMPREPAS) que promueve el concepto Empresa Familiarmente Responsable (EFR) y que busca que las empresas desarrollen acciones para la conciliación de la vida familiar y laboral, tales como el establecimiento de horarios flexibles, servicios para el cuidado de hijos pequeños y adultos mayores, adaptación del puesto de trabajo, el apoyo o asesoramiento profesional y personal, y otros beneficios sociales (p. 112). Sin embargo, aún son pocas las empresas sensibilizadas con el tema y menos las que aplican medidas conciliatorias, pero existe una disposición favorable a ello.

Según un estudio realizado por EMPREPAS (2008), las prestaciones para la conciliación trabajo-familia más comunes son los permisos de ausencia en casos de emergencia familiar (especialmente en servicios, construcción e industria, no así en comercio) y otorgamiento de vacaciones flexibles. Las menos frecuentes son las relativas a planes de jubilación propios, posibilidad de trabajar desde la casa y jornada reducida a cambio de una reducción salarial. Prestaciones como horarios flexibles tienden a ser más frecuentes en construcción y servicio, así como empresas micro y pequeñas y en el interior del país. Por el contrario, la menor flexibilidad se da en el sector industrial y en el Gran San Salvador. Sin embargo, parecería que no existen muchas opciones de manejo flexible del tiempo para las personas trabajadoras con responsabilidades familiares, ni siquiera cuando se realice con reducción salarial. Para EMPREPAS, aunque la mayoría de los directores de empresas se mostraron sensibilizados, hace falta concientizar aún más el aporte de estas prácticas a las empresas y a los empleados. A su criterio, las políticas EFR son acciones estratégicas que favorecen el rendimiento y desempeño del personal, facilitan la atracción de mejor talento y aumentan el compromiso de los empleados con la empresa.

EMPREPAS (Velado, 2016) sistematizó 30 buenas prácticas, realizadas por 10 empresas nacionales que han concretado medidas, tales como oportunidades de pasantías para hijos universitarios de los trabajadores, creación de salas de lactancia, aumento de tres días –adicionales a los de ley– a los permisos por paternidad y matrimonio, permisos con goce de sueldo para cuidado de familiares enfermos, beneficio a familiares directos de las clínicas empresariales, flexibilidad de horarios para realizar estudios o cuidar de familiares, entre otros. Los avances serían alentadores y esperan que más empresas se sumen a estas iniciativas para dar cumplimiento al Convenio 156 de la OIT, relativo a trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado por El Salvador en el año 2000. Velado, además, comenta

que se ha formado un Comité de Balance Familia Trabajo en el seno de una de las más importantes gremiales empresariales del país con el fin de apoyar iniciativas de EFR.

b) Servicios

El Departamento Estudios Legales de FUSADES (FUSADES-DEL, 2017) expresa que las regulaciones existentes en El Salvador sobre este punto muestran escasa colaboración entre el sector privado y el Estado con las familias. Si bien, el Art. 42 de la Constitución, establece que “Las leyes regularán la obligación de los patronos de instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los niños de los trabajadores”, en la práctica, esta disposición no ha sido desarrollada por la legislación secundaria, por lo que no existe en la legislación laboral salvadoreña (Código de Trabajo y algunas leyes especiales sobre temas específicos como seguridad laboral, seguridad social o pensiones) regulación para el establecimiento de guarderías o centros para el cuidado de los hijos de los trabajadores. Si bien, en noviembre de 2017 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ordenó que se regulara el establecimiento de guarderías en los lugares de trabajo¹, a noviembre de 2017, tal regulación aún no ha sido efectiva. Así, el establecimiento de estos centros de cuidado en las empresas sigue siendo voluntario y son pocas las oficinas que han establecido salas cuna.

Por otro lado, si bien hay una deducción en el impuesto sobre la renta (Art. 32 de la Ley de impuesto sobre la renta) para las empresas que instalen centros de cuidado infantil, no hay otro tipo de incentivos para el establecimiento de estos espacios, tales como subvenciones, apoyo técnico, incentivos patrimoniales, etc.

¹ <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Sala-Cnal.-ordena-guarderias-en-lugares-de-trabajo-20171114-0112.html>

Finalmente, el Departamento de Estudios Legales (FUSADES-DEL 2017) expresa que de acuerdo con la ley, los centros de desarrollo infantil que se organicen como empresas comerciales tendrían un régimen tributario similar al de cualquier empresa mercantil y no gozan de estímulos tributarios. Sin embargo, las guarderías establecidas como dependencias de empresas laborales privadas, en beneficio de los trabajadores de la misma, y los centros educativos de educación inicial y parvularia pueden gozar de exenciones en el impuesto sobre la renta, ya que quedan amparadas por el Art. 32 de la Ley sobre la Renta que declara deducible las erogaciones de las empresas “para la construcción, mantenimiento y operación de viviendas, escuelas, hospitales y servicios de asistencia médica y de promoción cultural... y similares prestaciones que proporcione gratuitamente a sus trabajadores...”. Aunque la ley vigente, a diferencia de las que la precedieron, no menciona expresamente a las guarderías establecidas en las empresas, es entendido que la exención es aplicable a los fondos destinados por las empresas para su establecimiento y funcionamiento. Esta disposición ha sido siempre utilizada cuando se establecen guarderías por empresas del sector privado. Las guarderías o centros de desarrollo infantil no gozan de exenciones de impuestos municipales, al consumo (IVA) ni de otros impuestos si no se los garantiza expresamente la ley, lo que no se da hasta ahora.

En cuanto a los centros educativos, la ley los define como corporaciones de utilidad pública, utilizando el lenguaje con el que las denomina el Código Civil, y los declara exentos del pago del impuesto, sujeto a la calificación previa del Ministerio de Hacienda (Art. 6).

Los requisitos para avalar la existencia de un centro de desarrollo infantil no difieren por edad del niño o por nivel educativo. Para todos los casos se requiere de permiso del Ministerio de Educación; autorización de licencia de instalación y funcionamiento del Ministerio de Salud (MINSAL); calificación del lugar emitida por la

Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador o alcaldía correspondiente; permiso del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; autorización del cuerpo de bomberos y documentos legales de creación del centro educativo².

Igual situación sucede con las inspecciones rutinarias de esos establecimientos³, renovación y validación de los permisos de operación⁴, sanciones en caso de ser necesarias⁵ y todos los lugares tienen obligación de otorgar la información requerida por las autoridades, con el objetivo de garantizar que el establecimiento educativo o guardería cumple con las estipulaciones legales⁶. Para todos los casos, el marco legal establece a una oficina de gobierno como entidad rectora⁷.

En materia de calidad de la atención y enseñanza, la ley salvadoreña solamente tiene estipulaciones para establecimientos de educación parvularia en adelante, en materias tales como horas lectivas⁸, número de jornadas y relación estudiante-docente⁹. Es decir, los centros de atención inicial no tienen mayores requerimientos, lo cual es grave, dado que en estas

edades es donde se forma el potencial de los niños para enfrentar con éxito los desafíos de la enseñanza formal y son las edades en que su educación tiene posibilidades de ejercer mayor impacto en sus vidas (Esping-Andersen, 2007; Heckman, 2011).

En cuanto a los servicios públicos de cuidado existe poca información, pero la que se encuentra disponible da pautas para calificarla de insuficiente. El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), por ejemplo, reporta para 2015 la existencia de 191 Centros de Bienestar Infantil activos en el territorio nacional, para recibir niños y niñas entre los dos y siete años de edad; y 15 Centros de Desarrollo Integral La Paz, San Salvador, La Libertad, Santa Ana y Ahuachapán, para la atención de niños y niñas entre los seis meses y los siete años de edad. Para ambos centros, los servicios prestados son relativos a salud, educación, nutrición, estimulación al desarrollo y recreación. Los Centros de Atención Inicial (CBI-CDI) habrían recibido a 7,337 niños(as); los de Bienestar Infantil (CBI), brindaron servicio a 5,681 niños (as); mientras que los Centros de Desarrollo Integral (CDI), un total de 1,656, en todos los casos para las fechas que van entre enero y diciembre de 2015 (ISNA, 2015).

Según Salvador (2015), el MINSAL también vela por la Educación Inicial y la estimulación biopsicomotora, cognoscitiva, de lenguaje y socioafectiva. Ello es desarrollado a través de Centros Rurales de Salud y Nutrición (CRSN) para recibir a niñas y niños entre los 2 y los 5 años de edad. La información más reciente disponible de 2008 hace referencia de 46 centros (p.39).

El Salvador cuenta con una Política Nacional de Primera Infancia e incorpora acciones para su atención dentro de los programas de Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales. Esta política implica la creación de un sistema de servicios para ampliar la cobertura de la educación pública y la articulación con otras iniciativas similares existentes. Los mecanismos para su implementación son la Vía Institucional, que brindaría atención en los

2 Artículo 80 Ley General de Educación; Artículos 101, 102 del Código de Salud; Artículos 61, 62 de la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana; Art. 135 y 177 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Artículo 8 del Instructivo para la Acreditación de Centros Educativos Privados del Ministerio de Educación; Art. 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Público de Entidades de Atención de la Niñez y la Adolescencia; Art. 58 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

3 Art. 73 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

4 Art. 173 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Art. 28 y 30 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Público de Entidades de Atención de la Niñez y la Adolescencia.

5 Art. 32 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Público de Entidades de Atención de la Niñez y la Adolescencia; Art. 73, 75 y 76 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

6 Art. 47 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida; Art. 7 y 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Público de Entidades de Atención de la Niñez y la Adolescencia; Art. 47 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

7 Art. 73 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida.

8 Ley General de Educación, art. 12., Normativa de funcionamiento institucional, Ministerio de Educación V. D.3.1 Horarios y Jornadas.

9 Ley General de Educación, art. 12., Normativa de funcionamiento institucional, Ministerio de Educación V. D.3.4 Secciones.



centros educativos y la Vía Familiar Comunitaria para atender niñas y niños a través de la organización de los "Círculos de Familia". Para 2013 la Vía Institucional se había implementado en 13 centros y la Vía Comunitaria había organizado 250 círculos. Ambos, estarían siendo conducidos desde el Ministerio de Educación (MINED) (PNUD OIT, 2015).

La Vía Familiar Comunitaria es un espacio de capacitación a familiares o personas responsables del cuidado de los niños más pequeños sobre prácticas adecuadas de crianza y estimulación temprana. Se desarrollan en espacios comunitarios abiertos y parte del entendido que es la persona cuidadora cuenta con el tiempo requerido para la capacitación. No genera gastos ni en infraestructura ni en manutención de los niños y solamente se financia al asesor o técnico que brinda las capacitaciones (UNICEF, 2014).

Por otro lado, según reporte el MINED (2016), las tasas netas de cobertura escolar serían de 2.14% para educación inicial; 57.49% para parvularia, 86.22% para educación básica y 37.86% para secundaria, lo cual muestra muy claramente que los segmentos más afectados serían los niños menores de 6 años y los adolescentes de secundaria.

La Encuesta Nacional de Salud (ENS, 2014) ofrece otra información y reporta que el 24.8% de los niños y niñas de 3 a 5 años asiste a un programa de educación infantil temprana, encontrándose que el porcentaje de asistencia es ligeramente mayor para las niñas (25.6%) que para los niños (24.1%). La diferencia entre las zonas rural y urbana es casi de 10 puntos porcentuales, ya que se reporta un 28.7% de acceso a la educación infantil temprana para los niños y niñas del área urbana y solo un 19.8% para los del área rural.

En cualquier caso, según este documento, solo 1% de estos niños y niñas asiste a centros con jornada extendida, lo cual es una solución incompleta para las

madres y padres que deben seguir jornadas laborales de 8 horas (Salvador, 2015). Además, según este estudio, solo 1,333 niños y niñas que tienen alguna discapacidad asisten al sistema educativo y quienes lo hacen están en parvularia del sector público. Las discapacidades más frecuentes son: baja visión, problemas motores, autismo y síndrome de Down (P.39).

De acuerdo con la ENS 2014, en la decisión de llevar a los niños a recibir educación inicial incide grandemente la educación de la madre, ya que el porcentaje de asistencia es mayor para aquellos niños y niñas cuyas madres tienen un grado universitario (49.8%). Pero, además, inciden asimismo, los ingresos de la familia. Así, los niños y niñas pertenecientes al quintil de ingresos más altos tienen mayor acceso a la educación infantil temprana: el 42.2% de los niños entre 0 y 3 años del quintil 5 van a un centro de desarrollo infantil, frente al 18.7% del quintil 1.

En suma, el déficit de cobertura por la Vía Institucional para educación inicial de la población de 0 a 3 años es enorme y su ampliación estaría sujeta a los recursos de la familia; es decir, la familia aparece como casi el único proveedor cuidado, especialmente para los niños más pequeños.

c) El costo del cuidado

Ante las dificultades de apoyo por parte de servicios del Estado y la falta de políticas de balance empleo familia para las personas que trabajan en el sector formal, son las familias las que deben buscar los recursos para estas tareas, con el agravante de que al parecer, los hogares con NNA tienen más carencias que los hogares sin NNA, especialmente, aquellos donde estos niños o niñas son menores de 3 años. Más aún, los datos evidencian que los hogares en pobreza multidimensional aumentan en la medida que se incrementa el número de niños o niñas en el hogar (FUSADES-DES, 2017a).

El Salvador es un país donde sus habitantes viven situaciones que les dificultan en gran manera la contratación de servicios. Si bien, en 25 años ha habido un avance en la reducción de la pobreza extrema (pasó de 32.6% de la población en 1991 a 9.9% en 2016); a 2016, 38 de cada 100 salvadoreños siguen siendo pobres (FUSADES-DES, 2017b). Además, en 2016 solo tres de cada diez han tenido acceso a seguridad social (asistencia médica y pensiones) (FUSADES-DES, 2017c). Es decir, una buena parte de la población salvadoreña, estaría en dificultades para acceder a servicios privados de cuidado infantil, ya sea a través de salas cunas privadas o mediante la contratación de servicio doméstico.

Para los hogares de los quintiles más altos, buena parte del apoyo al cuidado de NNA proviene de empleadas domésticas, en desmedro del cuidado de los propios hijos de estas trabajadoras (Martínez y Marroquín, 2015). Mientras, en los quintiles más bajos, el apoyo al cuidado viene por otras mujeres familiares, amigas o vecinas. En cualquier caso, las personas cuidadoras son en su mayoría, mujeres, madres, esposas y jóvenes, ya que los hombres están prácticamente ausentes de las actividades domésticas, de cuidado en el hogar y de atención a los hijos (FUSADES-DES, 2017).

Por supuesto, de acuerdo con la ENS (2014) la distribución de roles en la familia puede tener variantes por lugar de residencia, nivel educativo y quintil de ingreso. Especialmente en el apoyo a tareas educativas de NNA, es posible visualizar que las personas urbanas, con mayores niveles de escolaridad y de mayores ingresos, participan más en apoyo a tareas escolares de los NNA. Incluso los hombres parecen aportar un poco más, cuanto más estudios tienen ellos y sus cónyuges. Sin embargo, la presencia de los hombres en el cuidado y en el hogar no alcanza ni siquiera la mitad de la participación femenina en tiempo, en número de actividades de cuidado, en tipo de quehaceres del hogar, o en apoyo al cuidado de NNA, personas

dependientes, enfermas o adultas mayores. Es decir, independientemente de los niveles de estudio, quintil de ingreso, estado civil, jefatura de hogar, los hombres prácticamente, no están haciendo trabajo de cuidado.

Por otro lado, la crianza tiene costos indirectos que si bien son difíciles de cuantificar no pueden obviarse. Dentro de estos destaca el ingreso precario al mercado de trabajo. Un estudio realizado por FUSADES (Beneke de Sanfeliú et al, 2016) para el caso latinoamericano, establece que pese a un incremento de la participación de mujeres en el mercado laboral, esta resulta aún restringida dados sus niveles educativos relativamente bajos y las limitaciones de tiempo dadas por el rol de cuidadoras y el trabajo doméstico. Para el caso salvadoreño, la edad, educación, ser jefa de hogar, tener niños en edad escolar, disponibilidad de servicios de agua y electricidad en la casa y el lugar de habitación, serían condiciones que inciden grandemente en esa situación. El estudio concluye que el rol asignado a las mujeres de la familia es fundamental para comprender sus restricciones de ingreso al mercado laboral. En ese sentido, no es de extrañar que las mujeres que menos participan en el mercado laboral y la generación de ingreso propio sean las pobres y habitantes rurales, dado que tendrían más dificultades para delegar las tareas domésticas. Adicionalmente, reporta que las mujeres no participan en el mercado laboral en las mismas condiciones que sus pares masculinos, ya que son mayormente empleadas en el sector informal y perciben un ingreso promedio más bajo.

En otro tema, la población de jóvenes entre 15 y 24 años que se clasifica como persona que no estudia ni trabaja (nini), está compuesta en un 80% por mujeres, siendo la principal razón por la que estas jóvenes no están en el mercado de trabajo o en la escuela, es por la realización de quehaceres domésticos mayoritariamente (67.6 %), (Rivera y Bolaños, 2016). Esta investigación describe al menos cinco clases de ninis: desocupados plenos; desocupados ocultos; que no están disponibles

para trabajar, realizan quehaceres domésticos y tienen escolaridad mínima obligatoria; que no están disponibles para trabajar, realizan quehaceres domésticos y no tienen la escolaridad mínima obligatoria; y nini que no están disponibles para trabajar y que no realizan quehaceres domésticos. Entre los ninis que no están disponibles para trabajar, que realizan quehaceres domésticos, con o sin escolaridad mínima obligatoria; las mujeres representan el 99% de esta población.

Como sostienen los autores: "Las distribuciones entre hombres y mujeres entre las categorías de nini permiten identificar que existen importantes diferencias en la participación en los mercados laborales y la distribución del trabajo doméstico entre hombres y mujeres. Por un lado, aquellos jóvenes nini que sí están disponibles para participar en el mercado laboral son en su mayoría hombres. Por otro lado, los jóvenes nini cuya exclusión del mercado laboral y del sistema educativo se vincula con los quehaceres domésticos son casi en su totalidad mujeres, indicando una clara distribución inequitativa del trabajo reproductivo en detrimento de las mujeres jóvenes." (p.69).

Finalmente, una vida dedicada al cuidado tiene también un costo económico para las cuidadoras. Según reporte de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), para 2013, solo el 13% de la población con edad para jubilarse, en efecto, contaba con pensión para su vejez. Al analizar el resultado por el sexo de la persona, es notorio que la mayor parte de quienes cumplen con esta condición son hombres, con el 21.7%. Únicamente el 8.2% de las mujeres en edad de jubilarse cuentan con pensión.

Además, algunas de las disparidades entre mujeres y hombres en cuanto a la pensión por jubilación podrían estar relacionadas directamente con la maternidad. Según esta encuesta, a medida que aumenta el número de hijos, hay menos mujeres cotizando. Así, el porcentaje de mujeres que han cotizado desde su primer trabajo hasta diciembre de 2012, es de 46.7% para quienes

tienen un hijo y del 12.1% para quienes tienen cinco o más hijos. Al indagar sobre la protección que esperan recibir luego de una vida de cuidar a otros, la encuesta informa que prácticamente la mitad de las que no cotizan esperan vivir su vejez con ayuda de sus hijos e hijas. Es decir, nuevamente es casi únicamente la familia quien se responsabiliza de la protección.

2. Las consecuencias de un cuidado precario

Una idea que prevalece en relación con las políticas de bienestar y cuidado es la importancia de invertir en la infancia, ya que es la etapa de la vida en la que hay mejores posibilidades de formar capacidades que permitan que las personas tengan un mejor desempeño en la vida en términos cognitivos, de salud y de habilidades para la vida (Kalland, 2012; Heckman, 2011; Esping-Andersen, 2007). Para los autores, esta inversión es la más efectiva para asegurar a los niños y niñas mejores condiciones de salud física y emocional, educación y oportunidades para el resto de su vida; pero también para afianzar un mejor futuro para la sociedad en su conjunto. Con inversión en cuidado de la infancia se generan encadenamientos virtuosos que significan mejores rendimientos escolares, mejor salud, mayor empleabilidad, ingresos más elevados, mejoramiento de los mercados de trabajo, reducción de la desigualdad; entre otros beneficios, con lo que en el largo plazo, aumenta la recaudación fiscal y se reduce el gasto social.

Estudios realizados en países nórdicos (Kalland, M. 2012) brindan elementos que permiten concluir que los cuidados a los niños, desde la gestación, influyen en la salud mental y física más adelante en la vida. Problemas como la pobreza, la drogadicción en su hogar, la violencia doméstica, divorcio, situaciones de estrés durante el embarazo e incluso la lejanía entre los niños

y sus cuidadores, les ponen en riesgo de verse afectados en etapas posteriores en su vida. Estos países han desarrollado programas de acompañamiento a padres y madres para capacitarles y acompañarles en el proceso de crianza y para asegurar un mejor futuro a NNA.

Es necesario reconocer que la infancia y la adolescencia son etapas de la vida cruciales para el desarrollo de las personas en todos los niveles y, por lo tanto, la intervención en apoyo a las familias para el cuidado de NNA está más que justificada. En ese sentido, Esping-Andersen (2007) comenta que el aseguramiento de la igualdad de oportunidades y la protección de los ciudadanos frente a los riesgos sociales son obligaciones de las políticas sociales. Para una sociedad comprometida con disminuir la exclusión social, invertir en la niñez debe ser una prioridad. En ese sentido “los gastos que benefician al bienestar de los niños hoy producirán un retorno positivo en muchos años. Por otro lado, representan también una combinación única de ganancias individuales privadas y externalidades sociales positivas” (p.27).

Otro estudio, desde el ámbito de la economía y la productividad, confirma que los primeros cinco años de vida son cruciales para que formen las habilidades necesarias para obtener éxito en casi todos los aspectos de la vida: escuela, trabajo, etc. “La educación preescolar fomenta las habilidades cognitivas, junto con la atención, la motivación, el autocontrol y la sociabilidad- las habilidades de carácter, convierten el conocimiento en “saber cómo” y a personas en ciudadanos productivos” (Heckman, 2011). Este mismo autor, con base en sus estudios realizados en Estados Unidos, sostiene que la inversión en la educación infantil resulta rentable para el Estado ya que este se ahorraría a futuro, inversiones en salud, sistema penitenciario, servicios sociales, etc. Los costos de esta inversión serían altamente recompensados en el mediano y largo plazo.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), también tiene investigaciones

y análisis que confirman que no invertir en los primeros años en la vida de los niños implica que éstos tendrían una salud de menor calidad, menos aptitudes de aprendizaje y, por lo tanto, menores oportunidades de mejorar sus habilidades para la vida. Al respecto, y con base en estudios realizados durante un periodo de 20 años, UNICEF afirma que “... los niños de familias pobres que recibieron estímulos de calidad a una edad temprana acabaron ganando un 25% más, como adultos, que aquellos niños que no se beneficiaron de dichas intervenciones. Y, sin embargo, los gobiernos de todo el mundo dedican a los programas en la primera infancia menos del 2% de sus presupuestos educativos.” (UNICEF, 2017, p. iv).

El resultado para los países es que los ciudadanos que crecen con estas falencias implican más adelante una mayor carga para los sistemas de salud, educación y sistemas de protección ante las eventualidades de la vida como vejez, invalidez, discapacidad o alguna otra eventualidad a las que las personas están expuestas. Al largo plazo, el mantenimiento intergeneracional de las desventajas sociales disminuye la competitividad y reduce las posibilidades de desarrollo.

3. Lineamientos para una política para el cuidado de la infancia

En el abordaje del cuidado de niños y niñas existen varios dilemas a enfrentar. Uno es el énfasis en las cuidadoras o el énfasis en los niños. Otro dilema es la evidencia de que el cuidado va asociado con el ingreso de las familias y a su ubicación geográfica, por lo que si no hay apoyo estatal el cuidado se deposita enteramente en la familia, con altos costos para las mujeres cuidadoras y los mismos niños que sufren de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Faur, 2015).

Desde el énfasis en las mujeres proveedoras de cuidado, se privilegia la búsqueda de un acuerdo más equitativo entre los actores del bienestar y, en especial, entre hombres y mujeres. Ello requiere erradicar la idea de que las mujeres están naturalmente destinadas al cuidado e involucrar más al Estado a través de políticas públicas, de tal manera de liberar tiempo de cuidado a las familias y de volver los servicios asequibles para todos, independientemente de la capacidad económica de la familia. Desde la infancia, el interés se centra en la calidad de los cuidados que permitan a los niños y niñas desarrollar todo su potencial, pero también en eliminar las disparidades en el cuidado de los más pequeños y la acumulación de desventajas sociales (D'Alessandre, et al, 2015).

En un enfoque integrado, si la familia es el lugar donde los niños y las niñas reciben sus primeros cuidados, las políticas de apoyo deberían orientarse a fortalecer la capacidad de las familias para conciliar sus tareas de cuidado a NNA con los compromisos laborales de los padres, madres o cuidadores (Thévenon y Luci, 2012). Según los autores, la manera más efectiva de lograrlo es minimizar los costos directos e indirectos de crianza¹⁰, minimizar el impacto de la crianza en la vida laboral de los padres y madres y vigilar el desarrollo de los niños, de tal forma que se reduzcan las diferencias en el nivel de vida de los hogares con y sin NNA; aumentar la cobertura de asistencia escolar, incluida la atención temprana que apoye el desarrollo social y cognitivo de los niños. Para esto, se requerían políticas de alcance universal y otras focalizadas, en los casos en que sea necesario, manteniendo como eje la promoción de la equidad de género, de tal forma que la crianza no afecte

¹⁰ Según la OIT (2016), donde no hay servicios u otros apoyos públicos de calidad, el costo directo del cuidado infantil puede implicar un tercio del presupuesto familiar o más... "Para los países de la OCDE el costo neto promedio del cuidado infantil a tiempo completo para dos niños corresponde al 17 por ciento del ingreso medio de una pareja en la que ambas personas perciben una remuneración, por una cuantía bruta total equivalente al 150 por ciento de los salarios medios" (p. 81). Por el contrario, donde hay servicios subvencionados y prestaciones por hijos, el costo puede llegar a un 5% de los salarios medios.

negativamente las oportunidades de las mujeres. En ese sentido, algunas políticas públicas para apoyar a las familias en sus tareas de cuidado de los niños más pequeños deberían contribuir a:

a) Disminuir los costos directos e indirectos de la crianza y el cuidado de NNA

Implica garantizar la protección a la maternidad; proteger el derecho al estudio para las mujeres jóvenes con hijos o con responsabilidades de cuidado y garantizar la protección laboral para trabajadores con responsabilidades familiares.

b) Ofrecer servicios de cuidado para los más pequeños

Requeriría que el Estado provea, regule e incentive servicios de cuidado diarios con mayor cobertura, calidad y cercanos a los lugares de vivienda y trabajo de las madres y los padres, bajo la coordinación de las autoridades en materia de niñez (centros de desarrollo infantil), en asocio con el sector privado y comunitario. Asimismo, se necesita incrementar la cobertura del sistema educativo para niños en primera infancia.

c) Mejorar las condiciones de las personas cuidadoras

En ese sentido, se necesita regular y monitorear las condiciones de trabajo para empleadas domésticas y el de las personas trabajadoras en cuidados. Asimismo, es necesario proveer alternativas previsionales para las personas que se han dedicado al cuidado de manera no remunerada a lo largo de su vida.

d) Mejorar la corresponsabilidad entre actores del bienestar y entre mujeres y hombres

Es importante hacer visible la contribución del trabajo doméstico y de cuidado y avanzar en la corresponsabilidad en el cuidado entre hombres y mujeres, lo cual implicaría monitorear la violencia

intrafamiliar y procurar la equidad entre madres y padres, ya sea a través de incentivos a la participación de los padres o capacitación y sensibilización acerca de la necesaria participación de los hombres en la crianza y cuidado de los niños.

Reflexiones finales

El cuidado es una actividad social en tanto que es resultado de procesos históricos y políticos que definen quién cuida, bajo qué condiciones este trabajo debe ser realizado y quiénes son los que deben ser cuidados. Existen instituciones, normas y costumbres en torno a cómo la sociedad cuida y la forma en que se está atendiendo a las personas; refleja, asimismo, los valores que predominan en una sociedad determinada. Por esta razón es importante entender que el cuidado implica una responsabilidad colectiva.

En el caso de los niños y las niñas, es evidente que su cuidado no está siendo atendido con la calidad que necesitan para asegurar que estos nuevos ciudadanos crezcan en condiciones de dignidad, en pleno aprovechamiento de su potencial y sin el lastre de las desigualdades. “Cuando los niños pierden la oportunidad única de desarrollar sus cerebros y de disfrutar de vidas saludables en la primera infancia estamos perpetuando, como comunidad mundial, los ciclos intergeneracionales que generan desventajas y desigualdades” (UNICEF, 2017).

Tampoco se está apoyando a las familias en estas tareas por lo que son los hogares, específicamente las mujeres, las que terminan cubriendo la falta de atención de la política pública sobre un tema que incumbe a la sociedad completa, a un alto costo personal. El resultado es la transmisión intergeneracional de las desventajas y de las carencias de las familias pobres.

El acento debe ser modificado. Al ser el cuidado una situación derivada de un ordenamiento social donde existe una responsabilidad colectiva, el cuidado debe ser parte central de las políticas públicas y, en especial, de las relacionadas a la atención a las familias en condiciones de mayor vulnerabilidad. Así, habría que disminuir los costos directos e indirectos de la crianza, mejorar la oferta de servicios de cuidado para los más pequeños, mejorar las condiciones de las personas cuidadoras y modificar roles establecidos entre mujeres y hombres para que el cuidado sea una actividad enriquecedora para todos los ciudadanos. El Salvador debe moverse en dirección de procurar una mejor atención para todas las personas y especialmente para los niños y las niñas más pequeños que se encuentran en el momento óptimo de su vida para aprender, crecer y desarrollar todas sus capacidades.

Bibliografía

- Batthyány Dighiero, Karina (2016) “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”. División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Beneke de Sanfeliú, Margarita, et al (2016), *Furthering wome’s empowerment through labor force participation*. Overseas Development Institute. Southern Voice on post MDG International Development Goals and FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- D’Alessandre, Vanesa, et al (2015) “La producción social del cuidado: La familia y los derechos de los niños y adolescentes”. XI Jornada de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina.



EHPM (2006, 2015 y 2016). DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. El Salvador. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía: Ciudad Delgado.

EMPREPAS (2008). Empresas familiarmente responsables en El Salvador: Estudio de buenas prácticas en las grandes empresas y MIPYMES. Centro Internacional Trabajo y Familia, IESE, Universidad de Navarra. Presentación: Conclusiones del estudio. Disponible en: http://www.iese.edu/es/files/Presentaci%C3%B3n%20El%20Salvador%20%E2%80%93%20EFR%202008_tcm5-28834.pdf. Recuperado el 7 de diciembre de 2017.

Encuesta Nacional de Salud de Indicadores Múltiples por Conglomerados (INS) 2014. INS, UNICEF.

Encuesta de Uso del Tiempo 2010. DIGESTYC. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Economía: Ciudad Delgado.

Esping-Andersen, Gosta. (2007) "Un nuevo equilibrio de bienestar: A New Welfare Equilibrium". Política y Sociedad, 2007 vol: 44 (2).

Faur, Eleonor (2015) "La organización social del cuidado infantil". Diálogos del Sistema de Información Sobre Primera Infancia en América Latina. Buenos Aires, Argentina.

FUSADES-DEL (2017). Cuestionario en respuesta para el informe Mujer, Empresa y el Derecho 2018 del Banco Mundial. Documento de trabajo (sin publicar). Departamento de Estudios Legales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

FUSADES-DES (2017a) "Familia: Un nuevo pilar de la política social centrada en la niñez y adolescencia de El Salvador". Documento de Trabajo (sin publicar). Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

FUSADES-DES (2017b). 38 de cada 100 salvadoreños son pobres, igual que hace diez años. La política social debe revisarse. "Posición Institucional, agosto de 2017", Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

FUSADES-DES (2017c). Informe de Coyuntura Social 2016-2017. Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador.

Heckman, James (2011) "El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano". Ponencia presentada en el lanzamiento del programa de atención integral a la primera infancia "De cero a siempre" de la Alta Consejería para programas especiales de la Presidencia de la República de Colombia. Febrero 21 de 2011. Transcrita por la revista Infancias Imágenes. Autorizada su publicación por la Primera Dama de la Nación.

ISNA (2015) "Prontuario estadístico". Gerencia de Planificación e Investigación Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Gobierno de El Salvador, San Salvador.

Kalland, Mirjam. (2012) "The importance of social support and reflective functioning for parenthood" in Family centre in the Nordic countries – a meeting point for children and families, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Martínez Munguía, Evangelina Lizbeth y Marroquín Hernández, Roxana (2015) "Reconociendo el trabajo doméstico en El Salvador. ¡Porque nuestro trabajo lo vale! Línea Base. IDHUCA, San Salvador.

- MINED (2016) Boletín estadístico No. 19, 20 y 21; Sistema de Indicadores. Ministerio de Educación. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- Pautassi, Laura y Rico, María Nieves (2011) "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres". En "Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". CEPAL y UNICEF, Número 12, julio de 2011.
- PNUD-OIT (2015) "Conciliación con corresponsabilidad social en El Salvador. Reflexiones y aportes para la construcción de una agenda nacional de cuidados". San José, Costa Rica.
- Quinteros, Aída Carolina (2016). Familia, Bienestar y Cuidado. Análisis Social, No. 6. Departamento de Estudios Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador. Disponible en: <http://fusades.org/node/7313>.
- Rivera, María Elena (Coordinadora) y Bolaños Cámara Francisco (investigador) (2016) "Los jóvenes NINI en El Salvador". Estudios sobre políticas públicas N° 5. Fundaungo. San Salvador.
- Salvador, Soledad (2015) "Política de cuidados en El Salvador". CEPAL, serie Asuntos de Género No. 129.
- Thévenon, Olivier. & Luci, Angela. (2012) "Reconciling Work, Family and Child Outcomes: What Implications for Family Support Policies?", Population Research and Policy Review, December 2012, Volume 31, Issue 6, pp 855–882.
- Tronto, Joan C. (2016). "Who Cares, NY? How to Reshape a Democratic Politics." Cornell Selects Cornell University Press, Ithaca.
- UNICEF (2017) "La primera infancia importa para cada niño". División de Comunicaciones, UNICEF, NY, NY.
- UNICEF (2014) "Informe de Situación de la Niñez y Adolescencia en El Salvador". Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes.
- Velado, Kalena de (2016) "Presentación" Debeljuh P. y Reyes de Santos, E. (Coord). "Guía de Buenas Prácticas. Hacia el Balance de Vida, Trabajo y Familia. La experiencia en y desde El Salvador."



**Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena, Antiguo Cuscatlán,
La Libertad, El Salvador**

Tel.: (503) 2248-5600
www.fusades.org

