

**CAPÍTULO IX**  
**ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS**  
**PROGRAMAS DE CUIDADO DE NIÑOS**



## CAPÍTULO IX ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CUIDA- DO DE NIÑOS

---

### IX.1 Introducción

**U**n niño menor de cierta edad no debe dejarse nunca sin algún tipo de supervisión. La creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y los cambios en la composición de las familias (es decir, el creciente número de familias mono-parentales en las cuales el jefe de familia es mujer, y de familias nucleares) implica que los padres de familia deben recurrir con mayor frecuencia que en el pasado a servicios informales o formales de cuidado de niños para que se hagan cargo de sus hijos, en lugar de hacerlo ellos mismos. Aún si las mujeres no trabajan, en ocasiones desean o necesitan dejar a sus niños por unas cuantas horas para ir al doctor, de compras, o simplemente para descansar unas cuantas horas.

Por otra parte, hay un interés creciente de los padres por encontrar servicios que promuevan el desarrollo intelectual y social de los niños, aún antes de que lleguen a la edad obligatoria para asistir a la escuela. Trabajos de investigación recientes muestran que el hecho de que los niños adquieran habilidades desde que son muy pequeños no es únicamente altamente productivo, sino que es algo que no puede sustituirse más adelante, y que los esfuerzos por mejorar los resultados a lo largo de la vida deben realizarse mucho antes de lo que se acostumbra en los sistemas educativos de todos los países (Carneiro y Heckman 2003).

No existe una sola forma de cuidado capaz de responder a las necesidades de todos los niños y padres de familia. Para satisfacer la creciente demanda, la mayoría de los países disponen de una extensa variedad de servicios infantiles. Entre éstos se incluyen las "guarderías", es decir, servicios colectivos que se hacen cargo de los niños mientras sus padres trabajan; pero también existe el cuidado de niños a domicilio y hay personas que cuidan a los niños por unas cuantas horas, entre otros. Algunos de estos servicios son pagados parcial o totalmente por el gobierno, o, en algunos casos, por los patrones o con aportaciones a la seguridad social; algunos, aunque no están subsidiados, están regulados; otros se encuentran totalmente fuera de control. De manera similar, las regulaciones y los subsidios relativos al tiempo que se concede a los padres de familia para que puedan cuidar a sus hijos adecuadamente, incluyen desde permisos a quienes acaban de ser madres para ausentarse por períodos cortos, hasta períodos con goce de suelo por períodos prolongados para padres de familia de cualquier sexo (hasta tres años). En algunos casos, el apoyo que se brinda a los padres de familia está vinculado con su participación en el mercado laboral, y en otros, se concede de forma general.

Las políticas sobre estos temas varían mucho entre los diferentes países. Estas variaciones se basan principalmente en dos aspectos. Primero, en los objetivos generales de las políticas públicas.

Además del cuidado de los niños y de su desarrollo temprano, es posible que los gobiernos también intenten aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, detener la caída de las tasas de fertilidad y abordar el problema de exclusión social de los niños que pertenecen a familias en desventaja. Segundo, en lo que se refiere a la filosofía referente al papel que debe desempeñar el gobierno: si el cuidado infantil debe ser primordialmente responsabilidad de la familia o si debe ser una responsabilidad compartida entre el estado y los padres de familia. Debe mencionarse que últimamente han surgido numerosas reformas referentes a la financiación, la provisión y el tipo y nivel de los beneficios. Para un excelente resumen de las políticas de los países de la OCDE, véase OECD (2006b).

Este capítulo intentará abordar, desde un punto de vista operativo, los principales aspectos y actividades que deben tomar en cuenta los gobiernos al planear y administrar los beneficios que se relacionan con los servicios de cuidado de niños; e identificar aquellas actividades que pueden ser administradas de forma conjunta con otros ramos de aseguramiento. Está organizado conforme a la Gráfica IX.1 que describe el mapa general de los procesos de cuidado de niños, el cual incluye cinco procesos básicos: desarrollo del producto, financiación, administración, entrega de beneficios y provisión. Únicamente se abordarán tres de estos procesos en este capítulo: (i) desarrollo del producto en lo que se refiere a un subproceso, el diseño del producto; (ii) administración, básicamente en lo que se refiere a dos subprocesos: mantenimiento de la cuenta y atención al usuario, y administración de proveedores; y (iii) provisión de beneficios,

esencialmente en lo que respecta a la evaluación física de los niños y a las pruebas de ingreso a las familias para determinar si son elegibles. Debe mencionarse que, de forma similar a los cuidados de largo plazo, y en contraste con los otros beneficios que se presentan en este Informe, no existe un modelo operativo básico de los servicios de cuidado de niños que pueda aplicarse de manera general ya que los países han abordado este tema de formas muy diferentes. Sin embargo, el diagrama nos ayudará a destacar las principales actividades y la información que se requiere en cada uno de los subprocesos (dependiendo de la política que haya elegido cada país); y la forma en que se relacionan con las actividades que realizan los otros ramos de seguros que se describen en este Informe, con objeto de identificar oportunidades de integración.

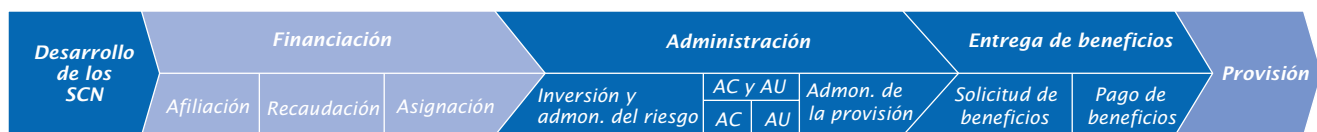
## IX.2 Modelo Operativo de los Programas de Cuidado de Niños



### IX.2.1 Desarrollo del Producto

Aunque el desarrollo del producto consta de cuatro actividades principales, esta sección se referirá únicamente al diseño e implementación de productos. La sección se concentra en los principales factores que determinan la demanda; los diferentes tipos de oferta; la variedad de intervenciones—mismas que pueden incluir beneficios o no—que puede llevar a cabo el gobierno; la estrategia de fondeo cuando se

Gráfica IX.1  
Mapa General de Procesos en los Programas de Cuidado de Niños



■ Financiación se discutió como parte de desarrollo del producto  
 ■ No se analizará en este capítulo

otorgan beneficios; y los incentivos que pueden crear las intervenciones en lo que se refiere a la elección de determinado tipo de atención, la participación de las mujeres en el mercado laboral y la garantía de calidad.

### **Diseño del Producto**

#### *Estimación de la Demanda de Servicios de Cuidado de Niños*

La creciente demanda de Servicios de Cuidado de Niños (SCN) se deriva principalmente de la creciente participación femenina en el mercado laboral, de familias de menor tamaño, mayor separación de las familias, y de cambios en la composición del hogar; así como de la importancia que tienen la socialización temprana y los servicios educativos de buena calidad en el desarrollo de los infantes.

A pesar de que en la literatura se identifican los principales factores que determinan la demanda de SCN—la participación de las mujeres en el mercado laboral, las familias nucleares, las familias monoparentales encabezadas por una mujer, el nivel de ingresos, la educación de los padres, la edad del niño, el tamaño y la composición de la familia, el horario de trabajo, el lugar de residencia y las preferencias—en realidad no existen estudios empíricos que determinen, en el caso de la mayoría de los países miembros de la CISS, la importancia que tienen los diferentes factores para estimar la demanda.

En lo que se refiere a las preferencias de los padres de familia en cuanto a servicios, todavía se dispone de menos información. Aunque los padres de familia desean un servicio de buena calidad para su hijo, la calidad no es el único criterio que se utiliza para tomar una decisión; los servicios deben estar ubicados en un lugar que resulte conveniente (es decir, cerca de su casa o de su lugar de trabajo), adaptarse a su horario de trabajo y estar dentro de sus posibilidades financieras. Algunos padres de familia también podrían preferir dejar a su hijo con alguien que conocen (es decir, un familiar o un vecino) en

lugar de dejarlo con un extraño. Para poder hacer una buena elección y al mismo tiempo proteger el bienestar de los niños, los padres necesitan disponer de información adecuada y accesible. Sin embargo, también debe mencionarse que, en general, aún si la opción preferida de los padres de familia fueran los servicios regulados, la mayoría no podría costearlos a menos de que estuvieran subsidiados.

También hay demanda creciente de SCN especializados para niños con ciertas discapacidades para quienes la educación temprana y la rehabilitación resultan esenciales, y la atención informal a menudo no es una alternativa. En particular, en el caso de los hogares en los cuales el jefe de familia es una mujer, la falta de acceso a SCN especializados puede implicar grandes costos financieros. Las mujeres pudieran verse forzadas a aceptar trabajos más flexibles que pagaran menos, o hasta a dejar la fuerza laboral, para cuidar a sus hijos.

#### *Oferta de Servicios*

No existe un país que tenga un servicio único de cuidado de niños, más bien, todos tienen una extensa variedad de SCN que atienden las diferentes necesidades de los niños y de sus padres. Los centros colectivos (grupos de juego, jardines de infancia, educación preescolar, guarderías), además de cuidar de los niños, generalmente tienen un contenido educativo y tienden a estar regulados. Mientras que los servicios organizados de forma individual a menudo se limitan a desempeñar la función de cuidar a los niños y generalmente no están regulados ni registrados (en algunos casos, se les exenta de la regulación de manera explícita). Entre estos últimos se incluyen la atención parental, la atención familiar y la atención informal (es decir, niñeras, nanas, etc.).

En general, se utilizan más los servicios de niñeras que no están registrados ni regulados que los servicios del sector regulado. Esto se debe a que los primeros son más flexibles en cuanto a ubicación y horarios, y más sensibles ante aumentos en la demanda que los servicios que sí están regulados;

es más probable que cuiden a los niños aún si éstos se llegaran a enfermar (es decir, si les da gripa, varicela, etc.); y son mucho menos costosos que el sector regulado.

Los costos más elevados de los servicios que están regulados se relacionan principalmente con el entrenamiento del personal y la proporción de niños en relación al personal; los servicios que ofrecen desarrollo educativo son más caros que aquéllos que se dedican exclusivamente a cuidar a los niños. Por consiguiente, únicamente las familias de ingresos medios y altos tienen posibilidades de utilizar este tipo de servicio, a menos de que esté subsidiado (parcial o totalmente).

Conviene destacar también cuatro temas que se relacionan con la oferta: los servicios de cuidado de niños que proveen los patrones; el papel que desempeñan las escuelas; los cuidados que reciben los niños de sus padres; y la atención a niños con discapacidades físicas o intelectuales. Éstos se comentan brevemente a continuación. Los patrones también pueden proveer o financiar SCN en el lugar de trabajo o cerca del lugar de trabajo. Generalmente se establecen para contrarrestar algunos de los efectos negativos derivados de tener servicios inadecuados o insuficientes de cuidado de niños en el lugar de trabajo: creciente ausentismo, mayores tasas de rotación de personal y estrés. Estos servicios se ofrecen como un beneficio para los empleados de sexo femenino y, por ende, están financiados en su totalidad o en su mayoría, por el patrón. Los SCN institucionales generalmente atienden a los niños hasta que llegan a la edad obligatoria para asistir a la escuela. En cuanto un niño tiene la obligación legal de asistir a la escuela, los padres de familia disponen de una forma gratuita y universal de cuidado de niños, las escuelas primarias públicas; o de escuelas privadas, de ser esto lo que elijan. En ninguno de los dos casos la escuela resuelve el problema del cuidado de los niños cuando los padres de familia trabajan, a menos de que se brinde este tipo de atención fuera de los horarios de clase, como

en el caso de Suecia, en donde todos los niños menores de 12 años de edad tienen el derecho legal de recibir esta atención, la cual generalmente se brinda en los centros de aprendizaje temprano o en las instalaciones de la escuela. El cuidado de los niños por sus padres también debe incluirse en la oferta de SCN ya que muchos países cuentan con medidas para motivar este tipo de atención, como permisos de maternidad y transferencias en efectivo. Tradicionalmente, se ha considerado que los cuidados y la educación de los niños son un asunto familiar, en donde recibir exclusivamente atención maternal durante los primeros años es el modelo ideal para criar a los niños.

Algunos países incluyen a los niños que tienen necesidades especiales debido a discapacidades físicas, mentales o sensoriales, como un grupo especial al cual deben ir dirigidos los SCN; así como a los niños que tienen necesidades adicionales de aprendizaje debido a disfunción familiar, desventajas socioeconómicas, o a factores étnicos, culturales o de idioma (en el caso de determinados migrantes). En estos casos, las políticas se establecen bajo el supuesto de que las guarderías que están reguladas, en particular los servicios de aprendizaje temprano, pueden contribuir a su salud y a su desarrollo social y cognitivo, así como a la inclusión social de sus familias. Un ejemplo de esto último es *Head Start*, un programa fondeado por el gobierno federal en los Estados Unidos, el cual ofrece servicios integrales de desarrollo para niños en edad preescolar, de entre 3 y 5 años de edad, que pertenecen a familias de bajos ingresos, e incluyen servicios sociales para sus familias. En el caso de los niños con discapacidades físicas e intelectuales, la atención generalmente se la brinda su familia, con el apoyo de los servicios de salud y de los servicios médicos. Los Estados Unidos y Canadá tienen algunos de los programas más grandes para atender a esta población, y México cuenta con un programa de guarderías especializadas gratuitas para niños con discapacidades de entre 0 y 5 años de edad, cuyas madres están cubiertas por la seguridad social.

Aún si se considera la escolaridad obligatoria, las principales lagunas y retos que existen en materia de cuidado de niños en el caso de todos los grupos étnicos son: (i) la reducida cobertura que tienen los servicios de calidad; (ii) la diferencia entre el horario dentro del cual operan las escuelas y el horario de trabajo de los padres de familia; (iii) la atención a niños con discapacidades aún después de que llegan a la edad obligatoria para asistir a la escuela; y (iv) alternativas a la supervisión en las escuelas o a las guarderías en caso de que el niño enferme.

### *Intervención Gubernamental*

Las intervenciones gubernamentales en materia de SCN van desde una total ausencia de acción hasta la provisión directa del servicio; la regulación y la ayuda financiera se encuentran a la mitad (subsidios o deducciones fiscales, tanto para los proveedores como para las familias). Por consiguiente, la intervención gubernamental, la provisión y los requisitos para tener derecho a acceder a estos servicios varían mucho entre los países. Las diferencias que existen entre los países se concentran en dos aspectos importantes. Primero, en los objetivos que persiguen las políticas públicas a través de los SCN: a este respecto, los gobiernos deben cuando menos garantizar que los servicios se brinden con un mínimo de calidad y de seguridad ya que los infantes son una de las poblaciones más vulnerables, y una mejor calidad de servicios de cuidado de niños puede contribuir a que los niños tengan un mejor comienzo en la vida. Sin embargo, entre sus objetivos explícitos, algunos países (como los países de Europa Occidental) también incluyen aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, al hacer que su trabajo y sus responsabilidades familiares sean más compatibles; y contrarrestar las bajas tasas de fertilidad en poblaciones en envejecimiento. Adicionalmente, su intención puede ser abordar el problema de pobreza infantil y desventaja educativa, como en el caso de los Estados Unidos.

Un segundo aspecto es la forma en que los países determinan, ya sea de manera explícita o implícita, el papel que desempeña el gobierno en relación a los SCN. Cuando se piensa que la provisión y la financiación de los SCN es una responsabilidad privada de la familia, la intervención gubernamental debería cuando menos garantizar un nivel mínimo de calidad en la atención y proporcionar una red de seguridad en cuanto a SCN para las familias más pobres, así como para los niños que corren el riesgo de recibir maltrato físico o encontrarse en situación de abandono. Por otra parte, cuando se considera que los SCN son una responsabilidad pública y que el gobierno comparte la responsabilidad con los padres de familia, el objetivo busca garantizar SCN de buena calidad para la población a la cual están dirigidos.

Los Estados Unidos son un ejemplo de lo primero; no existe un programa nacional de cuidado de niños pero el gobierno interviene en dos niveles: concede la financiación a los gobiernos estatales y locales para SCN a familias que necesitan ayuda especial y para una variedad de servicios especializados de cuidado de niños; y los costos de éstos son deducibles del impuesto federal sobre la renta. Sin embargo, muchos estados regulan y otorgan permisos a los proveedores privados y tienen alguna forma de educación preescolar pagada por el gobierno. Por otra parte, los países nórdicos son un ejemplo de los modelos de responsabilidad pública; se determinan objetivos nacionales en cuanto al nivel de provisión y todos los servicios privados deben recibir autorización de las autoridades. La mayor parte de la región de ALC opera un sistema mixto que incluye programas públicos para una parte de la población y una oferta no regulada para el resto; a menudo, la oferta informal tiene una mayor participación en el mercado de los servicios de cuidado de niños. México es un ejemplo, entre los beneficios que ofrece la seguridad social se incluyen servicios gratuitos de guardería que están altamente regulados; pero únicamente el 29 por ciento de las mujeres que trabajan están cubiertas por la seguridad social.

Vale la pena destacar tres puntos. Primero, las políticas en materia de cuidado de niños pueden implicar una gran variedad de regulaciones y servicios para brindar apoyo a los padres de familia que tienen hijos pequeños, entre los cuales se incluyen los subsidios familiares, condiciones laborales compatibles con las necesidades familiares, políticas para dar permisos de ausentarse del trabajo a los padres de familia, servicios de cuidado de niños y subsidios para adquirir estos servicios. Esta sección hará una breve descripción de cada uno de los tipos de cuidado de niños y de sus retos operativos. Segundo, hay un creciente reconocimiento de que la educación temprana es un bien público, lo cual en términos operativos se traduce en regulaciones y procesos aún más complejos y en la necesidad de coordinación con el sector educativo. Y, por último, las intervenciones gubernamentales afectan tanto la utilización general de establecimientos que brindan servicios de cuidado de niños como la elección de las familias entre las diferentes formas de atención.

*Regulación de los servicios.* Al haberse reconocido los efectos positivos que puede tener el desarrollo temprano durante los primeros años de vida en las actitudes y en los procesos de pensamiento, así como en lograr que los niños que se acercan a la edad escolar estén más preparados para asistir a la escuela, en muchos países, las discusiones acerca de la regulación han pasado de los temas relativos a la seguridad y a la salud, a cuestiones que se relacionan con el desarrollo y el contenido educativo. Sin embargo, según la OECD (2006b), en sus países miembros, los servicios para niños menores de 3 años casi no están regulados, y hay grandes diferencias en la reglamentación de los programas de aprendizaje temprano.

Cuando menos, la regulación gubernamental debería intentar garantizar estándares mínimos de calidad en los servicios colectivos. Esto se puede lograr al establecer normas oficiales para los SCN en materia de salud y seguridad, pero también determinada calidad en la atención. Las normas generales son:

- Dotación de personal: requisitos en cuanto a edad, capacidad y capacitación del director, maestros y trabajadores; así como proporción de personal por niño en los diferentes grupos etáreos. Algunos países requieren la presencia de una enfermera o de alguna persona certificada en primeros auxilios.
- Requisitos generales del programa de desarrollo.
- Espacio físico mínimo por niño, incluyendo área exterior de juegos.
- Nutrición y alimentos: número de refrigerios y alimentos; lineamientos nutricionales; colocar a la vista los menús para que los padres de familia estén informados.
- Siestas y dormir: tiempo y lugar.
- Condición de los baños.
- Inscripción y salida: información sobre los padres; teléfonos de emergencia; personas autorizadas para recoger al niño.
- Orientación y disciplina.
- Servicios de salud para los niños.

Adicionalmente, las normas pueden regular también los procesos que tienen que ver con la seguridad de los niños, especialmente de los infantes, por ejemplo, para prevenir el síndrome de muerte súbita en infantes. En dichas regulaciones se incluye, entre otros: la posición en que deben dormir los infantes menores de 6 meses de edad, seguridad en cuanto a cunas y ropa de cama. Debe mencionarse que en los establecimientos que brindan atención colectiva, la incidencia de algunos riesgos es más elevada. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el 20 por ciento de los casos de muerte súbita en infantes ocurren en instituciones que ofrecen servicios de cuidado de niños (Moon, et al 2001). Estos temas enfatizan el punto de que los SCN tratan con una población altamente vulnerable. En el caso del grupo etáreo de niños de entre 3 y 6 años de edad, cada vez se brinda mayor atención a los cursos y a la programación pedagógica, así como a la preparación para asistir a la escuela, lo cual significa que se requiere personal más capacitado.

Las normas pueden ser establecidas por los gobiernos centrales (Suecia) o por los gobiernos locales (los Estados Unidos). También existen ejemplos de normas, códigos de ética y lineamientos voluntarios (los Países Bajos y los Estados Unidos).<sup>1</sup> En todos los casos, es esencial que las normas sean públicas y que sean conocidas por los diferentes proveedores.

En el caso de los SCN, la reglamentación y su coerción son procesos esenciales.

*Evaluación, autorización y supervisión.* El cumplimiento continuo de las normas se relaciona con la capacidad de supervisar, detectar e imponer sanciones. El cumplimiento de requisitos mínimos por parte de los proveedores es generalmente un prerrequisito para obtener autorización, celebrar contratos y recibir subsidios. Por consiguiente, una vez que se han establecido las normas, los principales procesos para supervisar y garantizar la calidad de los SCN son: (i) la evaluación, autorización, supervisión e imposición de sanciones por parte de los reguladores; (ii) vincular los beneficios con el cumplimiento; y (iii) información al consumidor, participación de los padres de familia y competencia en el mercado. Estos procedimientos son complementarios y el último se describirá en la siguiente sección.

Los procedimientos que se utilizan para otorgar permisos, hacer cumplir las normas e imponer sanciones, deben incluirse en las regulaciones y ser totalmente transparentes. La capacidad para llevar a cabo estos procedimientos también se relaciona con la presencia de agencias supervisoras eficientes y agencias que brinden apoyo al nivel local. Debe mencionarse que además de la evaluación y el monitoreo de los proveedores, el proceso puede también incluir la evaluación del desempeño y el efecto que tiene el sistema en conjunto. Los programas y

beneficios individuales deben también ser evaluados tanto para propósitos de transparencia como de diseño de políticas. La supervisión y la concesión de licencias generalmente son responsabilidad de agencias gubernamentales (excepto en casos de auto regulación).

Por ejemplo, un procedimiento que es comúnmente utilizado para la concesión de licencias es el que emplea el estado de Illinois en los Estados Unidos: El Departamento de Servicios Infantiles y Familiares (DCFS) es la agencia responsable de establecer normas y de otorgar licencias a guarderías, estancias, estancias comunitarias y agencias que ofrecen servicios de guardería. Los representantes del DCFS encargados de otorgar los permisos inspeccionan los establecimientos y dan un permiso por tres años. Los establecimientos certificados son inspeccionados anualmente por el DCFS. Existe un número telefónico gratuito en el estado que proporciona información al público sobre los antecedentes y el historial de estos establecimientos, incluyendo violaciones corroboradas a las normas en que hayan incurrido instituciones certificadas (Véase [www.state.il.us/dfcs](http://www.state.il.us/dfcs)).

Por otra parte, combinar la reglamentación y el derecho de los establecimientos a recibir subsidios puede generar fuertes incentivos para desalentar la provisión de servicios no autorizados. Algunos ejemplos son Australia y Bélgica, en donde los padres de familia pueden obtener beneficios fiscales o bonos exclusivamente si utilizan los servicios de guardería (públicos o privados) certificados y supervisados por autoridades públicas.

Estos procesos son similares a los procesos de los cuidados de largo plazo y de los servicios de salud, y en lo que se refiere a la educación temprana, a la supervisión de los establecimientos educativos.

---

<sup>1</sup> Lineamientos voluntarios desarrollados por la Asociación Nacional para la Educación de Niños Pequeños (NAEYC), la Acreditación del Programa Nacional para la Infancia (NECPA) y la Asociación Nacional para la Atención Familiar a la Niñez (NAFCC).

*Información y participación de los padres de familia.*

La provisión de información buena y accesible a los padres de familia y su participación en los SCN son actividades indispensables que ayudan a que los servicios sean mejores y más adecuados. Para los padres de familia es difícil poder evaluar adecuadamente a los diferentes proveedores; por consiguiente, la información debe hacer referencia además de a las alternativas de servicios y beneficios que existen, a los resultados que arroja la supervisión de los proveedores y a los indicadores de calidad. Los estados de proveen información sobre los mismos son Arizona, Iowa y Wisconsin en los Estados Unidos, mismos que introdujeron sistemas de calificación para motivar a los proveedores a mejorar sus servicios y proporcionar a los padres de familia mayor información. Estos sistemas de calificación ofrecen información sobre los estándares del programa, es decir, indicadores como número de niños en relación a personal y nivel educativo del personal.

Por otra parte, algunos países han reforzado el papel que desempeñan los padres de familia, y hasta el que desempeñan los maestros, en lo que se refiere a supervisar e informar acerca de la calidad, como una manera de desarrollar la calidad de esta atención. Un ejemplo de lo anterior es el derecho que tienen los padres de familia a intervenir en la administración de los centros de SCN, ya que ellos ayudarán a que se mantenga la calidad, a que sean costeables y a que exista transparencia en el ejercicio del presupuesto. A este respecto, deben establecerse procesos que manejen eficientemente las quejas de los consumidores.

Lo último es la participación de los padres de familia en la atención temprana y en la educación. Cada vez se motiva y se capacita más a los padres de familia para que realicen labores específicas con sus hijos. Por ejemplo, en cuanto a lectura, se ha

reportado que ha habido efectos positivos en el lenguaje y en las habilidades tempranas de los niños.<sup>2</sup> Sin embargo, muchos padres de familia no poseen la educación o la información sobre las actividades que pueden realizar con sus hijos.

Tanto en la supervisión como en la evaluación y provisión de información se requieren datos confiables. Los datos también pueden contribuir a que se lleven a cabo trabajos de investigación que sustenten las políticas. En cuanto a la evaluación de la estrategia y el programa, pocos países miembros de la CISS disponen de información sobre indicadores tales como demanda, oferta y cobertura. Así, contar con procedimientos sistemáticos para recopilar y proporcionar información consistente y comparable sobre los SCN sigue siendo un reto. Estos procedimientos pueden requerir la participación de administradores locales y guarderías. Por ejemplo, en Austria, los SCN proporcionan información anual sobre inscripciones, antecedentes familiares, demanda, necesidades y patrones. En Finlandia, una extensa base de datos, (<http://varttua.stakes.fi/FI/index.htm>), contiene información reciente sobre los proyectos de desarrollo y los estudios que se llevan a cabo en la actualidad, con objeto de apoyar al personal de SCN en todo el país.

En lo que se refiere a procedimientos, este subproceso es muy similar al de los servicios de cuidados de largo plazo, y en lo que se refiere al contenido educativo y pedagógico, los procedimientos son muy similares a los procedimientos que se utilizan en el sector educativo en general.

*Beneficios específicos.* Además de regular y otorgar licencias, varios países ofrecen un conjunto de servicios, entre los cuales se incluyen: un subsidio familiar en apoyo a los padres de familia que tienen hijos pequeños; condiciones de trabajo compatibles con las necesidades familiares; políticas de permisos

<sup>2</sup> El proyecto para la Provisión Eficaz de Educación Preescolar del Reino Unido concluyó que el apoyo que den los padres al alfabetismo emergente en este período de desarrollo tiene mayores efectos en los resultados que obtenga el niño en la vida que la clase social: lo que hacen sus padres es más importante que lo que ellos son. Véase OECD (2006b).

a los padres para ausentarse de su actividad laboral; servicios de cuidado de niños y subsidios para adquirir servicios de cuidado de niños. Algunos países, como Dinamarca, Finlandia y Suecia, garantizan el servicio de guardería cuando termina el permiso de ausencia de los padres; posteriormente, educación temprana y atención integral fuera de la escuela; ofreciendo atención continua. En otros, es posible que se otorguen beneficios simultáneos a las familias. Por ejemplo, en Francia existen cinco tipos de compensaciones, algunas de las cuales es posible recibir simultáneamente, como la ayuda para compensar los costos de la atención y la educación infantil: una compensación durante el permiso de ausencia de los padres, en el caso de los padres de familia que no trabajan o que trabajan medio tiempo; una compensación para guarderías en el caso de las familias que dejan a sus hijos con un proveedor autorizado que ofrece servicios de guardería; una compensación para cubrir el costo de los cuidadores en casa, en el caso de los padres de familia que los utilicen en casa; un subsidio por niño que se otorga previa evaluación del ingreso de la familia, y que se considera tanto una transferencia de ingresos, como una compensación para el cuidado de los niños; y la deducción fiscal del costo de los SCN (OECD 2006b).

Esto significa que los SCN comprenden una gran variedad de beneficios y servicios que generalmente se traducen en complejos arreglos institucionales que se verían beneficiados si se utilizaran bases de datos compartidas, así como criterios y procedimientos más unificados. Estas son algunas de las labores operativas importantes que se requieren para que exista mayor coordinación, más aún cuando en la mayoría de los países muchos de estos beneficios son administrados por diferentes agencias.

A continuación se describe el permiso por maternidad; se hará una breve descripción del resto de los beneficios, ya que su manejo operativo es similar al del seguro de salud, cuando los beneficios se otorgan en especie; respecto a los beneficios en efectivo, la similitud es con beneficios no contributivos que ofrecen la mayoría de los ramos de aseguramiento que se describen en este Informe.

*Permiso de maternidad.* El permiso por maternidad con goce de sueldo es uno de los elementos esenciales de políticas eficaces de SCN y se asocia con una mejor salud infantil y maternal, con menores tasas de mortalidad infantil, menor número de bebés bajos de peso, menos depresión maternal y mayor amamantamiento. El cuidado individual de los bebés durante el primer año de vida también se asocia con el desarrollo emocional y el desarrollo del lenguaje en los niños (Tanaka 2005). Las condiciones de los permisos por maternidad varían ampliamente en lo que se refiere al número de semanas y al goce de sueldo; algunos hasta incluyen permisos de ausentarse cuando los niños se enferman. En los países europeos, el permiso por maternidad generalmente estipula un período de ausencia del trabajo que va de seis meses a alrededor de un año, diferentes niveles de sustitución salarial o diferentes beneficios, con la garantía de que, cuando se regrese a trabajar, se regresará al mismo puesto o a un puesto similar.<sup>3</sup> Últimamente, algunos países también han establecido el permiso por maternidad para padres que trabajan. Estos beneficios son parte de la legislación laboral; aunque originalmente pueden no haber estado orientados hacia la atención infantil, afectan de manera importante la decisión que toman los padres de familia en lo que se refiere a brindar al niño atención familiar o atención externa.

<sup>3</sup> Los países que pertenecen a la Unión Europea están obligados a seguir la directriz que estableció el Consejo Europeo en 1996, la cual establece que se deben introducir leyes que permitan a los padres de familia cuidar a su hijo de tiempo completo durante un período mínimo de tres meses. En Canadá, se tiene derecho a recibir un permiso de maternidad por 35 semanas y recibir mensualmente el 55 por ciento del sueldo. Canadá también otorga un permiso por motivos familiares que permite a los empleados ausentarse hasta por 6 semanas con goce de sueldo para cuidar a algún familiar que se encuentre grave.

Sin embargo, los largos períodos de ausencia del trabajo tienden a fragmentar la carrera profesional de las mujeres, dejándolas con menores pensiones y con posibles dificultades financieras cuando tienen hijos dependientes, es decir, en caso de separación o divorcio. Muchas mujeres se enfrentan al triple reto de conservar un empleo, criar a sus hijos y realizar la mayor parte del trabajo doméstico. Por consiguiente, otras valiosas alternativas para las mujeres son los horarios de trabajo flexibles, trabajar en casa, y los ambientes de trabajo que se adaptan a las necesidades familiares. Durante el período anterior y el período posterior a la maternidad, el permiso por maternidad y las prácticas de trabajo flexibles pueden ayudar a las mujeres a conciliar la maternidad con el trabajo. Las medidas que existen en lugares de trabajo que se adaptan a las necesidades familiares se relacionan principalmente con tiempo, es decir, períodos para amamantar, permisos urgentes a causa de los hijos, períodos vacacionales que se adapten a las vacaciones escolares, horarios flexibles, trabajo de medio tiempo, o hasta trabajar fuera de la oficina. Entre estas medidas se pueden incluir, como en el caso de Austria, los servicios de terapia familiar y algunas medidas que las ayudan a reintegrarse al trabajo después de una ausencia prolongada. En los países miembros de la OCDE, la duración del permiso por maternidad generalmente es de entre tres y cuatro meses, pero en algunos casos puede durar hasta dos o tres años (OECD 2006b).

*Otros Beneficios.* Algunos otros beneficios que ofrecen los programas de cuidado de niños son la provisión de SCN en especie, compensaciones en efectivo que pueden utilizarse para adquirir servicios de cuidado de niños, la deducción fiscal del costo de los servicios de cuidado de niños, y transferencias en efectivo, principalmente. Estos beneficios pueden ser universales o focalizados a determinadas poblaciones. Debe mencionarse que el hecho de que el acceso sea universal no significa necesariamente que la cobertura sea total, sino más bien que pueden acceder todos los niños cuyos padres lo deseen. En

muchos países miembros de la OCDE, los gobiernos cubren los principales costos de la educación temprana pública, aunque a diferentes edades (Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido) y no como un derecho. Generalmente es el Ministerio de Educación quien paga estos beneficios.

Estos subsidios pueden ser subsidios a la oferta, cuando los gobiernos financian directamente a los proveedores, o subsidios a la demanda, cuando los subsidios se otorgan a los padres de familia. Países como Australia, Canadá, Irlanda, Corea, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos tienden a utilizar como principal modalidad para financiar el cuidado de niños los subsidios a los padres de familia. Estos pueden ser beneficios en efectivo, bonos, reducción de impuestos e instrumentos similares. En contraste, países como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia utilizan subsidios a la oferta, pagados directamente a los proveedores, como principal modalidad de financiación; aunque algunos países, Bélgica y Francia, por ejemplo, pueden utilizar también créditos fiscales. Estos subsidios pueden ser totales o parciales.

Debe destacarse que subsidiar los costos del cuidado de niños puede ser un poderoso incentivo. En muchos países, el incentivo financiero que tiene una madre para seguir trabajando puede ser anulado por los excesivos costos de la atención infantil. Muy pocos países han establecido como derecho la provisión de SCN de alta calidad para niños desde sus primeros años; algunos ejemplos son Dinamarca, Finlandia y Suecia.

*Arreglos institucionales e interacción con la educación y otros ramos de aseguramiento.* Además de los retos institucionales generales a los cuales se enfrentan los otros ramos de aseguramiento que se describen en este Informe, hay dos que atañen en concreto a los SCN. Primero, la organización de los servicios en: (i) cuidado de niños para niños menores de 3 años de edad; y (ii) educación preprimaria para niños de entre 3 y 6 años de edad. La primera generalmente se regula como un servicio de cuidado de niños y la última como un servicio educativo.

Adicionalmente, las preprimarias reciben mayor financiación y están mejor reguladas. Esto puede crear situaciones que resulten incongruentes para la atención de niños y familias, diferentes fuentes de financiación, procedimientos operativos, marcos reguladores, capacitación y capacidad del personal. Las políticas relativas a la "atención" y a la "educación" de los infantes generalmente son responsabilidad de diferentes agencias, situación que puede originar sistemas fracturados de gobierno y de responsabilidad. Los retos que presenta esta situación son dos: un enfoque más unificado y la transición a la que se enfrentan los niños al ingresar a la escuela.

Segundo, las políticas en materia de SCN han evolucionado en algunos países y se han convertido en un complejo campo que abarca tanto cuestiones sociales como cuestiones educativas: la pobreza infantil, el bienestar familiar, problemas laborales y de género, las necesidades de los diferentes niños, la interacción que hay entre los servicios de cuidado infantil y la escuela, etc. Esto se ha traducido en una gran variedad de beneficios y servicios; en complejos arreglos institucionales y operativos, y también en una gran fragmentación de políticas y servicios. Esta situación mejoraría si existiera un marco de política más coherente y consistente en lo que respecta a la operación de bases de datos compartidas; y de criterios y procedimientos más unificados.

Los estados que son ejemplo de integración institucional son: Georgia, que creó un departamento gubernamental de Atención y Aprendizaje Temprano integrado para manejar de forma más eficiente los diferentes servicios de atención a la infancia en el estado; y Massachusetts, que fusionó la Oficina de Preparación Escolar del Departamento de Educación con la Oficina de Servicios de Atención Infantil de Massachusetts y las consolidó en una sola oficina de educación y atención temprana.

Los principales aspectos de diseño de productos se presentan a continuación:

- *La necesidad de disponer de buena información sobre los indicadores más importantes para estimar la demanda y el costo.*
- *La regulación de los proveedores debe incluir indicadores de procesos y de calidad, así como procesos transparentes de supervisión, autorización y evaluación.*
- *El diseño de los beneficios deberá tomar en cuenta los incentivos de los consumidores para elegir entre los diferentes tipos de atención; e incentivos de trabajo tanto para las mujeres como para los cuidadores de niños que trabajan en el sector informal.*
- *Fuertes vínculos con la legislación laboral en lo que se refiere al permiso de maternidad, y ambientes más adaptables a las necesidades familiares.*
- *Fuertes vínculos con el seguro de salud para evaluar las condiciones de salud de los niños, y con el sector educativo para la supervisión y evaluación de los SCN.*
- *Llevar a cabo las transformaciones institucionales, así como de regulación y financiación, para eliminar restricciones artificiales derivadas de la separación de preprimarias y el cuidado de niños.*

### IX.2.2 Administración



En este proceso hay dos tareas importantes. Primero, atención al cliente al proporcionarle mejor información. Segundo, administración de proveedores, a través del registro, la evaluación y la supervisión, cuando el gobierno establece regulaciones y otorga licencias a los establecimientos y/o cuidadores formales; y vincula los beneficios a establecimientos autorizados.

Esta sección se aplicará únicamente cuando el gobierno establezca regulaciones y otorgue licencias a los establecimientos, o cuando el gobierno otorgue

subsidios, sean parciales o totales, a las familias o a los proveedores. La mayoría de las condiciones en las cuales se requiere atención al cliente y administración de proveedores se describen en la sección de diseño del producto.

El Recuadro IX.1 describe una solución tecnológica integral para la atención a clientes en relación a los SCN que se emplea en la provincia canadiense de Manitoba.

### Atención al Usuario

Dos puntos son dignos de atención en lo que se refiere a la atención al usuario: Primero, mayor transparencia y acceso a información acerca del alcance, disponibilidad y calidad de la atención y de la incidencia de resultados negativos en contextos diferentes podrían mejorar la protección al consumidor y promover mayor competencia en el mercado. Segundo, la participación de los padres de familia en los SCN también puede resultar benéfica en cuanto a la supervisión. Las dos condiciones que se requieren para que se lleve a cabo son: (i) que la información sea clara y se presente de manera tal que permita a la familia tomar mejores decisiones; y (ii) la participación de los padres debe llevarse a cabo de manera transparente con objeto de no generar conflictos innecesarios con las autoridades del establecimiento.

Por otra parte, ya que los SCN se han ido desarrollando en un complejo conjunto de regulaciones y agencias, los padres de familia se verían beneficiados si hubiera un solo punto de ingreso a todos los servicios y beneficios.

### Administración de Proveedores

Para garantizar una atención adecuada, las actividades más importantes de este proceso son la supervisión, la evaluación y el otorgamiento de licencias a los proveedores. Estos procesos deberán incluirse de manera explícita en las regulaciones de los SCN y realizarse de manera objetiva y transparente.

Pasar del establecimiento de estándares de calidad en cuanto a infraestructura y atención a la medición de la calidad de los resultados requiere de sistemas administrativos que dispongan de buena información; la información y los indicadores deberán ser fiables y auditables. Una mejor medición en combinación con información periódica más transparente y accesible sobre la calidad del servicio y la incidencia de resultados negativos, contribuirá a la creación de un mercado de SCN y hará que el proceso de selección que llevan a cabo los consumidores resulte más sencillo. Por consiguiente, los informes de calidad necesitan ser parte integral del proceso de brindar atención.

Por otra parte, ya que las autoridades educativas participan cada vez más en los SCN, la transparencia también se vería beneficiada si existiera un solo equipo de evaluación y supervisión. Sin embargo, uno de los principales retos consiste en que los sistemas educativos rara vez incluyen a los infantes entre su población objetivo, y falta coordinación entre los programas de "protección social" y los programas "educativos" en el caso de esta población.

Los principales aspectos de la implementación sugieren proponer lo siguiente:

- *Transparencia y acceso a los padres de familia a información sobre los beneficios, la disponibilidad y la calidad de la provisión.*
- *Un punto de ingreso único con criterios y prioridades unificadas.*
- *Supervisión, evaluación y otorgamiento de licencias a proveedores, así como imposición de sanciones de manera objetiva y transparente.*
- *Coordinación costo-efectiva de políticas relativas a la infancia al nivel central e integración de servicios al nivel local.*
- *Un enfoque integral de la regulación para el "cuidado de niños" y la "educación".*

## Recuadro IX.1

## Mejoras en la Atención al Usuario: Proyecto de Guarderías de Manitoba

La Oficina de Cuidado de Niños de Manitoba forma parte del Programa de Servicios y Vivienda para las Familias de Manitoba y es responsable de supervisar el cuidado de niños en la provincia de Manitoba, Canadá. La Oficina de Guarderías se dedica a ofrecer atención infantil accesible y de alta calidad a niños de entre 12 semanas y 12 años de edad y ofrece una amplia variedad de valiosos servicios. En 2000, había más de 1,000 establecimientos de cuidado de niños que ofrecían aproximadamente 23,2000 lugares autorizados.

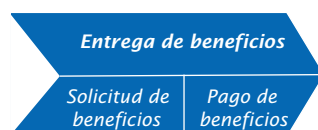
Entre las actividades de la Oficina de Guarderías se encuentran (i) el otorgamiento de licencias y la supervisión de guarderías y estancias infantiles familiares; (ii) el otorgamiento de becas y ayuda para programas a establecimientos de cuidado de niños que llenan los requisitos; (iii) colocar a niños que tienen necesidades especiales en establecimientos de cuidado de niños a través del Programa para Niños con discapacidades; (iv) clasificar a todos los asistentes en cuidados infantiles y a los educadores de educación temprana que trabajan en establecimientos autorizados de cuidado de niños; (v) asignar a un coordinador de guarderías y a un asesor en subsidios para que trabaje con cada uno de los establecimientos autorizados; y (vi) otorgar subsidios para el cuidado de niños a familias que llenan los requisitos, con objeto de ayudarles con el costo de la atención a través del Programa de Subsidios.

Desde 1993, se llevan a cabo mejoras continuas a la atención a clientes a través de su iniciativa de "Primero el Servicio". Se llevaron a cabo dos proyectos, "Mejores Métodos" y "Mejores Sistemas", los cuales empezaron a revisar los procesos que existen actualmente para poder determinar la forma en que puede utilizarse nueva tecnología y la capacidad del personal para superar obstáculos administrativos y lograr que el contacto con los ciudadanos sea más directo.

El proyecto de "Mejores Sistemas" consiste de una serie de proyectos de desarrollo independientes bajo un mismo marco, cuya meta común es mejorar el otorgamiento de servicios a los manitobenses. Después de haber implementado un software de administración de recursos de empresa (un *ERP*) en todas las oficinas, Manitoba intenta alcanzar su visión de "Una Ventana Única al Gobierno" en lo que se refiere al otorgamiento electrónico de servicios, entre los cuales se incluye el Proyecto de Atención a la Niñez de Manitoba. El proyecto de "Mejores Sistemas" incluye el otorgamiento de servicios a través de múltiples canales al utilizar una infraestructura y una arquitectura común. Se seleccionaron dos diferentes áreas para construir la base de este nuevo enfoque del otorgamiento de servicios, de los servicios sociales y del negocio. El propósito del componente de servicios sociales es darle un enfoque más integrado y más concentrado en los ciudadanos al otorgamiento de servicios sociales por medio de la modernización de procesos y del desarrollo tecnológico. El propósito era abordar los problemas que tienen en común muchas de las oficinas de servicios sociales, como sistemas antiguos que ya no satisfacen las necesidades de las oficinas y sistemas de información entre oficinas que no son capaces de comunicarse entre sí.

Por medio de este proyecto, la Oficina de Cuidado de Niños de Manitoba implementó varios servicios vía el Internet que permiten a los padres de familia, a los proveedores de cuidado de niños y a los trabajadores de cuidado de niños, interactuar con la Oficina de Guarderías utilizando el Internet como único canal. La oficina de cuidado de niños interactúa con los padres de familia, los proveedores de cuidado de niños, y con los trabajadores de cuidado de niños y los solicitantes.

## IX.2.3 Entrega de Beneficios



Las actividades más importantes de este proceso se relacionan en primer lugar con la evaluación de las condiciones físicas para que los niños puedan tener derecho a los centros de cuidado de niños; en segundo lugar, con el proceso que se lleva a cabo para focalizar los beneficios a las familias con mayores necesidades; y, por último, con la definición

del tipo y el nivel de los beneficios de acuerdo con la situación de desventaja en que se encuentran las familias y/o su situación financiera.

La evaluación de discapacidades se abordó en los capítulos sobre los seguros de invalidez general y de riesgos de trabajo; este es un subproceso que puede integrarse a estos ramos de aseguramiento. Cuando los beneficios se definen de acuerdo a la situación financiera, generalmente se lleva a cabo una prueba de medios. Este proceso sería el mismo y podría compartirse con cualquiera de los seguros que se estudian en este informe y que otorgan beneficios no contributivos y están dirigidos a las personas que tienen mayores necesidades financieras.

Sin embargo, en el caso de los programas de cuidado de niños, un tema importante es el modo de otorgar financiación pública en general y los subsidios en particular, y la forma de complementarlos con recursos de las familias (en especie y en dinero). Los fondos públicos para el cuidado de niños a menudo provienen de diferentes niveles del gobierno (nacional y local) y es común que las familias dediquen recursos importantes. Puede resultar difícil para un gobierno combinar estas fuentes. Por ejemplo, puede haber restricciones para que los centros de cuidado de niños financiados por el sector público reciban aportaciones privadas de las familias, y los programas subsidiados por el gobierno se enfrentan con elevados costos administrativos y regulatorios para el otorgamiento de beneficios en efectivo a las personas que trabajan de manera informal o simplemente a proveedores pequeños.

Los principales aspectos del pago de beneficios nos llevan a hacer las siguientes recomendaciones:

- *La evaluación de las condiciones físicas debe estandarizarse en el mayor grado posible, para facilitarse integración a mecanismos generales de inspección del estado. En la medida en que la regulación facilite flujos interactivos de información con los padres, el problema de la inspección física podrá hacerse a menor costo para el gobierno, pues los propios padres se encargarán de hacerla.*

- *La evaluación financiera podría compartirse con cualquier otro ramo de aseguramiento que conceda beneficios no contributivos dirigidos a las personas con necesidades financieras.*

- *Utilizar las soluciones que ofrece la informática para lograr el mejor empate posible entre la demanda de las familias y la oferta de proveedores, permitiendo la mayor diversidad social posible de los proveedores, al mismo tiempo que el estado fortalece su capacidad de control sobre los proveedores y su personal, así como su habilidad para entregar subsidios de todo tipo (nacionales, locales, privados, filantrópicos) a las familias.*