



Resultados de la evaluación de impacto del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

Gustavo Ángeles^{1*}, Paola Gadsden^{1*}, Sebastian Galiani², Paul Gertler³, Andrea Herrera¹, Patricia Kariger³, Enrique Seira⁴.

Principales Hallazgos

La evaluación midió participación en el mercado laboral, ingreso y uso de tiempo de los titulares beneficiarios; indicadores de salud, nutrición y desarrollo de los niños y los costos de operación de las estancias.

Se encontró que el PEI aumenta la participación laboral de las titulares beneficiarias (+18%), el número de horas que trabajan a la semana (+6 hrs) y su permanencia laboral en el corto plazo (+15%).

Además, el Programa reduce en 1 hora 18 minutos al día el tiempo que la titular dedica al cuidado de los niños en el hogar, compensado con un incremento, de la misma magnitud, en las horas que dedica otro miembro del hogar al cuidado de los niños pequeños en ausencia de la titular.

Se encontró un aumento en la prevalencia de enfermedad de los niños en los 15 días previos a la entrevista (+17%), sin embargo, este efecto se reduce conforme aumenta la exposición al programa y la edad de los niños.

El Programa tuvo impactos positivos en el desarrollo infantil (entre 0.20 y 0.30 d.s.) de algunos subgrupos de niños de acuerdo a la edad, tiempo de exposición y situación laboral de la madre antes de entrar al PEI.

El análisis de la calidad del cuidado en las estancias mostró que desarrollar actividades en grupos pequeños, incrementa los puntajes en las pruebas de comunicación y comportamiento personal-social. Asimismo, ser niña y habitar en hogares con mejores entornos de cuidado está asociado a mejores puntajes en estas pruebas.

Las estancias reciben alrededor de \$1,027 pesos por niño al mes, monto ligeramente superior al costo promedio por niño, \$1,009 pesos. Los resultados sugieren que el beneficio de las EI fue de alrededor de \$630 pesos mensuales, una vez descontando todos los costos de operación (incluyendo el salario de las responsables o dueñas de las Estancias).

Introducción

En varios países en el mundo se han implementado programas de cuidado infantil para apoyar a madres trabajadoras y mejorar el bienestar de sus hijos. Por un lado, las estancias infantiles ofrecen a un número creciente de mujeres que participan o quieren participar en el mercado laboral alternativas para el cuidado de sus hijos pequeños mientras trabajan o estudian. Por otro lado, los programas que promueven una alimentación adecuada y estimulación temprana buscan tener un impacto positivo en el estado de salud, nutrición y desarrollo de los niños. Es por ello que se ha considerado que los programas de cuidado infantil pueden aumentar la participación de los padres en el mercado de trabajo y los ingresos del hogar, y que también pueden mejorar la nutrición, la salud y el desarrollo de los niños.

Sin embargo, se ha identificado una escasez de evidencia en la literatura sobre el impacto de este tipo de programas, en particular en países en vías de desarrollo. Es por ello que el objetivo del presente estudio fue llevar a cabo una evaluación del impacto del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) en las mujeres beneficiarias y sus hijos. El programa fue creado en 2007 por el gobierno mexicano e implementado a través de la Secretaría de Desarrollo Social. El estudio incluyó también un análisis sobre la calidad del entorno de las estancias infantiles y un análisis de costos de operación.

La evaluación buscó verificar la efectividad del programa e identificar áreas de oportunidad para mejorar, y contribuir a la generación de evidencia sobre la efectividad de este tipo de programas en países en desarrollo. En este resumen se sintetizan los principales resultados del impacto del PEI tanto en variables de mercado laboral de las mujeres beneficiarias, como en el bienestar de sus hijos.

El informe completo de la evaluación está disponible en:

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluacion_de_Impacto_Programa_de_Estancias_Infantiles_para_Apoyar_a_Madres_Trabajadoras

Metodología

La evaluación de impacto del PEI siguió un diseño cuasi-experimental tipo pipeline que utilizó el proceso natural de registro de los niños a las estancias. De tal forma que una muestra de niños beneficiarios formaron el grupo de tratamiento y una muestra de niños inscritos en la lista de espera conformaron el grupo de control. Mediante un modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), se estimó un modelo de regresión con el fin de identificar el efecto atribuible al Programa sobre los indicadores de resultado⁵.

Para la evaluación se realizó una encuesta en hogares y estancias de 7 estados del país: Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, Sonora y Tlaxcala. La muestra de análisis cuenta con 236 estancias y 1,573 hogares.

El análisis sobre la calidad del entorno de las estancias infantiles del PEI se enfocó en aspectos estructurales y procesos observables. Los primeros se evaluaron mediante cuestionarios dirigidos a las responsables de las estancias y observaciones en las estancias; y para analizar la calidad de los procesos observables se realizaron videograbaciones de las actividades en 183 salones de una muestra aleatoria conformada por 101 estancias. Utilizando una escala para evaluar las interacciones niño-cuidador, se codificaron los comportamientos observados. Mediante un modelo de MCO, se estimó el efecto del entorno de cuidado en las estancias sobre el desarrollo de los niños en términos de comunicación y comportamiento personal-social, según el instrumento de Edades y Etapas (Ages and Stages Questionnaire-ASQ).

El objetivo del análisis de costos de operación de las estancias fue explorar, por un lado, si el subsidio otorgado por el gobierno es suficiente para garantizar la provisión de cuidado infantil con estándares mínimos de calidad, y por el otro, si el esquema de cuidado del Programa, a través de proveedores privados, es sustentable como modelo de negocio.

Resultados Principales

Mercado laboral y uso de tiempo

La evaluación reveló que el Programa es efectivo para promover la participación en el mercado laboral de mujeres beneficiarias de escasos recursos con hijos pequeños, con incrementos de 18% en la probabilidad de tener un empleo, de 15% en la probabilidad de permanecer en el mismo trabajo a corto plazo y el aumento de 6 horas de trabajo por semana en promedio.

5. La descripción en detalle de la metodología se puede consultar en el Informe Final en extenso (referencia en la primera página de este resumen).

Asimismo, se encontró que el PEI disminuye en 1 hora 18 minutos al día el tiempo que la titular beneficiaria cuida a los niños menores de 5 años en el hogar, pero esta disminución es compensada con un aumento, de la misma magnitud, en las horas de cuidado por el cuidador principal del niño (diferente a la titular) que vive en el hogar.

Al hacer análisis por subgrupos, se identificó que las mujeres más beneficiadas del programa en variables del mercado laboral son aquellas que reportaron no haber trabajado antes de entrar al programa.

Salud, nutrición y desarrollo infantil

En términos de la salud de los niños beneficiarios, se identificaron efectos mixtos, por un lado se observó un aumento en la prevalencia de enfermedad entre niños menores de 30 meses de edad (+30%), no obstante ésta se reduce conforme aumenta la edad y el tiempo de exposición al programa (-17%). Se estima que estos resultados muestran un proceso natural de adaptación y desarrollo del sistema inmune de los niños, quienes al estar más expuestos a enfermedades por un mayor contacto y convivencia con otros niños son más susceptibles a enfermarse en un inicio.

Fue posible detectar más efectos al analizar el impacto por grupos de edad y tiempos de exposición al PEI. Para el caso de los niños con más de 30 meses de edad, se encontró una reducción de 18.4% en la prevalencia de enfermedad, mientras que en el subgrupo de titulares que sí trabajaban antes del PEI, se encontró un aumento en la diversidad de la dieta de 6.5 a 7 de 9 grupos de alimentos posibles, en los niños con menos de 6 meses de exposición al PEI.

El Programa tuvo efectos significativos en el desarrollo infantil, tales como un impacto positivo para niños mayores de 30 meses de edad en la capacidad para entender el lenguaje y comunicarse con palabras y gestos en la vida cotidiana (0.301 desviaciones estándar -d.s.- en la escala de comunicación). Se encontraron efectos positivos en los niños con menos de 6 meses de exposición al PEI con madres que no trabajan antes de entrar al Programa en la escala de comportamiento personal-social (+0.20 d.s.), que mide el desarro-



Conclusiones

llo de habilidades de autocuidado (como comer y vestirse), sentido de sí mismo (reconocerse en el espejo) y vinculación con otros niños (compartir). Gran parte de este efecto se encontró en los niños menores de 30 meses (+0.59 d.s.) y con menos de 6 meses de exposición al PEI (+0.37 d.s.).

Calidad del entorno de cuidado infantil

Se identificó que ser niña y habitar en hogares con mejores entornos de cuidado, explican en gran medida el desarrollo infantil en términos de mayores puntajes en las escalas de comunicación y comportamiento personal-social.

Se midió asimismo la interacción de la maestra con los niños con el objetivo de analizar si la calidad del entorno de cuidado en las estancias infantiles tenía un impacto positivo en el desarrollo infantil. Los resultados sugieren que llevar a cabo actividades en pequeños subgrupos de niños tienen efectos positivos en la escala de comportamiento personal-social y de comunicación (+0.22 d.s. y +0.13 d.s. respectivamente).

Análisis de costos en las estancias

Los principales costos de operación que enfrentan las Estancias son los salarios (que representan el 50% del costo variable), comidas (22%) y renta (12%). Con respecto a los ingresos, las estancias reciben en promedio \$692 pesos de subsidio por niño y alrededor de \$335 pesos al mes de la cuota de corresponsabilidad pagada por los padres. Por lo tanto, las EI reciben alrededor de \$1,027 pesos por niño al mes, que es ligeramente superior al costo promedio por niño, estimado en \$1,009 pesos. Nuestros resultados sugieren que la utilidad de las EI es de alrededor de \$630 pesos mensuales (una vez descontando todos los costos de operación, incluyendo el salario de la responsable o dueña de la Estancia).

La evaluación de impacto reveló que en el corto plazo el programa es efectivo para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos pequeños, especialmente las que no trabajaban antes de entrar al programa. Además, el programa contribuye al desarrollo de los niños beneficiarios; sin embargo, los efectos significativos sólo se observaron en algunos subgrupos de niños y no en toda la muestra. Es importante destacar que los impactos del programa en la participación laboral de la titular fueron notables debido a que acontecieron en un periodo de crisis financiera internacional y alto desempleo.

Respecto a la calidad del entorno, los resultados reflejaron que las estancias brindan un servicio de cuidado infantil que cubre los estándares mínimos de calidad requeridos, y ofrecen a las madres un espacio seguro y limpio donde dejar a sus hijos mientras trabajan o buscan trabajo. Se identificó que la principal área oportunidad del PEI se centra en mejorar el tipo de enseñanza que se ofrece a los niños, específicamente a través del trabajo en grupos pequeños.

Mediante el análisis de costos, fue posible identificar que la utilidad mensual de las estancias está apenas por encima de los costos de operación.

“La evaluación arroja resultados con validez y robustez estadística que brindan información relevante sobre las características del Programa, su impacto sobre la población objetivo, sus fortalezas y áreas de oportunidad y cuyo contenido es de gran utilidad para el monitoreo en el avance sobre los objetivos establecidos y la implementación de mejoras”.

Dirección General de Políticas Sociales, SEDESOL

Descripción del Programa

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) contribuye, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad en caso de niños o niñas con alguna discapacidad, con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita y sin acceso a servicios de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

El costo del servicio que brindan las estancias infantiles afiliadas al programa es cubierto por un subsidio del Gobierno Federal y por una cuota de corresponsabilidad que pagan los beneficiarios. Esta cuota cubre la diferencia entre el subsidio y la cuota que fija la responsable de la estancia infantil. El subsidio otorgado es de hasta 700 pesos mensuales por cada niño o niña inscrito en alguna estancia infantil afiliada al PEI y hasta 1,400 pesos mensuales, en los casos de niños o niñas con alguna discapacidad.

Desde el inicio del Programa, en 2007, se han atendido a poco más de 900 mil niñas y niños. Actualmente operan en el país más de 9 mil estancias que atienden a 262,166 niños en beneficio de 241,612 madres y 5,299 padres solos, que trabajan, estudian o están buscando empleo.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, México.



Recomendaciones

Los principales beneficios de corto plazo que se encontraron en este estudio, se concentraron en el grupo de las madres que no trabajaban antes de entrar al PEI y sus hijos. Sin embargo, encuestas de medio camino realizadas al programa sugieren que este grupo de madres es la minoría de las beneficiarias. Por ello, se recomienda realizar una mayor difusión del programa dirigida a este grupo en particular e incluso analizar la pertinencia de dar prioridad a estas mujeres para entrar al programa.

Para disminuir la prevalencia de enfermedad, sobre todo en los niños más pequeños y con menor exposición, se recomienda que el PEI promueva el lavado frecuente de manos, así como la limpieza diaria de juguetes y objetos mediante los cuales se puedan transferir enfermedades. Asimismo, establecer mecanismos de colaboración con la Secretaría de Salud para implementar campañas de vacunación y prevención de enfermedades dirigidas a esta población.

Aunque se encontraron algunos efectos positivos en desarrollo infantil, la mayoría de éstos fueron de magnitud moderada y sólo resultaron significativos para algunos subgrupos de edad y tiempo de exposición. Es importante señalar que este estudio midió el impacto a corto plazo, ya que la exposición promedio al programa fue de sólo 6 meses. Es posible que los efectos encontrados sean un indicador del potencial del programa en el largo plazo, ya que estudios similares en países en vías de desarrollo han encontrado efectos significativos en desarrollo infantil cuando la exposición al programa es mayor a un rango entre 7 y 16 meses.

Muchas características de las estancias que están teóricamente y empíricamente vinculadas a la calidad, fueron evaluadas por su influencia en el desarrollo infantil, pero se encontró sólo un aspecto -la participación en actividades de grupos pequeños- positivamente relacionado con los



puntajes de las escalas de comunicación y comportamiento personal-social. Por ello, se recomienda que en las estancias se fomente una mayor utilización de actividades en grupos pequeños como parte del modelo de enseñanza.

Finalmente, dado que las ganancias de las Estancias Infantiles apenas superaron sus costos de operación es posible que esté en riesgo su sustentabilidad económica en el largo plazo, y con ello la del Programa. Algunas alternativas que podrían explorarse para aumentar la rentabilidad de las estancias son: aumentar el subsidio concedido por el gobierno, la cantidad pagada por los padres como cuota de responsabilidad o una combinación de ambas. Otra forma sería aumentando el número de niños inscritos en las estancias, ya que la gran mayoría de los costos son semi-fijos y un gran porcentaje de las estancias operan por debajo de su capacidad instalada. Sin embargo, debe cuidarse que el aumento en el número de niños no reduzca la calidad de la atención.

1 Instituto Nacional de Salud Pública; 2 Washington University in St. Louis; 3 University of California, Berkeley; 4 Instituto Tecnológico Autónomo de México
*Gustavo Ángeles pertenecía al INSP cuando participó en el estudio, actualmente en The University of North Carolina at Chapel Hill, EEUU.

*Paola Gadsden pertenecía al INSP cuando participó en el estudio, actualmente en Presidencia de la República, México

Fotografías: Programa de Estancias Infantiles SEDESOL.

Instituto Nacional de Salud Pública

Mauricio Hernández Ávila
Director General

Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas

Juan Pablo Gutiérrez
Director Adjunto

Sergio Bautista
Economía de la Salud

Hugo López-Gatell
Encuestas Nacionales

Mara Téllez-Rojo Solís
Estadística

A través de la serie de resúmenes ejecutivos, el CIEE pone a disposición de los interesados los resultados principales de las evaluaciones de programas y proyectos de investigación realizados por el Centro.

Coordinación de la serie de resúmenes ejecutivos del CIEE
Luis F. Bautista Arredondo

Diseño y formación editorial
Laura Lozano Cochard

Visita la serie de Resúmenes Ejecutivos CIEE en:
<http://www.insp.mx/centros/evaluacion-y-encuestas/publicaciones/1255-resumenes-ejecutivos.html>

Contacto:
info_ciee@correo.insp.mx