



Informe N° 739

Sociedad

24/08/2009

Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina. (Segunda Parte)

Dimas Santibáñez

Presentación

En la primera parte de este artículo, se propuso observar el diseño de políticas públicas en el marco de un análisis de la ambivalencia social como condición constitutiva de la sociedad compleja. En particular, se sostuvo que la racionalidad de las externalidades esperadas corresponde a un claro ejemplo de este tipo de expresiones. El programa de construcción de salas cunas y jardines infantiles, como iniciativa destinada a apoyar el desarrollo infantil temprano, así como la inserción laboral femenina, constituye a juicio del autor, un interesante caso de ambivalencia. Específicamente, corresponde al modelo de la sobre-integración de motivos –hacer lo uno y lo otro simultáneamente-, pues se corresponde con una lógica multi-fines.

Esta segunda parte, avanza en la caracterización de los problemas que intenta abordar este programa: por una parte la demanda por educación inicial, y por la otra, la inserción laboral femenina. Sobre la base de un análisis del papel que juegan los factores culturales en la configuración de tales tendencias sociales, se elaboran y presentan algunas indicaciones relativas a las consecuencias que este tipo de orientaciones tiene en el plano de la pertinencia y oportunidad de las políticas y sus programas.

¿De qué se tratan los casos? (1)

Recientes estudios sobre ambas temáticas, han terminado por indicar que un conjunto de “factores culturales”, actúa como determinante de las decisiones que las mujeres, madres y familias adoptan en relación con la demanda por educación inicial, así como respecto del ingreso femenino al mercado laboral. Antes de abordar dichas consideraciones, parece oportuno recordar algunas de las cifras que exponen la relevancia de lo que se ha venido observando.

a) Demanda por educación inicial. La última Encuesta CASEN vino a confirmar lo que ya se conocía. A pesar de la progresiva expansión de la educación parvularia, la tasa neta de niños, entre 0 y 5 años, que ingresaron a alguna sala cuna o jardín infantil para el año 2006, alcanzó el 36,9%. Para los quintiles y II, esta cifra se situó en torno al 32,3% y 34,1% respectivamente.

24/08/2009
Sociedad
Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina. (Segunda Parte)

24/08/2009
Política
Capitalismo contra capitalismo de nuevo

17/08/2009
Sociedad
Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina

17/08/2009
Política
Los traumas del Constitucionalismo y de la Política de Mayorías en Chile: De los Resquicios Legales al New Deal (2)

17/08/2009
Política
La importancia de tener un pacto constitucional II

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

La matrícula en establecimientos de educación inicial varía según los tramos etarios, siendo sustancialmente más baja, en niños de 1 año y menos. Allí alcanza el 6%, mientras que en el tramo de 2 y 3 años alcanza un 26,5% (2).

Es efectivo que ha habido un aumento en la asistencia a salas cunas y jardines infantiles durante los últimos años. Sin embargo, todavía **el 67,5 % de los niños y niñas menores de 3 años no asisten** a instituciones de cuidado y educación inicial.

Los resultados del Estudio ya citado, sobre demanda en educación parvularia, permitieron establecer que un **38%** de la muestra de una encuesta realizada a 600 mujeres de los quintiles I, II, y III, de la Región Metropolitana, **no había enviado y no enviaría en el futuro próximo** a sus hijos o hijas a instituciones de educación preescolar, constituyéndose de esta manera una población resistente a las medidas que ha venido adoptando la política pública (3).

b) Inserción laboral femenina. En el plano de la inserción laboral femenina, como nos recuerda otro Informe de Asuntos Públicos, Chile presenta una de las tasas más bajas en el concierto latinoamericano, **alcanzando el 43,2% según la encuesta CASEN, 2006** (4). Los resultados de esta misma encuesta, evidenciaron un magro aumento del 1% respecto de la medición anterior (3 años). Estos porcentajes disminuyen en la medida en que se trata de mujeres con menores niveles de escolaridad, mayores niveles de pobreza y mayor cantidad de hijos.

Por cierto, esto no esconde el hecho que uno de los cambios estructurales más significativos de los últimos años es el aumento de la participación laboral femenina, pasando de un 29,3% en el año 1986 a un 37,8% en el año 2004, explicado en gran medida por la expansión de mujeres que trabajan y que cuentan con mayores niveles de educación (5). Lo cierto es que para las madres de los niños y niñas que presentan condiciones de mayor vulnerabilidad—quintiles más bajos de ingresos—, las tasas de participación laboral siguen siendo más bajas comparativamente: alcanzan el 27% en el quintil más pobre frente al 43% del promedio nacional y el 60% del quintil más rico (6).

Por otro lado, resulta oportuno indicar, como lo han venido estableciendo una serie de estudios en los últimos años, que en Chile existe una relación decreciente entre participación laboral y número de hijos, “especialmente en aquellas mujeres que tienen hijos menores de 5 años: la tasa de participación de una mujer entre 25 y 55 años sin hijos es de 67%, mientras que la de una mujer con un hijo menor de 12 meses es de 38%”; o bien “una mujer con un hijo pequeño (menor a dos años) tiene una tasa de participación 15 puntos más bajas que una mujer sin niños” (7).

¿Qué se esconde detrás?

Como se indicó, una variada gama de estudios han terminado por relevar la gravitación de los factores culturales en este tipo de decisiones. Según el último Barómetro Mujer y Trabajo, un 31% de las encuestadas declara que **NO TRABAJA PORQUE NO QUIERE HACERLO**. El 69% restante declara que no trabaja porque **NO PUEDE HACERLO**. Entre los factores que se identifican como inhibidores de la participación laboral femenina, se destaca que el **63% declara que no está dispuesta a dejar a sus niños al cuidado de otra persona**. Un 61% considera que las posibilidades de encontrar trabajo son bajas. Un 60% indica que no tiene quien le cuide a los hijos. Y finalmente, un 51% señala que no le conviene, porque ganaría muy poco (8).

Parte importante de las razones que explican las resistencias que se observan en materia de demanda por educación inicial, en relación con la participación laboral femenina, remiten a un modelo cultural de organización familiar predominante (9). Al parecer las cifras de los diferentes estudios indican que en Chile, determinados patrones culturales no favorecen el trabajo remunerado de la mujer (10). En este contexto, la participación laboral femenina tiende a aumentar en función de necesidades económicas coyunturales(11), ya que los costos son particularmente altos en condiciones de relativa normalidad: altos en calidad de vida familiar, altos para los hijos e incluso altos para la relación que la madre puede desarrollar con sus hijos si ella trabaja (12).

Los resultados de nuestra propia investigación, tienden a confirmar algunas de las hipótesis explicativas que se han citado hasta aquí. Persiste en la familia chilena un modelo cultural que entrelaza la condición femenina a la maternidad, y la maternidad a un patrón de la "buena madre" dedicada al cuidado de los hijos/as al interior del hogar. Esto es coincidente con los resultados de la II Encuesta de Calidad de Vida y Salud (13), que indica que los niños pertenecientes al tramo etario de 0 a 2 años son cuidados en un 75,46% por sus madres en la casa. En cuanto a los niños en el tramo etario entre 2 y 4 años, el 52,35% queda al cuidado de su madre. Los segundos cuidadores son los abuelos con un porcentaje de 14,1% como promedio.

En síntesis, los condicionamientos culturales parecen actuar como inhibidores de la demanda por educación inicial y de la inserción laboral femenina. Desde la perspectiva de este Informe esto **obliga a preguntarse sobre la pertinencia y oportunidad del modelo de la sobre-integración de motivos**, que en este caso queda retratado en la inversión en salas cunas y jardines infantiles como repuesta para lo uno –educación inicial- y para lo otro –inserción laboral femenina. Por cierto, siempre constituye un activo contar con una red de posibilidades cuando los procesos de transformación social y cultural se vayan haciendo efectivos. Sin embargo, en el intertanto parece necesario distinguir entre las iniciativas que se deben convertir en efectivos incentivos para una expansión de la participación laboral femenina y los esfuerzos para garantizar que la educación inicial alcance a la mayor cantidad de niños y niñas de nuestro país. Las consideraciones finales de este trabajo, hacen referencia específica a este último ámbito (14). Ello, porque toda iniciativa que se realice para promover un desarrollo temprano e integral de los niños y niñas constituye, efectivamente, un esfuerzo por construir una sociedad más justa y equitativa.

Condicionamientos culturales y políticas públicas.

Este Informe está lejos de sostener que las disposiciones culturales de la población son buenas por defecto, en tanto conforman, por ejemplo, la base de su identidad. Simplemente, se indica que en el diseño de las políticas públicas, la tecnocracia estatal debe considerar también los condicionamientos que este tipo de factores estructuran en relación con los resultados que se esperan de los programas gubernamentales.

La cultura, entendida en este caso, como aquellos esquemas cognitivos, que incluyen creencias y conocimientos (15), respecto del rol materno, la participación laboral de la mujer y el cuidado de los niños, influye en el tipo de decisiones que las mujeres y familias chilenas establecen respecto de estas materias. En consecuencia, estructura condicionamientos y limitaciones para la pertinencia y la oportunidad de la política pública.

La no- correspondencia entre los requerimientos o necesidades de los grupos prioritarios y los mecanismos, procedimientos y recursos que se seleccionan para su satisfacción (16), puede implicar un debilitamiento del esfuerzo gubernamental, puesto que es posible que no se alcancen los objetivos centrales, tampoco las externalidades y pueden producirse efectos no esperados. Por ello, la pertinencia no puede sostenerse, exclusivamente, sobre la base del análisis de la necesidad de la política, sino que debe incluir una evaluación del grado de receptividad que tales propuestas generarán en la orientación de los resultados que se proponen (17)..

En la actualidad, los modelos en boga, para el diseño e implementación de políticas públicas, tienden a maximizar los resultados de la intervención estatal provocando una creciente inclusión de intereses y expectativas (18) y, en consecuencia, sobrecargando las posibilidades de eficacia e impacto de las iniciativas gubernamentales. En su esfuerzo por abordar la complejidad de la sociedad, incluyen en su diseño la dualidad como principio de su quehacer. Toda intervención tiene efectos múltiples, y estos no siempre responden a los criterios comprometidos en el proceso de diseño o planificación. Es posible que la ambivalencia social, no se pueda eliminar, sin embargo frente a ella emergen nuevas disposiciones que integran el factor tiempo como condición de la elaboración de las políticas públicas.

En el caso del programa que hemos venido comentando, la utilización de una cuantiosa cantidad de recursos para la construcción de salas cunas y jardines infantiles (19), puede resultar en el presente una decisión poco pertinente y oportuna: no garantiza un aumento de la inserción laboral femenina –por cierto, la apoya como lo hacen las redes familiares-, **y no concurre**, en el presente, de modo efectivo al desarrollo integral y temprano de los niños y niñas, pues cerca de un 40% puede que no sea enviado a este tipo de instituciones –oportunidad de la política-. Los resultados obtenidos por nuestros propios estudios nos indican algunas conclusiones estratégicas:

- El vínculo que establece la política pública entre cuidado infantil e inserción laboral femenina se debilita, pues, en lo esencial es posible identificar importantes barreras para la inserción laboral de las mujeres: no reconocen en ello un aporte en lo económico –con excepción en las situaciones de grave crisis en la economía familiar-; como tampoco en el ámbito personal. De esta forma, el principal factor gatillante del envío de niños y niñas a jardines infantiles y salas cuna **permanece estático**, prevaleciendo la decisión por parte de la madre de cuidar a sus hijos(as) personalmente en el hogar (o en su defecto con un familiar).
- Paradójicamente, las actuales teorías vinculadas al desarrollo infantil temprano refuerzan la idea que durante los primeros años de vida -0 a 2 años-, el desarrollo del apego –relación madre/hijo, constituye una pieza clave del desarrollo socio-emocional de los niños (20). Esto constituye un enorme desafío para el Estado, en el sentido de crear condiciones y garantías para que la familia en Chile, en cualquiera de sus modalidades, pueda otorgar este espacio-tiempo clave para el desarrollo temprano –como finalmente lo están haciendo las familias de los sectores más ricos de nuestra sociedad-.
- Por otro lado, se ha establecido que las experiencias que las mujeres y familias tienen, en relación con el envío de sus hijos e hijas a los establecimientos de educación temprana, constituyen un factor que refuerza las intuiciones o convicciones de su importancia en el desarrollo integral de sus hijos e hijas. En las mujeres que tienen experiencia de envío a salas cunas y jardines infantiles, pierde importancia el concepto **de exclusividad de la responsabilidad materna**, y aumenta la importancia del trabajo para la mujer y el papel de los establecimientos de educación inicial como mecanismos para mejorar el desarrollo de los niños y niñas.

- Resulta crítico y estratégico destinar recursos e innovación para desarrollar programas que acerquen la educación inicial a las familias, padres y madres, y fundamentalmente, niños y niñas de nuestro país, con el objeto que tengan la posibilidad de conocer y experimentar, vivencialmente, los efectos de la educación y estimulación temprana. Esto es sólo posible, si el centro exclusivo del esfuerzo gubernamental en este ámbito es asegurar condiciones equitativas e integrales para el desarrollo temprano de todos los niños y niñas (21).

Por ello, frente al modelo de lo uno y lo otro, parece razonable pensar que el imperativo ético de producir equidad desde la gestión y durante los primeros años de vida, obliga diseños cuya complejidad esté estructurada en función de la multiplicidad de factores involucrados en esta etapa de la vida. Es decir, políticas concurrentes formuladas bajo un modelo de equifinalidad. La buena noticia es que bajo esta administración se avanza hacia un sistema de protección integral de la primera infancia garantizado por ley.

- (1) Luhmann, N. "De qué se trata el caso" y qué se esconde detrás: las dos sociologías y la teoría de la sociedad". En: Introducción a la teoría de sistemas. Editorial Anthropos, Universidad Iberoamericana, México 1996.
- (2) MIDEPLAN. Encuesta CASEN 2006.
- (3) De acuerdo a los resultados del mismo estudio, un 37% de la muestra podía ser considerada demanda potencial pues declaraban alguna intención de enviar a sus hijos e hijas a los establecimientos de educación preescolar. Sólo un 25% de la muestra, pudo ser considerada demanda fidelizada (estaban enviando y seguirían enviando). En este segmento convergen dos tipos de comportamientos recurrentes y significativos: inserción laboral femenina y demanda por educación preescolar.
- (4) Ortega, F. Mujer y felicidad. Informe N° 724, 06 de julio de 2009. Asuntos Públicos. www.asuntospublicos.cl
- (5) Acosta, E., Peticara, M., y Ramos, C. Oferta laboral femenina y cuidado infantil. En: desafíos al desarrollo de Chile: elementos para el diálogo de políticas. Fernández-Arias, E. (Ed.). Banco Interamericano de Desarrollo; Santiago de Chile, 2007.
- (6) Carey, Susana. Una mirada a la situación de la mujer en Chile. En www.comunidadmujer.cl. Este 27% corresponde a mujeres del primer quintil con estudios básicos incompletos. En este mismo quintil la participación laboral de la mujer aumenta hasta el 50% en la medida en que aumentan los niveles de educación –educación superior–.
- (7) Al respecto, Acosta, E y Peticara, M. 2005. El trabajo remunerado y el cuidado de los hijos: la participación laboral femenina en Chile y su relación con factores culturales. Revista Persona y Sociedad. VOL XIX N° 2/2005 PP 115- 130. Universidad Alberto Hurtado. También, Acosta, E., Peticara, M., y Ramos, C., 2007.
- (8) http://imagenes.telematica.net/2009/Comunidad_Mujer/Boletin_JUNIO_09.pdf
- (9) Según la Encuesta Nacional Bicentenario Adimark-UC 2006, un 49% de los encuestados (hombres y mujeres) respondían afirmativamente frente a la frase: "es mejor para la familia si el hombre trabaja y la mujer se queda en la casa". Y un 62% de los encuestados están de acuerdo con la afirmación: "la familia se descuida si la mujer tiene un trabajo de tiempo completo". Esta percepción aumenta en la medida que los encuestados pertenecen a niveles socioeconómicos de menores recursos, llegando a un 74% de acuerdo en los encuestados pertenecientes al estrato E.
- (10) Lehmann, Carla. 2003. Mujer, Trabajo y Familia: Realidad, Percepciones y Desafíos. Análisis sobre la Base de la Encuesta CEP de Diciembre 2002. Puntos de Referencia n° 269. Disponible en www.cepchile.cl
- (11) Larrañaga, Osvaldo. 2005. Participación laboral de la mujer en Chile: 1958-2003. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- (12) Lehmann, 2003:8.
- (13) "Demanda de cuidados infantiles en Chile". Encuesta de Calidad de Vida y Salud. MINSAL-PUC 2006
- (14) Ello, porque para el caso de las mujeres de los quintiles con menores ingresos la salida al mercado laboral se significa como un sacrificio hecho en función de los hijos, y en el marco de condiciones económicas complejas, como lo ha recordado la presente crisis. Es posible hipotetizar, entonces, que el trabajo remunerado no es considerado una opción de ingreso complementario y no marginal, como tampoco una instancia de desarrollo personal.
- (15) Casson, R. Schemata in cognitive anthropology. Annual Review Anthropology. 1983. www.annualreviews.org/aronline.
- (16) Al respecto, Caracterización y análisis de la política social dirigida a los jóvenes. Grupo de trabajo interministerial de Juventud, 1999.
- (17) Santibáñez, D. 2008.
- (18) Al respecto, Luhmann, N. Teoría Política en el Estado de Bienestar. Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- (19) Se indica, por ejemplo, que la inversión para el año 2007 en construcción de nuevos establecimientos JUNJI, significó un total de M\$ 9.826.881. Irrarrazabal, Ignacio. Asuntos Públicos UC.
- (20) Vargas, E., 2008.
- (21) Sobre la importancia la educación inicial, Rolla, A. y Rivadeneira, M. ¿Por qué es importante y cómo es una educación preescolar de calidad? En Foco, Expansiva, 2006. ISSN 0717-9987.