

Cuidado infantil, género y política pública en los barrios marginales de Lima, Perú*

Stéphanie Rousseau, Robin Cavagnoud y Nicola Espinosa Anaya

Recibido: 20 de junio de 2024 | Aceptado: 15 de enero de 2025 | Modificado: 5 de febrero de 2025
<https://doi.org/10.7440/res92.2025.05>

Resumen | Las persistentes brechas de género en las oportunidades laborales afectan especialmente a las mujeres de sectores socioeconómicos vulnerables. Una de las variables clave es la organización social de los cuidados y, en particular, del cuidado de los niños pequeños. Lo que corresponde al cuidado de la primera infancia queda muchas veces fuera de la oferta de servicios públicos. A partir de un estudio de caso con entrevistas a profundidad sobre la organización del cuidado infantil en distritos urbano-marginales de Lima, este artículo presenta la experiencia social de madres con los programas de educación y cuidado de la primera infancia financiados por el Estado para ilustrar los escollos del diseño de la política pública. Se muestra que, por lo general, es poco probable que las madres dejen a sus hijos bajo el cuidado de estos programas, a no ser que no tengan otra opción, y también es común que no tengan acceso a ellos debido a la escasa prestación de servicios. Los resultados indican que varios elementos propios del diseño de los servicios de guardería financiados por el Estado peruano van en contra de la expansión de la demanda de estos. Adicionalmente, una estricta ética del deber maternal se superpone a la desconfianza, que no necesariamente es resultado de la experiencia concreta de las madres con estos servicios. La ausencia de cuidadoras disponibles dentro de la red familiar es la principal razón invocada para justificar el uso de guarderías. La mayoría de las madres entrevistadas que nunca han recurrido a los servicios de guardería tienen una percepción negativa de esta opción, aunque reconozcan que la necesitan.

Palabras clave | cuidado infantil; género; Perú; pobreza urbana; prestación de servicios

Childcare, Gender, and Public Policy in Lima's Marginalized Neighborhoods (Peru)

Abstract | Persistent gender disparities in employment opportunities disproportionately affect women in socioeconomically vulnerable communities. A key factor influencing this inequality is the social organization of caregiving, particularly early childhood care, which often falls outside the scope of public service provision. This article draws on a case study with in-depth interviews on childcare arrangements in urban-marginal districts of Lima, exploring the experiences of mothers with state-funded early childhood education and care programs. It highlights the structural challenges in public policy design that hinder access and participation. Findings reveal that mothers are

* El artículo es producto del proyecto de investigación "Empleo femenino, cuidado infantil e informalidad: los servicios de cunas como estrategia de desarrollo socioeconómico", financiado por Prociencia, programa de la agencia peruana Concytec, número de contrato PE501078504-2022-PROCIENCIA. El proyecto cuenta con la aprobación del Comité de Ética de la Investigación en Ciencias Sociales, Humanidades y Artes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, certificado n.º 109-2022-CEI-CCSSHAA/PUCP. Todos los autores contribuyeron a la concepción de la idea, la estructuración, la recolección y el análisis de la información, así como a la elaboración del borrador del artículo. La primera autora escribió la mayor parte del documento; no obstante, todos los autores revisaron el texto.

generally reluctant to enroll their children in these programs unless they have no alternative. Additionally, limited service availability creates significant barriers to access. The study indicates that several aspects of the design of Peruvian state-funded daycare services actively discourage demand. Furthermore, a deeply ingrained maternal duty ethic reinforces distrust toward these programs—distrust that is often not based on direct experience. The most common reason cited for using daycare is the absence of alternative caregivers within the family network. Notably, many mothers who have never used daycare services perceive them negatively, despite recognizing their necessity.

Keywords | childcare; gender; Peru; service provision; urban poverty

Cuidado infantil, género e políticas públicas nos bairros marginais de Lima, Peru

Resumo | As persistentes disparidades de gênero nas oportunidades de emprego afetam particularmente as mulheres de setores socioeconômicos vulneráveis. Uma das variáveis-chave é a organização social do cuidado e, em particular, o cuidado de crianças pequenas. Os cuidados na primeira infância muitas vezes não são contemplados na oferta de serviços públicos. Com base em um estudo de caso com entrevistas detalhadas sobre a organização do cuidado infantil em distritos urbanos marginais de Lima, este artigo apresenta a experiência social de mães com programas de educação e cuidados na primeira infância financiados pelo Estado para ilustrar as limitações da elaboração de políticas públicas. Isso mostra que é pouco provável que as mães deixem seus filhos sob os cuidados desses programas, a menos que não tenham outra opção, e é comum que não tenham acesso a eles devido à escassa prestação de serviços. Os resultados indicam que vários elementos da elaboração dos serviços de cuidado infantil financiados pelo Estado peruano vão na contramão da expansão da demanda por eles. Além disso, uma ética estrita do dever materno se sobrepõe à desconfiança, que não é necessariamente o resultado da experiência concreta das mães com esses serviços. A ausência de cuidadores disponíveis na rede familiar é o principal motivo citado para justificar o uso de creches. A maioria das mães entrevistadas que nunca utilizou os serviços de creches tem uma percepção negativa dessa opção, mesmo que reconheçam a necessidade.

Palavras-chave | cuidado infantil; gênero; Peru; pobreza urbana; prestação de serviços

Introducción

Todos los días, Liset, una madre de veinticinco años, se levanta a las seis de la mañana para ordenar y limpiar la casa. A las ocho de la mañana sirve el desayuno para ella y su hija de cuatro años. Su pareja sale más temprano a trabajar, como mecánico de carros, y no toma desayuno con ellas. Liset luego acude a la olla común de su barrio, donde es voluntaria, para preparar el almuerzo. Por las tardes, trabaja en casa bordando prendas que le encomiendan y cocina la cena, mientras su hija juega. Cuando vivía en Ayacucho (su lugar de origen) su mamá la apoyaba con el cuidado de la niña mientras Liset salía a trabajar, pero desde que migró a Lima ha preferido encargarse ella por falta de confianza en vecinas y guarderías. “Nunca me animé a dejarla en guardería porque ahí vi en las noticias que no es lo mismo que cuando lo cuida una mamá”.

La agenda de política social posterior al Consenso de Washington de fines de la década de 1980 ha estado marcada por un enfoque predominante en la inversión social en salud y educación infantil (Staab 2010; Lopreite y Macdonald 2013). Invertir en el desarrollo del capital humano para fomentar una población más productiva se convirtió en el objetivo fundamental de la política social a partir de la década del 2000 y los niños fueron los principales destinatarios de la formulación de políticas (Mahon 2010). Sin embargo, casos como los de Liset siguen siendo muy comunes. En América Latina, las madres fueron identificadas como canales eficaces de los recursos estatales destinados a mejorar el desarrollo de la primera infancia (Molyneux 2002; Mahon 2010; Zibecchi 2014). En muchos

países como Perú, el trabajo voluntario de las mujeres pobres fue y sigue siendo esencial para el funcionamiento de diferentes programas sociales. Al mismo tiempo, la situación socioeconómica de estas mujeres en situación vulnerable quedó en gran medida al margen de las intervenciones estatales, lo que significa que no se abordaron los factores estructurales que determinan sus oportunidades laborales. En el centro de estos se encuentra el trabajo social de cuidados, como actividad tradicionalmente femenina, precaria y en su mayoría desprovista de remuneración o beneficios sociales. Los obstáculos más persistentes para la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado laboral se encuentran en la intersección de sexo/género, clase y raza/etnia (Filgueira y Martínez Franzoni 2019).

Un giro más reciente en la política social latinoamericana introdujo la necesidad de universalizar el acceso a la prestación de servicios, con el fin de romper algunos de los efectos de refuerzo mutuo de las desigualdades y la segmentación de la protección social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2019). Sin embargo, esta agenda adopta formas muy diferentes en función de las instituciones de protección social de cada país, las características estructurales de su mercado laboral, así como de la dinámica del sistema político. Algunos países han ampliado el acceso a servicios mucho más que el resto, como Uruguay y Costa Rica; otros, como Brasil y Chile, han hecho avances importantes en algunas áreas de bienestar, pero no de forma transversal, mientras que la mayoría de los países andinos y centroamericanos se mantienen en un nivel muy limitado de universalización y en un rango de políticas circunscrito (Pribble 2010; Aguirre Cuns 2014; Ocampo y Gómez-Arteaga 2018; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2021).

En este artículo se analiza la micropolítica de la prestación de servicios de atención a la infancia para comprender algunos de los retos que enfrentan las madres de niños en edad preescolar que viven en los barrios marginales de la capital peruana, Lima. Nuestro estudio se centra en Perú, un país andino con un sistema de bienestar social muy segmentado, pero con uno de los niveles más altos de participación femenina en el mercado laboral de la región. En 2023, las mujeres representaban el 45,3% del total de la fuerza laboral peruana, el tercer porcentaje más alto de América Latina, luego de Uruguay (46,7%) y Bolivia (46,1%) (Banco Mundial 2023). Si bien Perú es uno de los pocos países de la región que han incrementado significativamente su inversión en los programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI), en los últimos diez años, hasta el 2023, la cobertura no había aumentado para los niños de cero a dos años, y la tasa neta de matrícula se mantenía alrededor del 5% (Barbosa *et al.* 2023, 1875).

Tras revisar el desarrollo de las políticas que inciden en las opciones de cuidado infantil en Perú en las últimas décadas, así como repasar la persistencia y la lenta modificación de las principales brechas socioeconómicas de género, se presentan algunos resultados de un estudio cualitativo sobre la experiencia de las madres que viven en zonas urbano-marginales, en la organización del cuidado y la conciliación de las obligaciones familiares con el trabajo remunerado, así como su percepción de las opciones de cuidado infantil existentes en su entorno. Antes de la presentación de este análisis, exponemos algunas observaciones producto de nuestro estudio sobre el funcionamiento de la principal opción de servicio público de cunas, la que ofrece el programa social Cuna Más.

Los resultados de esta investigación se basan en una metodología cualitativa de entrevistas en profundidad con madres residentes en distritos periféricos de Lima metropolitana, donde se concentra la población urbana en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las entrevistas se realizaron en tres distritos ubicados en el sur de la capital: San Juan de Miraflores-Pamplona Alta (SJM), Villa El Salvador (VES) y Villa María del Triunfo (VMT). En estos distritos, el porcentaje de hogares con jefatura femenina superó el 35% en el último censo (INEI 2017). En SJM fue del 37%; en VES, del 36,7%, y en VMT, del 36,9%. La población económicamente activa que trabajaba en el sector informal era del 66,1% en SJM, del 56,9% en VES y del 61% en VMT. Con las entrevistas se buscaba recoger las percepciones

sobre los servicios de cuidado infantil de madres con niños menores de cinco años, así como conocer sus estrategias para conciliar trabajo y cuidado; asimismo, las impresiones de las mujeres que prestan servicios de cuidado infantil a niños de cinco años o menos.

El reclutamiento de las madres se realizó a través de organizaciones comunitarias —comedores populares u ollas comunes—, entre diciembre de 2022 y abril de 2023, y se obtuvo una muestra de 37 madres seleccionadas aleatoriamente. El reclutamiento de las cuidadoras se hizo a través del programa social Cuna Más, que nos facilitó el contacto con la coordinación local de los centros de cuidado diurno en los distritos del estudio. Se entrevistó a 11 madres que nunca utilizaron servicios de guardería, a 26 madres usuarias o exusuarias de guarderías y a 10 mujeres que prestan servicios de guardería (principalmente cuidadoras en Cuna Más). De igual forma, se entrevistó a la directora ejecutiva del programa Cuna Más, así como a quien era la ministra de Desarrollo e Inclusión Social cuando se diseñó el programa originalmente.

Las entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas fueron realizadas por los autores de este artículo, así como por una asistente de investigación capacitada por nuestro equipo, y tuvieron una duración promedio de 35 minutos, mayormente en los hogares de las madres o en el local del centro de cuidado diurno. Algunas se hicieron de manera virtual, para mayor facilidad. La participación fue voluntaria, con consentimiento informado y se garantizó la confidencialidad mediante el uso de seudónimos.

La guía de entrevista abordó cinco temas principales: nivel educativo, trayectoria laboral, estrategias de cuidado, experiencia con servicios de cuidado y necesidades. El análisis de datos siguió un proceso inductivo, priorizando la perspectiva de las entrevistadas y utilizando códigos derivados de las preguntas de investigación y del discurso de las participantes. Los principales desafíos metodológicos contemplaron la escasez de servicios de cuidado infantil para menores de tres años, lo cual llevó a la dificultad para identificar usuarias. Para asegurar la representatividad, se incluyó tanto a usuarias como exusuarias de servicios de cuidado, así como a madres dedicadas exclusivamente al hogar y madres trabajadoras.

Servicios de guardería y desigualdad de género en los distritos urbano-marginales de Perú: contexto de estudio

Los servicios institucionalizados de guardería forman parte de los programas AEPI, cuyo objetivo es promover el desarrollo infantil a través de una atención integral que incluya nutrición, higiene y promoción del desarrollo cognitivo y socioafectivo. Al mismo tiempo, son un pilar central de las actuales estrategias de política social de cuidados, que buscan fomentar una mayor igualdad de género en algunos países de la región (Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy 2017). Sin embargo, como afirman Staab y Gerhard (2011) en un estudio comparativo entre Chile y México, el diseño de estos programas y sus impactos varían significativamente dependiendo de si las necesidades de las madres se consideran junto con los objetivos educativos de la infancia, o por separado.

El acceso a los programas de AEPI se asocia positivamente con la participación de las mujeres en el mercado laboral y el bienestar infantil, por lo que una política que universalice dicho acceso es propensa a tener múltiples efectos sobre las oportunidades socioeconómicas de las mujeres y la reducción de la pobreza. Los servicios de cuidado infantil financiados o subsidiados con fondos públicos son clave para abordar las desigualdades de género, como la deserción escolar de las madres adolescentes, que tienen una posibilidad limitada de retomar la educación secundaria o superior; la proporción de mujeres en el empleo informal y en el empleo de tiempo parcial; brechas de género en los ingresos; la tasa de mujeres económicamente dependientes; el número de mujeres afiliadas a

la seguridad social, entre otras. Aunque estos fenómenos son multidimensionales y no tienen una causa única, la informalidad y precariedad de las opciones de cuidado infantil para las familias pobres o en situación de vulnerabilidad económica es una de sus principales causas. Así, la creación de servicios de cuidado infantil asequibles, seguros y confiables está directamente relacionada con una mayor posibilidad para las mujeres de insertarse en el mercado laboral, romper el círculo vicioso de la pobreza y la falta de oportunidades económicas (Blofield y Martínez Franzoni 2014; Batthyáni 2015; Madalozzo y Blofield 2017; Marzonetto 2019; Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy 2017).

En este aspecto específico del desarrollo de políticas familiares, los Estados latinoamericanos aún tienen un largo camino por recorrer. La mayor parte del gasto social en AEPI se concentra en programas focalizados para los sectores más pobres y, en general, los Estados invierten más en otros aspectos de la política familiar, como las transferencias monetarias, u otras prestaciones, como la asistencia alimentaria (Barbosa *et al.* 2023). No obstante, la cobertura del cuidado infantil se ha expandido significativamente en algunos países de la región en las últimas décadas, como en Costa Rica, Uruguay, Chile y Colombia. Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2021) analizan y comparan los casos de Uruguay y Costa Rica desde el punto de vista de las arquitecturas de políticas de AEPI, y cómo estas promueven un mayor universalismo o mantienen la segmentación. Los autores sostienen que, “cuanto más fragmentados estén los distintos componentes de la arquitectura [...], más segmentados serán probablemente los resultados de las políticas” (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2021, 426, traducción propia). En Perú, la AEPI se convirtió en una prioridad política recién en la década de 2010 (Guerrero y Demarini 2016). El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 fue elevado a rango de ley en 2015. Incluye, como primer objetivo estratégico, garantizar el desarrollo integral de la primera infancia. Desde la perspectiva no solo del desarrollo de la primera infancia, sino de la organización social del cuidado, los instrumentos de política en Perú son aún más recientes. La primera Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo 008-2019), aprobada en 2019, y su Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (Pemig) (Decreto Supremo 002-2020), aprobado en 2020, representan un avance considerable en la política pública peruana. El Pemig incluye la creación de un Sistema Nacional de Cuidados. El Gobierno presentó el proyecto de Ley 2735 en 2022 para crear dicho sistema. Sin embargo, a inicios de 2024 este proyecto de ley, así como otros tres sobre cuidados, fueron archivados en una comisión del Congreso.

Los programas peruanos de educación infantil se estructuran en función de los grupos de edad del sistema educativo. El primer nivel se denomina educación inicial e incluye dos categorías: educación inicial I (EI I), para niños de cero a dos años, y educación inicial II (EI II), para niños de tres a cinco años. Coexisten diferentes tipos de instituciones y servicios, lo que genera cierta confusión y duplicación. Dependiendo de la situación socioeconómica de la familia, esta puede acceder eventualmente a uno u otro tipo de servicios. Algunos son prestados por el Ministerio de Educación, bajo dos modalidades: escolarizados y no escolarizados. Otros son prestados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con muy poca cobertura. Finalmente, otro servicio es ofrecido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para la población en situación de pobreza o extrema pobreza, como explicaremos más adelante.

El sistema educativo nacional de Perú ha invertido muchos más esfuerzos y recursos en el desarrollo de la matrícula escolar para la IE II que para la IE I. Para el grupo etario de 0 a 2 años (IE I), el 2,2% de los niños estaban matriculados en 2010. En 2019, la cifra había aumentado ligeramente hasta el 7% (MIMP 2020, 33). En cambio, para el grupo etario de 3 a 5 años (EI II), en 2010, el 70,3% estaban matriculados, con 61% en áreas rurales y 74,3% en áreas urbanas (MIMP 2012, 101); en 2019, la cifra había aumentado a 84,3% a nivel nacional (MIMP 2020, 35). Si bien la brecha entre ambos grupos etarios es extremadamente alta, lo que es preocupante, también es importante destacar que los servicios del sistema

educativo nacional para estos grupos etarios funcionan solamente durante la mañana. Por lo tanto, para las madres y los padres que trabajan fuera de casa, constituye una solución limitada a su necesidad de encontrar una opción de cuidado infantil adecuada que coincida con su horario laboral. Recién en 2024, luego del periodo en el cual se realizó la investigación, el Ministerio de Educación implementó el programa EduCuna, dirigido a madres solteras de niños o niñas de 12 a 36 meses, en situación de pobreza y pobreza extrema. La primera etapa preveía la creación de 316 cunas y cunas-jardín, con capacidad de atención total de 8.260 niños. El servicio funciona 8 horas al día, dentro de las sedes de algunas instituciones educativas públicas (“Minedu inició implementación” 2024).

Otra opción es la que ofrece el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través de Cuna Más desde 2012, creado como uno de los programas sociales centrales para atender el desarrollo infantil temprano en los sectores más pobres de la población. Tiene dos componentes, ambos dirigidos a familias en situación de extrema pobreza o pobreza: el primero, que se implementa en zonas rurales, consiste en visitas domiciliarias periódicas por parte de promotoras de desarrollo infantil temprano, para acompañar a los padres y mejorar la salud infantil; el segundo componente, implementado en distritos urbanos pobres, consiste en ofrecer servicios de guardería en centros bajo un modelo de cogestión comunitaria. Su horario de atención es de ocho de la mañana a cuatro de la tarde¹. También proporciona alimentación a los niños beneficiarios.

Sin embargo, los servicios de cuidado diurno de Cuna Más son escasos. En 2013, el 10,5% de la población objetivo del programa era usuaria de las guarderías Cuna Más. En 2019, de una población objetivo de 969.600 niños entre 6 y 36 meses de edad que viven en zonas urbanas pobres o extremadamente pobres, solo el 11% estaban inscritos en guarderías Cuna Más. Durante los años que han transcurrido desde su creación, su cobertura se mantuvo prácticamente idéntica en su componente urbano de guarderías. En contraste, el otro componente del programa, ofrecido en áreas rurales, creció sostenidamente durante el mismo periodo, principalmente porque el costo presupuestario por niño equivalía a la mitad del costo del servicio de guardería urbana, con similar impacto en la mejora de los indicadores de desarrollo infantil (Midis 2021). Esta decisión política de invertir de manera prioritaria en el componente rural del programa muestra claramente que el único objetivo del Estado es mejorar los indicadores de desarrollo infantil temprano. La falta de inversión adicional en las guarderías del programa revela una ausencia de atención estatal a las necesidades de las madres trabajadoras quienes, la mayoría del tiempo, como veremos, no tienen otras opciones de servicios de cuidado infantil.

No hay que desconocer que existen guarderías privadas de diferentes calidades y costos, pero la mayoría de las familias de los barrios urbano-marginales no pueden pagarlas. Estas opciones privadas muchas veces son informales, es decir, están en casas particulares sin ningún tipo de regulación. Algunas ofrecen servicios formales, pero suelen ser demasiado caros para las familias que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad. Estudios recientes enfatizan la persistencia de la feminización de las prácticas de cuidado dirigidas a niños menores de tres años y la relegación del bienestar de las mujeres al último lugar de las preocupaciones familiares en casos de choques externos y situaciones de crisis (Rojas 2021).

Un aspecto fundamental de esta discusión es la persistencia de sólidas brechas entre hombres y mujeres en materia de ingresos y participación laboral. En Perú, no han disminuido significativamente en los últimos diez o quince años, e incluso han empeorado en

1 En la mayoría de las familias con bajos ingresos, se trabaja muchas horas al día, a menudo seis días a la semana. Así que, incluso con un servicio de guardería que ofrezca ocho horas de cuidado, es probable que las madres o padres necesiten la ayuda de un familiar si trabajan jornada completa.

algunos casos. Varios indicadores muestran que las mujeres y los hombres no tienen las mismas oportunidades económicas y laborales, a pesar de que la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado rápidamente en las últimas décadas.

La trayectoria laboral de las mujeres peruanas está determinada por una prevalencia relativamente alta de uniones tempranas o embarazo adolescente. Es frecuente que el primer hijo nazca cuando la madre tiene poco más de veinte años. Estas variables están asociadas a una mayor probabilidad de precariedad laboral (Alcázar *et al.* 2018). Rojas y Bravo (2019) encuentran el mismo fenómeno, y agregan que las uniones tempranas y los embarazos adolescentes se relacionan con una probabilidad más alta de ser víctimas de violencia de género.

En 2019, el 30% de las mujeres y el 12% de los hombres carecían de ingresos propios, con el 26% y el 12% en el área urbana, respectivamente (INEI 2021, 28). En 2021, como resultado de la pandemia por covid-19, estas cifras habían aumentado ligeramente al 32,5% de las mujeres y al 14,3% de los hombres a nivel nacional, con el 30% y el 15% en áreas urbanas, respectivamente (INEI 2023, 43). Las brechas de género también se encuentran en la participación en el mercado laboral, con una brecha del 19% en contra de las mujeres urbanas en 2009, del 17% en 2019 y del 18% en 2021 (INEI 2021 y 2023). Se observa una reducción muy modesta de la brecha de género en la participación urbana en el mercado laboral. En comparación, la brecha de género fue menor en las zonas rurales, pero aumentó ligeramente en el mismo periodo: 14% en 2009 y 15% en 2019 y 2021 (INEI 2021 y 2023). Al desagregar por grupos de edad, la brecha de género en la participación laboral es prácticamente la misma, alrededor del 20% en contra de las mujeres, excepto para el grupo de menor edad (14-24 años), donde es del 10%. Esta brecha se mantuvo prácticamente constante de 2011 a 2021 (INEI 2023, 111).

Como ya se ha mencionado, Perú tiene la menor brecha de género en la participación en el mercado laboral de América Latina. Sin embargo, la mitad de las mujeres peruanas (50%) trabajan a tiempo parcial (35% de los hombres lo hacen), en comparación con el 25% en Chile y el 28% en Colombia. Además, el trabajo informal es predominante, con un 75% de mujeres activas con empleo informal y un 67% de hombres activos (OCDE 2022, 21-22). Estas brechas de género también se traducen en una menor proporción de mujeres afiliadas a un plan de pensiones. En 2019, el 28,6% de las mujeres activas estaban afiliadas a un plan de pensiones, frente al 41,4% de los hombres activos. En conjunto, esto supone una cierta mejora respecto a la situación de 10 años atrás: el 20,4% de mujeres frente al 35,2% de hombres en 2009, pero la brecha de género no ha disminuido significativamente (INEI 2021, 96).

Las consecuencias de la pandemia por covid-19 sobre el empleo femenino han sido especialmente devastadoras en Perú, uno de los pocos países de América Latina donde la brecha de género en los ingresos laborales ha empeorado entre 2019 y 2021 (Acevedo *et al.* 2022). Los estudios reportan un mayor impacto negativo en las mujeres jefas de hogar con hijos pequeños: “el 57% de las mujeres jefas de hogar con niños pequeños perdieron su empleo (UNDP 2020), lo que representa la tasa más alta de América Latina y alrededor de un 20% por encima del promedio regional” (OCDE 2022, 103). Observando la evolución de las brechas de género en las tasas de empleo en nueve países latinoamericanos entre los primeros semestres de 2019 y 2021, Acevedo *et al.* afirman que, en Perú y en Ecuador, “la brecha cambió a favor de los hombres debido al shock inicial y se mantuvo en su mayoría constante a partir de entonces, con mayores pérdidas acumuladas para las mujeres” (2022, 11). En 2021, el 68% de las mujeres eran económicamente activas, el porcentaje más bajo desde 2005, excepto en 2020. En comparación, el 82% de los hombres eran económicamente activos en 2021, el porcentaje más bajo desde 2001, excepto en 2020 (OIT 2021).

Los servicios de cuidado diurno del programa social Cuna Más

Como se mencionó anteriormente, en Perú la principal opción de servicios públicos de guardería para niños menores de 3 años de familias urbanas pobres es ofrecida por el programa social Cuna Más. Por esta razón, este estudio ha prestado particular atención a su funcionamiento. Paradójicamente, el programa no tiene entre sus objetivos facilitar la inserción laboral de las mujeres. Todos sus propósitos están orientados al desarrollo de la primera infancia. Los criterios de focalización del programa para su componente de guarderías son los siguientes: familias que vivan en distritos donde al menos el 19% de la población sea pobre, preferentemente con al menos un centro urbano. El fin último del programa es mejorar el porcentaje de niños que, al final de la etapa preescolar (5 años), logran el nivel mínimo esperado a esta edad en comunicación verbal y pensamiento lógico. Para ello, Cuna Más se plantea específicamente mejorar el porcentaje de niños menores de 36 meses que alcanzan el nivel mínimo esperado para su edad en motricidad fina y gruesa, cognición, lenguaje y habilidades socioemocionales (MEF 2016).

Cuna Más se construyó sobre la base de un programa social anterior, Wawa Wasi (La Casa de los Bebés, en quechua), que sí tenía como uno de sus fundamentos declarados la necesidad de ofrecer una solución a las madres que trabajan o estudian. Wawa Wasi fue lanzado por el Gobierno peruano en 1993 para mejorar el desarrollo de la primera infancia de los niños pobres mediante la provisión de opciones de guarderías gestionadas por la comunidad. Debía incluir alimentación adecuada, higiene, controles sanitarios y atención a niños de entre 6 y 48 meses de edad. Un estudio sobre este programa publicado en 2009 afirmaba que “no se da suficiente prioridad al objetivo de Wawa Wasi de mejorar el desarrollo de los niños. Es necesario que los gestores de Wawa Wasi refuercen los componentes de aprendizaje temprano del programa” (Cueto *et. al* 2009, II).

Es por esto que, cuando se creó Cuna Más en 2012, la prioridad dada al desarrollo de la primera infancia superó cualquier otra consideración, como afirmó en entrevista la ministra de Inclusión y Desarrollo Social de la época, Carolina Trivelli (comunicación personal, Lima, 2023). A lo largo de los años, el aumento del número de beneficiarios se concentró predominantemente en el componente rural del programa, que consiste en visitas domiciliarias a las familias, mas no en servicios de guardería. En cambio, el número de niños beneficiarios de las guarderías Cuna Más se mantuvo más o menos idéntico a lo largo de los años. Según la directora ejecutiva del programa, Carmen Sevilla, la relación costo/beneficio en términos de mejora de los indicadores de desarrollo infantil temprano fue la variable clave que explica esta decisión de priorizar el componente rural del programa (comunicación personal, Lima, 2023).

El componente de servicios de guardería se basa en un marco de cogestión entre el Estado y las organizaciones voluntarias de la comunidad, que es definida como una organización de base reconocida por el Estado. Esta elige un comité de gestión que actúa como receptor de la formación y el presupuesto del programa Cuna Más, necesarios para el funcionamiento diario de las guarderías de su distrito. El comité de gestión se encarga de buscar los locales que se prestarán para la instalación de las guarderías y de conseguir al personal. El programa supervisa la formación del personal: principalmente puericultoras (madres cuidadoras, cocineras y personal de limpieza). Las cuidadoras trabajan ocho horas al día, cinco días a la semana y reciben una compensación económica que equivale aproximadamente a dos tercios del salario mínimo oficial. Esto se debe a que su trabajo es considerado por el programa como voluntario y no como un empleo (Carmen Sevilla, comunicación personal, Lima, 2023).

El diseño de la prestación de servicios tiene algunas ventajas, como garantizar la participación y el aporte de la comunidad. Pero también tiene varios inconvenientes. Aunque su examen detallado queda fuera del alcance de este artículo, a continuación se señalan

los principales problemas que se detectaron en los informes de evaluación consultados y durante la investigación sobre la prestación de servicios de guardería como herramienta para una mayor igualdad de género en las oportunidades económicas.

Guarderías, pero sin trabajadoras

Las personas encargadas de las tareas necesarias para el funcionamiento de cada centro de cuidado diurno son voluntarias. Ellas reciben un estipendio, mas no un salario. En Perú, las mujeres tienen una larga historia de voluntariado para contribuir a la ejecución de programas sociales. Por ejemplo, en la década de 1980, la Municipalidad Metropolitana de Lima puso en marcha un programa para los barrios marginados llamado Vaso de Leche, por el que las madres formaban grupos de base para recibir leche en polvo, prepararla y distribuirla diariamente a los niños de su barrio. El programa tuvo tanto éxito que se convirtió en un programa nacional y hoy en día continúa con el trabajo voluntario de las madres. Muchas iniciativas que giran en torno a la ayuda alimentaria y la nutrición surgieron de los esfuerzos de base de las mujeres organizadas, y con el tiempo se convirtieron en programas municipales o estatales (Blondet y Montero 1995; Anderson 2006). Este fenómeno es central en la historia de la inserción del sector popular en la esfera pública, con muchas lideresas que eventualmente se lanzaron en una carrera política basada en su experiencia (Rousseau 2009).

Cuna Más construyó su infraestructura de funcionamiento local haciendo eco de esta experiencia histórica. En términos más generales, el programa también es coherente con las orientaciones de política social del Estado peruano desde inicios de la década de 2010, sustentadas en lo que llama “la corresponsabilidad entre los beneficiarios y el Estado”:

Es una estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada, en la ejecución de los servicios del PNCM [Programa Nacional Cuna Más]. El propósito del modelo de cogestión comunal es promover el desarrollo de capacidades en los actores comunitarios y la participación empoderada de la población en la ejecución de los servicios del PNCM. (Midis 2023, 24)

La complejidad del servicio de guardería que presta el programa implica un incentivo monetario que se ofrece a las voluntarias. Este incentivo pretende garantizar que puedan dedicarse de tiempo completo a las tareas y, de hecho, para muchas representa un ingreso seguro en un mercado laboral por lo demás difícil y extremadamente precario. Aunque este incentivo debería facilitar la estabilidad del personal, uno de los problemas a los que se enfrenta el programa es su elevada rotación. El trabajo es muy exigente, sobre todo para las cuidadoras, y la compensación monetaria es baja considerando el número de horas semanales trabajadas. Carmen Sevilla explicó que muchas cuidadoras encuentran trabajo formal tras adquirir experiencia como voluntarias del programa: “Las habilidades que les enseñamos son valoradas por los empleadores” (comunicación personal, Lima, 2023).

Una de las consecuencias de la elevada tasa de rotación es que el Cuna Más necesita invertir en la formación de nuevas voluntarias con regularidad. La falta de estabilidad del personal también puede provocar la interrupción del servicio de guardería cuando no se encuentran reemplazos. Aunque no es necesario que las voluntarias tengan experiencia para acceder a un puesto en la guardería, aunque es preferible (no obligatorio) tener la secundaria terminada, el comité de gestión local necesita encontrar personas con las características personales y el interés adecuado, a menudo sin previo aviso o con muy poca antelación. Otra consecuencia que se observó es que la alta rotación afecta la confianza que tienen las madres en la calidad del cuidado que reciben sus hijos.

Guarderías: ¿qué ocurre cuando la comunidad tiene otras prioridades?

La estructura comunitaria y de cogestión de Cuna Más significa, entre otras cosas, que la comunidad es responsable de encontrar espacios para albergar los centros de cuidado diurno de su distrito. Los espacios se prestan al comité de gestión para el funcionamiento de la guardería. Este modelo tiene la ventaja de ahorrar al Estado una enorme cantidad de dinero y complicaciones relacionadas con la construcción o adquisición de infraestructuras físicas. Sin embargo, este arreglo no está exento de sus propias dificultades, ya que los edificios gratuitos son escasos y la comunidad suele tener otras prioridades que compiten con la de proporcionar guarderías a los niños de familias en situación de pobreza. Los edificios que se utilizan suelen pertenecer al municipio y pueden ser necesarios para el funcionamiento de diferentes servicios u oficinas.

La pandemia por covid-19 tuvo diversas consecuencias para los programas sociales. Una de ellas fue la interrupción temporal de la prestación de servicios. Desde marzo de 2020 hasta finales de 2022, las guarderías de Cuna Más permanecieron cerradas. Pero hasta el final de la investigación de campo, en abril de 2023, muchas de ellas aún no habían reabierto. La razón principal era la falta de disponibilidad de locales. Las infraestructuras físicas utilizadas antes del cierre de marzo de 2020 a menudo pasaron a ser utilizadas por diferentes actores para otros fines relacionados con la emergencia sanitaria. Los contratos de préstamo entre los propietarios de estos edificios y los comités de gestión comunitaria de Cuna Más se disolvieron. En algunos casos, fue imposible recuperar estos edificios para el programa. En otros, debían firmarse nuevos acuerdos y podían encontrarse con retrasos legales y burocráticos (Carmen Sevilla, comunicación personal, Lima, 2023).

En la siguiente sección se analizarán más específicamente los resultados de la investigación de campo, que se ha dividido en función de las principales dimensiones estudiadas.

Las madres y el cuidado de niños menores de tres años

Organización del cuidado

La escasez de servicios públicos de guardería significa que no es una opción real para la mayoría de las madres entrevistadas. La poca oferta se sumó al hecho de que, como se mencionó anteriormente, las guarderías Cuna Más cerraron en marzo de 2020 debido a la pandemia y solo a finales de 2022 comenzaron a reabrir gradualmente. En San Juan de Miraflores, por ejemplo, hasta el final del estudio (abril de 2023), ninguna guardería Cuna Más había reabierto. Y las guarderías privadas no suelen ser una opción para las madres entrevistadas, principalmente por falta de recursos suficientes, porque no son dignas de confianza o porque no existen en las zonas donde viven.

Por lo tanto, las estrategias de organización del cuidado se basan en recursos esencialmente familiares. La ocupación principal de la mayoría de las entrevistadas era encargarse de las tareas domésticas de su hogar. A veces, como en el caso de Liset, lo compaginaban con un trabajo independiente como la venta ambulante, o en casa en *telemarketing* o dentro de su pequeña tienda situada en su casa. De esta forma, su actividad laboral les permite tener una mayor flexibilidad horaria para no descuidar sus responsabilidades como madres y amas de casa.

En todos los casos, cuando hubo necesidad de que un adulto se ocupara exclusivamente de los hijos pequeños, siempre fue la madre quien lo hizo. Hay que señalar que las madres que son el único soporte económico del hogar tienen mucha más probabilidad de necesitar un apoyo de tiempo completo por parte de un familiar. Por ejemplo, Ana Lucía, de 43 años, ha creado un sistema de ayuda mutua con su hija mayor (de 27 años): “Hemos quedado en

ayudarnos así. Porque cuando ella trabaja también yo me quedo con mi nieto, yo lo recojo del colegio”. Así, Ana Lucía cuida a su hijo de tres años y también a su nieto de siete años en las mañanas y, por la tarde, su hija se encarga del cuidado de ambos niños, mientras Ana Lucía sale a vender ropa cerca del mercado. En casi todos los casos, el apoyo de la abuela, la tía, la hermana, la pareja, las hijas o los hijos mayores es esencial para que las madres puedan salir a trabajar. No obstante, tal apoyo no siempre está disponible, y la pareja rara vez comparte una parte importante de las tareas domésticas y de cuidado.

Los costos sociales asociados a la ausencia o escasez de servicios de guardería

Uno de los principales costos sociales de la ausencia de servicios de guardería es la interrupción de los estudios o del trabajo de las madres durante varios meses o varios años, generalmente justo después del nacimiento del primer hijo. Un tercio de las madres entrevistadas tuvo su primer hijo antes de los 21 años: 3 madres tuvieron su primer hijo cuando eran adolescentes; 10 madres, cuando tenían entre 18 y 20 años, y el resto, 24 madres, después de los 21 años. Según nuestro estudio, el acceso a los servicios de guardería está correlacionado con un mayor nivel educativo de las madres en promedio. En el grupo de madres entrevistadas que eran usuarias o exusuarias de servicios de guardería, había una mayor proporción de mujeres que habían completado sus estudios secundarios o empezado (a veces terminado) estudios superiores (70%), en comparación con el grupo de madres que nunca han utilizado servicios de guardería (56%).

Las prestaciones de maternidad y paternidad en Perú solo son obligatorias para las trabajadoras y los trabajadores del sector formal. Ninguna madre entrevistada tenía un trabajo formal en el momento de la entrevista. En los dos únicos casos de mujeres que sí lo tuvieron en algún momento de su trayectoria, se vieron obligadas a renunciar al trabajo cuando nació su hijo. Una de ellas era enfermera y dimitió con su primer recién nacido. La otra trabajaba en una empresa de limpieza y renunció cuando nació su segundo hijo porque era demasiado complicado llevar a dos niños con ella a su lugar de trabajo.

La mayoría de las entrevistadas que estaban en una relación indicaron que su pareja era la única o la principal persona encargada de proporcionar ingresos en el hogar. En una minoría de casos, la madre era la principal o única persona a cargo. En unos pocos casos, ambos miembros de la pareja debían cubrir los gastos del hogar. La dependencia económica de la mayoría de las madres está asociada a una gran precariedad económica, especialmente cuando se separan.

Otro costo social que se identificó fue la transferencia intergeneracional de las responsabilidades de cuidado de las madres a las abuelas o a sus hijas mayores, como vimos en el caso de Ana Lucía. Aunque no hemos identificado sistemáticamente si esta carga lleva a estos familiares a dejar de trabajar o estudiar, al menos en unos pocos casos nuestras entrevistadas mencionaron que esto ocurrió. Finalmente, algunas madres dijeron que a veces pagan a sus familiares para que cuiden de sus hijos, lo cual significa que, además de tener ocupaciones precarias y mal remuneradas generalmente, tienen un gasto extra para compensar a terceros por el tiempo de cuidado de sus menores.

¿Cuáles son las alternativas que las madres preferirían tener a su alcance?

La mayoría de las madres deseaban poder dedicar más tiempo a trabajar fuera de casa, pero sentían que no podían. Cuidar de su hijo y de su hogar se percibía como la prioridad, ya fuera como un deber o porque consideraban que era lo mejor para su hijo. Muchas

mencionaron que esto se veía reforzado por la insistencia del padre del niño en que se quedaran en casa. Dina, de 37 años, explica que dejó de trabajar para dedicarse al cuidado de su hija de dos años: “Te vas a trabajar, pero no trabajas tranquila porque piensas qué le puede pasar a tu bebé, qué riesgo está teniendo, si hay higiene, si no le están pegando [...]. Yo decidí quedarme”. A pesar de eso, ha estado interesada en acceder al servicio de Cuna Más, pero su pareja no: “Mi esposo no quiere. Él me dice, ‘tú dedícate a la bebé hasta que esté más grande’”.

La mayoría de las madres que nunca han utilizado servicios de guardería desconfían de esta opción. Además, incluso algunas de las madres que eran usuarias de servicios de guardería en el momento de la entrevista manifestaron que desconfiaron al principio, y sus parejas desconfiaron o se resistieron a la idea durante un tiempo. La desconfianza se debe a malas experiencias personales en su propia infancia o también de familiares: abusos sexuales, otras formas de violencia, malos tratos. Por ejemplo, Fátima, de 42 años y con un hijo de 3 años, contaba que un día, pasando por una guardería, su esposo escuchó llantos y gritos. Más adelante ella vio cómo le pegaban a un niño. A partir de ese momento no han querido dejar a su hijo en guardería. Muchas indicaron también que sus temores se generaban por noticias o rumores.

Dentro del grupo de las no usuarias, algunas indicaron que considerarían la posibilidad de llevar a su hijo a un servicio de guardería solo si no tuvieran otra opción. El resto señaló que tendrían que conocer a la cuidadora para poder confiar en ella. También requerirían que el servicio de guardería estuviera relativamente cerca de casa para considerarlo una opción válida; la razón principal es que no pueden permitirse pagar el transporte, por lo que precisan que el servicio esté lo suficientemente cerca como para ir andando. La mayoría mencionó la necesidad de opciones de cuidado de niños, pero no creía que existieran. En contraste, muchas madres tenían una percepción positiva de las opciones preescolares ofrecidas por el sistema de educación nacional para niños de tres a cinco años, debido al contenido pedagógico y al hecho de que el personal es profesional formado. A esto solían añadir que, a esa edad, los niños ya hablan y podrían denunciar más fácilmente si fueran maltratados.

Sin embargo, hubo varias madres usuarias o exusuarias de Cuna Más que se mostraron satisfechas con el servicio. La calidad de la comida y ver a su hijo contento de ir a la guardería fueron las principales causas de satisfacción. También valoraron que su hijo aprendiera una serie de habilidades básicas. Mérida, de veintiséis años y con una hija de dos años, decía: “Mi bebita entra muy bien, normal, sale contenta, eso es lo que me tranquiliza, porque, si le hicieran algo, Aitana no querría ir, como todo niño, ¿no?”.

Cuidar de los hijos de los demás... y de los propios

Muchas cuidadoras de Cuna Más son al mismo tiempo usuarias del servicio. De hecho, es una de las razones que explican por qué aceptan esta responsabilidad. De este modo, pueden permanecer con sus hijos y obtener un ingreso. Al mismo tiempo, cuando entrevistamos a las cuidadoras de Cuna Más, muchas expresaron sentimientos ambivalentes sobre el hecho de que, para el programa, son voluntarias. Consideran que las largas horas de trabajo y el alto nivel de responsabilidades merecen una remuneración mayor que el estipendio que reciben. También creen que la alta rotación del personal desincentiva a los padres a utilizar los servicios de la guardería. Perciben que el tiempo que llevan como voluntarias es uno de los principales criterios que determinan si los padres confían en ellas o no.

El estipendio monetario y la capacidad de permanecer cerca de sus hijos no son los únicos factores que explican la disposición de las cuidadoras a ofrecerse como voluntarias. Algunas expresaron gran satisfacción por el hecho de que las madres suelen apreciar el

cuidado que brindan a sus hijos y también porque el programa contribuye a los esfuerzos para erradicar la anemia en su comunidad (cuidadoras del Programa Nacional Cuna Más, comunicación personal, Lima, 2023).

Las cuidadoras que entrevistamos también fueron enfáticas en que las propias madres valoran la oportunidad de trabajar fuera de casa y con mayor facilidad debido a que sus pequeños van a la guardería. Esta apreciación más clara por parte de las cuidadoras, en contraste con la de las propias madres usuarias, posiblemente se explica por el estigma que cargan las madres cuando dejan a sus hijos pequeños bajo el cuidado de una guardería. Las cuidadoras también lamentaron que los centros Cuna Más fueran tan escasos, pero a la vez no creían que hubiera mucha demanda desatendida en su comunidad. Esta paradoja parece indicar que las madres en general no consideran que los servicios de guardería sean la mejor opción para su familia, incluso cuando los utilizan y están satisfechas con ellos. La fuerte interiorización del deber de las mujeres de ser las principales cuidadoras de sus hijos, así como los temores que expresaron por la falta de confianza al ponerlos en manos de extraños, son barreras importantes a la expansión de la demanda.

Conclusión

En los barrios urbano-marginales, las madres de niños de 0 a 36 meses tienen muy pocas opciones fuera de su círculo familiar cuando se trata del cuidado de sus hijos. Cuna Más, el principal programa social que ofrece servicios de guardería a las familias de los barrios urbanos pobres, ha permanecido marginal a lo largo de los años, mientras el Estado decidió invertir en educación y atención a la primera infancia en otras dimensiones. El Estado dio una clara prioridad a las zonas rurales, donde el programa no ofrece servicios de guardería, y a la educación preescolar obligatoria para niños de 3 a 5 años. Los resultados de nuestra investigación cualitativa en algunos barrios marginales de Lima muestran que, en general, Cuna Más es valorado por sus usuarias. Sin embargo, la mayoría de las madres entrevistadas consideran los servicios de guardería como una opción de último recurso. Al mismo tiempo, muchas de las madres entrevistadas que nunca han recurrido a los servicios de guardería tienen una percepción negativa de esta opción, aunque reconozcan que la necesitan. La falta de confianza basada en experiencias personales traumáticas, o la creencia de que el abuso y el maltrato están muy extendidos en la sociedad peruana, se suman a la opinión de sentido común de que el mejor cuidado que puede recibir un niño es el de su madre. Desde ese punto de vista, construir confianza, y con ello aumentar la demanda de servicios de cuidado infantil, es un reto multidimensional que el Estado debería abordar en primer lugar estableciéndolo como un objetivo de política pública.

Las brechas de género en el mercado laboral se han mantenido relativamente estables en los últimos diez años en Perú. Mientras la pandemia ha empeorado la situación y ha hecho retroceder al país en sus esfuerzos por reducir la pobreza, la desproporcionada carga de responsabilidades sociales de cuidado que pesa sobre los hombros de las mujeres tiene consecuencias dramáticas para los sectores más pobres de la sociedad. Si bien, en términos comparativos, Perú es uno de los países que más ha avanzado en políticas familiares al establecer la educación inicial como obligatoria para niños de tres a cinco años, es importante considerar el impacto que tienen los primeros años del niño o la niña en las oportunidades de la madre para completar sus estudios o mantener su posición en el mercado laboral. Este impacto es aún mayor cuando, como es frecuente, las mujeres tienen dos o tres hijos y, por tanto, deben hacer frente a los costes acumulados de diferentes interrupciones prolongadas.

Los retos de abordar el acceso de las mujeres urbanas pobres al empleo y a las actividades generadoras de ingresos incluyen no solo ampliar significativamente la cobertura del componente de servicios de guardería de Cuna Más, sino también modificar parte de su

diseño. Nuestro análisis revela que este es deficiente desde el punto de vista de garantizar servicios continuos y fiables a las familias. Depender de personal voluntario y de edificios de terceros puede ser una opción acertada para reducir el gasto público, pero contribuye a debilitar la fiabilidad de la prestación del servicio, así como su atractivo para las familias. Además, reproduce la arraigada idea de que el trabajo de cuidados no es un trabajo como tal, que tiene valor social y económico. En ese sentido, EduCuna promete ser una alternativa que responde a algunos de los problemas que identificamos en este estudio, dado que es un servicio provisto por profesionales de la educación inicial, en locales de instituciones educativas estatales. Recién en 2024 el Ministerio de Educación empezó a implementar este nuevo servicio educativo para los niños y niñas de 12 a 36 meses de madres solteras en situación de pobreza o pobreza extrema. Se necesita investigar la forma como esta nueva oferta es recibida por las madres y las familias en general.

Este artículo contribuye a la investigación actual sobre las políticas de AEPI en América Latina prestando atención a algunos de los aspectos más cruciales para el éxito de las políticas en ese ámbito: la confianza y la fiabilidad. El contexto de precariedad, inseguridad y violencia que impera en las barriadas urbanas, junto con el alto grado de informalidad laboral, no puede escapar a las consideraciones de los responsables políticos y debe integrarse en el debate sobre la viabilidad de los diferentes modelos para alcanzar la equidad de género y la prestación universal de servicios. Nuestro estudio señala que las madres usan su propia red familiar antes de acudir a servicios de guardería, lo cual tiene repercusiones sobre el uso del tiempo y de los recursos de varias personas más allá de la madre. Esta situación complica la búsqueda de mejores oportunidades laborales para todas. La política pública necesita seguir ampliando la oferta de servicios de cuidado diurno de calidad, con horarios acordes a las necesidades de las familias, y dirigidos con prioridad a las madres en situación de pobreza o extrema pobreza.

Referencias

1. Acevedo, Ivonne, Francesca Castellani, Giulia Lotti y Miguel Székely. 2022. *Brechas de género en el mercado laboral en tiempos de covid-19 en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004580>
2. Aguirre Cuns, Rosario. 2014. "La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género?". *Revista Estudios Feministas* 22 (3): 795-813. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000300005>
3. Alcázar, Lorena, María Balarín, Cristina Glave y María Fernanda Rodríguez. 2018. *Más allá de los ninis: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).
4. Anderson, Jeanine. 2006. "Mujeres en la política: más allá de los programas alimentarios". *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad*: 12-16. <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/e3d7455f-71fd-4123-85f2-6962690bbf36/content>
5. Banco Mundial. 2023. "Población activa, mujeres (% de la población activa total) – Latin American and Caribbean". <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?end=2023&locations=ZJ&start=1990>
6. Barbosa, Pedro, Ligia Fabris, Lorena Abbas, Gabriela Caruso, Víctor Giusti y Beatriz Coimbra. 2023. "Moving Away from Familism by Default?: The Trends of Family Policies in Latin America". *Third World Quarterly* 44 (8): 1865-1883. <https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2211931>
7. Batthyáni, Karina. 2015. *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
8. Blofield, Merike y Juliana Martínez Franzoni. 2014. "Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22 (1): 38-59. <https://doi.org/10.1093/sp/jxu015>
9. Blondet, Cecilia y Carmen Montero. 1995. *Hoy: menú popular. Comedores en Lima*. Lima: IEP.
10. Cueto, Santiago, Gabriela Guerrero, Juan León, Álvaro Zevallos y Claudia Sugimaru. 2009. *Promoting Early Childhood Development through a Public Programme: Wawa Wasi in Peru*. Oxford: University of Oxford Young Lives Project.
11. Decreto Supremo 002 de 2020. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/455336-002-2020-mimp>
12. Decreto Supremo 008 de 2019. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/271118-008-2019-mimp>

13. Filgueira, Fernando y Juliana Martínez Franzoni. 2019. "Growth to Limits of Female Labor Participation in Latin America's Unequal Care Regime". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 26 (2): 245-275. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz015>
14. Guerrero, Gabriela y Flavia Demarini. 2016. "Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes". En *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*, 163-206. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). <https://www.grade.org.pe/publicaciones/investigacion-para-el-desarrollo-en-el-peru-once-balances/>
15. INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2017. *Censo de población y vivienda*. Lima: INEI. <https://censo2017.inei.gob.pe/>
16. INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2021. *Brechas de género 2021: avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/2947246-peru-brechas-de-genero-2021-avances-hacia-la-igualdad-de-mujeres-y-hombres>
17. INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2023. *Brechas de género 2023: avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/5181683-peru-brechas-de-genero-2023-avances-hacia-la-igualdad-de-mujeres-y-hombres>
18. Lopreite, Débora y Laura Macdonald. 2013. "Gender and Latin American Welfare Regimes: Early Childhood Education and Care Policies in Argentina and Mexico". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 21 (1): 80-102. <https://doi.org/10.1093/sp/jxt014>
19. Madalozzo, Regina y Merike Blofield. 2017. "Como famílias de baixa renda em São Paulo conciliam trabalho e família?". *Revista Estudos Feministas* 25 (1): 215-240. <https://doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n1p215>
20. Mahon, Rianne. 2010. "After Neo-Liberalism?: The OECD, the World Bank and the Child". *Global Social Policy* 10 (2): 172-192. <https://doi.org/10.1177/1468018110366615>
21. Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea. 2019. "Overcoming Segmentation in Social Policy?: Comparing New Early Education and Childcare Efforts in Costa Rica and Uruguay". *Bulletin of Latin American Research* 38 (4): 423-437. <https://doi.org/10.1111/blar.12850>
22. Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea. 2021. "Are Welfare Regimes a Useful Category?: The Cross-Sectoral Variation in Social Policy in Latin America at the End of the Commodity Boom". *Development Studies Research* 8 (1): 294-308. <https://doi.org/10.1080/21665095.2021.1978301>
23. Marzonetto, Gabriela Lucía. 2019. "La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)". Disertación doctoral, Universidad Nacional de San Martín.
24. Mateo Díaz, Mercedes y Lourdes Rodríguez-Chamussy. 2017. *Educación que rinde: mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID. <https://publications.iadb.org/es/educacion-que-rinde-mujeres-trabajo-y-cuidado-infantil-en-america-latina-y-el-caribe-resumen>
25. MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2016. *Evaluación de diseño y ejecución presupuestal Programa Nacional Cuna Más*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2016_cuna_mas.pdf
26. Midis (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). 2021. *Necesidades y posibles soluciones de innovación en el Programa Nacional Cuna Más*. Lima: Midis. <https://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/2021-Informe-final-PNCM-Innovacion-1.pdf>
27. Midis (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). 2023. *Directiva modelo de cogestión comunal para la implementación y funcionamiento de los servicios del Programa Nacional Cuna Más*. Lima: Midis. <https://www.gob.pe/institucion/cunamas/normas-legales/3930532-0220-2023-midis-pncm>
28. MIMP (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). 2012. *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima: MIMP. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/5454087-documento-del-plan-nacional-de-accion-por-la-infancia-y-la-adolescencia-pnaia-2012-2021>
29. MIMP (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). 2020. *Noveno informe anual de avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima: MIMP. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/2050061-noveno-informe-anual-de-avances-del-plan-nacional-de-accion-por-la-infancia-y-adolescencia-2012-2021-ano-2020-pnaia>
30. "Minedu inició implementación de 316 educunas en las 26 regiones del país". 2024. Ministerio de Educación, 5 de febrero. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/902073-minedu-inicio-implementacion-de-316-educunas-en-las-26-regiones-del-pais>
31. Molyneux, Maxine. 2002. "Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America". *Development and Change* 33 (2): 167-188. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00246>
32. Ocampo, José Antonio y Natalie Gómez-Arteaga. 2018. "Social Protection Systems in Latin America: Toward Universalism and Redistribution". En *The Welfare State Revisited*, editado por José Antonio Ocampo y Joseph Eugene Stiglitz, 230-257. Nueva York: Columbia University Press.
33. OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2022. *Igualdad de género en el Perú: hacia una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado*. París: OCDE. https://www.oecd.org/es/publications/2022/06/gender-equality-in-peru_81043c5c.html

34. OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021. *Indicadores del mercado laboral*. <https://ilostat.ilo.org/es/methods/concepts-and-definitions/description-sustainable-development-labour-market-indicators/>
35. Pribble, Jennifer. 2010. "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America". *Studies in Comparative International Development* 46 (2): 191-216. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6>
36. Rojas, Vanessa. 2021. *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). <https://www.grade.org.pe/publicaciones/estrategias-de-cuidado-infantil-en-familias-vulnerables-peruanas-evidencia-del-estudio-cualitativo-longitudinal-ninos-del-milenio/>
37. Rojas, Vanessa y Francis Bravo. 2019. *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). <https://www.grade.org.pe/publicaciones/experiencias-de-convivencia-matrimonio-y-maternidadpaternidad-en-adolescentes-y-jovenes-peruanos/>
38. Rousseau, Stéphanie. 2009. *Women's Citizenship in Peru: The Paradoxes of Neopopulism in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
39. Staab, Silke. 2010. "Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?". *Journal of Social Policy* 39 (4): 607-626. <https://doi.org/10.1017/S0047279410000243>
40. Staab, Silke y Roberto Gerhard. 2011. "Putting Two and Two Together? Early Childhood Education, Mothers' Employment and Care Service Expansion in Chile and Mexico". *Development & Change* 42 (4): 1079-1107. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01720.x>
41. Zibecchi, Carla. 2014. "Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza: el caso de los programas de transferencias condicionados en Argentina". *Revista Estudios Feministas* 22 (1): 91-113. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2014000100006>

Stéphanie Rousseau

Ph. D. en Ciencia Política por McGill University (Canadá). Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabaja sobre temas de género, etnicidad, ciudadanía y movimientos sociales. Publicaciones recientes: "Populismo y política antigénero en Perú: de la sociedad civil al escenario electoral", *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 113: 1-18, 2022, <https://doi.org/10.32992/erlacs.10841>; y "Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022)" (en coautoría), *Política y Gobierno* 29 (2): 1-28, 2022, <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1627>. <https://orcid.org/0000-0002-1937-5342> | srousseau@pucp.pe

Robin Cavagnoud

Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas por el Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (Iheal), Université Sorbonne Nouvelle (Francia). Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus investigaciones se enfocan en las transformaciones demográfico-familiares en América Latina. Publicaciones recientes: "Different Trajectories from a Common Crisis: Survival Migrations and Resilience of Venezuelan Adolescents to Peru", *Childhood* 31 (1): 67-85, 2024, <https://doi.org/10.1177/09075682231212036>; y "Reconciling Emotional Caregiving and Self-Fulfilment: Peruvian Migrants in Switzerland Supporting Parents in Peru" (en coautoría), *Global Networks* 24: e12437, <https://doi.org/10.1111/glob.12437>. <https://orcid.org/0000-0002-0584-8620> | rcavagnoud@pucp.pe

Nicola Espinosa Anaya

Licenciada en Antropología y Magister en Antropología Visual por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Publicaciones recientes: *En sus propias palabras: las experiencias sociolaborales de trabajadoras del hogar y del cuidado de Bolivia, Perú y Uruguay* (Lima: Universidad del Pacífico, 2023), <http://doi.org/10.21678/978-9972-57-513-6>. <https://orcid.org/0009-0006-2003-3290> | nicola.espinosa@pucp.edu.pe





Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81582158005>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Stéphanie Rousseau, Robin Cavagnoud,
Nícola Espinosa Anaya

**Cuidado infantil, género y política pública en los barrios
marginales de Lima, Perú***

**Childcare, Gender, and Public Policy in Lima's
Marginalized Neighborhoods (Peru)**

**Cuidado infantil, gênero e políticas públicas nos bairros
marginais de Lima, Peru**

Revista de Estudios Sociales

núm. 92, p. 77 - 92, 2025

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes,

ISSN: 0123-885X

ISSN-E: 1900-5180

DOI: <https://doi.org/10.7440/res92.2025.05>