

Más allá de la cobertura formal

El verdadero alcance de las políticas familiares en América Latina

Verónica Amarante (CAF), Cecilia Rossel (Universidad Católica del Uruguay) & Federico Scalese (Luxembourg Institute fo Socio-Economic Studies)

Pontificia Universidad Javeriana
Julio 2025

Motivación & Preguntas de investigación

- Las políticas familiares son cruciales para mejorar el bienestar, reducir las desigualdades y apoyar a las familias trabajadoras
- Los avances recientes en políticas familiares en América Latina son relevantes, pero los resultados son mixtos
- Parte de la explicación se relaciona con el hecho de que los marcos legales formales a menudo sobrestiman el alcance real de las políticas, especialmente en América Latina donde los desafíos de implementación están generalizados
- Dos preguntas principales:
 - 1. ¿Cuál es el alcance real de las políticas familiares en América Latina?
 - 2. ¿Cómo varían las brechas entre la cobertura formal y efectiva según los países y tipos de políticas?

Políticas familiares en América Latina (1)

Licencias de maternidad y paternidad: avances formales significativos

- Todos los países de AL tienen mecanismos implementados (OIT/PNUD, 2009; IPC-IG & UNICEF, 2020)
- Mayoría ofrece 100% reemplazo salarial (excepto Bolivia 90%, Guyana 70%)
- Solo 4 países cumplían recomendaciones OIT en 2002, varios aún bajo mínimo de 14 semanas
- Reformas destacadas:
 - Chile (2011): +12 semanas tiempo completo (18 semanas medio tiempo), transferibles al padre (Dussillant & Gonzalez, 2011; Staab, 2013)
 - Uruguay: Extensión a 14 semanas + esquema medio tiempo hasta 6 meses (Batthyány et al., 2015)
- Licencias paternidad: Mayoría adoptó durante 2000s (Hawley & Carnes, 2021)
- Limitación estructural: Diseño exclusivo para sector formal (Filgueira & Rossel, 2017; Galván et al., 2021)

Políticas familiares en América Latina (2)

Servicios de cuidado infantil: expansión con desafíos de calidad

- Matrícula bruta ECEC: 37% (2006) → 47% (2020) (UNESCO et al., 2022)
 - Chile: Expansión JUNJI + Programa Chile Crece Contigo para 0-3 años (Staab, 2013)
 - México: Ampliación servicios IMSS (Staab & Gerhard, 2010)
 - Uruguay: Expansión Plan Caif (Amarante et al., 2018)
- Impactos positivos documentados:
 - Empleo materno: Ángeles et al. (2014), Berlinski & Galiani (2007), Padilla-Romo & Cabrera-Hernández (2019)
 - Desarrollo infantil: Attanasio et al. (2013), Berlinski et al. (2007, 2011), Evans et al. (2024)
- Pero efectos mixtos por calidad:
 - Sin efectos o mixtos: Araya et al. (2011), Rosero & Oosterbeek (2011), Schady (2006)
 - Calidad incipiente: Estructural (infraestructura, educadores) + procesos (currículum, interacciones) (Berlinski & Schady, 2015)
 - Desafío persistente: López Boo et al. (2018), López Boo & Ferro (2019), Vegas & Santibáñez (2010)

Políticas familiares en América Latina (3)

Transferencias monetarias condicionadas: expansión masiva y resultados mixtos

- Matrícula bruta ECEC: 37% (2006) → 47% (2020) (UNESCO et al., 2022)
 - Chile: Expansión JUNJI + Programa Chile Crece Contigo para 0-3 años (Staab, 2013)
 - México: Ampliación servicios IMSS (Staab & Gerhard, 2010)
 - Uruguay: Expansión Plan Caif (Amarante et al., 2018)
- Impactos positivos documentados:
 - Empleo materno: Ángeles et al. (2014), Berlinski & Galiani (2007), Padilla-Romo & Cabrera-Hernández (2019)
 - Desarrollo infantil: Attanasio et al. (2013), Berlinski et al. (2007, 2011), Evans et al. (2024)
- Pero efectos mixtos por calidad:
 - Sin efectos o mixtos: Araya et al. (2011), Rosero & Oosterbeek (2011), Schady (2006)
 - Calidad incipiente: Estructural (infraestructura, educadores) + procesos (currículum, interacciones) (Berlinski & Schady, 2015)
 - Desafío persistente: López Boo et al. (2018), López Boo & Ferro (2019), Vegas & Santibáñez (2010)

Políticas familiares en América Latina (4)

Síntesis: brechas entre cobertura formal e implementación efectiva

- Avances significativos en diseño y expansión de políticas familiares, pero brechas entre cobertura formal e implementación efectiva
- Tres brechas sistemáticas identificadas:
 - Licencias de maternidad: Políticas aparentemente generosas vs. impacto limitado. Disposiciones legales generosas en términos formales pero restringidas cuando grandes segmentos laborales operan en sectores informales sin acceso a estos beneficios
 - Servicios de cuidado infantil: tasas de cobertura satisfactorias en varios países pero estándares de calidad inadecuados por gasto limitado
 - Transferencias monetarias: programas muestran amplia cobertura poblacional pero montos de transferencia insuficientes para cubrir necesidades básicas, limitando su impacto en bienestar familiar
- Objetivo de este trabajo: avanzar en el desarrollo de medidas para evaluar sistemáticamente estas brechas

Metodología (1)

- 17 países latinoamericanos, 2002 y 2022
- 3 dominios de política: licencias de maternidad, servicios de cuidado infantil, transferencias monetarias
- Comparación sistemática: indicadores "statutory" (en papel, formales) vs. "adjusted" (ajustados por limitaciones de implementación)
- Medición de brechas:
 - Indicadores formales: Provisiones formales/legales
 - Indicadores ajustados: Incorporan restricciones de implementación
 - Normalización Min-Max: Valores entre 0 y 1 para comparabilidad
 - **Índice compuesto:** Promedio simple de las tres dimensiones

Metodología (2)

Licencias por maternidad

- **Indicador "en papel"**: Días de licencia pagada normalizados (provisiones legales)
- **Indicador Ajustado**: $\text{Días normalizados} \times \text{Tasa de empleo formal femenino}$. Captura la duración de licencias legales ajustada por comparación y limitada por la tasa de empleo formal de las mujeres
- Fuente: licencias del World Bank, Formalidad de Cepalstat e ILO.

Metodología (3)

Servicios de cuidado infantil

- **Indicador "en papel":** Tasa de matrícula pre-primaria (cobertura reportada)
- **Indicador Ajustado:** Tasa de matrícula pre-primaria $\times$ Gasto gubernamental normalizado en educación pre-primaria por niño (proxy de calidad)
- Fuente: UIS Statistics (Unesco), WorldBank

Metodología (4)

Transferencias monetarias condicionadas

- **Indicador "en papel":** Ratio cobertura-pobreza normalizado (alcance formal del programa)
- **Indicador Ajustado:** Ratio normalizado $\times$ (Monto transferencia $\div$ Línea de pobreza). Evalúa si las transferencias monetarias son suficientes para satisfacer las necesidades esenciales de las familias
- Fuente: ECLAC y Cepalstat

Indicadores compuestos: 'en papel' y ajustado. En ambos casos, el índice se calcula como el promedio simple de los tres indicadores, normalizado en una escala de 0 a 1.

Metodología (5)

Limitaciones metodológicas

- Simplificación de políticas complejas:
 - Uso de indicadores únicos para cada dimensión puede sobresimplificar la naturaleza compleja de estas políticas
 - Las decisiones metodológicas en cada paso son debatibles
- Ponderación e importancia relativa:
 - Ponderación igual en el indicador compuesto asume importancia equivalente de las tres dimensiones
 - Puede no reflejar el verdadero impacto relativo o importancia de cada política familiar en diferentes contextos nacionales
- Normalización y comparabilidad: Normalización Min-Max, aunque útil para comparabilidad, puede ocultar diferencias absolutas entre países
- Limitaciones de enfoque cuantitativo: la naturaleza cuantitativa de los indicadores puede no capturar aspectos cualitativos relevantes: actitudes culturales hacia políticas familiares, eficiencia administrativa en entrega de servicios
- Contribución: marco estandarizado para comparar políticas familiares entre países, permitiendo una visión integral de los panoramas de políticas en la región.

Resultados: Licencia por Maternidad (1)

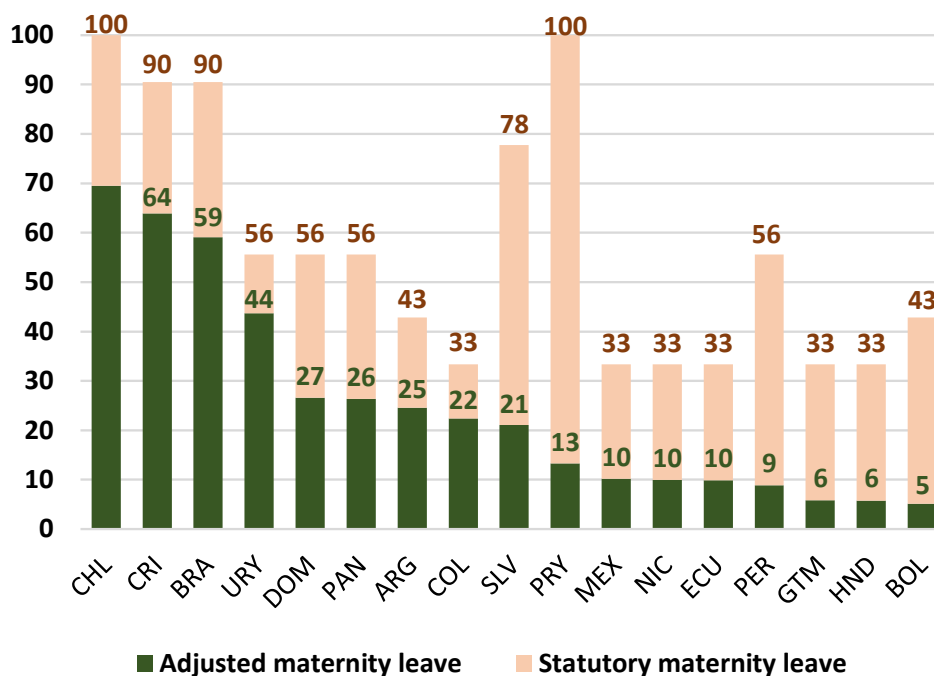
Duración de la licencia por maternidad. 2022

	2002	2022	% Change
Argentina	90	90	0%
Bolivia	90	90	0%
Brazil	120	120	0%
Chile	126	126	0%
Colombia	84	84	0%
Costa Rica	120	120	0%
Dominican Republic	84	98	17%
Ecuador	84	84	0%
El Salvador	84	112	33%
Guatemala	84	84	0%
Honduras	70	84	20%
Mexico	84	84	0%
Nicaragua	84	84	0%
Panama	98	98	0%
Paraguay	63	126	100%
Peru	90	98	9%
Uruguay	84	98	17%

Fuente: World Bank, Women, Business and the Law Data

Resultados: Licencia por Maternidad (2)

Licencia por maternidad. Comparación entre el indicador en papel y el ajustado. 2022



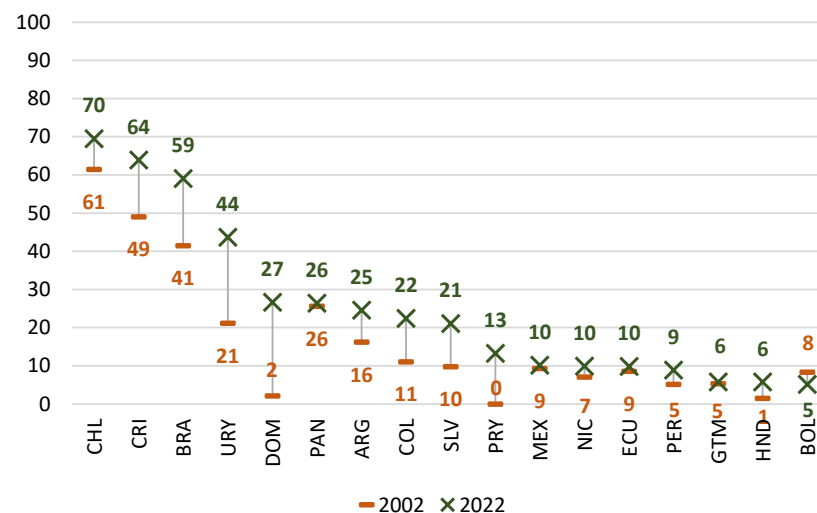
Fuente: elaboración propia

Resultados: Licencia por Maternidad (3)

Indicador en papel. 2002 y 2022



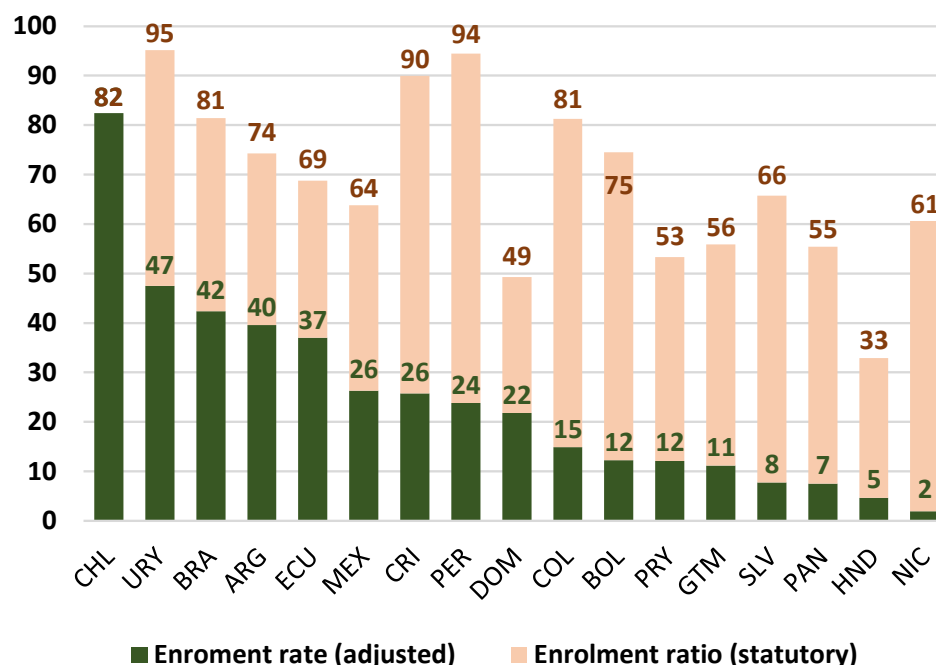
Indicador ajustado. 2002 y 2022



Fuente: elaboración propia

Resultados: servicios de cuidado infantil (1)

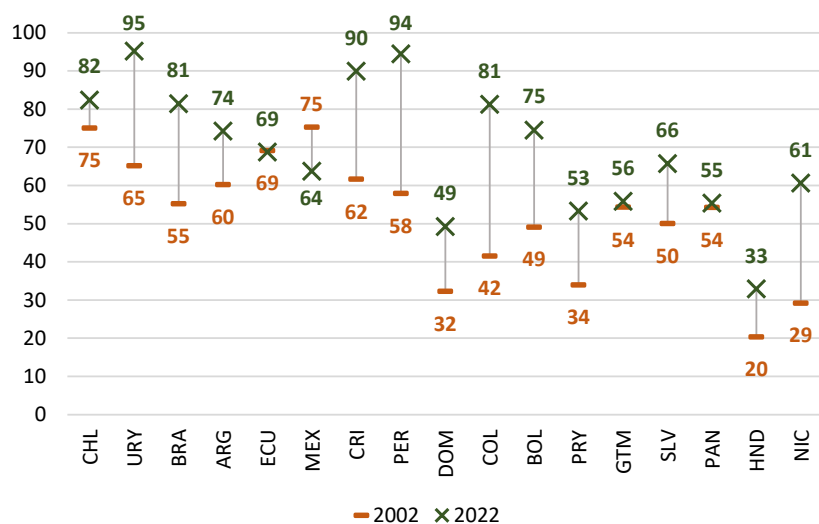
Servicios de cuidado infantil. Comparación entre el indicador en papel y el ajustado. 2022



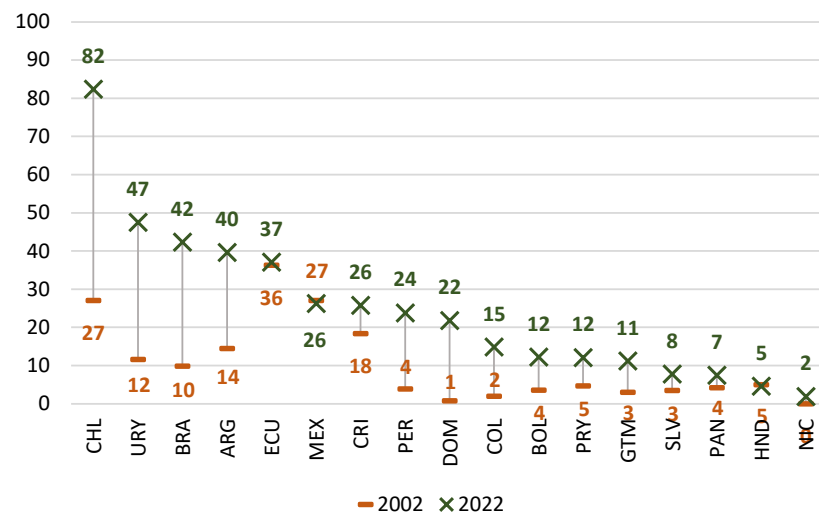
Fuente: elaboración propia

Resultados: servicios de cuidado infantil (1)

Indicador en papel. 2002 y 2022



Indicador ajustado. 2002 y 2022



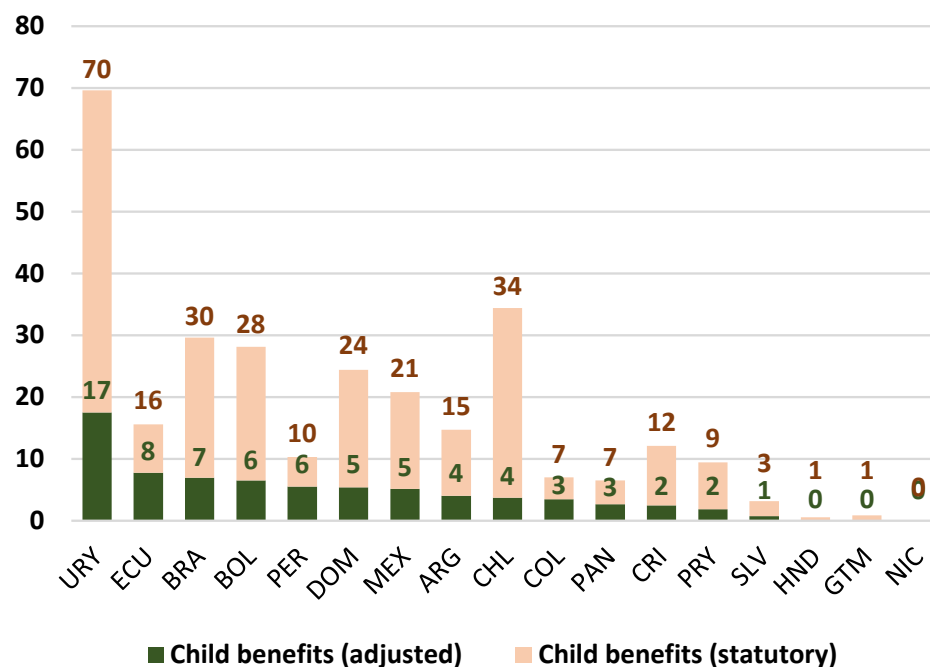
Fuente: elaboración propia

Resultados: Transferencias monetarias condicionadas (1)

	Program (year)	Annual investment per person (2015) (*)
Argentina	Asignación Universal por Hijo (2009)	371
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006)	14
Brazil	Bolsa Alimentação (2001-2003) Bolsa Familia (2003)	146
Chile	Chile Solidario (2002-2017) Chile Seguridades y Oportunidades (2012)	250
Colombia	Familias en Acción (2001)	69
Costa Rica	Avancemos (2006)	178
Dominican Rep.	Solidaridad (2005-2012) / Supérate (2012)	88
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	309
El Salvador	Comunidades Solidarias (2005-2016)	144
Guatemala	Bono Social (2012)	19
Honduras	Programa de Asignación Familiar (1990-2009) Bono Vida Mejor (2010)	26
Mexico	Oportunidades (1997-2014) / Prospera (2014-2019) Becas Bienestar Benito Juárez (2019)	163
Nicaragua	Red. De protección social (2000-2006)	--
Panama	Red de Oportunidades (2006)	113
Paraguay	Tekoporã (2005)	82
Peru	Juntos (2005)	88
Uruguay	Asignación Familiar del Plan del Equidad (2008)	247

Resultados: Transferencias monetarias condicionadas (2)

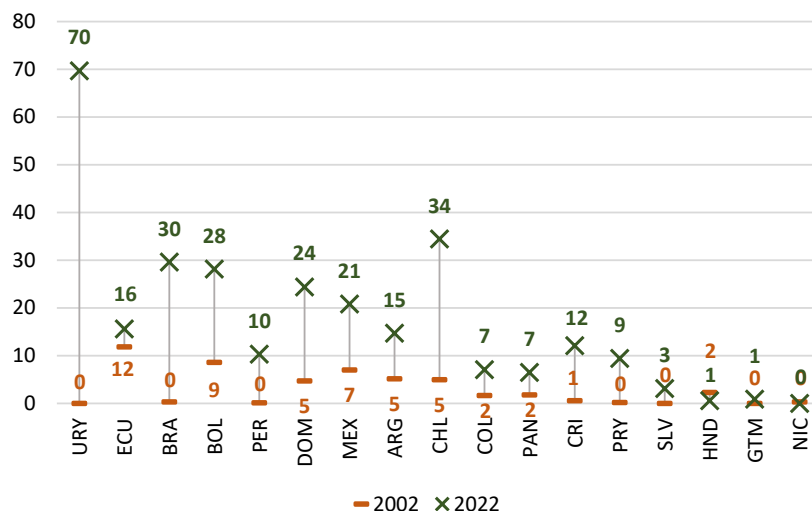
Transferencias monetarias condicionadas. Comparación entre el indicador en papel y el ajustado. 2022



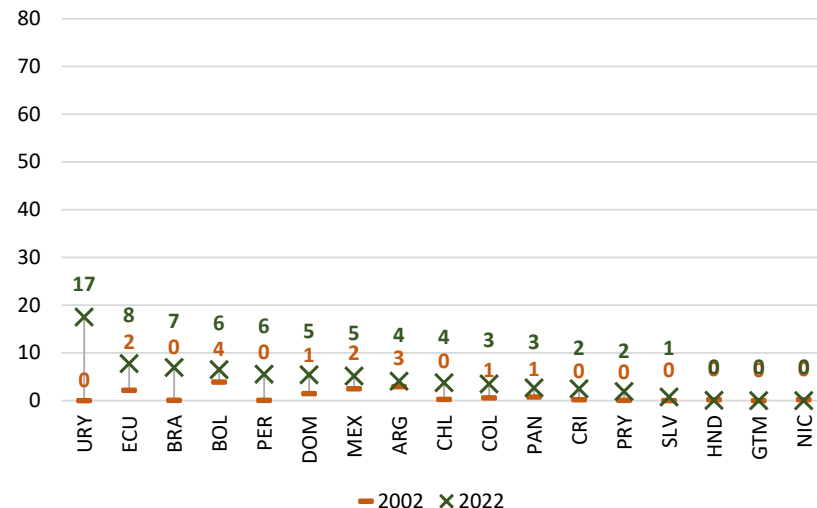
Fuente: elaboración propia

Resultados: Transferencias monetarias condicionadas (3)

Indicador en papel. 2002 y 2022



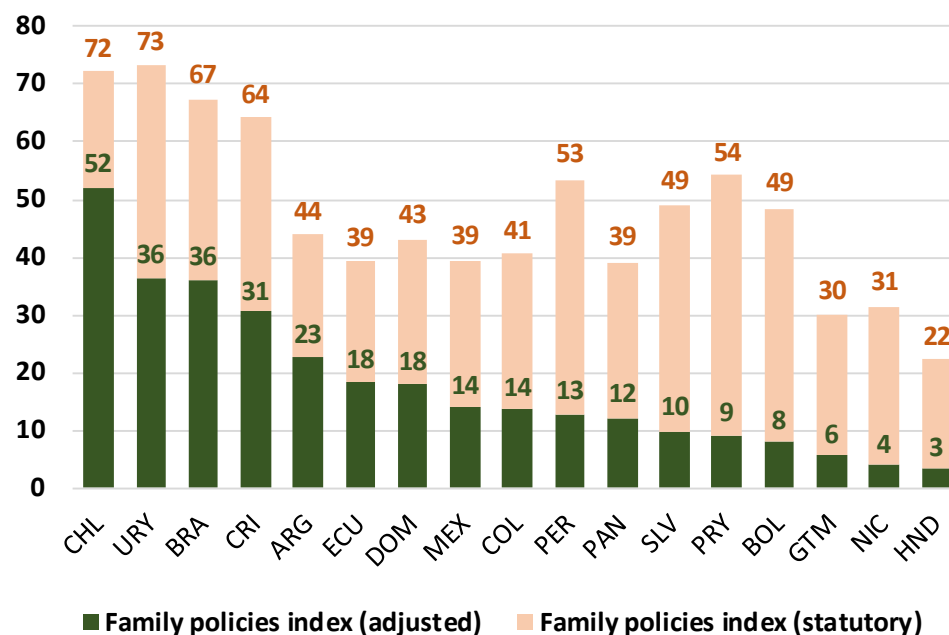
Indicador ajustado. 2002 y 2022



Fuente: elaboración propia

Resultados: Índice compuesto

Índice compuesto de políticas familiares. En papel y ajustado. 2022



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

- La cobertura legal no garantiza el acceso real
- El alcance efectivo depende de las estructuras del mercado laboral, los estándares de calidad y la generosidad de los beneficios
- La reforma de políticas debe ir más allá de la expansión legal para cerrar estas brechas.
- Para mejorar los resultados, las políticas deben:
 - Expandir los vínculos con el empleo formal
 - Elevar la calidad de los servicios de cuidado infantil
 - Aumentar la adecuación de las transferencias
- Abordar las barreras estructurales es clave para asegurar la efectividad de las políticas familiares

Muchas gracias...