

CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL CUIDADO DE INFANTES EN EL VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA: UN EJEMPLO A PARTIR DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO¹

LUIS FERNANDO AGUADO QUINTERO

Magíster en Estudios Políticos (énfasis en políticas públicas),
Pontificia Universidad Javeriana. Economista, Universidad del Valle.
Profesor Asistente, Departamento de Economía
Grupo de Investigación en Desarrollo Regional (GIDR)
Pontificia Universidad Javeriana Cali
e-mail: lfaguado@puj.edu.co

Fecha de recepción: 3-4-2006

Fecha de aceptación: 26-10-2006

RESUMEN

Empleando el enfoque de los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) en el artículo se realiza una valoración en términos del potencial de empleo generado en la actividad cuidado de infantes (menores entre 0 y 4 años) en el Valle del Cauca, a través de dos alternativas; a) número de empleos potenciales generados mediante empleadas en el hogar, o en centros de cuidado (guarderías infantiles) y b) número de empleos potenciales generados para personal docente

en instituciones externas al hogar especializadas en educación inicial y cuidado infantil. Los cálculos, teniendo presente sólo la población de infantes cuyos padres o madres manifiestan una demanda insatisfecha para su cuidado, arrojan un potencial de creación de 25.356 empleos nuevos para trabajadoras en el hogar o en instituciones de cuidado infantil y un total de 4.057 plazas para docentes en centros de educación inicial y cuidado infantil.

¹ Este artículo está inscrito en la línea de investigación Mercados Locales de Trabajo, del Grupo de Investigación en Desarrollo Regional -GIDR-. La información estadística es tomada del proyecto de investigación denominado "Los niños primero.... Caso Colombia" financiado por la Coordinación Institucional de Investigaciones de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, el autor es investigador de este proyecto.

PALABRAS CLAVE

Nuevos yacimientos de empleo, cuidado de infantes, generación de empleo, Valle del Cauca, Colombia.

ABSTRACT

Using the New Employment Sources approach, in this article an evaluation is carried out of the potential employment created in the activity of looking after infants (0 – 4 years) in the Valle del Cauca department of Colombia, by means of two alternatives: a) the number of potential jobs created through people employed in the home, or in child-care centers, and b) the number of potential jobs created for personnel in institutions

outside the home, and who are specialized in primary education and child care. The calculations, taking into account only the infant population whose mothers or fathers have expressed dissatisfaction regarding their care, show a potential for the creation of 25,356 new jobs for workers in the home, or in child-care institutions, and a total of 4,057 positions for personnel in initial education and child-care centers.

KEY WORDS

New employment sources, care of infants, generation/creation of employment, Valle del Cauca, Colombia

INTRODUCCIÓN

Los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE)² se presentaron en Europa como alternativa para la generación de empleo, a través de la satisfacción de necesidades cuya demanda no es satisfecha por el sistema mixto mercado-gobierno. Estas necesidades, producto de transformaciones en la estructura económica, social y cultural de los países, implican un espacio para la generación de empleo permanente en áreas vinculadas al sector servicios, intensivas en trabajo y asociadas a estrategias de desarrollo regional y local.

Los NYE se clasifican en 17 ámbitos agrupados en cuatro áreas, el cuidado y educación inicial de infantes hace parte del área *Servicios de la Vida Diaria* (Cachón *et al.*, 1998). En este yacimiento el potencial de empleo se centra en aquellos servicios y actividades relacionados con la atención a los menores que requieren mano de obra (contratada a través de empresas o cuenta propia) y que suponen una mejora en la calidad de vida de los hogares.

El artículo tiene como objetivo realizar una valoración en términos del potencial de empleo generado en la actividad cuidado de infantes (menores entre 0 y 4 años) en el Valle del Cauca, a través de dos alternativas; a) número de empleos potenciales generados mediante empleadas en el hogar o en centros de cuidado (guarderías infantiles) y b) número de empleos potenciales generados para personal docente en instituciones externas al hogar especializadas en educación inicial y cuidado infantil.

Para estimar el potencial de generación de empleo en el Nuevo Yacimiento de Empleo cuidado de infantes se emplea la metodología desarrollada por Palma y Martín (2002) y Palma (2003). La información básica es extraída del *Capítulo G: Cuidado de los Niños y Niñas Menores de Cinco Años* de la Encuesta de Calidad de Vida –ECV-2003 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (ECV2003) para el Departamento del Valle del Cauca.

El artículo se estructura así, después de esta introducción, en la primera sección se introduce a los servicios de cuidado y educación inicial de infantes (menores entre 0 y 4 años de edad) como Nuevo Yacimiento de Empleo, en la segunda sección se precisa la metodología para cuantificar el empleo potencial a generar en el NYE cuidado de infantes.

En la tercera sección se caracteriza al yacimiento de empleo cuidado y educación inicial de infantes, en la cuarta sección se realiza la estimación del potencial de empleo generado en el yacimiento cuidado de infantes en el Valle del Cauca. En la quinta y sexta secciones se presentan las conclusiones y la bibliografía, respectivamente.

1. LOS SERVICIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN INICIAL DE INFANTES (MENORES ENTRE 0 Y 4 AÑOS DE EDAD) COMO NUEVO YACIMIENTO DE EMPLEO.

Los NYE surgen del análisis llevado a cabo por la Comisión de las Comunidades Europeas (1993) en el docu-

2 En adelante NYE.

mento “Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI” donde se exponen las bases de una política de generación de empleo a nivel local en el marco de la integración europea. Para una ampliación del concepto de NYE ver Aguado (2004).

El documento “Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI” ilustra cómo a partir de las transformaciones en la estructura económica, social y cultural en los países europeos³ se genera un conjunto de necesidades cuya demanda no es satisfecha por el sistema mixto mercado-gobierno, situación en la que se advierte un espacio para la generación de empleo permanente (Cachón *et al.*, 1998, Martín y Palma 2002, Cámaras 2001, CIDEDEC 1996).

En el contexto de la Unión Europea se emplea el termino NYE⁴ para denominar “aquellas actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales que actualmente se configuren como mercados incompletos, que sean intensivas en el empleo y que tengan un ámbito de producción y prestación definido en el territorio”, Jiménez, Barrerrio y Sánchez (1998).

El planteamiento de que los NYE se desarrollen en mercados incompletos se refiere al hecho de que la oferta o la demanda, o ambas, de las actividades asociadas a los NYE, no estén bien definidas o ni siquiera existan. La vinculación del ámbito de prestación de las actividades de los NYE al plano local, le otorga un papel clave a las políticas locales de desarrollo.

“La clave del concepto NYE está en la visualización de meras necesidades sociales o en la exteriorización de que esas necesidades desde la esfera de la familia a la esfera social, y en la posibilidad de que esas necesidades, transformadas en demanda y tras un proceso de estructuración de la oferta, se constituyan en verdaderas fuentes de generación de empleo” (Palma 2003,p. 30), (Ver Figura 1).

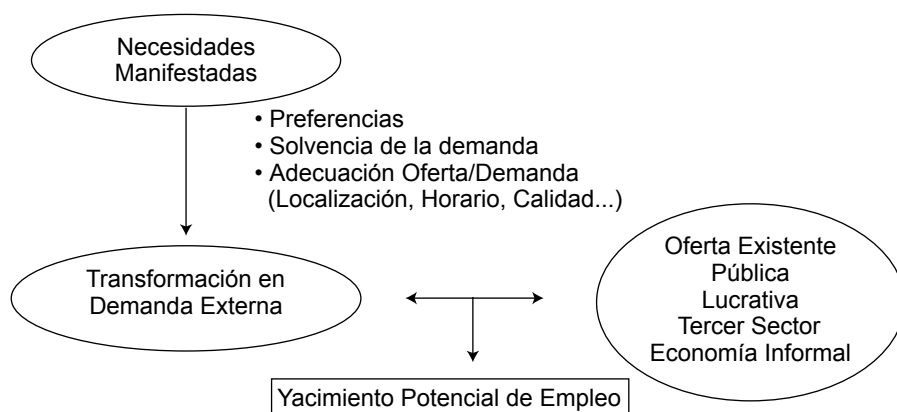
De acuerdo con Cachón *et al.* (1998) los NYE constituyen una alternativa para la generación de empleo que “... desborda la concepción tradicional de la política de empleo. Entronizan una apuesta política por un desarrollo económico diferente. Apuestan por un crecimiento económico que combine

³ Las transformación más relevantes son (Cachón, 1998):

- La inversión de las pirámides de población como consecuencia del aumento de la esperanza de vida y de la caída en la natalidad.
- La incorporación de la mujer al mercado de trabajo tras haber alcanzado un alto nivel de escolarización.
- La transformación de las estructuras familiares (con familias de más de un aportante de ingreso).
- Los cambios en la estructura del gasto de las familias, que muestran una mayor propensión a consumir.
- Cambios en las demandas de esparcimiento y cultura.
- El desarrollo de las TIC que repercuten en el sistema productivo general pero que crean también nuevas áreas de actividad.

⁴ Los Nuevos Yacimientos de Empleo se agrupan en cuatro grandes ámbitos: 1) Los servicios de la vida diaria, 2) Los servicios de mejora del marco de vida, 3) Los servicios culturales y de esparcimiento, 4) Los servicios de medio ambiente.

Figura 1. Esquema metodológico para analizar los NYE



Fuente: Tomado de Palma (2005, 28)

un alto contenido en empleo y un énfasis en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos. La idea fuerza subyacente en los nuevos yacimientos de empleo es generar empleo que satisfaga, amplíe y mejore la calidad de vida ciudadana”.

El enfoque de los NYE implica una doble perspectiva; i) satisfacer necesidades y, ii) generar empleo. En esta perspectiva Palma (2003, p. 30) sugiere que “los NYE tratan de articular el interés por crear puestos de trabajo con las actividades que podrían ser fuente de nuevos empleos. La posibilidad de creación de este tipo de empleo ha pasado inadvertida hasta ahora por los agentes económicos y sociales al no coincidir con los esquemas tradicionales, y ello les exige una nueva actitud hacia el futuro”.

Desde la primera perspectiva, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, el mayor número de hogares en el que el padre y la madre trabajan, el alejamiento entre el lugar de residencia y el lugar de

trabajo y el deseo de una socialización temprana del niño “son factores que propician el desarrollo de una actividad que se caracteriza por una gran diversidad en sus formas de atención a la infancia: regular (guardería, jardín de infancia, cuidado a domicilio, etc.), ocasional (cuidados de niños enfermos, guarderías momentáneas) o vacacional (estancias deportivas o educativas, zonas de juego, etc.)” Cámaras (2001, p. 10).

Adicionalmente a la identificación de la necesidad, en la literatura se encuentra que los programas de cuidado y educación inicial para infantes adquieren importancia, tanto en países en desarrollo como industrializados; algunas razones son las siguientes:

- Ingresando a un programa de educación inicial entre los dos y tres años se mejora la capacidad cognitiva del infante, en especial la lectura y las habilidades en matemáticas (Loeb, Bridges, Bassok, Fuller y Rumberger, 2005).

- Estos programas pueden ser integrales y cubrir desde el cuidado del infante, hasta alimentación, nutrición y educación temprana (Perotti, 2001; Waiser, 1998).
- Se localizan altos niveles de desnutrición y problemas de salud para este rango de edad en hogares pobres (Fuller, Kagan, Caspary y Gauthier, 2002).

Desde la segunda perspectiva, los NYE enfatizan en aspectos microeconómicos, vinculando a la estrategia de generación de empleo una dimensión local. De forma que las políticas locales de generación de empleo complementen las políticas de orden macroeconómico. Siguiendo la taxonomía propuesta por la OECD [Organization for Economic Cooperation and Development] (1990) entre políticas activas y pasivas en el mercado de trabajo los NYE se pueden enfocar como una política activa sobre el mercado de trabajo desde el ámbito local.

Las políticas activas pretenden impactar directamente sobre las causas y consecuencias del desempleo. La noción de activas se refiere a que, frente a situaciones de desempleo, los gobiernos no sólo proveen un ingreso (por ejemplo, seguro de desempleo) sino que además apoyan con programas para crear puestos de trabajo, colocar a los trabajadores y mejorar sus capacidades. Los programas asociados con estas políticas incluyen servicios de empleo, capacitación, empleo subsidiado y creación directa por parte del Estado de empleos temporales.

La política de promoción de los NYE debe superar un conjunto de obstáculos

los que inician en la exteriorización y visualización de las necesidades y se asocian con el precio y determinación de la demanda y a problemas de oferta.

En el camino de superar estos obstáculos Banyuls y Picher (2002) señalan la importancia de la intervención del sector público, el cual debe en primera instancia fomentar la incorporación de las actividades que se derivan de los NYE al mercado y, en segunda instancia, apoyar las iniciativas privadas encaminadas a satisfacer las necesidades.

Para incorporar la demanda de los hogares por servicios de cuidado y educación inicial de infantes al mercado, en el contexto europeo, desde la administración pública se han empleado instrumentos como los cheques-consumo (Farto, 1996).

Los cheques-consumo se enmarcan dentro de los instrumentos que introducen la elección del consumidor en el proceso de escogencia de bienes y servicios gestionados por el sector público (López *et al.*, 2003, pp. 97-98):

“Los vales, bonos o cheques-consumo, consisten en una participación parcial o total del Estado en el consumo privado de los ciudadanos de bienes o servicios que son producidos por empresas públicas y/o privadas. Este instrumento permite al ciudadano destinar los recursos que el Estado le asigna a aquella empresa u organismo que le ofrezca el servicio que mejor se adecue a sus necesidades”.

“Los objetivos principales de este tipo de instrumentos se fundamentan en tratar de aproximar las decisiones del Estado a las preferencias del ciudadano, especialmente en materia de

servicios sociales. Las características de mercado semi-competitivo de estos mercados reformados, permiten eliminar del mismo a aquellos productores ineficientes”.

“El valor del vale debe permitir el acceso de cualquier individuo, independiente del nivel de su renta, a cualquier productor de servicios. En caso contrario, (se) convierte en una simple financiación de centros sanitarios, educativos, etc., privados por parte del sector público, mejorando tan sólo el factor eficiencia del mercado, pero empeorando el factor equidad y manteniendo igual el factor elección” (López *et al.*, 2003, p. 101)

Existe amplia experiencia en el uso de los cheques-educación en guarderías infantiles en el Reino Unido y

España. Por ejemplo, en el Reino Unido el programa “Nursery Education Voucher Scheme” tiene como objetivo incrementar el número de plazas de guardería, al mismo tiempo promover la calidad, la posibilidad de elección y la diversidad (López *et al.*, 2003, pp. 118-122).

En España se realizó un ejercicio para determinar el impacto sobre el empleo que tendría “una estrategia de aumentar el gasto en los servicios de atención a los niños en los hogares con uno o dos cónyuges ocupados, y con niños entre 0 y 5 años, hasta un nivel similar (70%) al gasto que efectúan en estos servicios el mismo tipo de familias con ingresos superiores (decil 9)” (Martínez 1996, p. 2). Los resultados se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1. España: Creación de Empleo en el NYE Cuidado de Infantes

Objetivo	Instrumento	Variación en el gasto público (miles de millones de pesetas de 1994	Nuevos yacimientos de empleo	Creación de empleo (empleados a tiempo completo)
Aumentar el gasto en los servicios de atención a los niños en los hogares con uno ó dos padres ocupados, hasta un nivel similar al gasto que efectúan en estos servicios, el mismo tipo de familias con ingresos superiores (9º decil).	Cofinanciación pública (40%) vía cheques de servicios.	59.9	Servicios de atención a la infancia prestados en guarderías y a domicilio.	45.558

Fuente: Martínez (1996).

Por último, los empleos generados con los NYE muestran el siguiente perfil (CIDEDEC,⁵ 1996)

- gran participación de las mujeres en los nuevos empleos,
- en su mayoría son empleos de jornada parcial,
- gran proporción de trabajadores que participan son independientes.

El anterior perfil genera dudas acerca de si es deseable, en términos económicos y sociales, una estrategia de generación de empleo con estas características. Se sugiere en unos casos que se trata de “una medida de inserción profesional de los menos favorecidos” y de proporcionar servicios intensivos en trabajo al interior del mercado (Banyuls y Picher, 2002; p. 9).

En el caso específico del yacimiento cuidado de infantes Palma (2003, p. 33) identifica el perfil básico del empleo generado:

- se destaca el alto grado de feminización en cuanto a la educación y cuidado, en cuanto a la recreación y entretenimiento la distribución por sexos de los empleados es similar.
- generalmente por la dedicación y gran movilidad que exige el cuidado y recreación de infantes las personas que se dedican a estos empleos son relativamente jóvenes y de alta cualificación (licenciatura, grado tecnológico o técnico).

- La relación jurídica de los empleados con la organización que los contrata es la de asalariados, aunque el peso de la economía informal es importante (empleadas domésticas).

2. ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS PARA CUANTIFICAR EL EMPLEO POTENCIAL EN EL NYE CUIDADO Y EDUCACIÓN INICIAL DE INFANTES

Martín y Palma (2002) cuantifican en términos del número de horas de trabajo el potencial de empleo generado en distintos yacimientos. Esto se logra a través de estimar la diferencia (o distancia) entre la *Necesidad* (demanda) del servicio y la *Oferta* existente del servicio, se supone que entre mayor sea la diferencia mayor es el potencial de generación de empleo del respectivo yacimiento.

Como es natural la diferencia debe hacerse entre unidades homogéneas de Necesidad y Oferta, la cual se expresa en número de horas por unidad de tiempo (día, semana, mes).

El modelo que sugieren Martín y Palma (2002) se presenta a continuación en la ecuación (1):

$$D = N - O \quad (1)$$

$$N = f(X_1, X_2, X_3, \dots, X_z)$$

$$n_i = \left(\frac{\partial f}{\partial X_i} \right) \geq 0 \quad \forall_{i=1, \dots, z}$$

⁵ Centro de Investigación sobre problemas de la economía, el empleo y las cualificaciones profesionales (CIDEDEC)

Donde D es la diferencia entre la Necesidad (N) y la Oferta (O) del respectivo yacimiento. La Necesidad es una función de un conjunto de variables X_i (sociales, demográficas, regulatorias) y se estima por el número de familias que manifiestan sentir la necesidad del servicio estudiado, independientemente de que estén dispuestas a pagar por él o no y de que en la actualidad lo estén demandando o no. Por ejemplo “la demanda de limpieza de espacios públicos es la cantidad de espacios públicos multiplicada por el ratio de horas de limpieza por m² calculado por los operadores del servicio de limpieza”. (Martín y Palma 2002, p. 44).

La necesidad se expresa a través de la demanda potencial y la demanda efectiva;

- demanda potencial, es el número de familias que manifiestan sentir una necesidad y están dispuestas a pagar por el servicio.
- demanda efectiva, parte de la demanda potencial que actualmente se materializa en el mercado,

$$N = I * U \quad (2)$$

Donde;

$$I = i(X_1, X_2, \dots, X_m) \quad i_j = \left(\frac{\partial i}{\partial X_j} \right) \geq 0 \quad \forall_{j=1, \dots, m}$$

$$U = u(X_1, X_2, \dots, X_p) \quad u_k = \left(\frac{\partial u}{\partial X_k} \right) \geq 0 \quad \forall_{k=1, \dots, p}$$

El modelo así planteado sugiere una aproximación para la estimación del potencial de generación de empleo en los NYE, lamentablemente la deficiente, y en muchos casos, inexistente o incluso ilocalizable información obliga a emplear muchos supuestos

tanto en economía formal como informal.

La Oferta se refiere a la capacidad presente de prestación del servicio por parte de empresas en funcionamiento en la respectiva región, empresas que pueden ser formalmente constituidas o pertenecer al sector informal.

“La diferencia entre la demanda potencial y la oferta constituye el potencial de generación de actividad, susceptible de transformarse en empleo”. (Martín y Palma, 2002; p. 44).

Para facilitar el cálculo los autores expresan la necesidad como el factor de dos variables, por un lado la Intensidad del Servicio (I) entendida como la cantidad de actividad en número de horas consumida por la prestación del servicio a un cliente o usuario y la Universalidad (U) entendida como el potencial de usuarios de la actividad respectiva, donde I y U están a su vez determinadas por un conjunto de variables, (Martín y Palma, 2002; p. 46). Lo anterior permite reescribir la ecuación (2) como sigue:

y variables aproximados de los que mejor se ajustarían a la realidad del cálculo de los nuevos empleos.

Para los cálculos que se realizan en la sección 4 la información sobre la población de referencia y la univer-

salidad tiene como fuente la encuesta de calidad de vida 2003 del DANE, en especial del *Capítulo G: Cuidado de los niños y niñas menores de cinco años* que dentro de sus objetivos busca “Identificar la persona o institución, sobre la cual recae la responsabilidad de la atención y cuidado de los niños menores de cinco años”. La información la proporciona “la madre o el padre del niño o la persona del hogar encargada de su cuidado, cuando el niño no viva con alguno de sus padres. No se acepta información de la empleada doméstica”. DANE (2003, p. 87)

Para el cálculo del coeficiente de intensidad, dado que no se dispone de una encuesta directa a los hogares con menores de cinco años donde se indague por la demanda de tiempo y las causas por las cuales se requiere cuidado externo para los infantes, se definen dos parámetros aproximados a partir de dos experiencias; i) el proyecto *STAR* (Student/Teacher Achievement Ratio) en Estados Unidos, que tuvo como objetivo analizar la conveniencia social y económica de la reducción del tamaño de las clases dentro de la educación inicial y preescolar (Illig 1996) y, ii) la operación de los servicios de Hogares Infantiles y Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar de Familiar en Colombia.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL NYE CUIDADO Y EDUCACIÓN INICIAL DE INFANTES EN EL VALLE DEL CAUCA A PARTIR DE LA ECV2003

El número absoluto de infantes, su importancia relativa dentro de la po-

blación total y la estructura familiar, determinan en parte, la demanda de guarderías, educación inicial, preescolares, y otros servicios que este segmento de población requiere.

El Valle del Cauca según la ECV2003 alcanza una población de 4.389.486 habitantes, de los cuales el 34.0% lo constituye la población menor de 18 años. La población entre 0 y 4 años en términos absolutos llega a 375.881 infantes y en términos relativos representa el 8.6% de la población total y el 25.2% de la población menor de edad.

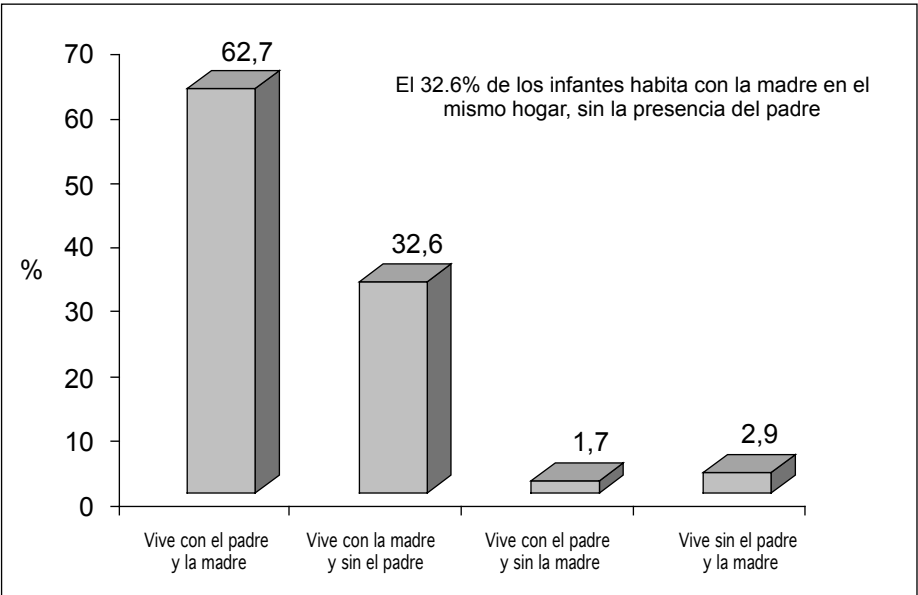
La estructura familiar influye directamente en el bienestar del infante y en la demanda de servicios sociales relacionados con el cuidado de éstos. En familias donde en la misma vivienda vivan los padres, abuelos y otros familiares es más probable que el infante pueda ser cuidado en el mismo hogar y por la misma familia.

En el Valle del Cauca el 62.7% de los infantes vive en el mismo hogar con el padre y la madre, y el 32.6% vive en el hogar con la madre sin la presencia del padre, ver Figura 1. En hogares con un solo padre el cuidado del infante se hace más difícil, además la estimulación cognitiva en esta edad se ve influenciada por la madre y el acceso temprano a la educación (Red de Primera Infancia 2004, pp. 11-12, 35).

Al indagar por la persona o institución que presta cuidado a los infantes la mayor parte de la semana, los resultados señalan que el 54.1% permanece con su padre o madre en la casa, el 31.6% asiste a un lugar comunitario, guardería o preescolar,

y el 10.4% se deja al cuidado de un pariente mayor de edad, (Tabla 2).

Figura 1. Valle del Cauca 2003: Distribución de los infantes de acuerdo con la vivencia de los padres en el hogar



Fuente: Cálculos GIDR con base en la ECV2003 - DANE

Tabla 2. Valle del Cauca 2003: Con quién permanecen la mayor parte del tiempo durante la semana los infantes.

Persona o institución que cuida los infantes	Frecuencia	%
Asiste a un lugar comunitario, guardería o preescolar	118.699	31,6
Con su padre o madre en la casa	203.484	54,1
Con su padre o madre en el trabajo	5.255	1,4
Al cuidado de un pariente de 18 años o más	38.931	10,4
Con un pariente de menos de 18 años	4.470	1,2
Al cuidado de una empleada o niñera	2.427	0,6
Solo en casa	0	0,0
Con menores que él	0	0,0
Al cuidado de vecinos o amigos	2.615	0,7
Total	375.881	100

Fuente: Cálculos GIDR con base en la ECV2003-DANE

Del total de infantes que asiste a un lugar comunitario, guardería o preescolar, el 70% lo hace a un establecimiento de origen estatal, sea operado o financiado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o de carácter oficial vinculado a los gobiernos locales (Tabla 3).

Tabla 3. Valle del Cauca 2003: Tipo de hogar comunitario, guardería o preescolar a los que asisten los infantes

Hogar comunitario, guardería o preescolar	Frecuencia	%
Hogar comunitario de Bienestar Familiar	45.379	38,2
Guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar	22.819	19,2
Otra guardería, preescolar o jardín oficial	14.530	12,2
Guardería, preescolar o jardín privado	35.971	30,3
Total	118.699	100

Fuente: Cálculos GIDR con base en la ECV2003 – DANE

La Tabla 4 reporta las razones por las cuales los hogares no envían a los infantes a un hogar comunitario, guardería o preescolar que se encargue de su cuidado. Se destacan en orden de importancia las siguientes tres razones que sumadas representan el 71.7%;

- no están en edad de asistir (46.3%)

- tienen un familiar que los cuida en casa (12.8%)
- prefieren que no asistan todavía (12.6%)

Otras razones asocian la no asistencia a guarderías de los infantes a un problema de ingreso (9.6%), ubicación de las guarderías (6.1%) y déficit en la capacidad de atención (3.2%).

Tabla 4. Valle del Cauca 2003: Razón de no asistencia a un hogar comunitario, guardería o preescolar por parte de los infantes

Razón no asistencia	Frecuencia	%
No hay institución cercana	15.583	6,1
Es muy costoso	24.754	9,6
No encontró cupo	8.346	3,2
Prefiere que no asista todavía	32.347	12,6
Tiene un familiar en la casa que lo cuida	32.899	12,8
Considera que no está en edad de asistir	119.200	46,3
Otra, ¿cuál?	24.053	9,4
Total	257.182	100,0

Fuente: Cálculos GIDR con base en la ECV2003 – DANE.

De las Tablas 2 y 4 se extraen tres aspectos de importancia;

Un primer aspecto ilustra que los hogares recurren a estrategias para el cuidado de los infantes que incluyen la solidaridad familiar y la ayuda de vecinos. En efecto, la Tabla 1 reporta que el 10.4% de los infantes es cuidado por un pariente mayor de edad y en un porcentaje muy pequeño (0.7%) lo son por vecinos o amigos.

El segundo aspecto se relaciona con las preferencias de los hogares. Teniendo presente sólo a los infantes que no asisten a una institución que se encargue de su cuidado, se encuentra que el 12.6% de éstos no lo hace por preferencia propia de los padres y el 46.3% de los infantes no asiste porque en opinión de sus padres no está en edad para ello (Tabla 3). Este aspecto es conveniente resaltarlo, puesto que existe la posibilidad de que algunos hogares no externen su demanda en el mercado, incluso con adecuados estímulos (subsidios) financieros.

Una explicación por la cual los hogares no externalizan la demanda de cuidado de infantes en el mercado puede estar relacionada con factores culturales asociados a la “conciencia de autorresponsabilidad, según la cual estos servicios son considerados una mercantilización de las relaciones afectivas. En este caso, los cuidadores informales (generalmente madres, hijas o esposas, según los casos) consideran un deber inalienable el cuidado de las personas dependientes” (Palma 2003, p. 108).

El tercer aspecto indica que algunos hogares no envían a los menores a instituciones que se encarguen de su

cuidado por razones de tipo económico (es muy costoso), localización geográfica (no hay una institución cercana) restricciones de oferta (no encontró cupo). Estas razones se explican por bajos ingresos de los hogares y a la no disponibilidad de oferta en condiciones adecuadas de localización, calidad e infraestructura.

Los tres aspectos señalados arriba indican que una parte del cuidado de infantes no se exterioriza en el mercado como una demanda de cuidados externos para los menores, esta situación se entiende como un “*consumo nulo de servicios externos*” de atención a las familias en el cuidado de infantes y constituye lo que desde la teoría económica se denomina una solución de esquina (Palma 2003, p. 107).

Con respecto al primer y tercer aspectos mencionados en los párrafos anteriores se advierte que con estímulos adecuados a la demanda y la reestructuración de la oferta es posible incrementar la demanda externa de servicios de cuidado, atención y educación a los menores de cinco años en el Valle del Cauca. La Tabla 2 evidencia que los hogares comunitarios, guarderías o preescolares de origen estatal no satisfacen la demanda total de cuidado de infantes por parte de los hogares.

4. POTENCIAL DE GENERACIÓN DE EMPLEO

Como se presentó en la segunda sección, el cálculo del empleo en el yacimiento cuidado y educación inicial de infantes requiere determinar la población de referencia que manifiesta la necesidad en cuestión, la universalidad, la intensidad y la

oferta existente del servicio en este caso en el Valle del Cauca.

La población de referencia en el Valle del Cauca sería igual al número de infantes que habita en los hogares, según la ECV2003 son 375.881. La universalidad se obtiene de la información consignada en la Tabla 4, a partir de la cual se establecen dos escenarios.

El primer escenario incluye a los infantes para los cuales sus padres manifiestan que no los envían a hogares comunitarios, guarderías o preescolares por razones económicas, por localización y por falta de cupo. El supuesto que permite plantear este primer escenario se relaciona con la intención explícita de los padres de enviar a los menores a centros de cuidado y educación que no es factible materializarla por las razones expuestas (Ver Tabla 5, fila 1, columna 2).

El segundo escenario engloba al primero y adiciona a los infantes que son cuidados por parientes mayores de 18 años, en la medida que es posible que estos familiares se abstengan de participar activamente en el mercado de trabajo con el consecuente efecto negativo sobre la generación de ingresos al interior del hogar (Ver Tabla 5, fila 2, columna 2).

La intensidad registra el grado en que se experimenta la necesidad de cuidado de infantes por parte de los hogares. Esta depende de “la situación laboral, del nivel socioeconómico y de la estructura familiar. En el

primer caso, la demanda procede de la necesidad de realizar actividades remuneradas fuera del hogar, distinguiendo diferentes categorías laborales (tiempo completo, tiempo parcial, eventual). En el segundo caso, se ha de tener en cuenta la demanda de otras actividades de ocio, tiempo libre, etc., no remuneradas, que vienen influidas por el nivel de renta y el nivel de estudios de los miembros de la unidad familiar. Por último, las necesidades pueden estar directamente relacionadas con la estructura familiar, pues las necesidades suelen multiplicarse, aunque menos que proporcionalmente, con el número de hijos menores dependientes y reducirse con el número de adultos que comparten un mismo hogar” (Palma 2003, p. 105).

Una forma de calcular con detalle la intensidad es recurrir a una encuesta directa a los hogares con menores de cinco años, donde se indague por la necesidad en tiempo de estos hogares para el cuidado de los infantes, además por las razones que motivan la demanda (liberar tiempo para trabajar, para el ocio, para el estudio). La ECV2003 no indaga por esta necesidad por lo que no es posible calcular la intensidad a partir de esta encuesta; para ello se tomará un indicador de intensidad que permite aproximarse a la necesidad de un hogar promedio en tiempo para el cuidado de infantes.

Para esto último, teniendo presente que los Hogares Infantiles del ICBF⁶ operan con dos tipos de intensidades

⁶ Estos hogares prestan un “servicio de protección preventivo a través del cual se atienden niños (as) entre seis meses y cinco años, que presentan riesgos en su normal crecimiento, desarrollo y socialización, ocasionados por deprivaciones afectivas o socioculturales por ausencia durante el día o parte de él de sus padres o responsables debido a su trabajo” ICBF (2006)

en la jornada de atención; i) jornada diurna completa (8 a 9 horas) y, ii) jornada alterna (4 a 5 horas) de lunes a viernes, se supondrá que el hogar medio demanda cinco horas diarias para el cuidado de los infantes, equivalentes a 25 horas semanales,⁷ (Ver Tabla 5, columna 3).

Finalmente, para el cálculo del potencial empleo generado en el yacimiento se realizan dos procedimientos alternativos que arrojan igual número de estimaciones de empleo; i) número de empleos potenciales generados mediante empleadas en el hogar o en centros de cuidado (guarderías infantiles) y ii) número de empleos potenciales generados para personal docente en instituciones externas al hogar especializadas en esta actividad.

El primer procedimiento se realiza a través del número de horas semanales requeridas para el cuidado de infantes, para así calcular el número de empleos potenciales generados mediante empleadas en el hogar o en guarderías infantiles. Para este caso el cálculo consiste en multiplicar el número de infantes por el tiempo necesario para su cuidado y dividirlo por 48 horas a la semana, que es el tiempo de duración de un empleo a tiempo completo de acuerdo con la legislación colombiana. (Ver Tabla 5, columna 5).

El segundo procedimiento convierte el número de infantes para los cuales

sus padres expresan la necesidad de enviarlos a centros de cuidado y educación inicial en plazas para personal docente en instituciones externas al hogar. Un parámetro clave para este cálculo es la relación alumnos/profesor que permite transformar, de acuerdo con la metodología planteada, la universalidad (potencial de usuarios de la actividad respectiva) en número de profesores.

Determinar esta relación se asocia a una definición desde la política pública a favor de la infancia: ¿qué se entiende por cuidado y desarrollo temprano del infante? y ¿qué servicios se ofrecerían?; custodia del infante mientras los padres trabajan, nutrición y control médico, estímulo temprano, educación inicial, habilidades de prelectura y preescritura básicas (Waiser, 1998). El actual gobierno en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” incluye dentro de las metas al 2019 aumentar a 100% el porcentaje de niños menores de cinco años que asisten a programas de educación inicial y reciben formación de aprestamiento y preparación para la educación primaria (DNP, 2005).

Los estudios realizados por especialistas en la discusión del proyecto *STAR* (Student/Teacher Achievement Ratio) en Estados Unidos determinaban relaciones entre 13 y 17 (AERA, 2003) y máximo 15 (Barnett, Schulman y Shore, 2004) alumnos por profesor.

7 Palma (2002, p. 90) supone cuatro alternativas para la estimación del número de horas semanales para el cuidado de infantes, de acuerdo con la situación laboral de la madre. En el caso de madres activas ocupadas a tiempo completo éstas requieren más tiempo para el cuidado del menor que si sólo trabajan tiempo parcial, las madres activas desempleadas requieren alguien que cuide al infante mientras buscan trabajo, se educan, etc. y finalmente las inactivas tendrán menos necesidad de que alguien cuide al infante. De forma que para madres ocupadas de tiempo completo supone un requerimiento de 50 horas semanales, para madres ocupadas a tiempo parcial supone 30 horas semanales, para madres desempleadas 20 horas semanales y para madres inactivas 5 horas semanales.

En Colombia los “Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar”⁸ del ICBF operan con un rango entre 12 y 14 infantes por madre comunitaria. Dado lo sensible que resulta el cálculo del empleo en el cuidado de infantes a la relación alumnos/profesor, una alternativa para calibrar la potencial creación de empleo sería presentar varias estimaciones asociadas a diferentes relaciones entre los rangos señalados.

No obstante la anterior observación y las limitaciones que por falta de

información se imponen a los cálculos, se trabajará con una relación de 12 infantes por cada responsable del cuidado y educación inicial, relación que está dentro de los rangos sugeridos en Estados Unidos y con los que trabaja en Colombia el ICBF (Ver Tabla 5, columna 4).

Los cálculos del potencial de empleo a generar en el yacimiento cuidado de infantes, de acuerdo con los supuestos planteados en el Valle del Cauca se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5. Valle del Cauca: Potencial de generación de empleo en cuidado de infantes

Escenarios	Universidad	Intensidad	Intensidad (infantes* profesor)	Empleo potencial	Empleo potencial (necesidad de profesores)
		(horas semanales) infante)		(empleos de tiempo completo)	
Escenario 1	48.683	25	12	25.356	4.057
Escenario 2	87.614	25	12	45.632	7.301

Fuente: Cálculos del autor

Los cálculos en el escenario 1 arrojan un potencial de 25.356 empleos nuevos para trabajadoras en el hogar o en instituciones de cuidado infantil y un total de 4.057 plazas para personal especializado en centros de cuidado y educación inicial. En el caso del escenario 2 se incrementa en cerca de un 80% el potencial de generación de empleo.

Estos cálculos están sujetos a revisión una vez se incorpore información más detallada y precisa sobre la in-

tensidad y la capacidad de ingresos de la demanda potencial, que puede provenir de una encuesta directa a los hogares.

En este sentido, se sugiere que se tomen estos resultados como una aproximación a la capacidad de generación de empleo con el perfil señalado en un sector que manifiesta una demanda insatisfecha por el mercado. Una presencia más activa del Estado con los estímulos adecuados (cheque-servicio) y una reorganización de la

8 “La modalidad Hogares comunitarios de bienestar es un conjunto de acciones del Estado y de la comunidad, encaminado a propiciar el desarrollo psicosocial, moral y físico de los niños menores de seis años, pertenecientes a los sectores de extrema pobreza, mediante el estímulo y apoyo a su proceso de socialización y el mejoramiento de la nutrición y de las condiciones de vida”. ICBF (2006).

oferta, sobre todo la relacionada con el trabajo doméstico que presta estos servicios en los hogares de manera informal, puede significar una alternativa diferente a las ensayadas hasta ahora para generar empleo permanente y a su vez satisfacer de manera adecuada un servicio social.

5. CONCLUSIONES

- La información extraída de la ECV2003 para el Valle del Cauca confirma que estamos frente a un NYE y existe en el departamento margen para el impulso y desarrollo del yacimiento de empleo cuidado y educación inicial de infantes. En efecto, desde la estructura de la familia se encuentra que cerca de un tercio (32.6%) de los infantes vive en el hogar solo con la madre, sin la presencia del padre. Del total de infantes, apenas el 31.6% de estos menores asiste a un lugar comunitario, guardería o preescolar, el 54.1% es cuidado por su madre o padre en el hogar y el 10.4% se deja al cuidado de un pariente mayor de edad. Las madres o padres del 15.7% de infantes que no asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar responden que no los envían porque es muy costoso (9.6%), un problema de ingreso por parte de la demanda, o porque no hay una institución cerca de su domicilio (6.1%), un problema de oferta.
- Se estima que se podrían generar en el Valle del Cauca atendiendo al número de infantes para los cuales sus madres o padres manifiestan disposición de enviarlos a centros para que se encarguen durante parte del día de su cuidado y atención, en forma alternativa,

un total de 25.356 empleos nuevos para trabajadoras en el hogar o en instituciones de cuidado infantil, o un total de 4.057 plazas para docentes en instituciones externas al hogar especializadas en esta actividad.

- La vinculación del cuidado de infantes con el mercado de trabajo es clara en un aspecto; el cuidado infantil afecta la participación laboral de la madre u otro adulto del hogar en el caso que lo cuide un familiar, si se incluye a los infantes que son cuidados por mayores de 18 años durante parte del día el incremento en la generación de empleo sería del orden del 80% de los cálculos presentados en la conclusión anterior.

BIBLIOGRAFÍA

- AERA .(2003). Class Size: Counting Students Can Count. *Research Points*, 1(2), 1-4.
- Aguado, L. (2004). Desarrollo Económico Local y Nuevos Yacimientos de Empleo para Cali. *Economía, Gestión y Desarrollo*, 2, 101-122.
- Banyuls, J., & Picher, J. (2002). Condiciones de Trabajo en Nuevos Yacimientos de Empleo. Ponencia presentada en *VIII Jornadas de Economía Crítica. Globalización, Regulación Pública y Desigualdades*. Valladolid, 28 de febrero al 2 de marzo.
- Barnett, W., Schulman, K. & Shore, R. (2004). Class Size: What's the Best Fit?. *Policy Brief*, (9), 1-12.
- Cachón, L., Collado, J. & Martínez, M. (1998). *Nuevos Yacimientos de Empleo en España: Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Cámaras. (2001). Informe Económico Anual Cámaras de Comercio Industria y Navegación de España, Anexo: Nuevos Yacimientos de Empleo Carácter Estratégico Potencial. Madrid: LISSE.
- CIDEC-Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales (1996). Nuevos Yacimientos de Empleo. *Cuadernos de Trabajo* 19, 1-118.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993). *Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2003). Manual de Recolección y Conceptos Básicos. Encuesta de Calidad de Vida 2003. Bogotá: DANE, Dirección de Metodología y Producción Estadística.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2005). Visión Colombia II Centenario: 2019. Bogotá: DNP.
- Farto, J. (1996). *Instrumentos Financieros: Cheques Servicios*. En Jornada de difusión sobre el proyecto "Nuevos Yacimientos de Empleo - Esparru", San Sebastián 1 de octubre, España. Consultado febrero 02, 2006, en: <http://www.gipuzkoa.net/esparru/ficheros/emple516.doc>.
- Fuller, B., Kagan, S., Caspary, G. & Gauthier, C. (2002). Welfare Reform and Child Care Options for Low-Income Families. *The Future of Children*, 12, 1-23. Consultado Abril 5, 2005, en: http://www.futureofchildren.org/information2826/information_show.htm?doc_id=102632
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2006). Servicios del ICBF. Consultado febrero 2, 2006, en: <http://www.ichf.gov.co/espanol/general1.asp>.
- Illig, D. (1996). *Reducing Class Size: A Review of the Literature and Options for Consideration*. California: California Research Bureau. Consultado junio 2, 2006, en: <http://www.library.ca.gov/CRB/clssz/index.html>
- Jiménez, E., Barrerrio., F. Sánchez, J. (1998). *Los Nuevos Yacimientos de Empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona: Fundación CIREM.
- Loeb, S., Bridges, M., Bassok, D., Fuller, B. & Rumberger, R. (2005). How much is too much?. The influence of preschool centers on children's social and cognitive development. *NBER Working Paper Series*, 11812, 1-7.
- López, G., Puig-Junoy, J., Ganuza, J. & Planas, I. (2003). Los nuevos instrumentos de la gestión pública. *Colección de Estudios Económicos*, 31, 1-4.
- Martín, J. & Palma, L. (2002). *Evaluación de Nuevos Yacimientos de Empleo en Sevilla: Un Análisis de Casos. Sevilla (España)*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones.
- Martínez, M. (1996). *Evaluación Macroeconómica del Potencial de los Nuevos Yacimientos de Empleo. Escenarios detallados para España*. España: Centro de Estudios Económicos Fundación Tomillo.
- OCDE (1990). *Labour Market Policies for the 1990s*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE).

- Perotti, R. (2001). *Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals. Institutional Reforms in Colombia*. Washington, D.C: Fedesarrollo - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Consultado junio 8, 2005, en: <http://www.iadb.org/regions/re3/events/colombia/>
- Palma, L. (Director). (2005). *Características de la Oferta de Servicios de Atención a Niños Menores de 3 Años, Discapacitados y Personas Mayores en la Ciudad de Sevilla*. Sevilla: REDES y Universidad del Sevilla.
- Palma, L. (Director). (2003). *Los Nuevos Yacimientos de Empleo en servicios de apoyo a las familias en la ciudad de Sevilla. Implicaciones para colectivos con necesidades especiales en la ciudad de Sevilla*. Sevilla: REDES y Universidad de Sevilla.
- Red de Primera Infancia (2004). Indicadores y Sistemas de Información. *Cuaderno de la Red, 1*. Consultado mayo 4, 2005, en: <http://www.gcal.org.co/1Indicadores.pdf>.
- Waiser, M. (1998). Early Childhood Care and Development Programs in Latin America: How much do they cost? Human Development Department, *LCSHD Paper Series, 19*, 1-41. 