



RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA? *

DICIEMBRE 2022

Mensajes principales:

- A fines de 2021, el 11,0% de los niños de dos años o menos y el 49,8% de los niños de entre tres y cinco años de la región participaba de actividades de cuidado infantil.
- La participación es menor en los hogares encabezados por personas con menor nivel educativo, en aquellos con menor propiedad de activos y entre los que experimentaron pérdidas de empleos durante la pandemia.
- Durante la pandemia, todos los países de la región registraron una disminución, en distintos grados, en la participación en actividades de cuidado infantil de todas las cohortes. En particular, la participación en servicios de cuidado infantil entre los niños de dos y tres años se redujo casi a la mitad, pasando del 47,2% en febrero de 2020 al 24,6% a finales de 2021.
- En febrero de 2020, la relación entre la matrícula en guarderías y el empleo de mujeres con al menos un hijo era positiva. Este patrón se intensificó durante la pandemia: descensos más pronunciados en la tasa de inscripción en guarderías en hogares con niños de entre dos y tres años coincidieron con descensos más pronunciados en la relación empleo-población entre las mujeres. En el caso de los hombres, ocurrió lo opuesto.
- Las diferencias previas a la pandemia a nivel de matrícula en guarderías según el ingreso de los países sugieren que, por cada cuatro niños matriculados en guarderías en países de altos ingresos, había tres matriculados en países de bajos ingresos. Esta proporción correspondía a uno de cada dos niños hacia fines de 2021. La disminución en la inscripción en guarderías fue más aguda en los países de ingresos medios-bajos.

* Esta nota fue preparada por Adriana Camacho y Pablo Hernandez del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Agradecemos a Estefany Hernandez y Paulo Vaz por ayudar a producir esta nota. El trabajo fue posible gracias al apoyo financiero de la Vicepresidencia Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y la iniciativa Facilidad de Financiamiento Rápido (RFF) del PNUD. La colaboración se basa en los esfuerzos del Banco Mundial en una primera fase, cuando se recopilaban tres olas de datos en 13 países de ALC entre mayo y agosto de 2020.



RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Para seguir monitoreando las consecuencias de la pandemia del COVID-19 sobre el bienestar de los hogares en América Latina y el Caribe (ALC), el Banco Mundial y el PNUD unieron esfuerzos para implementar la segunda fase de las Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia (HFPS por sus siglas en inglés) en países de la región en 2021. La primera ola de la segunda fase se realizó entre mayo y julio de 2021, y la segunda ola entre octubre de 2021 y enero de 2022. Esta última ola incluyó un módulo sobre primera infancia, que recopiló información sobre el miembro de mayor edad en el rango de menores de cinco años en cada hogar entrevistado, cuando aplicara. Esta nota se centra en la primera infancia para desentrañar los efectos del COVID-19 sobre la acumulación de capital humano durante las primeras etapas de la vida.

Desde una perspectiva de política pública, las intervenciones que buscan promover el desarrollo de la primera infancia, han demostrado generar los mayores retornos en términos de acumulación de capital humano. Invertir en la primera infancia mejora los resultados educativos y laborales en el largo plazo al estimular las capacidades mentales y físicas de los niños, y también puede generar externalidades positivas al facilitar la participación de otros miembros adultos del hogar en el mercado laboral. Por lo tanto, se vuelve urgente comprender el impacto de la pandemia y de las cuarentenas asociadas sobre el bienestar de los niños más pequeños. Para ello, esta nota se basa en el módulo de primera infancia incluido en la segunda ola de encuestas HFPS, que cubre a los niños que se encuentran por debajo de la edad escolar de cada país¹. Según estos datos, el 27,4% de los hogares tenía al menos un hijo menor de cinco años a fines de 2021².

Los niños incluidos en este módulo tenían aproximadamente dos años menos en febrero de 2020, al inicio de la pandemia. Por lo tanto, los niños registrados con cinco años en el momento de la encuesta tenían tres años en febrero de 2020. Dado que la matrícula generalmente aumenta con la edad, lo ideal es que las comparaciones se realicen entre cohortes de la misma edad. Con esto en mente, las comparaciones que usan datos retrospectivos solo consideran a los niños de tres años o menos en febrero de 2020 y la cohorte de niños menores de tres años a finales de 2021.

En América Latina y el Caribe, el 11,0% de los niños menores de tres años estaba inscrito en algún programa de cuidado infantil a finales de 2021. Las tasas de inscripción más altas para niños en este rango de edad, se observaron en Uruguay, Ecuador y Costa Rica, con 39,4%, 32,1% y 24,8%, respectivamente. Por otro lado, solo el 2,9% de los niños menores de tres años participó en programas o actividades para la primera infancia en Honduras. La participación en Guatemala y Paraguay fue casi inexistente (gráfica 1).

¹ La edad escolar comienza a los seis años en todos los países excepto en Ecuador, donde comienza a los cinco años. Por esta razón, se asume que la población de cero a cuatro años en Ecuador es equivalente a la población de cinco años y menos del resto de la muestra.

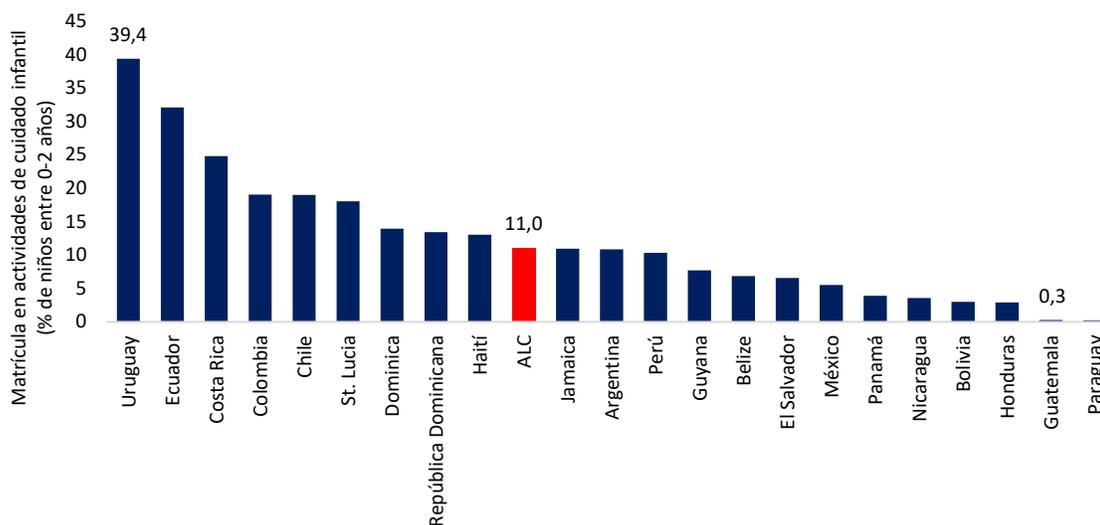
² El porcentaje de hogares con al menos un niño en las encuestas HFPS está altamente correlacionado con los valores correspondientes informados en el censo nacional, siempre que haya datos disponibles. Utilizando información censal armonizada recopilada por Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS), la correlación entre la muestra y el último censo disponible entre 2002 y 2015 es igual a 0,85. Este valor es alto, a pesar de los intervalos de tiempo entre las fuentes de datos.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Hacia finales de 2021, el 49,8% de los niños de 3 a 5 años en América Latina y el Caribe estaba inscrito en alguna guardería. Como describe la gráfica 2, las tasas de matrícula más altas para niños en este rango de edad se registraron en Uruguay y Haití, por encima del 80%; seguido por Argentina, donde el 74% de los niños de tres a cinco años participaba en alguna instancia de cuidado infantil. Por el contrario, las tasas de matrícula más bajas para esta cohorte de edad se observaron en El Salvador, Guatemala y Panamá, todas ellas cercanas al 20%.

Gráfica 1: Tasa de matrícula de niños de dos años o menos (finales de 2021)

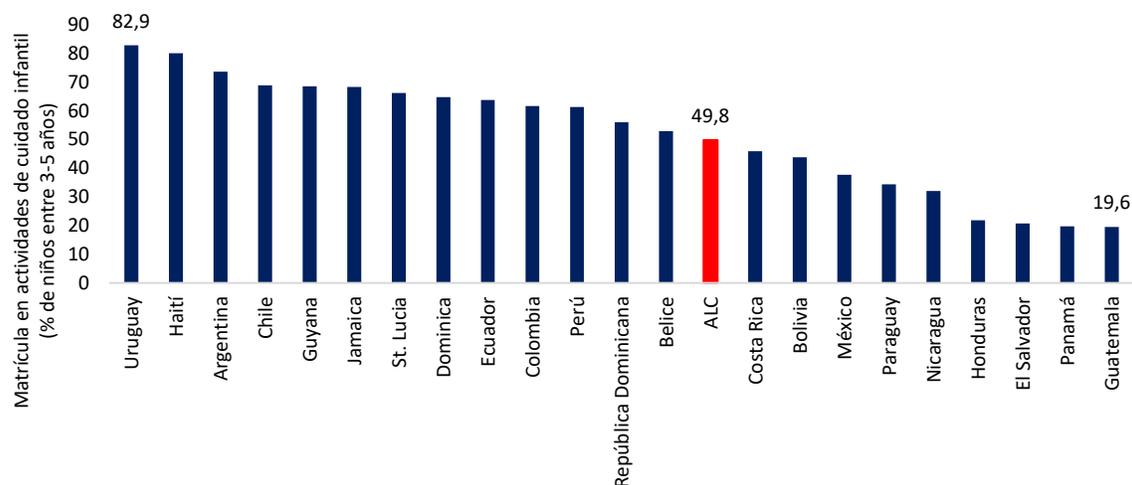


Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Gráfica 2: Tasa de matrícula de niños de entre 3 y 5 años (finales de 2021)



Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

Las gráficas 3 y 4 muestran las diferencias de matrícula en guarderías según las características del hogar para niños de dos años y menos y para los de tres a cinco años, respectivamente.

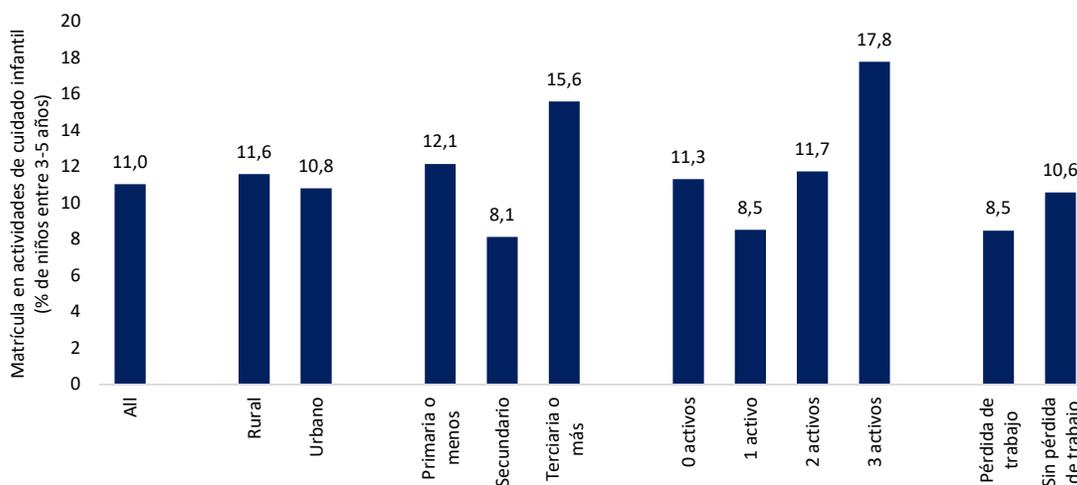
Para ambos grupos de edad, la matrícula es menor en los hogares encabezados por personas con niveles educativos más bajos, con menos activos y para los que experimentaron pérdidas de empleos durante la pandemia. En cuanto a la ubicación, la relación es diferente según el grupo de edad: la matrícula de los niños menores de dos años es ligeramente superior (0,8 puntos porcentuales) en la zona rural, mientras que la de los niños entre tres y cinco años es superior en 5,3 puntos porcentuales en áreas urbanas. Las tasas de matrícula para las cohortes de edad de cero a dos años y de tres a cinco años son más altas en 3,4 y 12,6 puntos porcentuales, respectivamente, entre los niños de hogares encabezados por personas con educación terciaria o más respecto de las de los hogares encabezados por personas con solo educación primaria o menos.

De manera similar, los niños de hogares que reportan tres activos tenían más probabilidad de estar inscritos en servicios de cuidado infantil que los de hogares sin activos declarados, independientemente de la cohorte de edad. Las diferencias por edad, según la propiedad de activos, fueron de 6,5 puntos porcentuales en el caso de los niños de dos años y menos, y de 19,6 puntos porcentuales en el caso de los niños de tres a cinco años. Por otro lado, la participación en servicios de cuidado infantil es mayor en el caso de hogares que experimentaron pérdidas de empleo relacionadas con la pandemia: en hogares donde el encuestado había perdido su trabajo, la participación fue 2,1 puntos porcentuales menor que en aquellos donde no se perdieron empleos, siendo esta diferencia equivalente a 3,4 puntos porcentuales, en el caso de los niños de tres y cinco años.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

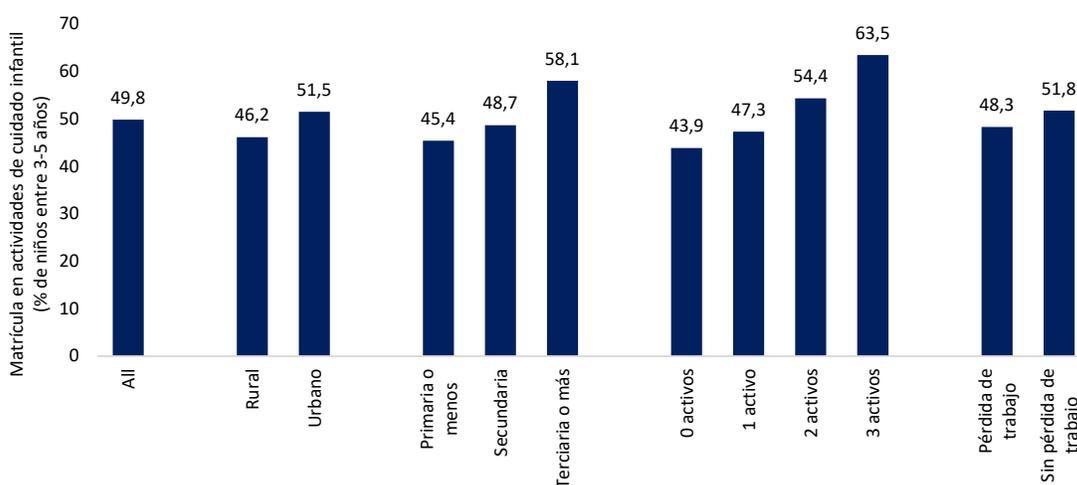
DICIEMBRE 2022

Gráfica 3: Tasa de matrícula para niños de 0 a 2, por características del hogar



Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

Gráfica 4: Tasa de matrícula para niños de 3 a 5, por características del hogar



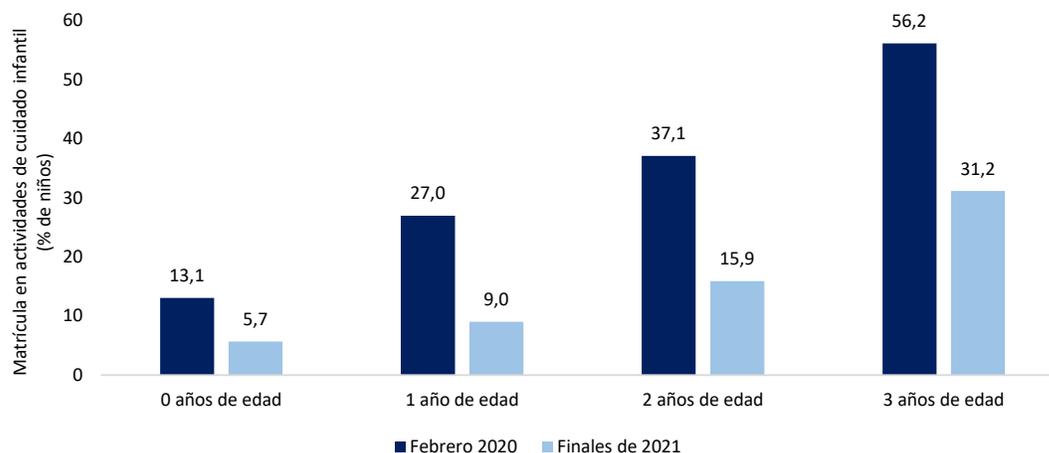
Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Los cambios en la situación de la primera infancia entre el período previo a la pandemia y finales de 2021, son comparables para la cohorte de niños menores de tres años. En términos generales, la reducción de la matrícula ocurrió en todas las cohortes comparables. La gráfica 5 muestra las comparaciones en las tasas de participación para todos los grupos de edad. Para los bebés menores de un año, hubo una reducción del 56,5% en la inscripción en guarderías. Entre los infantes, la disminución porcentual más significativa se evidenció entre los de un año, con un 66,5% por ciento, mientras que la disminución entre los grupos de dos y tres años fue de 57,0% y 44,5%, respectivamente. La matrícula en guarderías entre los niños menores de dos años, que ya era comparativamente baja al inicio del estudio, ha sido la que ha mostrado el deterioro más pronunciado. Futuras investigaciones podrían estudiar las causas subyacentes de esta reducción como, por ejemplo, la adopción de mecanismos de protección hacia los más pequeños, o un menor costo de oportunidad del cuidado de los niños con respecto a la participación en el mercado laboral.

Gráfica 5: Tasa de matrícula previa a la pandemia y hacia el final de 2021, por edad



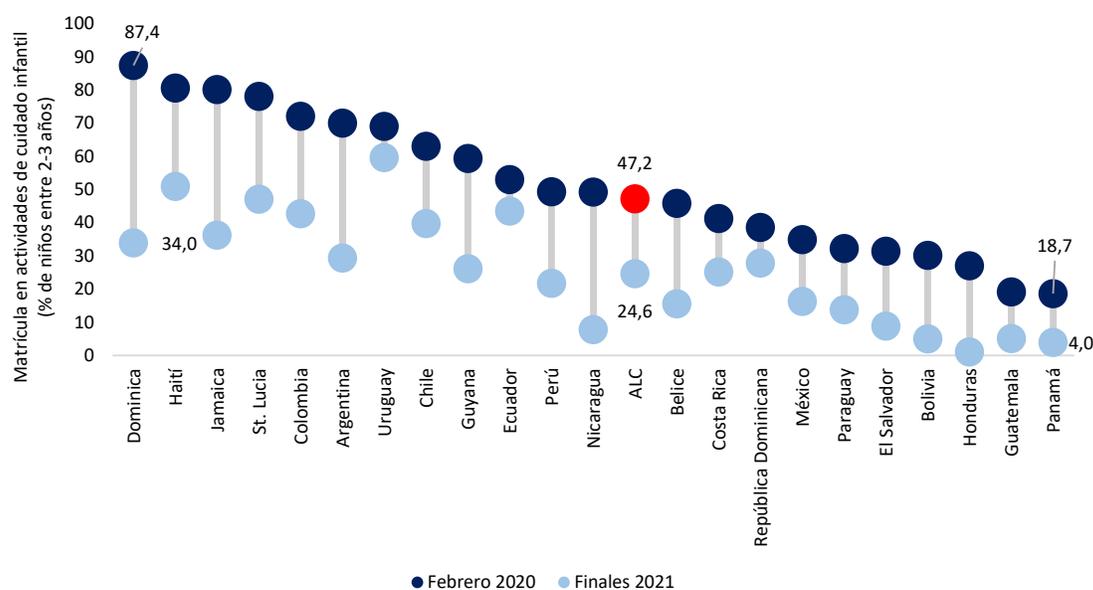
Fuente: Encuestas telefónicas de alta frecuencia II (Oleada 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

En adelante, las comparaciones entre períodos se enfocan en los niños de dos y tres años. En América Latina y el Caribe, la tasa de inscripción en guarderías para esta cohorte de edad se redujo casi a la mitad, pasando de 47,2% antes de la pandemia a 24,6% a fines de 2021 (gráfica 6). Todos los países registraron una reducción en la matrícula en guarderías. En febrero de 2020, más del 80% de los niños de 2 y 3 años estaban inscritos en actividades de cuidado infantil en Dominica, Haití y Jamaica, cifra que se ubicaba por debajo del 20% en Guatemala y Panamá. En cambios porcentuales, las mayores reducciones en la matrícula entre principios de 2020 y finales de 2021 se dieron en Honduras, Nicaragua y Bolivia. Por otro lado, los cambios más pequeños ocurrieron en Uruguay y Ecuador, con variaciones inferiores al 20%. Aunque la calidad del servicio no se puede medir, las amplias diferencias en las tasas de participación antes de la pandemia en este grupo de edad entre países podrían estar reflejando diferencias institucionales en los sistemas educativos a nivel nacional.

Gráfica 6: Tasa de matrícula de niños entre 2 y 3 años, antes de la pandemia y finales de 2021



Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

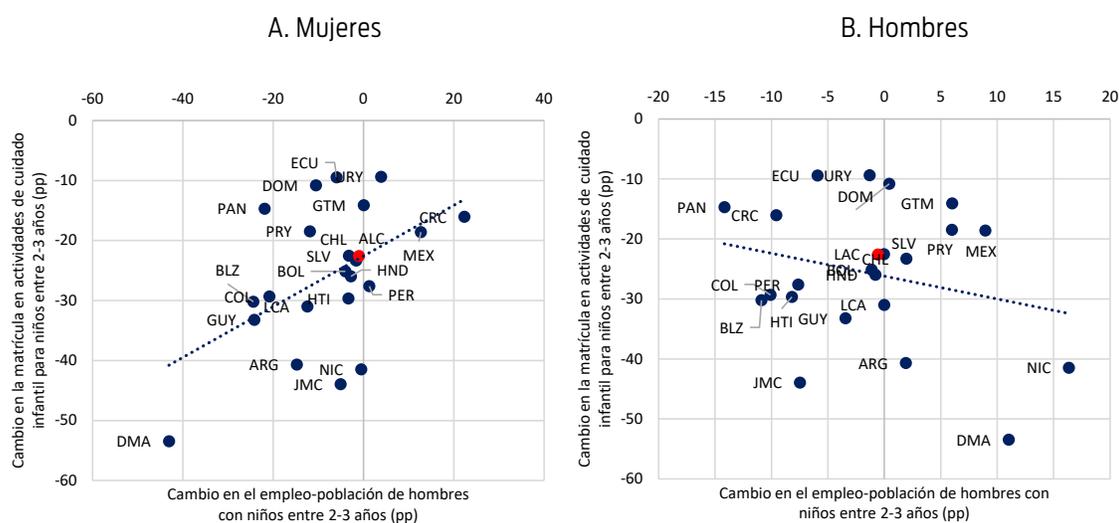
RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Antes de la pandemia, existía una relación positiva entre la matrícula en guarderías y el empleo de las mujeres con al menos un hijo. Durante la pandemia, este patrón se reforzó. Las disminuciones más pronunciadas en las tasas de participación de niños entre dos y tres años en guarderías, coincidieron con las reducciones más fuertes en la relación empleo-población de mujeres con hijos en este rango de edad (gráfica 7A).

En el caso de los hombres con hijos de esta cohorte de edad, ocurrió lo contrario: se observan disminuciones más pronunciadas en la inscripción en guarderías en países con disminuciones menores e incluso cambios positivos en la relación empleo-población (gráfica 7B). Esto es particularmente preocupante pues sugiere que la reducción en el acceso a la educación y al cuidado de la primera infancia pudiera operar o bien, como un mecanismo subyacente a los cambios en la participación y el empleo de la fuerza laboral de las mujeres, o bien que ambos pudieran coexistir, configurándose un escenario adverso que afectaría de manera desproporcionada tanto a las mujeres como a los niños pequeños. Por lo mismo, aumentos en la matrícula de cuidado infantil suelen ser deseables tanto por sus efectos sobre la acumulación de capital humano de las generaciones más jóvenes, como por el alivio que suponen a los obstáculos que enfrentan los adultos con hijos dependientes para su participación sostenida en el mercado laboral.

Gráfica 7: Cambio en la relación empleo-población de mujeres y hombres con hijos de 2 y 3 años según cambios en la matrícula en guarderías de niños de 2 y 3 años durante la pandemia.



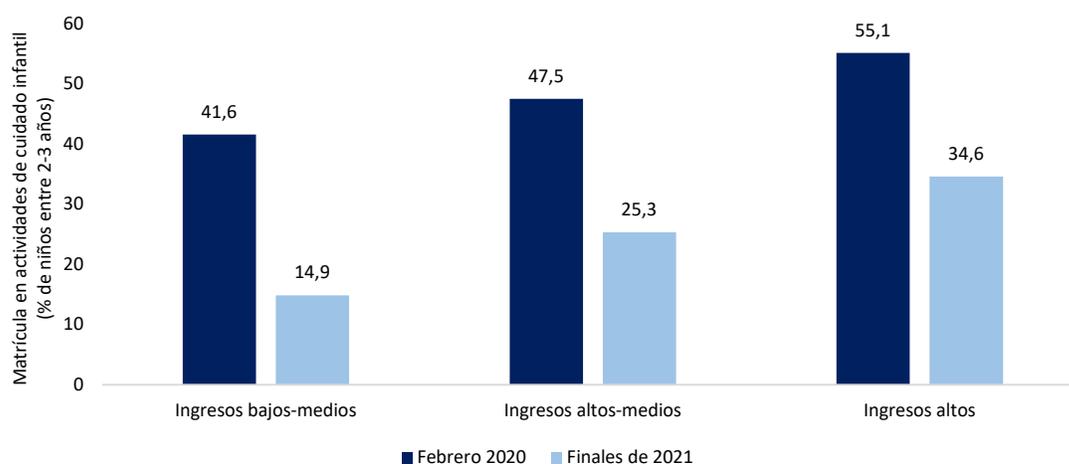
Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

La caída en la matrícula en guarderías de niños de dos y tres años fue más aguda en los países de bajos ingresos. Como se muestra en la gráfica 8, la caída en los países de ingresos medios-bajos fue del 64,2% contra un 46,7 % en los países de ingresos medios-altos y de un 37,2% en los países de ingresos altos. La caída generalizada se ha acompañado de un estrechamiento de la magnitud relativa de las tasas de matrícula en los países de ingresos altos con respecto a las de los países de ingresos medios-bajos. En efecto, la matrícula en los países de ingresos medios-bajos representaba el 75,5% de la matrícula de los países de ingresos altos, proporción que alcanzó solo al 43,0% a finales de 2021. En cualquier caso, las tasas de matrícula en los países de ingresos altos se mantuvieron casi el doble de altas que las observadas en los países de ingresos medios-bajos.

Gráfica 8: Tasa de matrícula de niños de 2 y 3 años, por grupo de ingreso de los países



Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.

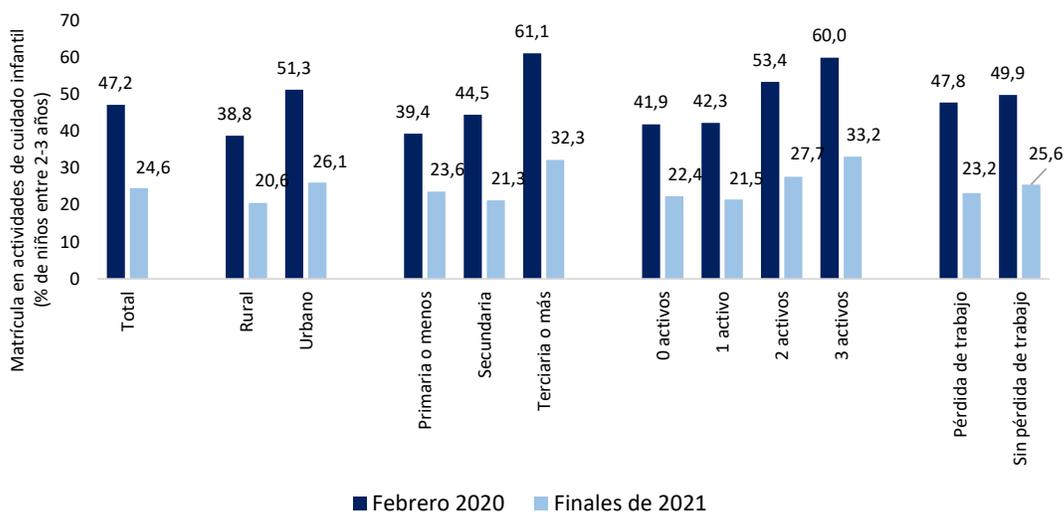
Nota: Los países se clasifican en grupos de ingresos según la metodología Atlas del Banco Mundial, que define los siguientes umbrales según el INB per cápita de 2021 (dólares estadounidenses): ingresos bajos (\$1.085 o menos), ingresos medios-bajos (\$1.086 a \$4.255), ingresos medios-altos (\$4.256 a \$13.205) e ingreso alto (\$13.205 o más). Según esta agrupación, Chile, Panamá y Uruguay son países de ingresos altos; Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Santa Lucía son países de ingresos medios altos; y Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua son países de ingresos medios-bajos.

RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Las tasas de inscripción en guarderías para niños de dos y tres años fueron más altas en los hogares de las zonas urbanas, en aquellos encabezados por personas con mayor nivel educativo, en los que reportaron mayor propiedad de activos y en los que no experimentaron pérdidas de empleo. Como se muestra en la gráfica 9, la disminución de la tasa de matrícula fue generalizada, pero también fueron relevantes las diferencias preexistentes entre países, como lo expresan los valores del período anterior a la pandemia. Durante la pandemia, la diferencia en las tasas de matrícula entre las zonas rurales y urbanas se redujo en un 51,2 % y un 62,6 %, respectivamente. Mientras tanto, la tasa de inscripción en cuidado infantil de niños menores de tres años fue consistentemente más alta entre los niños en hogares encabezados por personas con educación terciaria o más. Sin embargo, se ha producido un descenso más pronunciado en los hogares encabezados por personas con estudios secundarios. En cuanto a la propiedad de activos, las tasas de inscripción en cuidado infantil para niños menores de tres años en hogares con tres activos fueron casi seis puntos porcentuales más altas que en hogares con uno o sin activos. Las tasas de inscripción disminuyeron de manera similar en los hogares donde los encuestados perdieron su trabajo durante la pandemia (51,3%) en comparación con aquellos sin exposición a la pérdida de empleo (48,7%).

Gráfica 9: Matrícula de niños de 2 y 3 años, por características del hogar



Fuente: Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia II (Ola 2) del Banco Mundial y el PNUD para América Latina y el Caribe, 2021.



RECUPERACIÓN DESIGUAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿SE DEJÓ ATRÁS A LA PRIMERA INFANCIA DURANTE LA PANDEMIA?

DICIEMBRE 2022

Consideraciones finales

Los efectos del COVID-19 fueron perjudiciales para la educación y el cuidado de la primera infancia en América Latina y el Caribe, desafiando a los tomadores de decisión a considerar alternativas para atenuarlos. Aunque en la región, el 27% de los hogares tiene al menos un niño menor de cinco años, solo el 36% de esos niños estaba inscrito en educación y cuidado de la primera infancia a fines de 2021. Además, la mayoría de los niños matriculados correspondía a los del rango de tres años a cinco años, en tanto los bebés y los niños pequeños de cero hasta los dos años, mostraron probabilidades consistentemente más bajas de estar inscritos.

De especial preocupación es el caso de los niños entre cero y dos años, cuya tasa de inscripción en actividades de cuidado infantil se redujo en un 59 %, de 27% en febrero de 2020 a 11 % a fines de 2021. Proporcionar educación y atención en las primeras etapas ha demostrado ser crucial para la acumulación de capital humano a largo plazo. Las limitaciones preexistentes, junto con los agudos deterioros inducidos por la pandemia, plantean graves desafíos para las políticas educativas postpandemia en la región.

El empleo de las mujeres con niños pequeños está estrechamente relacionado con el acceso a los servicios de cuidado. Entre principios de 2020 y fines de 2021, las altas tasas de inscripción en actividades de cuidado infantil se vincularon con altas tasas de empleo femenino. Las disminuciones más significativas en la asistencia a guarderías ocurrieron en países donde la proporción de mujeres empleadas con niños pequeños mostró las caídas más pronunciadas. Las políticas orientadas hacia el cuidado y la educación de la primera infancia en América Latina y el Caribe deben considerar las interacciones adversas con otros shocks que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, así como potenciales efectos indirectos positivos de otorgar un mejor apoyo a la primera infancia.