PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“El sistema de cuidados infantiles del país en el momento actual y las posibilidades de incorporar a más mujeres”

Maribel Solano Pérez.

Agosto 2023

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Contenido

I. INTRODUCCIÓN 4

II. JUSTIFICACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN 6

III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN 4

IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA 8

V. PROBLEMÁTICA ABORDADA Y POSIBLES SOLUCIONES 9

VI. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA 10

VII. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS 12

VIII. PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS DE LA HIPÓTESIS 13

IX. CONCLUSIONES Y NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN 31

X. BIBLIOGRAFÍA 33

Resumen: En el presente documento se analizará la importancia de un eficiente sistema de cuidados infantiles en México, el cual abarca tanto las instituciones públicas y las privadas, dentro de una sociedad en donde cada día más mujeres se incorporan al mercado laboral y muchas de ellas necesitan armonizar su vida familiar y la vida laboral.

Palabras clave: Sistema nacional de cuidados infantiles, madres trabajadoras, participación laboral de las mujeres, desarrollo infantil, educación inicial.

I. Introducción.

En México, la participación de la mujer en el mercado laboral ha ido en aumento, por lo que la demanda por servicios de cuidados infantiles debería ser una prioridad en materia de políticas públicas. Sin embargo, en la realidad, hay muchos retos en esta materia dado que las estancias infantiles desaparecieron y el presupuesto destinado a fortalecer el sistema de cuidados infantiles no ha ido en aumento. Por otra parte, existe una gran disparidad en la calidad de servicios brindados y los protocolos de seguridad también necesitan una adecuada supervisión.

Por lo tanto, el objetivo del presente documento es analizar el sistema de cuidados infantiles de México, su oferta y demanda, sus disparidades, retos y perspectivas; a fin de resaltar la importancia de diseñar políticas públicas que apoyen el trabajo de las mujeres y su doble papel dentro de la sociedad (como madres y agentes económicos).

Las preguntas de investigación son las siguientes:

¿Cuál es la situación actual del sistema de cuidados infantiles en México?

¿Por qué es importante un sistema de cuidados infantiles para las mujeres?

¿Qué problemas se han presentado en el diseño de dicho sistema?

¿Qué propuestas hay para mejorar la calidad, la cobertura, aumentar el presupuesto y la seguridad en el sistema de cuidados infantiles del país?

El presente documento tiene una metodología descriptiva y analítica a partir de los últimos datos cualitativos y cuantitativos del INEGI, IMSS, CONAPO, CONEVAL, etc

El orden por seguir en el documento es el siguiente:

En el primer apartado se expone por qué es importante un sistema nacional de cuidados infantiles y se describe la situación actual del sistema de guarderías en México.

A continuación, se exponen cifras que reflejan las limitaciones en proveeduría de cuidados infantiles, en cuanto al bajo presupuesto, cobertura limitada; se expone, además, quienes proveen estos servicios, la población atendida y los retrocesos en esta materia.

En la siguiente sección se analizan los retos que enfrentan los padres en cuanto al cupo y servicios brindados por las guarderías, los costos, distancias, horarios, seguridad, señalando la baja cifra en cuanto a la población atendida.

Posteriormente, se describe el tipo de Sistema Nacional de cuidados infantiles que se requiere, tomado en cuenta la demanda, la calidad de servicios, presupuestos, gastos, seguridad y la medición de todo ello a partir de un índice de calidad, a fin de evaluar y mejorar en el momento actual y a futuro.

Asimismo, se exponen las políticas públicas que se están emprendiendo para hacer posible la existencia del Sistema Nacional de Cuidados Infantiles.

Por último, se hacen las propuestas, se dan las conclusiones en donde se refleja si la hipótesis fue verdadera o no y se brinda la nueva agenda de investigación.

II. Justificación de la relevancia de la investigación.

La relevancia radica en que, si las mujeres cuentan con un sistema de cuidados infantiles eficiente y seguro, ellas tendrán más opciones para poder trabajar fuera de casa, armonizando la vida familiar y laboral.

Las soluciones estarán enfocadas a mejorar el diseño del sistema de cuidados infantiles público y privados, aumentar el nivel de seguridad, su cobertura, el presupuesto, el nivel de capacitación y una cultura de protección a la inocencia de los niños.

Los beneficios esperados en la investigación son los siguientes:

Se contará con un diagnóstico sobre el sistema de cuidados infantiles en México.

Se señalarán los retos para alcanzar una mayor cobertura, mayor presupuesto, más seguridad y mayor calidad en los servicios.

Se señalarán las ventajas que un buen servicio del sistema de cuidados infantiles brindaría a las mujeres que trabajan fuera de casa.

Se darán algunas propuestas de política pública para el diseño de un buen sistema de cuidados infantiles, que brinde a las mujeres nuevas opciones para el cuidado de sus hijos a fin de que ellas puedan trabajar fuera de casa.

La relevancia social radica en que al permitir la existencia y operación de un Sistema Nacional de cuidados infantiles que sea eficiente y con cobertura suficiente, más mujeres podrían incorporarse al mercado laboral y ello ayudaría a elevar el bienestar de las familias.

III. Objetivos de la investigación.

El objetivo del presente documento es analizar el sistema de cuidados infantiles de México, su oferta y demanda, sus disparidades, retos y perspectivas; a fin de resaltar la importancia de diseñar políticas públicas que apoyen el trabajo de las mujeres y su doble papel dentro de la sociedad (como madres y agentes económicos).

IV. Planteamiento y delimitación del problema.

El problema tratado esta investigación es que, en México, el sistema de cuidados infantiles es insuficiente, desarticulado y necesita mayores estándares de calidad. Por lo tanto, es importante instrumentar un sistema adecuado para atender a la infancia y para apoyar a las mujeres que trabajan fuera de su hogar.

Las preguntas por responder son:
¿Cuál es la situación actual del sistema de cuidados infantiles en México?
¿Por qué es importante un sistema de cuidados infantiles para las mujeres?
¿Qué problemas se han presentado en el diseño de dicho sistema?
¿Qué propuestas hay para mejorar la calidad, la cobertura, aumentar el presupuesto y la seguridad en el sistema de cuidados infantiles del país?
El presente documento posee una metodología descriptiva basada en métodos cuantitativos y cualitativos, a partir de los últimos datos de INEGI, CONAPO, IMSS y DIF.

V. Problemática abordada y posibles soluciones.

El problema tratado esta investigación es que, en México, el sistema de cuidados infantiles es insuficiente, desarticulado y necesita mayores estándares de calidad. Por lo tanto, es importante instrumentar un sistema adecuado para atender a la infancia y para apoyar a las mujeres que trabajan fuera de su hogar.

Las soluciones estarán enfocadas a mejorar el diseño del sistema de cuidados infantiles público y privados, aumentar el nivel de seguridad, su cobertura, el presupuesto, el nivel de capacitación y una cultura de protección a la inocencia de los niños.

VI. Marco teórico y conceptual de referencia.

Cuando las mujeres que son madres deciden trabajar, se detona la necesidad de encontrar espacios de cuidado para sus hijos que sean seguros, confiables y de calidad. Para ello acuden a los centros de cuidado infantil, en sus diferentes categorías: públicos, privados y mixtos, a fin de poder atender sus responsabilidades laborales.

Lo que se observa actualmente es que apoyos del Estado se han incrementado conforme ha ido en aumento la oferta para que las mujeres cuenten con un empleo, pero este aumento ha sido insuficiente. En la región de América Latina y el Caribe (ALC), los centros de cuidado infantil presentan diferentes modalidades institucionales: proveedores privados, privado – sociales con subsidios parciales del Estado, y por supuesto, proveedores públicos.

En el caso de México, durante el periodo 1995 – 2010 se produjo un boom en la provisión de servicios públicos de cuidado infantil; derivado de una serie de cambios en materia de política social por parte del Estado mexicano ya que pasó, de una única provisión de servicios de guarderías y estancias infantiles por medios públicos, atendida por el IMSS y el ISSSTE, operadas con personal propio, a compartir sus funciones en la materia con el mercado y la sociedad, apareciendo propuestas innovadoras de colaboración donde el Estado mexicano ofrecía recursos y el sector privado o la sociedad servicios. En ese sentido, se generaron dos modelos prestadores del servicio, unos considerados ordinarios y otros, subrogados. Estos últimos permitían la contratación de un particular para la prestación del servicio, eliminando con ello costos de construcción y de contratación de personal. En paralelo, se generó otro modelo sustentado por el Programa de Estancias Infantiles (PEI) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mismo que inició sus operaciones en 2007, mediante un esquema muy similar al modelo subrogado, pero con la diferencia de que este modelo intentó contribuir a fortalecer la débil oferta de servicios de cuidado infantil que todavía prevalecía en el país, dirigiéndose a madres solteras de bajos ingresos, con hijos de entre 1 y 3 años,

para facilitarles la búsqueda de un trabajo. Sin embargo, esta opción desapareció recientemente y no se ha intentado ajustar o modificar en algunas debilidades que presumiblemente tenía. Por lo que es importante establecer preceptos suscritos en la Ley para garantizar el buen desempeño de un sistema infantil de cuidados, es decir, la estructura que incluye a todas las modalidades de cuidados infantiles. Sin embargo, el reconocimiento de derechos en la ley no es suficiente para garantizar el buen funcionamiento de dicho sistema. Al respecto, el 15 de mayo de 2019 se promovió una reforma constitucional que fijó la obligatoriedad de la educación inicial y determinó un plazo para elaborar una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI). Esta última, debe garantizar que los niños alcancen niveles de cuidado que los mantengan protegidos, seguros, saludables y adecuadamente nutridos, entre otros, con una atención sensible y receptiva que vea por sus necesidades. Pero esto debe realizarse a través de acciones y no solamente por medio de disposiciones. Por ello, es elemental generar un sistema de protección integral de la infancia, que se componga de mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover y garantizar los derechos de los niños, lo cual debe considerar, por las peculiaridades del sistema, la interacción entre instituciones públicas y privadas, para su adecuado funcionamiento. Sin duda, llevarlo a cabo es extremadamente importante, no sólo porque un adecuado sistema de cuidados infantiles en el país puede garantizar la incorporación de más mujeres al mercado de trabajo, sino garantizar las posibilidades de un desarrollo más pleno para los niños pequeños de México que requieran ser atendidos en centros de cuidado infantil.

VII. Formulación de hipótesis.

Al fortalecer y ampliar al sistema de cuidados infantiles en México sería posible una mayor participación laboral de las mujeres.

VIII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.

La necesidad de que más mujeres mexicanas cuenten con servicios de cuidado infantil.

Para muchas familias del país, tras la llegada de un nuevo miembro (cubierto el periodo de recuperación del embarazo) el regreso al trabajo por parte de su madre no es una opción: es el paso necesario para continuar con la provisión de dicha familia, y a veces la única provisión, especialmente en casos como el de las familias dirigidas por mujeres jefas de familia**.**

Para que una mujer pueda salir a trabajar es necesario que alguien pueda cuidar a su bebé en los primeros años de desarrollo de éste, por lo que debe recurrir a un lugar seguro donde pueda dejar a su hijo mientras ella continua con su actividad laboral.

Al respecto, no es fácil encontrar un lugar donde las madres puedan dejar a sus hijos y que ellas tengan la confianza de que estarán bien atendidos.

Sin embargo, una de las principales barreras que dificultan la participación de las mujeres mexicanas en el campo laboral, es la cantidad y calidad de los servicios de cuidado para niños. Esta situación es ocasionada por dos razones principales. La primera se debe al escaso gasto público que se destina para los servicios de cuidado infantil en el país, el cual es de apenas el 0.04% del Producto Interno Bruto (PIB), incidiendo con ello en la cantidad de centros de cuidado infantil que se ubican en el territorio nacional, pero también en la calidad y en el funcionamiento de los mismos; por su parte, en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el promedio que alcanza el presupuesto destinado para estos fines es del 0.29% del PIB, con lo que se alcanza una cobertura más amplia y una mejor calidad para dichos centros. La segunda de estas razones se debe a que no existe un derecho sobre el cuidado infantil en sí, en virtud de que no se reconoce realmente como un derecho en México. A lo mucho, se le ve de manera parcial, como parte de un derecho más general que corresponde al de la seguridad

social. En consecuencia, esto excluye a una importante masa de la población, por lo que se puede asegurar que, entre los niños más pequeños en el país, los que van de cero a dos años, sólo un 5% logra asistir a estos centros de cuidado infantil o guarderías, en promedio.

El Banco Mundial afirma que, en el caso de México, la "oferta de servicios de cuidado infantil tiene una cobertura limitada, está fragmentada y es heterogénea [con lo que se] genera un sistema inequitativo de servicios que afecta negativamente la participación laboral de las mujeres",[1] por lo que es más que recomendable generar distintos cambios en el sistema de cuidados infantiles del país.

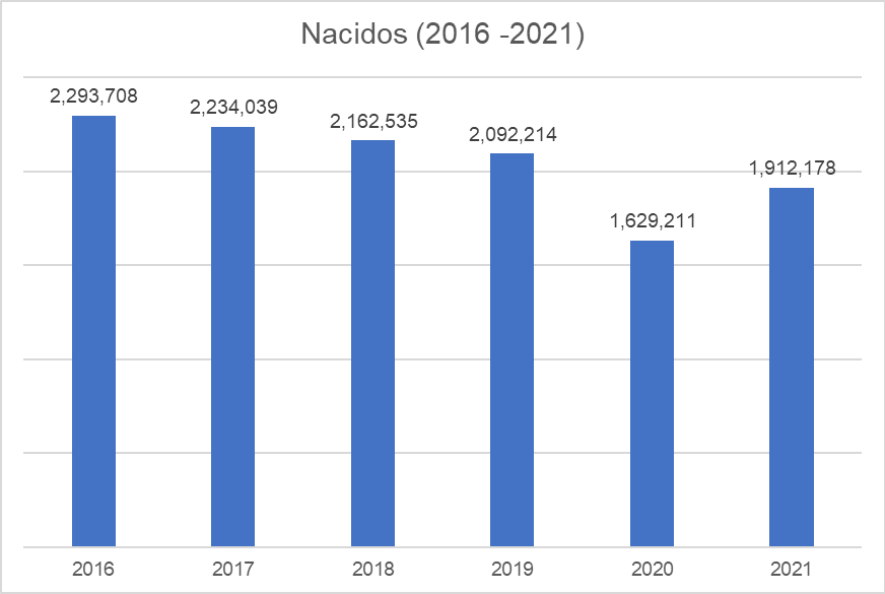
Para ello, primero es conveniente explorar el universo de madres con bebés de cero a dos años o de cero a cinco años que existen en el país, que se atienden actualmente por el sistema de cuidados infantiles y los que deben ser atendidos para que se puedan incorporar más madres con niños de esas edades al mercado laboral. Enseguida, deberá establecerse ¿qué tan reales son las posibilidades de incorporar a más mujeres dentro de dicho sistema?, y en caso de ser reales dichas posibilidades, es importante identificar ¿cómo se pueden concretar las mismas? Después se revisarán las condiciones específicas, físicas y materiales, de este sistema de cuidados, así como las principales debilidades y fortalezas del sistema de cuidados infantiles del país.

Considerando las proyecciones de la población para el país en el periodo 2016-2050, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (SG CONAPO) afirma que para 2021, el grupo de 0 a 17 años contaba con poco menos de 39.5 millones de niños y adolescentes distribuidos de la siguiente manera:

[1] PATIÑO, D. (2021), "La falta de guarderías limita el trabajo de las mujeres en México", en *Expansión* del 8 de marzo de 2021, disponible en https://expansion.mx/economia/2021/03/08/la-falta-de-guarderias-limita-el-trabajo-de-las-mujeres-en-mexico#:~:text=En%20México%2C%20hay%2013%2C000%20Centros%20de%20Atención%20Infantil,de%20los%20servicios%20de%20educación%20preescolar%20son%20públicos.

- El 32.7% son menores de 5 años.
- El 33.5% se encuentran en edad escolar de 6 a 11 años.
- El 33.8% son adolescentes de 12 a 17 años.[2]

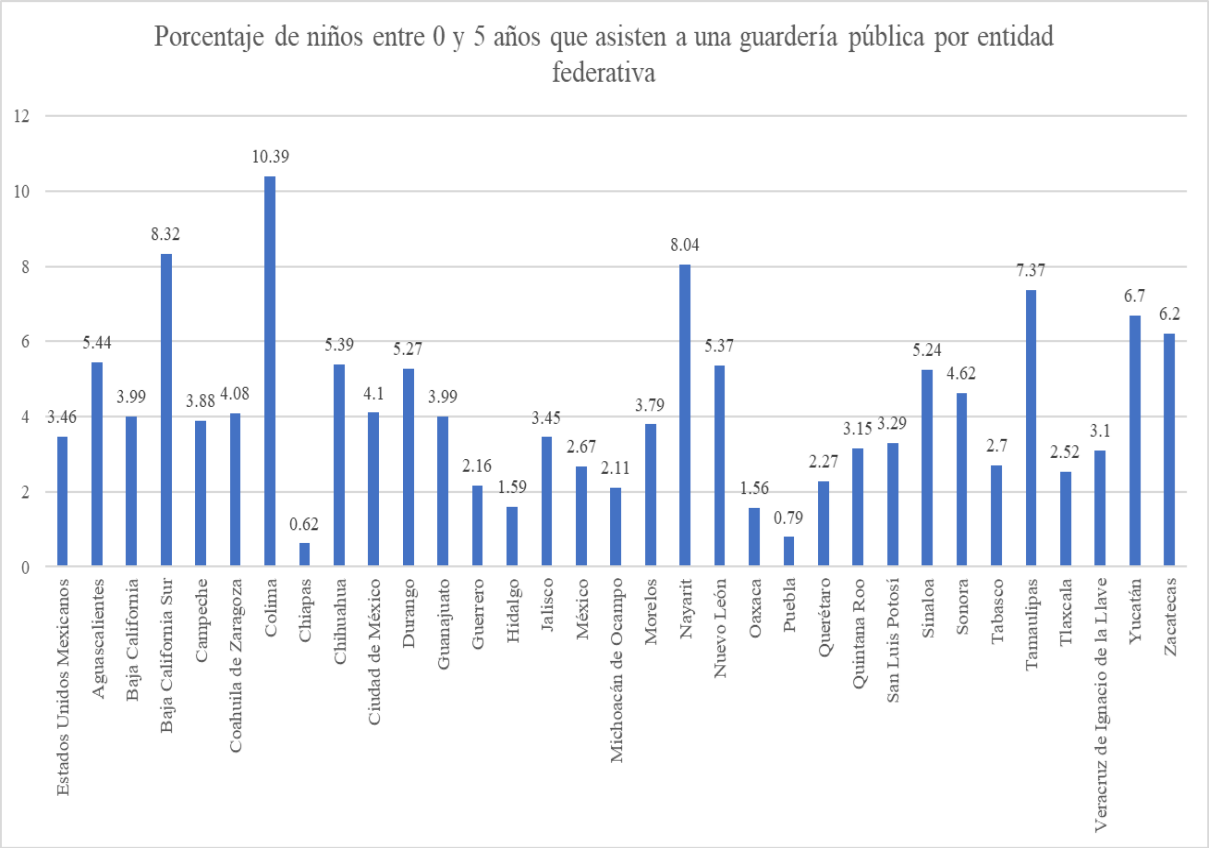
Es decir, se considera que en 2021 existían 12.9 millones de niños menores de 5 años, según las proyecciones de CONAPO. Sin embargo, en la gráfica siguiente se identifica el número total de niños de cero a cinco años en 2021, siendo éste de 12.3 millones, de acuerdo con los registros del INEGI:



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2021), “Nacimientos registrados por entidad federativa de residencia habitual de la madre según sexo, serie anual de 2010 a 2021”, disponible en https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad_Natalidad_01_97690dcd-1099-4e34-ba7f-1180912653bb

[2] CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2021), “Día Mundial de la Niñez”, disponible en https://www.gob.mx/conapo/articulos/dia-mundial-de-la-ninez?idiom=es#:~:text=En%20el%20grupo%20de%200,a%2017%20a%C3%B1os%20(33.8%25).

Asimismo, en la siguiente gráfica se puede detectar el número de niños de cero a cinco años que en 2021 acudían a alguna guardería en el país, por entidad federativa:



FUENTE: Elaboración propia con información obtenida de Datos Abiertos de México - Porcentaje de menores entre 0-5 años que asisten a una guardería pública. Derecho a la seguridad social. Igualdad y no discriminación - Porcentaje de menores entre 0-5 años que asisten a una guardería pública. Derecho a la seguridad social. Igualdad y no discriminación

En el siguiente cuadro se pueden identificar, dentro del sector público, las diferentes instituciones que prestan el servicio de guardería a nivel nacional:

Institución	Nomenclatura	Modalidad	Nivel	Población objetivo	Número de niños atendidos	Número de centros
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)[3]	Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI)	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados de entre dos meses y seis años	30,693 (2020)[4]	118 propias
						95 contratadas
						213 en total[5]
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Guarderías	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados desde los 43 días y hasta los cuatro años	172,731 (mayo de 2023)	129 propias
						1,149 subrogadas
						1,278 en total[6]
Sistema para el Desarrollo Integral de la	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescol	Población infantil de 45 días hasta cinco	138,000 en total (2021)	1,695 en total[7]

[3] INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO – ISSSTE (2022), "Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil", en portal del ISSSTE del 11 de mayo de 2022, disponible en https://www.gob.mx/issste/articulos/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil-225660?idiom=es

[4] AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN – ASF (2020), "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE). Gestión Financiera de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil. Auditoría de Cumplimiento: 2020-1-19GYN-19-0283-2021 283-DS", disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020b/Documentos/Auditorias/2020_0283_a.pdf

[5] Con datos de mayo de 2023, ver en el sitio https://ebdis.issste.gob.mx/

[6] INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL – IMSS (2023), "Servicio de Guarderías en el IMSS", disponible en https://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias

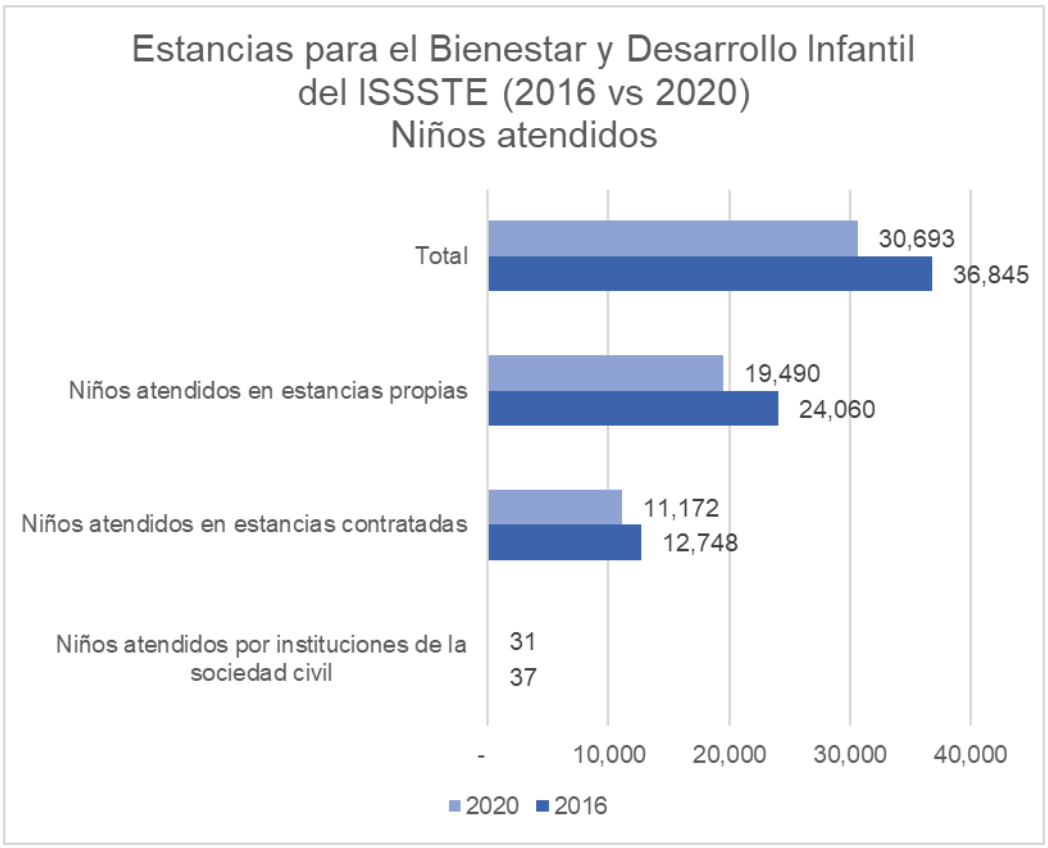
[7] CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL – CONEVAL) – FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA – UNICEF (2022), Diagnóstico *y mapeo de evidencia sobre cuidado infantil: CONEVAL*, México, 71 p.

Familia (DIF)	(CADI)		ar	años 11 meses de edad		
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)	Semi-escolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil de 45 días hasta cinco años 11 meses de edad		
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil de cero a cinco años 11 meses	N.D.	501 (número estimado)[8]
	Centros de Educación Inicial (CEI)	Semi-escolarizado	Educación inicial	Población infantil de dos a cuatro años (sólo en CdMx)	N.D.	

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SEP, IMSS, ISSSTE. DIF (N.D. = No dice).

En la siguiente gráfica, se advierte con el ejemplo de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE, cómo ha ido disminuyendo el número de niños en condiciones de cuidado infantil:

[8] Se menciona un poco más adelante, en este documento, que para diciembre de 2021 – enero de 2022 existía un total de 14 mil 58 centros de cuidados infantiles públicos, privados y mixtos. De estos, un total de 10,371 de estos centros eran exclusivamente de carácter privado. Asimismo, un número aproximado de 3,186 eran administrados por el ISSSTE, IMSS y el SNDIF. En ese sentido, se estima que los 501 restantes eran administrados por la SEP.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN – ASF (2020), "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Gestión Financiera de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil", p. 4.

Al respecto, se observa una tendencia a la baja en materia de centros de cuidado infantil, en al menos la modalidad de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil. No es así en todas las modalidades de cuidados infantiles, pero no ayuda mucho el que uno de estos componentes decrezca, en lugar de aumentar.

A nivel particular, la oferta de centros de cuidado infantil en México era de 10,371, según datos a diciembre del 2021, de acuerdo con el Registro Nacional de Centros de Atención Infantil (RENCAI).[9] Por su parte, el Registro Nacional de Centros de Atención Infantil (RENCAI) es un mecanismo de registro cuyo funcionamiento corre a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Según este mismo registro, para enero de 2022 se encontraban identificados 14 mil 58 centros de cuidados infantiles públicos, privados y mixtos (al combinar las dos anteriores modalidades), que se componen de guarderías, estancias infantiles, centros de desarrollo infantil, estancias de bienestar y desarrollo infantil, centros de asistencia y desarrollo infantil, centros de asistencia infantil comunitario, kinders y jardines de niñas y niños, entre otros, donde se otorga atención a 649,463 niñas y niños de México de cero a cinco años once meses de edad,[10] aunque no se especifica la cantidad de niños que hay por cada una de las categorías de centros de atención infantil indicados.

¿Qué significa esto? Significa que el sistema de cuidados infantiles del país es insuficiente, dado que solamente es de casi el 4.9% de los niños de cero a cinco años en 2021 o principios de 2022, con posibilidades de acceder a un espacio de cuidados, en relación con el total de niños de esta edad en el país. Visto de otra manera, y un poco antes del periodo considerado, esto es, a principios de 2021, había 0.91 centros de cuidado infantil por cada mil niños de hasta seis años en México, según INEGI.[11]

[9] Ibid.
[10] SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA – SNDIF (2022), "Supervisa SNDIF Centros de Atención Infantil para garantizar seguridad de niñas y niños", en *blog del SNDIF* del 24 de febrero de 2022, disponible en https://www.gob.mx/difnacional/articulos/supervisa-sndif-centros-de-atencion-infantil-para-garantizar-seguridad-de-ninas-y-ninos?idiom=es
[11] PATIÑO, D. (2021), op cit.

Por tanto, ¿qué opciones tiene el resto de los niños para ingresar a un centro de cuidado infantil? o ¿qué opciones tiene el restante 95.1% de niños de esta edad? Es indudable que muchas mujeres no pueden dejar y aún de plano no quieren dejar

a sus hijos dentro de algún espacio del sistema de cuidados del país por la deficiente calidad de estos. Al respecto, se procederán a examinar algunas de las trabas más comunes que deprimen el desarrollo de un sistema de cuidados más vigoroso. No obstante, la mayoría de estos aspectos se refieren a espacios privados de cuidado infantil.[12]

Distancias, temporalidad de la jornada y dimensiones de los centros.- los servicios cuidado infantil, como ya se ha expresado, son heterogéneos, pero el momento de elegir uno u otro se refleja en la distancia entre el centro de cuidado infantil y la vivienda o empleo.[13] En cuanto a la temporalidad, sólo un porcentaje menor al 60% de los espacios privados de cuidado infantil tienen una oferta de 5.5 a 8.5 horas de servicio.[14] Es decir, no todos los casos de los centros de cuidado infantil de carácter privado, representan una opción para las mujeres que tienen que trabajar y dejar a sus hijos pequeños para que se los cuiden, en virtud de la carga de trabajo o jornada laboral que tengan contratada, por lo que esto es algo que también debe considerar en las políticas a formular. Por otra parte, los servicios de cuidado infantil de carácter privado son un poco menores que los servicios del mismo tipo, pero de carácter público.[15]

[12] Para el 2021, el 67.5% de los Centros de Atención Infantil eran de tipo privado. En PATIÑO, D. (2021), op cit.
[13] BERLINSKI, S. y N. SCHADY (2015), op cit.
[14] RAMÍREZ MEDINA, E. (2023), E*l desarrollo infantil temprano en México: diagnóstico y propuesta de una estrategia integral para su atención. Reporte de política pública*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias A. C. - CEEY, México, 51 p.
[15] PATIÑO, D. (2021), op cit.

Servicios que se ofrecen y personal a cargo de los centros. - varían en esto, pero algunos espacios privados de cuidado infantil pueden contar con personal médico calificado, póliza de seguros, alimentos, actividades académicas e idiomas, entre otros. Por lo que se refiere a niños menores de dos años, el servicio incluye estancia y siesta, pero sin servicio de comida y colación garantizada, ya que sólo se ofrecen estos en poco más del 29% de los espacios de cuidado infantil. En cuanto

a los servicios de este tipo para niños de dos a cinco años 11 meses, se incluye la comida básica y la colación para un poco más del 67% de estos espacios, en donde también se pueden identificar servicios extras como actividades de esparcimiento, juegos y prácticas de lenguaje y educación, así como el servicio de estancia y siesta.[16] En más de un 70% de los centros de cuidado infantil, no sólo privados, sino también públicos, se cuenta con 10 o menos empleados.[17] A manera de política, también debe considerarse la posibilidad de estandarizar algún tipo de servicios que presenten estos centros de cuidado infantil en ambos aspectos considerados.

Costos del servicio.- en un documento de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) que data de 2019, se señala que un 60% de los espacios privados de este servicio en el país, cobraban entre $1,001.00 y $2,000.00 por mes; asimismo, que el 52% de los establecimientos cobraban inscripción anual en un promedio cercano a los $1,564.00 al mes, por bebé o niño pequeño.[18] Por tanto, estas son las cantidades que debe considerar una mujer que desee trabajar y piense en dejar a su hijo pequeño en un espacio privado de cuidado infantil.

Gasto público que se destina es muy bajo- El gasto destinado para este tipo de servicios es de apenas 0.04% del PIB en México, mientras que en los países de la OCDE llega a un 0.29% del PIB, en promedio. Esto significa que el gasto de México

[16] Ibid.
[17] Ibid.
[18] PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (2019), *Sondeo sobre los precios y características del servicio de guarderías privadas*, México, 50 p.

en este rubro es casi ocho veces más reducido que el que se destina en promedio por los países de la OCDE.[19] Sin duda, entre las principales cosas que deben ser consideradas por una política pública que revise el tema, figura este asunto.

De manera indudable, el uso de servicios de cuidado infantil en México no es elevado por cuestiones de oferta y demanda. En materia de oferta, se trata de verdaderas limitaciones como son la falta de espacios y la escasa disponibilidad de lugares para los niños, así como la distancia de algunas unidades de cuidado y el tiempo que toma cubrir esa distancia. Ello da paso a problemas de demanda en virtud de que, aunque hubiera espacio en esas unidades, a los problemas de oferta se le suma una fuerte heterogeneidad en la calidad de los servicios, con lo que la demanda se ve mermada, especialmente por este último aspecto.

¿Qué tipo de sistema de cuidado infantil requiere México en la actualidad?

Se necesita un Sistema de cuidados infantiles donde prevalezca la calidad, donde los grupos de cuidados infantiles no sean demasiado grandes y exista una adecuada preparación profesional y aptitud de empatía, comunicación y sensibilidad del personal que labora en dichos centros, dentro de todas las áreas de trabajo que compongan los centros y/o grupos de cuidado de dichos sistemas. Lo más importante es que los cuidados que reciban los niños sean lo más parecidos a los cuidados que podrían recibir en casa por parte de las mejores cuidadoras que podrían tener, es decir, a sus madres. En realidad, para la mayoría de los niños de este país probablemente sería mejor quedarse en casa bajo los cuidados de sus madres o algún otro familiar, pero como ya se ha destacado, previamente, no es una opción en lo económico dicha posibilidad (salvo por medio del teletrabajo). A pesar de todo, no está de más señalar que en Finlandia, uno de los países que cuenta con uno de los niveles de preparación más elevados de Europa y el mundo

[19] PATIÑO, D. (2021), op cit.

por parte de sus alumnos, ocupa los primeros puestos en el informe de la prueba PISA de la OCDE (en matemáticas, ciencias, etcétera), las madres pueden estar en casa hasta los tres años, cobrando una especie de pensión por parte del Estado y luego se reincorporan a su trabajo en condiciones laborales normales.[20] Si bien, no es aquí el espacio para plantear las políticas públicas como tales, es una buena opción explorar las posibilidades que tendría el Estado de apoyar a algunas madres que deseen cuidar a sus bebés en casa, aportándoles alguna ayuda económica. A manera de solución para un sector de la población de México que desea continuar con el cuidado de sus hijos pequeños en casa o que desea tener garantizado el retorno a su empleo, pero bajo condiciones favorables para ella y para sus hijos. Sin embargo, el punto esencial, en esta sección, es identificar los parámetros de calidad idóneos para el sistema de cuidados infantiles del país.

Para identificar el nivel de calidad de los servicios de cuidado infantil en el país, se requiere revisar la información que genera cada proveedor. A través de esto, el Estado puede elaborar un índice de la calidad de los servicios de cuidado infantil en México.[21] De manera concreta, se pueden retomar algunas experiencias que permiten obtener una medición de la calidad en centros de cuidado infantil, a manera de ejemplo, partiendo de las siguientes consideraciones:

1. Determinar el propósito en la medición de la calidad:

a. ¿Se busca fortalecer o expandir o ambos?

b. ¿Se busca monitorear algún programa?

c. ¿Se busca realizar evaluaciones de impacto?

---

[20] BEBESYMAS (2010), "¿En la guardería o en casa?", en *bebesymas.com* del 14 de julio de 2010, disponible en https://www.bebesymas.com/desarrollo/en-la-guarderia-o-en-casa

[21] CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C. (2011), *Servicios públicos de cuidado infantil en México: una propuesta para medir su calidad*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. - CIDE, México, 54 p., disponible en http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/M%C3%A9trica%20de%20la%20calidad%20de%20cuidado%20infantil%20en%20M%C3%A9xico%20RGT%20.pdf

d. ¿Se busca diagnosticar la calidad del servicio?

2. Determinar el tipo de medición a realizar:

a. Considerando variables estructurales que permitan identificar las interacciones características del entorno de cuidados.

b. Considerando variables de proceso, los cuales incluyen aspectos dinámicos, como las interacciones que tienen los niños con los cuidadores.

3. Seleccionar el o los instrumentos a aplicar de acuerdo con:

a. Edad y características del grupo de bebés y niños pequeños sujeto del estudio para la medición.

b. Si se realiza un diagnóstico con i) observación directa, ii) se genera un reporte o iii) una combinación de ambos métodos.[22]

Es muy importante identificar la calidad de estos servicios de cuidado infantil, porque estos mismos constituyen lo que en Economía se denomina *bienes de experiencia*, es decir, un bien cuya calidad sólo se conocerá, muy probablemente, hasta después de consumirlo. Una de las claves para identificar esta calidad es contar con la información adecuada y suficiente. Algunos párrafos atrás se comenta que esta información la proporcionan los proveedores, por lo que hay que solicitarla a través de ellos mismos. Es por tanto mejor un padre o una madre bien informados, que el mismo padre o madre, dispuestos a pagar más para encontrar el mejor servicio. Es decir, las *externalidades positivas* justifican la intervención de las políticas públicas en el mercado de los cuidados infantiles.

[22] LÓPEZ BOO, F., M. CARIDAD ARAUJO y R. TOMÉ (2016), *¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil? Guía de herramientas*, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington, 89 p.

Los mecanismos (licencias, regulaciones, etcétera) son lo que pueden garantizar niveles mínimos de calidad y contribuir, por ende, a un aumento en el consumo de estos servicios, por más mujeres dispuestas a dejar a sus hijos pequeños en tales lugares. La combinación de apoyos por parte del Estado para las madres más necesitadas en materia económica, para poder pagar estos servicios, por ejemplo, y la regulación de los proveedores privados puede alentar a una mayor incorporación de madres al mercado de trabajo.[23] Pero también conviene identificar algunas líneas más precisas para identificar las políticas necesarias sobre la materia, como se procede a continuación.

Políticas públicas

Hay dos iniciativas para la creación de la Ley General de Sistema Nacional de Cuidados en el país:

- La primera fue presentada y aprobada en noviembre de 2020 en el pleno de la Cámara de Diputados para la creación del Sistema Nacional de Cuidados.
- La segunda fue presentada en el Senado en noviembre de 2021 como una iniciativa para crear la Ley del Sistema Nacional de Cuidados.

Lo que se establece es la creación del Sistema Nacional de Cuidados y que el Estado debe promover la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en las actividades de cuidado, así como la libertad que tienen las personas para decidir si adquieren o no como obligación el cuidar a quien lo requiera y se establece el derecho a la distribución del tiempo propio acorde a sus necesidades e intereses.

[23] BERLINSKI, S. y N. SCHADY (2015), op cit.

Dicha ley señala que, a través de este sistema, se deberán implementar acciones, programas y políticas públicas para atender a quienes requieren de cuidados, garantizando sus derechos y fomentando su autonomía, sobre todo de niñas y niños, adolescentes, personas mayores que son dependientes.

El Sistema Nacional de Cuidados estará constituido por las Secretarías de Hacienda, Trabajo, Educación, Cultura y Salud; por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias y las secretarias de Bienestar o sus homólogas en las entidades federativas. Pero no hay una partida específica en el presupuesto para ejecutar dicho sistema. Por tanto, esta situación debe proyectarse como una de las prioridades a establecer por parte de la Administración Pública Federal y de las respectivas Administraciones Públicas Estatales vigentes y/o futuras.

Todo lo anterior es tan relevante que en México hay 21.5 millones de mujeres excluidas del trabajo y que podrían ser consideradas por el Sistema Nacional de Cuidados planteado o en otro tipo de actividades (fuera o dentro de su casa), por medio de las cuales podrían armonizar su vida profesional y la crianza. Esto resulta de vital importancia ya que el valor aproximado de su aportación a la economía representa el 26.6% del PIB ó 6.8 billones de pesos (llevado a valor de mercado) que no se están aportando a la economía actual y, además, es muy importante que se produzcan más opciones para las mujeres, respecto a la crianza y desarrollo de sus hijos.

No puede omitirse dentro de todo este análisis, la reforma legislativa que se planteó en 2019 con el fin de modificar algunos artículos de la Ley de Seguridad Social del IMSS y del Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil de la Ley del ISSSTE daba la posibilidad a que los hijos pequeños de madres sin acceso a los servicios de cuidado infantil de ambas dependencias de seguridad social lo tuvieran, en virtud de que las parejas de estas mamás, sí contaban con ellos, en el año señalado. Por tanto, esto abriría la puerta a 415 mil madres más

para utilizar servicios de cuidado infantil y de manera eventual, al mercado laboral. Sin embargo, la fuente de donde se retoma la citada propuesta,[24] es muy clara respecto a tener la debida precaución sobre tales reformas legislativas, ya que podrían enfrentar una eventual falta o escasez de espacios para que las *madres beneficiadas* pudieran llevar a sus hijos a los centros de cuidado infantil de las dependencias de seguridad social antes señaladas. De ahí que cualquier reforma o propuesta que se plantee en la materia debe ser integral; garantizando el acceso a más madres con hijos pequeños para ser llevados a centros de cuidado infantil, pero garantizando también que se cuente con esos centros de cuidado infantil, dentro de cualquier de los esquemas planteados a lo largo de este documento y que han venido operando bien, en términos generales: propios del Estado, subrogados a particulares y con enfoque mixto.

En forma paralela a la posibilidad de identificar o crear un mayor número de espacios para niños pequeños que requieren recibir cuidados mientras sus padres están laborando, también es necesario garantizar la más adecuada capacitación y formación del personal que presta o vaya a prestar sus servicios en dichos centros. Para ello, se pueden aprovechar programas o instancias facilitadoras de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS) y/o de la Secretaria de Educación Pública (SEP). Asimismo, se puede recurrir a otros actores que existen dentro del sistema no formal de educación y formación técnica profesional del país como es el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).[25] Con ello, *se cierra la pinza* para que el sistema de cuidados infantiles de calidad y facilitador para que más mujeres del país hagan uso de este sistema y se puedan incorporar con confianza al mercado laboral, dejando a sus hijos en manos profesionales, sea una realidad más nítida.

[24] BANCO MUNDIAL (2020), *La participación laboral de la mujer en México*, Washington, 97 p.
[25] Ibid, p. 59.

Propuestas

- Valorar, a la par de formular una estrategia nacional de apoyo a la primera infancia cuyo eje sea el derecho al cuidado infantil y el supremo interés de la infancia.
- Es importante que el Sistema Nacional de cuidados infantiles tenga un presupuesto que sea suficiente para ampliar los centros de cuidado y desarrollo con espacios adecuados.
- Un factor imprescindible es la seguridad, es decir, deben existir manuales y entrenamientos para que cada centro de cuidado (guardería, estancia, etc) cuente con las medidas más estrictas de seguridad a fin de salvaguardar la vida e integridad física de los niños, niñas y personal. Debe incluirse el equipamiento necesario (señalamientos, puertas de emergencia, extintores, equipo de primeros auxilios, oxígeno, capacitación, etc)
- Cada guardería, estancia o centro de cuidado, debe tener un pedíatra y nutriólogo para que ante cualquier eventualidad haya protocolos, atención y comunicación con los padres.
- Es fundamental que haya un sistema de capacitación continua en el cuidado de niños y niñas a fin de que el personal que labore en esos centros esté preparado.
- A fin de evitar cualquier abuso a menores es importante contratar personal con altos valores morales y que todos estén bajo supervisión.
- Se debe tener especial cuidado en no instalar guarderías o estancias cerca de zonas de peligro, por lo cual habrá inspectores de zona.
- También serán promovidas las estancias dentro de los centros laborales a fin de que las madres puedan tener tiempos con sus hijos y tengan mayor tranquilidad.
- Es prioritario, recuperar la seguridad de los parques y sitios públicos para que las familias tengan mayor posibilidad de esparcimiento con los niños.

- Es necesario ver el costo para el erario, de cada centro de cuidado infantil a fin de estandarizar hasta donde sea posible, garantizando, calidad, seguridad y cercanía a los centros de trabajo.
- También será importante que dentro de este sistema nacional de cuidados se considere a las mujeres que prefieren cuidar ellas mismas a sus hijos, con la finalidad de darles un apoyo económico durante los tres primeros años de crianza, tal y como sucede en países como Finlandia.
- Como ya se hizo anteriormente, sería muy atinado contratar a las mamás de los niños que estén en la guardería, con el incentivo de tener algún tipo de prestación, a fin de hacer de las guarderías lugares atractivos para trabajar y permanecer muchos años.
- Proveer de información lo más completa posible a los padres que quieran dejar a sus hijos en los centros de cuidados infantiles existentes en México, bajo las distintas modalidades en que operan (propios del Estado, subrogados y mixtos), especialmente si son padres que van a utilizar tales servicios por primera vez.
- Identificar las posibilidades que existen para construir más centros de cuidado infantil en el país, especialmente haciendo uso de la categoría de asociaciones público – privadas, considerando también el uso de partidas presupuestales más vigorosas que asigne el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las consideraciones que se han desarrollado.

IX. Conclusiones y nueva agenda de investigación.

A partir de la información y análisis proporcionados se puede concluir que existe evidencia de que al fortalecer y ampliar al sistema de cuidados infantiles en México sería posible una mayor participación laboral de las mujeres.

El sistema de cuidados infantiles del país ha pasado por diversos momentos en su historia y conformación: boom, estancamiento y retraimiento, en por lo menos alguno de sus componentes. También se ha visto enriquecido con múltiples propuestas para su fortalecimiento o expansión, pero no todas se han vuelto una realidad.

El derecho al cuidado infantil debe ser analizado a fondo, considerado de ser posible como un derecho universal y no sólo considerado dentro de un derecho más general como es el de la seguridad social. Se deben plantear estrategias que permitan vislumbrar las posibilidades con las que cuenta el país para que se desarrolle un verdadero sistema nacional de cuidados infantiles integral con la participación del Estado y la Sociedad Civil, que involucre a instituciones públicas y privadas, a inversionistas privados, a expertos en la materia y a padres de familia, y estos últimos, los más interesados en que dicho sistema sea una realidad segura y con calidad. Hay que entender que si el sistema de cuidados no es parecido al que se da o se puede dar en casa, y muchas veces no es así, el país pierde. El país no se beneficia como debe porque los niños no tienen la formación integral que merecen y requieren.

Al respecto, son muchas las propuestas que se han planteado y seguramente se van a plantear con respecto a este sistema, pero la realidad es que a la fecha menos del 5% de los niños pequeños del país se ven beneficiados por este sistema, dejando la *solución* en manos de los padres de familia por tener que pagar los servicios insuficientemente provistos por el Estado o en los hogares donde muchas madres de familia siguen cuidando de sus hijos, ellas o familiares o parientes de

confianza, impidiendo en el primer caso el poder incorporarse al mercado laboral del país o teniendo que apoyarse en miembros de la familia que por su edad o formación, no siempre son las más idóneas para ello.

El país tampoco se beneficia porque toda la experiencia y valor que las mujeres del país pueden incorporar a la economía y desarrollo del país, se está subestimando al no darles opciones para que sus hijos sean atendidos de forma adecuada en un sistema nacional de cuidados y ellas puedan salir a trabajar, o bien, ellas puedan trabajar desde casa y combinar su vida profesional y su papel como madres en época de crianza, sin que ello no signifique el sacrificio de sus prestaciones laborales.

La nueva agenda de investigación estará enfocada a analizar el tipo de programas de educación inicial que deberían ser incluidos en las guarderías a fin de preservar los valores familiares y la inocencia de los niños y niñas de México.

X. Bibliografía.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN – ASF (2020), “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE). Gestión Financiera de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil. Auditoría de Cumplimiento: 2020-1-19GYN-19-0283-2021 283-DS”, disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020b/Documentos/Auditorias/2020_0283_a.pdf

BANCO MUNDIAL (2020), La participación laboral de la mujer en México, Washingtong, 97 p.

BEBESYMAS (2010), “¿En la guardería o en casa?”, en bebesymas.com del 14 de julio de 2010, disponible en https://www.bebesymas.com/desarrollo/en-la-guarderia-o-en-casa

BERLINSKI, S. y N. SCHADY (2015), Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington, 285 p.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C. (2011), Servicios públicos de cuidado infantil en México: una propuesta para medir su calidad, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. - CIDE, México, 54 p., disponible en Microsoft Word - Metrica de la calidad de cuidado infantil T 5.docx (cide.edu)

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL – CONEVAL) – FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA – UNICEF (2022), Diagnóstico y mapeo de evidencia sobre cuidado infantil:

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2021), “Día Mundial de la Niñez”, disponible en Día Mundial de la Niñez | Consejo Nacional de Población | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO – ISSSTE (2022), “Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil”, en portal del ISSSTE del 11 de mayo de 2022, disponible en Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL – IMSS (2023), “Servicio de Guarderías en el IMSS”, disponible en https://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (2021), “Nacimientos registrados por entidad federativa de residencia habitual de la madre según sexo, serie anual de 2010 a 2021”, disponible en Nacimientos registrados por entidad federativa de residencia habitual de la madre según sexo, serie anual de 2010 a 2021 (inegi.org.mx)

LÓPEZ BOO, F., M. CARIDAD ARAUJO y R. TOMÉ (2016), ¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil? Guía de herramientas, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington, 89 p.

PATIÑO, D. (2021), “La falta de guarderías limita el trabajo de las mujeres en México”, en Expansión del 8 de marzo de 2021, disponible en La falta de guarderías limita el trabajo de las mujeres en México... (expansion.mx)

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (2019), Sondeo sobre los precios y características del servicio de guarderías privadas, México, 50 p.

RAMÍREZ MEDINA, E. (2023), El desarrollo infantil temprano en México: diagnóstico y propuesta de una estrategia integral para su atención. Reporte de política pública, Centro de Estudios Espinosa Yglesias A. C. - CEEY, México, 51 p.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA – SNDIF (2022), “Supervisa SNDIF Centros de Atención Infantil para garantizar seguridad de niñas y niños”, en blog del SNDIF del 24 de febrero de 2022, disponible en Supervisa SNDIF Centros de Atención Infantil para garantizar seguridad de niñas y niños | Sistema Nacional DIF | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)

Sitios web

Datos Abiertos de México - Porcentaje de menores entre 0-5 años que asisten a una guardería pública. Derecho a la seguridad social. Igualdad y no discriminación - Porcentaje de menores entre 0-5 años que asisten a una guardería pública. Derecho a la seguridad social. Igualdad y no discriminación.
https://ebdis.issste.gob.mx/

El Sistema Nacional de Cuidados en 5 puntos (ceey.org.mx)