

CUADERNOS
DE TRABAJO

37

Cuidado infantil y corresponsabilidad trabajo-vida personal.

Noviembre, 2011.



Cuidado infantil y corresponsabilidad trabajo-vida personal

Gabriela Cordourier Real

1. Introducción: El descuido en la economía del cuidado

Durante las últimas dos décadas incrementó la tasa de participación laboral de las mujeres al pasar de 32% en 1990 a 41.8% en 2011¹, sin embargo, este incremento aún dista de la tasa de participación de los hombres, que alcanza el 76.8%. Esto se debe en gran medida a que los roles de género siguen permeando las decisiones de los hogares, la sociedad y el Estado², obstaculizando la expansión de la libertad de las personas. Por un lado, el rol del hombre como principal proveedor del hogar y por otro, el cuidado de los hijos a cargo de las mujeres. Este esquema que antaño podría parecer funcional, ha perdido cabida en la nueva estructura familiar y social, en donde las mujeres se han incorporado al mercado laboral y donde las demandas por una igualdad de género han cobrado cada vez más fuerza. Estos cambios se han acompañado de mayores derechos y oportunidades de desarrollo profesional y personal para las mujeres, esto es observable en los incrementos en los niveles de escolaridad, la participación laboral, política y social, sin embargo, las obligaciones atribuidas a su condición de mujeres, no se han modificado. Es decir, las mujeres actualmente no solo contribuyen a la economía del hogar aportando ingresos que obtienen del trabajo remunerado, sino que también tienen a su cargo las labores domésticas no remuneradas y el cuidado de los hijos. La sobre carga de trabajo a la que están sujetas las mujeres constituye una clara inequidad de género que debe ser subsanada. Esta sobre carga de trabajo, reduce el número de horas disponibles para ofrecer en el mercado laboral y también las responsabiliza de labores que deberían ser compartidas con los hombres que forman parte del núcleo familiar. Los bienes y servicios que se producen dentro del hogar, son consumidos por los integrantes del mismo, y por ello su elaboración debe ser repartida entre todos sus miembros

¹ Datos obtenidos del Censo 1990 y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2011 en INEGI.

² Estado según la definición de Herman Heller: El estado es la organización política soberana de dominación territorial. Es la conexión de los poderes sociales.

independientemente de su sexo.

Aunado a lo anterior, la consecución de la igualdad de género se ve obstaculizada en una sociedad en donde las instituciones propician y reproducen los roles de género. Si bien, en muchos casos, al interior del hogar, se han alcanzado acuerdos de la división igualitaria de las labores domésticas y de cuidado, en el ámbito laboral y legal estos acuerdos se debilitan porque no existen las condiciones necesarias para hacerlos cumplir. Por ejemplo, si la prestación de estancias infantiles solo se otorga a las mujeres y no a los hombres, esto lleva implícito que las cónyuges exclusivamente tienen la responsabilidad del cuidado de los hijos, por lo tanto, se les niega de antemano, la oportunidad de ingresar al mercado laboral y desarrollo personal.

Por otra parte, el sistema de protección social y el empleo informal juegan un papel determinante en la desigualdad de derechos laborales. Según cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) alrededor del 30.7% de las mujeres trabajó en 2011 en la informalidad (27.52% en el caso de los hombres)³, esto implica el no acceso a las prestaciones de protección social, condenando a esta población a una situación de mayor vulnerabilidad; aunado a ello, datos de la misma fuente señalan que solo el 35% del total de empleados estaba afiliado a un sistema de seguridad social, 35% en el caso de los hombres y 36% en el caso de las mujeres. En teoría, todas aquellas mujeres que están adscritas a un sistema de seguridad social por parte de su trabajo⁴ tienen derecho al uso de estancias infantiles, de hecho todos los patrones en el sector formal pagan una cuota de 1.0% del salario base de cada trabajador por concepto de ‘guarderías y costos de previsión social’ (DOF, 2011b:

³ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Series unificadas con criterios de la Enoe. Tabulados (Tercer trimestre 2011). <http://www.inegi.org.mx>. El INEGI define como informalidad a: “aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas en una situación identificable e independiente de esos hogares”.

⁴ Es importante señalar que las personas adscritas al régimen voluntario, no cuentan con la prestación de estancias infantiles; en general únicamente tienen derecho a: enfermedades y maternidad (sólo prestaciones en especie), invalidez y vida, retiro y vejez. Particularmente las(los) trabajadores domésticos y sus beneficiarios además tienen prestaciones por: riesgos de trabajo (solo prestaciones en especie) y cesantía en edad avanzada (ver DOF (2011b: cap. IX) o www.imsss.gob.mx).

art. 211), no obstante, no todas las madres trabajadoras⁵ gozan de este derecho, la oferta es muy limitada y escasa, tal y como se verá más adelante. Para el caso de los hombres debe enfatizarse que solo “los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato” (DOF, 2011b: art. 205), lo que excluye a los demás padres de familia de la oportunidad de tener un mayor ingreso familiar al asumir que las esposas deben quedarse a cargo de los hijos en lugar de ingresar al mercado laboral. Si bien, el estado ofrece otra alternativa de cuidado infantil vía los programas de asistencia social como el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y, las estancias infantiles, por parte del DIF, éstos solo están focalizados a segmentos de población con determinadas características, por ejemplo: la condición de pobreza. ¿Qué sucede entonces con todas aquellas familias que no se encuentran en situación de pobreza o que no cumplen con los requisitos de elegibilidad de los programas de asistencia social y que tampoco están adscritas a un sistema de protección social?

Ante esta problemática, este documento tiene el objetivo de estimar la demanda potencial de estancias infantiles y contrastar con la oferta real. Por otra parte, se calcula el presupuesto público que se requeriría para cubrir dicha demanda. Si bien, la oferta pública federal de cuidado infantil está a cargo del IMSS, ISSSTE, Sedesol, SEP y DIF, este estudio muestra principalmente cifras de la oferta de los tres primeros debido a que la que ofrece la SEP solo incluye a sus trabajadores y se traslapa con la que el ISSSTE debería en principio proporcionarles. Por otro lado, la información disponible de la oferta del DIF no es fácilmente accesible por ello se ha dejado fuera en las estimaciones de la oferta en la sección 3.

En este estudio se considerará como grupo de análisis a los niños de cuatro y menos años, esto debido a que la educación básica preescolar es obligatoria, y el Estado-Federación, Estados, Distrito Federal y municipios, son los responsables de garantizar este servicio (DOF, 2012: art. 3). Si bien, la edad mínima de ingreso al preescolar es de tres años, en este estudio se da un margen de un año, para que el

⁵ El término ‘madre trabajadora’ se utiliza para referirse a las mujeres que son madres y que trabajan en el mercado de trabajo remunerado.

niño ya esté asistiendo a un plantel educativo, sea público o privado. Para los niños menores de tres años (cuatro en este estudio), la responsabilidad del cuidado queda a cargo de las familias, y solo en determinados contextos existe oferta de servicios de cuidado públicos⁶.

En la sección 2 se muestran cifras de la oferta total federal de servicios de cuidado infantil reportada por cada una de las instancias, así como por entidad federativa.

Es importante señalar que la información disponible no permite hacer una estimación exacta de la oferta real de servicios públicos de cuidado, debido a los diferentes esquemas de protección y asistencia social. Los criterios de elegibilidad son distintos y los grupos de edad a los que atiende cada uno también. Del mismo modo no existen fuentes de información que permitan ubicar las características laborales de los padres/madres, derechohabencia y al mismo tiempo identificar a sus hija(o)s. Sin embargo, la muestra del Censo 2010 permite tener un aproximado de la demanda potencial bastante confiable, esto porque existe un reactivo que registra al padre y madre de todos los menores. Esto se desarrolla en la sección 3. En la sección 4 se calcula la demanda potencial de cuidado por sexo. Finalmente, en la sección 5 se desarrolla el presupuesto necesario para cubrir la demanda potencial de servicios de cuidado infantil.

Antes de iniciar con las cifras, es necesario poner en claro ciertos conceptos que dan sustento a la relevancia de este estudio, los cuales se desarrollan en la sección 1.2.

1.2 Economía del cuidado

El carácter doméstico de las actividades en el hogar ha sido justificación para la exclusión de las mujeres de los derechos ciudadanos, además estas actividades no tienen reconocimiento ni valoración social, a pesar de ser las que reproducen la fuerza laboral de un país.

⁶ El término ‘servicios de cuidado’ aplica tanto a los servicios de cuidado públicos o privados que se otorgan a menores, ancianos, discapacitados y enfermos. En este documento solo se analizan los servicios de cuidado en guarderías y estancias infantiles, por ello, en ocasiones se hará referencia a servicios de cuidado sin especificar ‘infantil’ ya que queda implícita la población objetivo.

Diversos grupos de mujeres en México y en el mundo y en todos los ámbitos de la sociedad, han luchado desde hace varias décadas para que el trabajo doméstico no remunerado y el cuidado de las personas dependientes, sea reconocido y contabilizado en la economía nacional. No solo por su valor intrínseco, sino por sus efectos sobre las condiciones de pobreza y vulnerabilidad que representa para muchas mujeres y familias. En instrumentos internacionales como la Plataforma de Acción Beijing adoptada por la Cuarta conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), se enfatiza la importancia de valorar la producción de bienes y servicios y la contribución al consumo y bienestar, de los hogares y la sociedad que representa el trabajo no remunerado en el hogar (Beijing, 1995); en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007) se recomienda adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para el reconocimiento del trabajo no remunerado del hogar y su aporte al bienestar y desarrollo económico, así como su inclusión en las cuentas nacionales.

Esta lucha ha dado origen al concepto de *economía del cuidado* que “se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran la crianza de los niños, las tareas de cocina y limpieza, y el cuidado de los enfermos y discapacitados” (Rodríguez, 2005:2) y que deriva del concepto de reproducción social que Picchio define como:

“La reproducción social de las personas es un proceso material y moral. Requiere bienes, mercancías, servicios trabajo y amor. Está engastada en un conjunto de convenciones sociales y marcos institucionales que se configuran para regular la división social de las responsabilidades con respeto a los niveles de vida de la sociedad en su conjunto y en sus diferentes sectores (Picchio, 1999:210).” (Citado en: Rodríguez, 2005:2).

Dentro de esta creciente ola de lucha por el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, han surgido diferentes conceptos que son importantes de mencionar en este documento. Así, siguiendo la revisión de

Rodríguez (2005):

“...puede argumentarse que el término ‘reproducción social’ se utiliza para referirse ampliamente a la reproducción de las condiciones ideológicas y materiales que sostienen a un sistema social. La ‘reproducción de la fuerza de trabajo’ es un concepto definido más estrechamente que se refiere a la manutención diaria de los trabajadores y futuros trabajadores junto con su educación y capacitación. El término ‘reproducción humana’, por su parte, se aplica específicamente a la crianza de los niños y de la lactancia. La idea del trabajo de cuidado como reproducción social, se asemejaría al concepto de reproducción de la fuerza de trabajo.” (Rodríguez, 2005:3).

Por otra parte, surge paralelamente el debate respecto al valor económico de la *economía del cuidado*, en un contexto de la economía del bienestar. En donde, la definición de pobreza no solo incorpora los ingresos monetarios percibidos por los hogares, sino que también da lugar a los costos en que incurren las familias y hogares, y particularmente las mujeres, al subsidiar los beneficios sociales del cuidado. Esto implica que el trabajo que se realiza al interior del hogar es un trabajo no remunerado que si se contabiliza por su valor de mercado, ubicaría a una proporción importante de hogares en situación de pobreza, aún cuando el hogar no sea calificado como pobre de ingresos.

Al mismo tiempo, si las familias no tienen los ingresos suficientes para contratar a un tercero los servicios de cuidado y de trabajo doméstico, las oportunidades de ingresar al mercado laboral o de desarrollo humano⁷ de quien se responsabiliza de estas actividades queda nulificada, reproduciendo de esta forma la condición de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad, “en contextos muy inequitativos como la región latinoamericana, el espacio dejado al mercado profundiza la inequidad de ingresos, y exacerba el cuidado provisto por las mujeres provenientes de hogares pobres, con lo que se incrementan en términos relativos sus dificultades

⁷ El concepto de desarrollo humano a que se hace referencia es el acuñado por el PNUD que se refiere a la expansión de la libertad de las personas al tener acceso a las capacidades básicas de salud, generación de ingreso y educación.

para acceder al mercado de trabajo y generar ingresos” (Esquivel, 2011:18). El Estado debe entonces funcionar como un ente regulador e igualador de oportunidades, tanto de los que proveen los cuidados como de quienes los reciben, he ahí la importancia de la *economía del cuidado*.

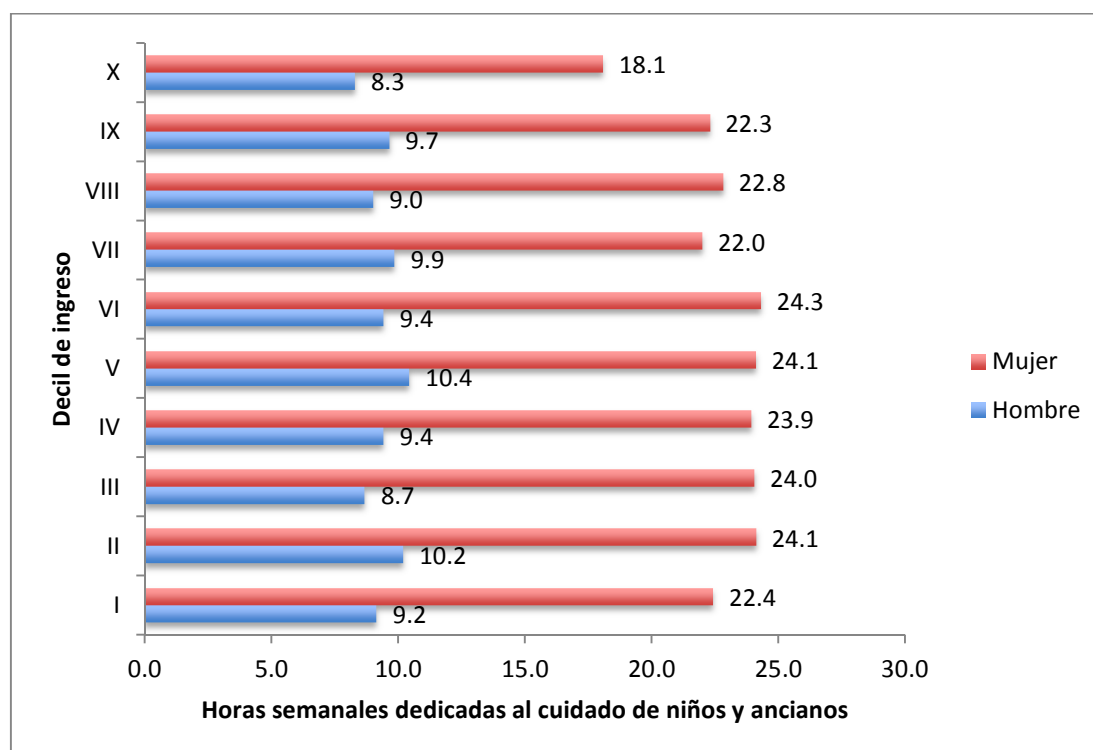
Así, se hace necesario la estimación económica de la *economía del cuidado*, y para ello es indispensable conocer la distribución del uso del tiempo de los miembros del hogar, conocer las horas diarias que dedican al trabajo remunerado, al trabajo no remunerado, al trabajo doméstico no remunerado, a las actividades de cuidado de dependientes del hogar como niñas, niños, ancianas, ancianos, enfermos y discapacitados, a actividades de ocio, al cuidado personal y todas aquellas actividades que no constituyen un servicio que puede intercambiarse en el mercado (dormir, comer, lavarse los dientes, hacer ejercicio, estudiar). Tanto la Plataforma de Beijing (1995) como la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en Quito (2007) enfatizaron la necesidad de contabilizar en las cuentas nacionales, mediante la elaboración de cuentas satélite, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y el desarrollo de instrumentos para su medición como las Encuestas de Uso del Tiempo, las cuales ya han sido implementadas en un gran número de países, en América Latina se contabilizan al menos 15, incluido México, cuyo primer levantamiento se llevó a cabo en 1996 y desde entonces se han realizado tres levantamientos más (1998, 2002 y 2009).

Las Encuestas de Uso del Tiempo son una herramienta que permite la elaboración de Cuentas Satélite de los Hogares, las cuales estiman el valor monetario de la producción doméstica y su relación con el cálculo del PIB. México es pionero en América Latina en llevar a cabo la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM); esta estimación fue realizada por el INEGI, para el periodo 2003-2009 y se dio a conocer en el año 2010. Los instrumentos utilizados como insumos fueron las Encuestas Nacionales de Uso del Tiempo (ENUT), las Encuestas Nacionales de Ocupación y Empleo (ENOE) y el Sistema de Cuentas Nacionales Mexicano (SCNM), siguiendo las recomendaciones de la Oficina Estadística de la Comisión Europea. La CSTNRHM permite medir el valor económico de los bienes y servicios producidos en el hogar y reconoce el valor

económico del trabajo no remunerado de los hogares y con un nivel de comparabilidad con los agregados macroeconómicos del SCNM.

Estos resultados revelan la magnitud de la economía del cuidado, en donde el total de horas semanales dedicadas por las mujeres a estas actividades en 2009 alcanzó 2 mil 309.2 millones, cifra que representó alrededor de 17% del PIB, más un 5.3% que se contabiliza para los hombres.⁸ Esto pone también en evidencia la desigualdad de género en la realización de estas actividades, independientemente del nivel de ingreso, por ejemplo: datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 muestran que las horas semanales dedicadas al cuidado de niños y ancianos es muy similar en todos los deciles de ingreso, en promedio 9.4 para los hombres, mientras que para las mujeres es de 22.8 (ver gráfica 1.1).

Gráfica 1.1 Horas semanales dedicadas al cuidado de niños y ancianos



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 2010, Módulo de uso del tiempo.

⁸ INEGI (2011b). El porcentaje del PIB que se toma es el cálculo híbrido. Para mayores detalles sobre la estimación del valor y las tres estimaciones realizadas por el INEGI: generalista, función individual e híbrido, ver INEGI (2011b).

En un Estado democrático como el mexicano y siguiendo los objetivos y ejes de la política pública que el gobierno establece, particularmente la consecución de la igualdad de oportunidades, como se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND, 2007) es prioritario que el Estado garantice los mismos derechos laborales a todos los trabajadores y trabajadoras, así como la creación de ‘trabajo decente’ que promueve la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuyos principales objetivos son: fomentar los derechos laborales, ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y favorecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo. El no tener acceso a una estancia infantil como prestación social, no solo afecta la economía familiar, sino que obstaculiza el pleno desarrollo de las capacidades de la persona que se queda a cargo del cuidado de los hijos y las labores domésticas. El Estado tiene la obligación de no replicar ni reproducir los roles de género en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como la sociedad tiene la corresponsabilidad de generar el cambio cultural que permita una división igualitaria del trabajo doméstico no remunerado del hogar.

La responsabilidad de la reproducción y la provisión de bienes y servicios en el hogar no es un asunto exclusivo de las familias, existen tres actores relevantes adicionales: el Estado, el mercado y la comunidad. Es necesario que estos actores tomen parte activa de una nueva distribución de las tareas, entre mujeres y hombres. Debe promoverse la paternidad responsable, las posibilidades de reinserción de las mujeres al mercado laboral después de la maternidad, las licencias de paternidad, las relaciones de poder más equitativas en el ámbito familiar, la formulación de políticas públicas sensibles a las desigualdades de género. Además, las condiciones laborales, deben ser equitativas y flexibles para que la reproducción de la fuerza laboral sea sostenible en condiciones justas e igualitarias entre mujeres y hombres.

2. ¿Quién provee los servicios de cuidado?

2.1 Esquema de provisión federal

El principal inconveniente con la oferta de servicios de cuidado infantil por parte del sector público, es que solo cubre a una fracción limitada de la población demandante.

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social de 2009 (ENESS, 2009) muestra que de los 2 millones 150 mil 048 niños de cuatro y menos años con madre trabajadora, solo 9.29% asistía a una guardería⁹ pública o escuela pública.¹⁰

La oferta de servicios públicos de cuidado infantil se cubre mediante dos vías: 1) como una prestación de los trabajadores formales y 2) a través de programas de asistencia social, que es un servicio abierto a la comunidad, generalmente focalizado a la población de bajos recursos. Por ende, “las madres que trabajan en el sector informal de la economía no cuentan con prestaciones laborales, y por lo tanto, tienen menos posibilidades para solucionar el cuidado infantil de sus hijos pequeños. No obstante, aún aquellas madres con derechohabencia enfrentan problemas de acceso a servicios de cuidado infantil, ya sea por el cupo limitado, la ausencia de guarderías en algunas zonas, la incompatibilidad de los horarios de servicio con las jornadas de trabajo, entre otros motivos.” (Sedesol, s/a: 6).

La oferta pública federal de cuidado infantil está integrada principalmente por los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Sedesol, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), aunque existen otras dependencias que también proveen este servicio.

Las estancias infantiles del ISSSTE son parte de las prestaciones sociales que ofrece esta institución a las madres y, a los padres viudos o divorciados (que tengan la patria potestad del menor) trabajadores del Estado, con hijos e hijas entre dos meses y seis años de edad (DOF, 2011a). En ellas se brinda alimentación, cuidado, higiene, salud, apoyo psicológico y de trabajo social; así como servicios educativos. Estos centros operan en instalaciones designadas por el Instituto y prestan sus servicios dentro de los horarios laborales del beneficiario. El ISSSTE otorga el servicio mediante guarderías propias y un esquema de participación social, que

⁹ Algunas vertientes del feminismo no aceptan el término guardería. Sin embargo, en este documento se utiliza indistintamente con el de estancias infantiles debido a que los documentos oficiales emplean también el término de guardería.

¹⁰ Incluye: IMSS, ISSSTE, Sedesol, DIF y Escuela pública (con servicio de guardería) y otra institución pública.

involucra a asociaciones civiles y particulares en la instalación y operación de las estancias infantiles.

Por otra parte, el artículo 205 de la Ley del IMSS establece que “las madres aseguradas, los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería durante las horas de su jornada de trabajo” (DOF, 2011b:56) y en su Artículo 206 establece que los servicios de guarderías se proporcionarán a los menores desde la edad de 43 días hasta los 4 años de edad. Como comentario al margen pero con el fin de tener presente la falta de perspectiva de género en la política pública, esta Ley está delegando a la mujer-cónyuge la responsabilidad del cuidado de los hijos(os) del cónyuge-hombre, al retirar la prestación en el momento en que el hombre toma por pareja, legal o libremente a una mujer.

Para la población no derechohabiente del ISSSTE e IMSS existen los Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) del DIF. Los CADI brindan servicios asistenciales y educativos a niños y niñas de 45 días a 5 años 11 meses de edad. Los CAIC están focalizados a la población de menores recursos, dando protección y formación integral a niños y niñas entre 2 y 5 años 11 meses de edad y mediante un esquema que propicia la participación de la comunidad. Ambos esquemas son operados por los gobiernos estatales y municipales y el DIF solo otorga material didáctico.¹¹

Existe también la oferta de la SEP, a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), que ofrece servicios educativos y asistenciales a sus trabajadores y trabajadoras con hijos e hijas de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses. Estos centros solo operan en la ciudad de México.

La SEP también ofrece los Centros de Educación Inicial (CEI) que proporcionan asistencia educativa a niñas y niños de 2 a 4 años de edad que viven en comunidades marginadas del Distrito Federal y cuyas madres no tienen prestaciones laborales. Los CEI se instalan en espacios proporcionados por la comunidad y operan

¹¹ Ver Sedesol (s/a) para un mayor detalle sobre las características de los servicios que ofrecen el DIF y la SEP.

con los recursos materiales y humanos que proporcionan las madres y los padres de familia.

Existe también la oferta de educación inicial del Conafe, bajo un sistema de participación comunitaria y no escolarizada, la cual ofrece orientación y apoyo a mujeres embarazadas, madres, padres y cuidadores de los menores de 0 a 3 años 11 meses de edad que habitan en comunidades rurales e indígenas con alta marginación y rezago social. El Conafe es el que mayor cobertura tiene, alcanzando en 2010 la atención de 452 mil 599 niñas y niños.

Por otra parte, una oferta bastante amplia es la que ofrece la Sedesol con el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres trabajadoras (PEI), cuya población objetivo son madres que trabajan, buscan empleo o estudian y padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado de 1 a 3 años 11 meses de edad y entre 1 y 5 años 11 meses en caso de infantes con alguna discapacidad, en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos *per cápita*. El gobierno cubre el costo parcial de los servicios de cuidado y atención infantil hasta por \$700 pesos mensuales, dependiendo del ingreso mensual del hogar (INSP-CIEE, 2011). En mayo de 2011, la población de niñas y niños beneficiarios de este programa, alcanzó 265 mil 415.

Entre el IMSS y el ISSSTE se tuvo en el año 2010 una cobertura total de 238 mil 287 niños, 15.5% cubierta por el segundo y con un promedio de alrededor de 141 niñas y niños por centro. Lo que deja al descubierto el sobre cupo de las mismas, en detrimento de un servicio de calidad, lo que en muchos casos desincentiva a madres y padres a utilizar esta prestación (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Oferta pública federal de servicios de cuidado infantil

Dependencia	Programa	Población Objetivo	Año	Número de niños atendidos	Número de centros	Promedio de niños por guardería
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI): propias y subrogadas	Hijos de trabajadores afiliados de entre dos meses y los seis años de edad	2010	36,760 ^a	254 ^{a,g}	145
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Guarderías propias y subrogadas	Hijos de trabajadores afiliados desde los 43 días hasta los 4 años	2010	201,527 ^b	1459 ^b	138
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Centros asistenciales del Desarrollo Infantil (CADI)		Ciclo 2008-2009	51,942 ^c	559 ^c	93
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)	Población infantil de 45 días a 5 años 11 meses	Ciclo 2008-2010	88,751 ^c	2195 ^c	40
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)	Población infantil de 45 días a 5 años 11 meses	2010	229,350 ^d		ND
	Centros de Educación Inicial (CEI)	Población infantil de 2 a 4 años de edad (sólo en DF)		ND	ND	ND
Sedesol	Programa de estancias infantiles para apoyar a las madres trabajadoras.	Población infantil de 1 a 3 años 11 meses de edad. En hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos <i>per cápita</i> .	2010	247,725 ^e	9,587 ^e	29
Conafe	Programa de Educación Inicial	Población infantil de 0 a 3 años 11 meses. Comunidades rurales e indígenas de alta marginación y rezago social.	2010	452,599 ^f	ND	ND

Nota: Se usaron las cifras del año disponible más reciente.

a ISSSTE (2011).

b IMSS (2011)

c Sedesol (s/a).

d SEP (2011).

e INSP-CIEE (2011).

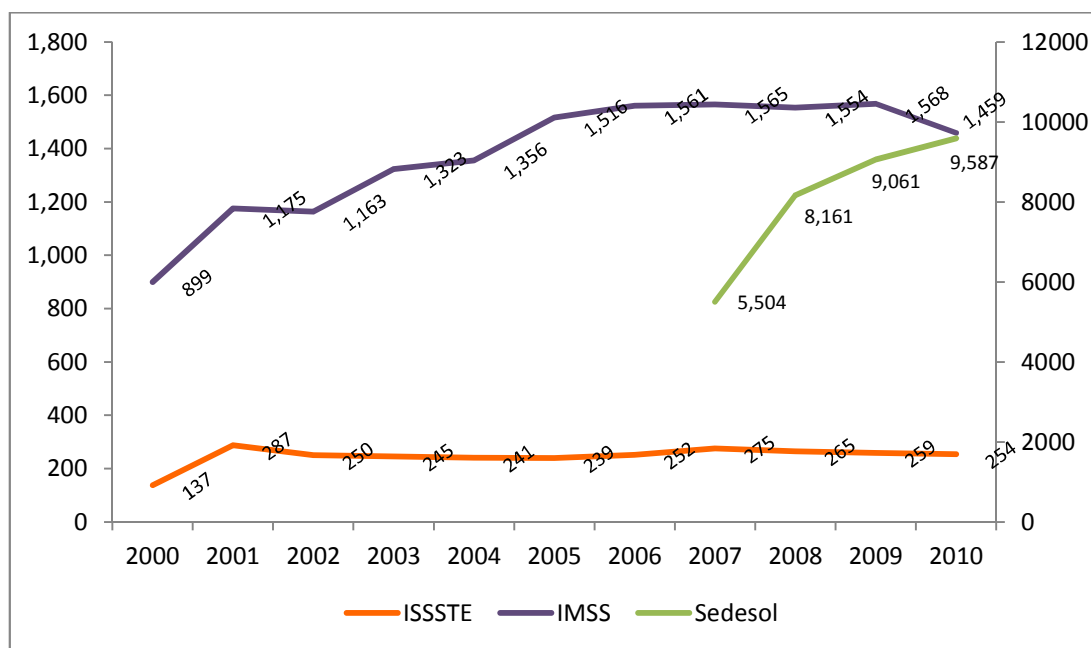
f www.conafe.gob.mx

g Estancias propias 128 y de Participación Social 126.

2.2 Evolución de la cobertura federal los servicios de cuidado infantil

Durante 2000 y 2001 tanto el IMSS como el ISSSTE experimentaron un crecimiento importante en la oferta de guarderías, 30.7% y 109.5% respectivamente, sin embargo, a partir de entonces la oferta del ISSSTE ha permanecido constante, mientras que la del IMSS mostró un incremento hasta 2006, para después quedar casi inmóvil hasta 2010. Por su parte, la oferta de la Sedesol desde que empezó a operar el PEI en 2007 ha tenido un crecimiento constante, pasando de 5 mil 504 a 9 mil 587 centros (ver gráfica 2.1).¹²

**Gráfica 2.1 Evolución de la oferta total de guarderías y estancias infantiles
2000-2010**

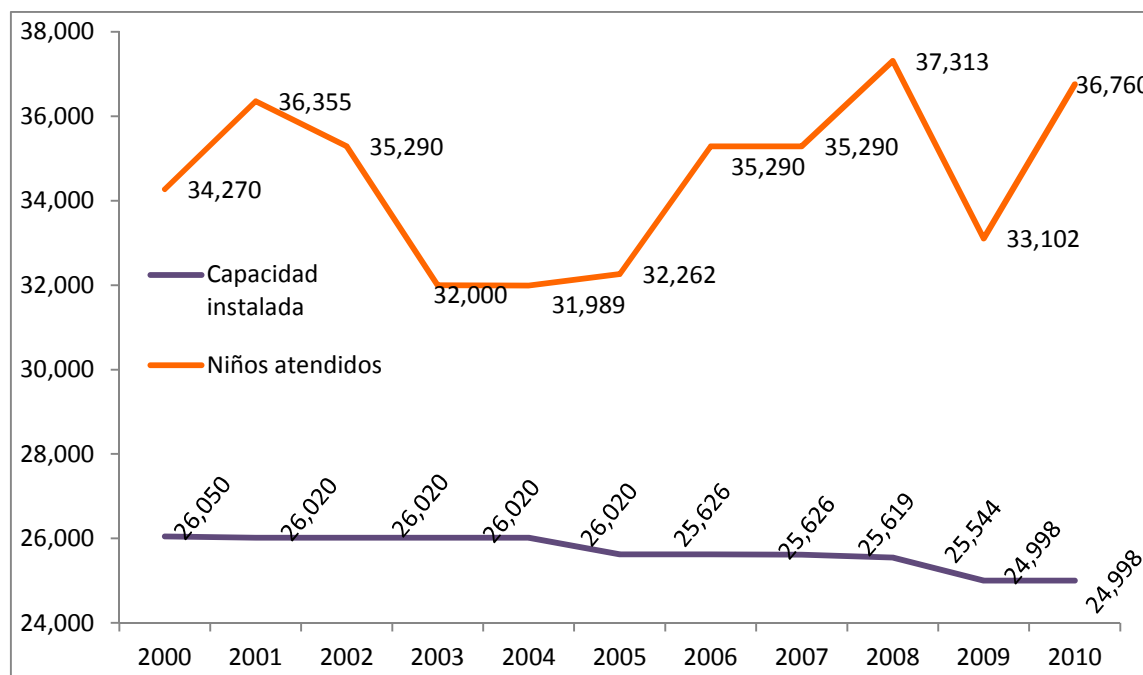


Fuente: Elaboración propia con base en ISSSTE (2011), IMSS (2011) e INSP-CIEE (2011: 28).

¹² Cifras del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas DENUE 2011 contabilizan un total de 4,081 guarderías del sector público, los datos ahí reportados corresponden a 2008. En esta sección no se consideran estas cifras ya que es muy probable que estén considerando como guarderías privadas a todas aquellas subrogadas por el ISSSTE e IMSS y las de la Sedesol por el esquema que se aplica en sus reglas de operación, en el cual las estancias no son propiedad pública ni atendidas por servidores públicos.

La demanda por los servicios de cuidado infantil ha orillado a las estancias infantiles del ISSSTE a sobrepasar la capacidad instalada de los establecimientos, hasta alcanzar en 2010 un sobre cupo de 11 mil 762 niños (ver gráfica 2.2).

Gráfica 2.2 Sobre cupo en las estancias infantiles del ISSSTE



Fuente: Elaboración propia con base en ISSSTE (2011).

Evidentemente la oferta limitada de servicios de cuidado infantil viene acompañada de un servicio de baja calidad, en donde, no solo no hay una atención más personalizada de los niños, sino que el sobre cupo y la falta de personal capacitado traen consigo que el desarrollo de los infantes no sea el adecuado y en muchas ocasiones implique un riesgo para la salud de los niños y niñas. Entrevistas con diversos médicos señalan que las guarderías no proveen de una atención médica adecuada ni oportuna, por lo que si un niño se enferma, la mamá debe acudir inmediatamente para llevarlo con un médico y no puede ingresarlo a la estancia hasta que el niño o niña esté sano¹³. El hacinamiento en el que se encuentran los niños y niñas propicia el contagio y los hace más propensos a contraer enfermedades, esto constituye un problema para la madre, quien generalmente es la responsable de

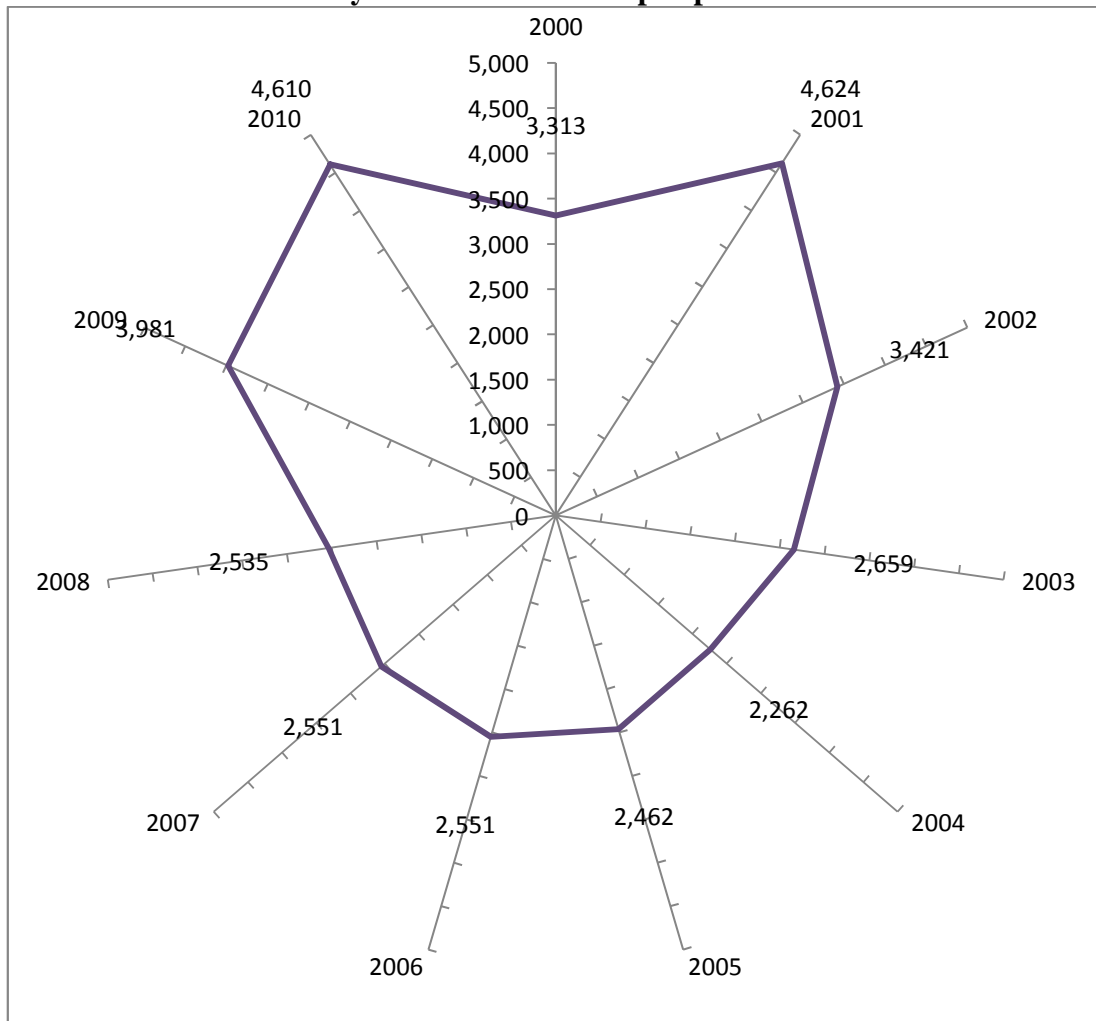
¹³ Entrevistas personales realizadas de forma informal a varios médicos pediatras.

acudir por el menor en estas situaciones. En diversos casos se busca a la madre por síntomas que con una revisión médica sencilla podrían atenderse. En otros, el descuido y la falta de atención pueden poner en riesgo la vida del menor al no detectar a tiempo alguna enfermedad grave.

Es importante incrementar el presupuesto y considerar la importancia de tener profesionales médicos de apoyo en las guarderías o cerca de ellas para que el servicio de cuidado infantil cumpla realmente su función, que es la de apoyar a madres y padres trabajadores en el cuidado y educación de sus hijos, para que ellos puedan contribuir al desarrollo productivo del país.

A pesar de que existe un exceso de uso sobre la capacidad instalada de las guarderías de ISSSTE, la demanda de estancias infantiles no logra cubrirse, los registros de esta institución muestran que para el año 2010, 4 mil 610 niñas y niños no fueron atendidos. Durante el periodo 2000-2010, no se ha observado un cambio significativo en este tenor. De 2000 a 2004 hubo una disminución en esta cifra, pasando de 3 mil 313 a 2 mil 262, sin embargo, a partir de este año, permanece constante para advertir un incremento a partir de 2009 (ver gráfica 2.3)

Gráfica 2.3 Niñas y niños no atendidos por parte del ISSSTE



Fuente: Elaboración propia con base en ISSSTE (2011).

En muchos casos, las madres trabajadoras prefieren dejar a sus hijos e hijas al cuidado de las abuelas o de un familiar, o también contratar servicios privados. Las cifras mostradas en la gráfica 2.3 no incluyen a este grupo de población, es decir, son hijos e hijas de madres que están solicitando el servicio, vía la prestación a la que tiene derecho por ser trabajadoras del Estado, pero que no lo están recibiendo.

La demanda real no atendida por parte IMSS no está disponible, es decir, las solicitudes rechazadas y las listas de espera de esta institución no están accesibles para su consulta de forma pública.

Por su parte el PEI, como se menciona anteriormente, atiende particularmente a mujeres que trabajan, estudian o están buscando trabajo y que los ingresos de su

hogar son menores a 1.5 salarios mínimos *per cápita* y que no tienen derechohabencia por parte de su trabajo. Este programa por la instancia que lo preside, la Sedesol, tiene objetivos muy claros sobre su focalización, y efectivamente la evaluación de impacto 2011 muestra que “el programa aumenta la probabilidad de empleo de las titulares, el número de horas que trabajan y su permanencia en el trabajo, al menos en el corto plazo” (INSP-CIEE, 2011:109).

Por su parte, el Conafe, como se observa en el cuadro 2.1 alcanzó en el año 2010 una cobertura de 452 mil 599 niñas y niños beneficiados, pero solo se focaliza a comunidades rurales e indígenas de alta marginación y rezago social y provee solo servicios de capacitación.

Los programas de la Sedesol y el Conafe están concentrados en la población más vulnerable y efectivamente constituyen un apoyo a las familias de bajos recursos. Sin embargo, no logran abarcar a toda la población que necesita este servicio. Por otra parte, queda pendiente el grupo de población de mujeres y hombres que no son elegibles de estos programas y tienen que asumir los costos ya sea monetarios o de pérdida de ingreso laboral, al no tener una opción pública para el cuidado de sus hijos.

Con base en la información disponible es posible construir un aproximado de la cobertura de la oferta a nivel nacional para el año 2010. Cifras del Censo 2010 (INEGI, 2011a) arrojan un total de 10 millones 575 mil 974 niñas y niños de cuatro y menos años, de este total, solo el 11.2% (1 millón 184 mil 400) tienen atención por parte de alguna dependencia pública (IMSS, ISSSTE, Sedesol, Conafe y SEP). Considerando que la oferta del Conafe no es escolarizada, se tiene una cobertura solo del 7% (ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Estimación de oferta pública federal atendida a nivel nacional, 2010

	Niñas y niños atendidos	Porcentaje de atención
IMSS	201,527	1.9
ISSSTE	36,760	0.3
Sedesol	264,164	2.5
Conafe	452,599	4.3
SEP (CENDI)	229,350	2.2
Total de oferta pública	1,184,400	11.2
Total de niñas y niños de 0-4 años	10,575,974	

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 2.1. Niñas y niños de 0 a 4 años se estimó con la muestra del Censo 2010 (INEGI, 2011a).

Es importante señalar que en el periodo 2000-2010, el incremento en el total de infantes atendidos por el ISSSTE ha crecido únicamente 7% y este incremento no ha sido suficiente ni siquiera para mantener constantes el número de solicitudes no atendidas, ya que han pasado de 3 mil 313 a 4 mil 610, en el periodo referido (ISSSTE, 2011). Por su parte, el IMSS ha duplicado la población de niñas y niños a quienes provee de cuidado infantil, experimentando un incremento de 113%. Sin embargo, este aumento no ha sido suficiente para cubrir la demanda de este servicio, tal y como se verá más adelante. La Sedesol es la que ha tenido un avance significativo desde que empezó a operar el PEI en 2007, con un crecimiento en su cobertura de 115% en el periodo referido, lo que logró el IMSS en 10 años. (Ver cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Total de niños atendidos por instituciones seleccionadas

Año	ISSSTE	IMSS	Sedesol
2000	34,270	94,398	
2001	36,355	113,183	
2002	35,290	137,166	
2003	32,000	170,358	
2004	31,989	172,410	
2005	32,262	196,537	
2006	35,290	173,437	
2007	35,290	212,677	114,919
2008	37,313	214,748	226,119
2009	33,102	212,618	243,656
2010	36,760	201,527	247,725
2011	---	---	249,282

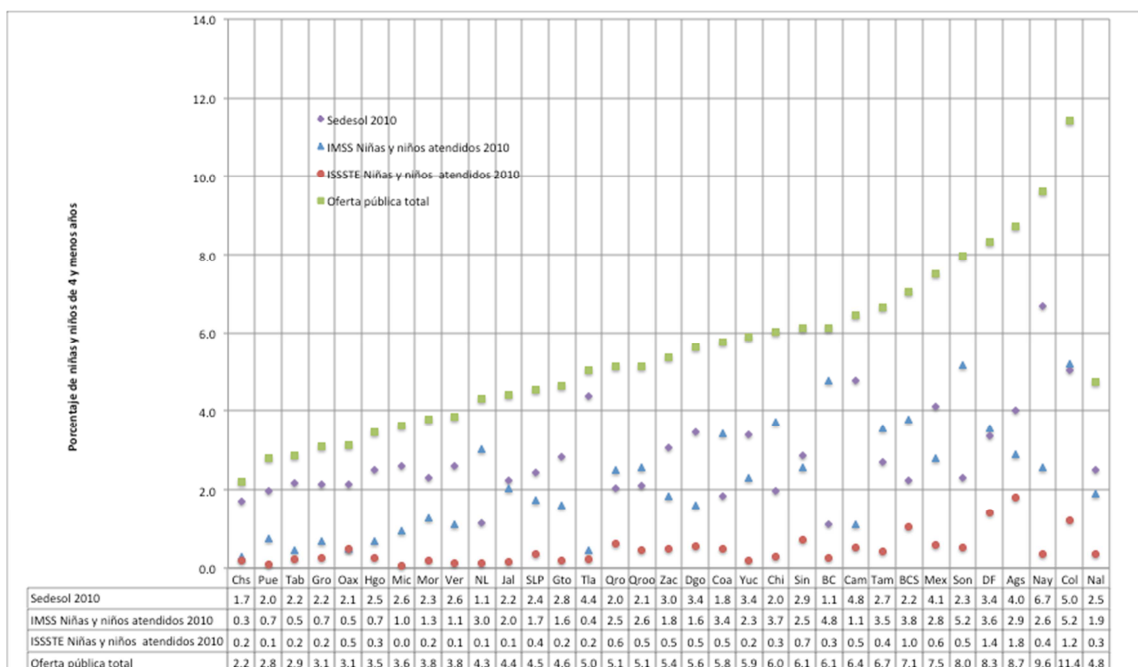
Fuente: ISSSTE (2011); IMSS (2011); INSP-CIEE (2011).

2.3 Distribución de la cobertura pública federal en las entidades federativas

Es importante señalar que la información disponible no permite obtener una cifra precisa sobre la cobertura de la oferta pública federal de cuidado infantil a nivel nacional, y mucho menos a nivel estatal, sin embargo, en esta sección se hará una aproximación, con la información del ISSSTE, IMSS y la Sedesol; instituciones que sí reportan información desagregada sobre sus beneficiarios.

La oferta de estancias infantiles en las entidades federativas muestra diferencias importantes. Mientras que en Chiapas, solo el 2.2% de la población de cuatro y menos años es atendida en las estancias pública mencionadas, Colima alcanza un 11.4% de atención. En las entidades en donde el ISSSTE y el IMSS tienen menor presencia (por ejemplo: Chiapas, Tlaxcala, Tabasco, Guerrero y Oaxaca) la Sedesol tiene mayor participación, compensando de algún modo la falta del servicio. La oferta pública federal por parte del IMSS, ISSSTE y la Sedesol, cubre el 4.8% del total de niñas y niños de 0 a 4 años a nivel nacional (ver gráfica 2.4).

Gráfico 2.4 Porcentaje de niñas y niños con servicio de cuidado infantil por IMSS, ISSSTE y Sedesol por entidad federativa, 2010

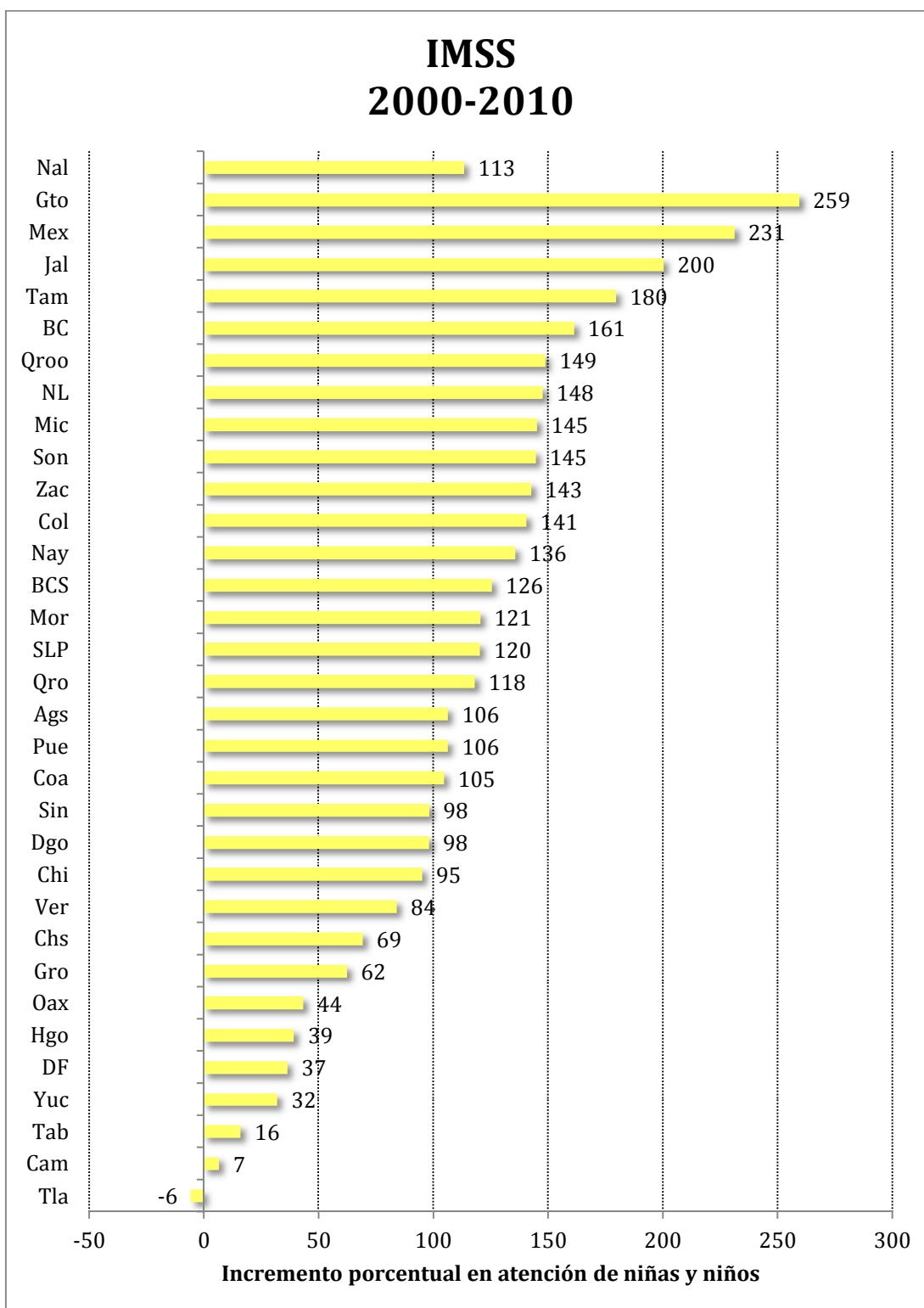


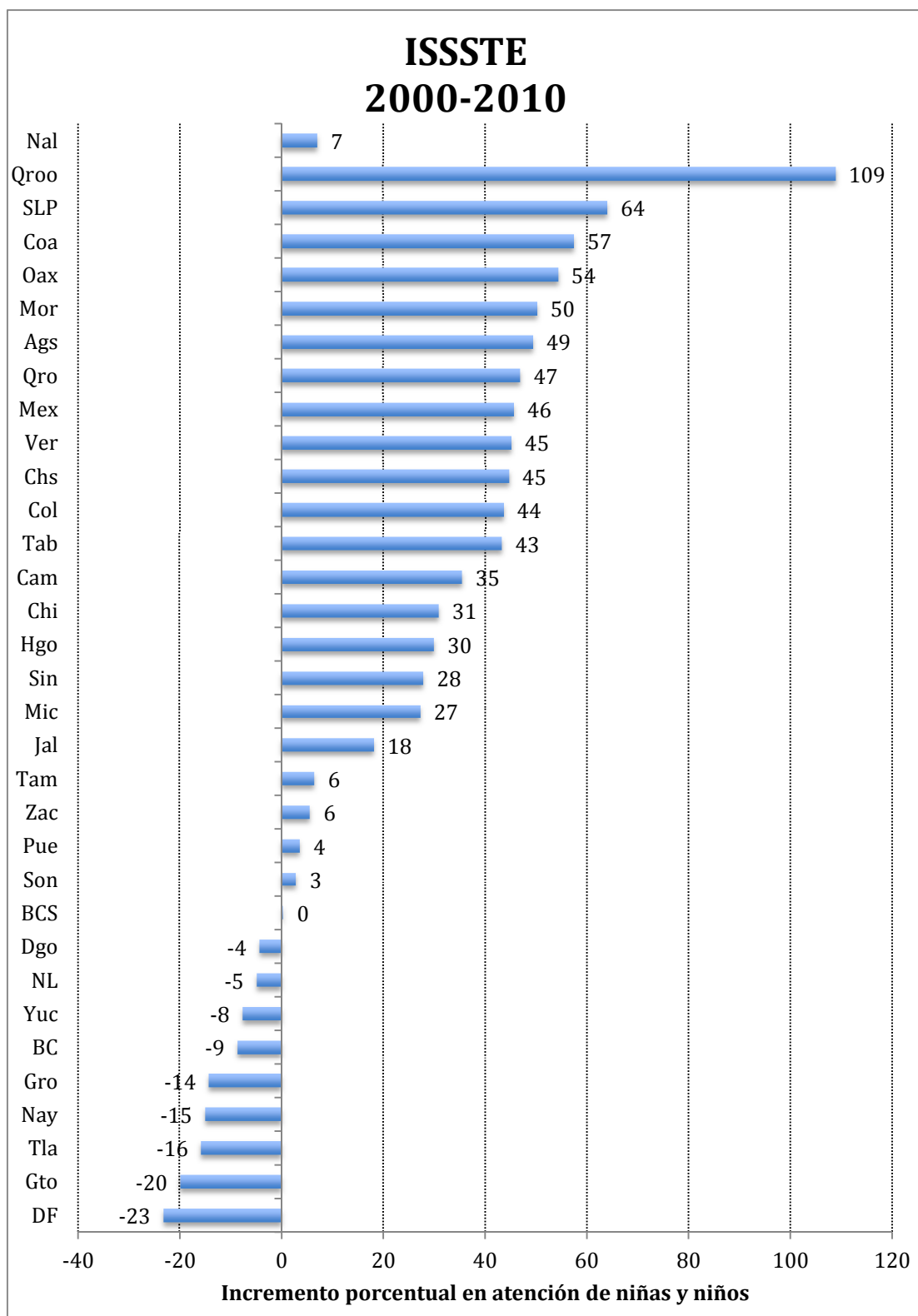
Fuente: Elaboración propia con base en ISSSTE (2011), IMSS (2011), Inmujeres (2012). Niñas y niños de 0 a 4 años se estimó con la muestra del Censo 2010 (Inegi, 2011a).

Nota: Es importante señalar que la cifra del ISSSTE incluye a niñas y niños de hasta seis años. No es posible tener las cifras reales de los infantes de cuatro y menos años. La oferta pública total excluye la población atendida por parte del Conafe y el DIF.

Por otra parte, destaca el hecho de que los niños atendidos en el periodo 2000-2010 han disminuido para el ISSSTE en 9 entidades federativas, entre ellas el Distrito Federal, Guanajuato, Tlaxcala, Nayarit y Guerrero con decrementos entre 23% y 14% (ver gráfica 2.5). El IMSS, como se mencionó anteriormente ha mostrado un incremento en su atención en el periodo referido, siendo Guanajuato, Estado de México y Jalisco las entidades con mayor expansión de su oferta (ver gráfica 2.5).

Gráfico 2.5 Incremento porcentual de atención en estancias infantiles 2000-2010





Fuente: Elaboración propia con base en ISSSTE (2011) e IMSS (2011). Niñas y niños de 0 a 4 años se estimó con la muestra del Censo 2010 (Inegi, 2011a).

La razón por la que las entidades federativas muestran incrementos o decrementos en su oferta, no es clara. Los datos muestran que la oferta no necesariamente corresponde a la demanda, entonces ¿cuáles son los criterios del ISSSTE y del IMSS para instalar o no estancias infantiles? Es una pregunta que queda pendiente ya que no hay información documentada accesible para responderla, sin embargo, es determinante para el buen desempeño de los programas de guarderías y estancias infantiles a cargo de estas instituciones.

3. Estimación de la demanda potencial de guarderías y estancias infantiles

3.1 En la realidad ¿Quiénes cuidan y cuántos?

A pesar de la expansión de la oferta de servicios de cuidado infantil por parte del IMSS y del PEI, la demanda real y potencial de este servicio es muy grande y los alcances de la oferta pública siguen siendo limitados para atenderlas, desde el punto de vista de la cobertura como de la calidad.

Por una parte, el IMSS y el ISSSTE, a pesar de tener presencia en todas las entidades federativas, solo atienden a un segmento limitado de la población: las trabajadoras formales que pueden acceder a dichas estancias infantiles como parte de sus prestaciones laborales, en el caso en que haya cupo. De igual forma, la oferta por parte de los programas de asistencia social se focaliza a la población más vulnerable. Ante este contexto, existe un segmento muy amplio de población de hombres y mujeres, niñas y niños, que quedan marginados y desprovistos de un esquema de servicios de cuidado que les permita acceder a mayores niveles de bienestar y desarrollo. Aunado a ello, los servicios provistos por parte del IMSS e ISSSTE operan por niveles muy superiores a su capacidad instalada, lo que trae un detrimento en la calidad del servicio; en el año 2010 el promedio de niños atendidos por guardería fue de 138 y 144, respectivamente¹⁴.

La Ley del ISSSTE señala en su artículo 4 fracción III inciso d): “Se establecen con carácter obligatorio la prestación de servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil”, aunque en su artículo 196, suaviza su carácter obligatorio,

¹⁴ Datos obtenidos con base en ISSSTE (2011) e IMSS (2011).

estableciendo que: “de acuerdo con las posibilidades financieras del Fondo de servicios sociales y culturales, proporcionará a precios módicos los servicios, [...] IV. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil” (DOF, 2011a).

Adicionalmente, en la sección III: Régimen Financiero, establece:

“...para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las Dependencias y Entidades cubrirán el cincuenta por ciento del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que hagan uso del servicio en las estancias del bienestar infantil del Instituto.”

Es evidente que la problemática financiera con la que se enfrenta el Instituto, y en general el sistema de protección social en el país, no está tomando como una prioridad incrementar el presupuesto destinado a los servicios de cuidado infantil, sino que los costos los está trasladando a los trabajadores y particularmente a las mujeres.

Tal y como muestran los datos anteriores, la economía del cuidado no es una prioridad para la agenda pública. A pesar de que uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo sea la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Es importante reiterar que mientras no se modifique la legislación laboral, el Estado estará promoviendo las desigualdades de género. La Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE establecen únicamente que la prestación de estancias infantiles es para las madres que trabajan, tomando implícitamente que el rol de cuidado de los hijos le corresponde a las mujeres. Por ello, los hombres con hijos no tienen este tipo de prestación. Muchas mujeres se enfrentan con la disyuntiva entre su desarrollo profesional o el cuidado de los hijos, desafortunadamente porque no existen las condiciones necesarias para que estas opciones no sean excluyentes. Contratar una guardería o estancia infantil privada significa un costo que afecta la economía familiar, por lo tanto muchas mujeres deciden esperar hasta que sus hijos ingresen a la escuela básica para poder reinsertarse en el mercado laboral. Pero el mercado castiga la falta de experiencia, por lo tanto, su salario será menor, así como las horas disponibles que tienen para ofrecer en el mercado de trabajo remunerado. Y se

replica el ciclo de desigualdad de oportunidades que solo con políticas públicas sensibles al género podrá romperse.

Si bien, alternativas de cuidado infantil como los CAIC del DIF y los CEI de la SEP extienden sus servicios a la población que no goza de prestaciones laborales, la cobertura que ofrecen está principalmente enfocada a áreas urbanas, particularmente los CEI se concentran en el Distrito Federal. Las estancias infantiles del DIF también abarcan un segmento de la población con menores recursos, pero están en función del presupuesto y prioridades de los gobiernos estatales y municipales.

Por su parte, la oferta privada tiende a concentrarse en nichos de mercado que excluyen a la población con menor de capacidad de pago. El costo de una guardería puede variar entre \$2,000 hasta \$7,000 pesos mensuales¹⁵ (entre uno y cuatro salarios mínimos) además de los costos por alimentación, inscripción, material escolar, eventos especiales; y con horarios de salida poco flexibles. En la población pobre, el costo más bajo puede representar casi el 100% del ingreso mensual *per cápita* del hogar, por lo que una elección racional, conduce a no ingresar al mercado laboral, ya que al costo de la guardería debe sumársele los costos en los que incurriría la mujer si ingresa a un empleo: traslado, vestido, alimentación, etc.

Otro dilema con el que se enfrentan las familias después de decidir pagar una guardería es ¿cuál guardería elegir? Alrededor del 83% de las mujeres que tienen a sus hijos en guardería la escogen en primer lugar por la ubicación y el horario, más que por limpieza, seguridad, o el costo. Esto habla de la necesidad apremiante de expandir la oferta, las familias tienen una gama de opciones limitada, ya que deben dar prioridad a la reducción en los tiempos de traslado. Cabe mencionar que poco más del 50% contrata el servicio por 4 a 6 horas y alrededor del 40% lo hace de 7 a 9 horas¹⁶. Esto arroja pistas sobre las necesidades primordiales de las familias que demandan los servicios de cuidado.

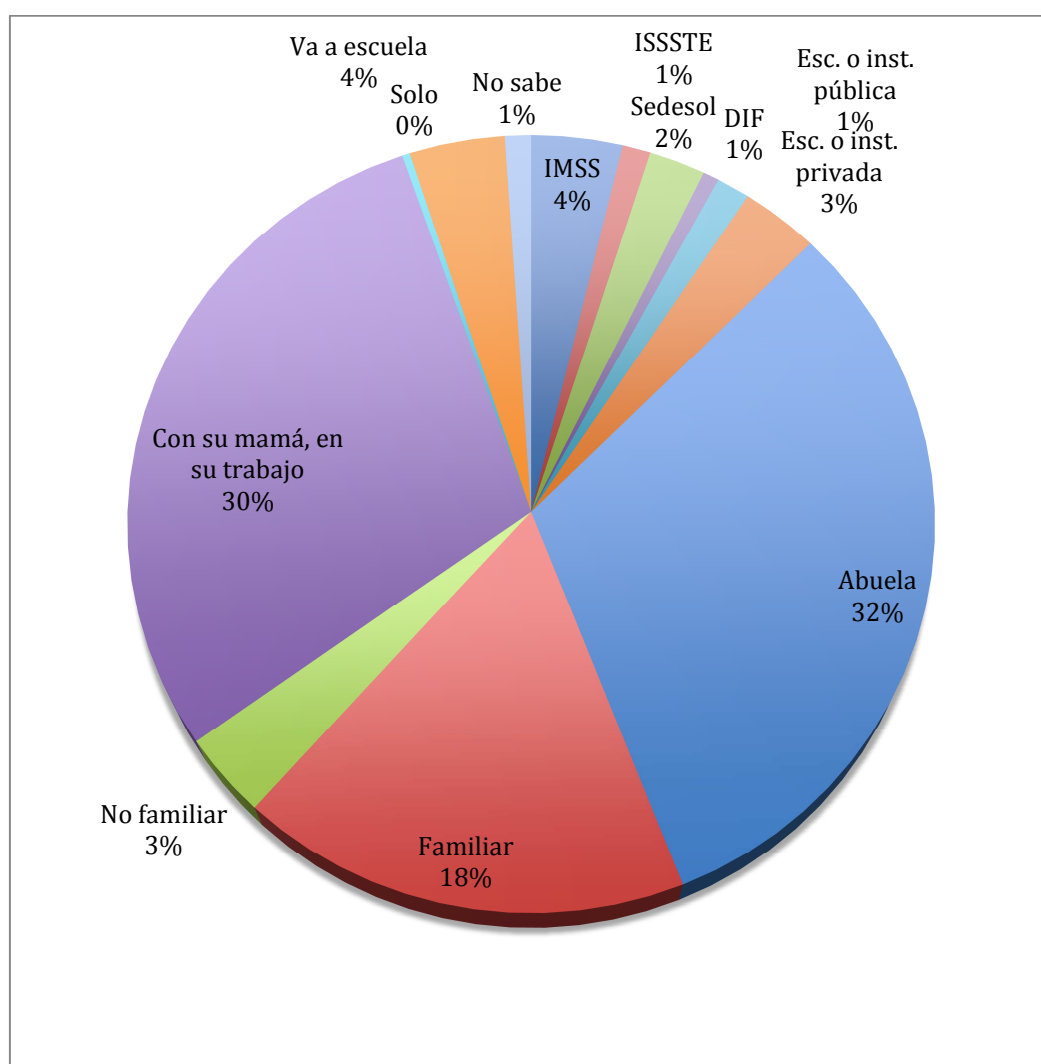
El hecho de que no exista una oferta pública ni privada, accesible ni suficiente, para atender la demanda por servicios de cuidado infantil reduce las posibilidades para acceder al mercado laboral y mejorar los ingresos familiares, y en un sentido

¹⁵ Cifras obtenidas mediante un sondeo telefónico realizado por la autora de este documento. No tiene validez estadística.

¹⁶ Profeco (2004b).

más amplio, limita el desarrollo personal de quien se queda a cargo del cuidado de los hijos. Muchas mujeres que deciden ingresar al mercado laboral, sea por necesidad o por decisión en libertad, tienen que buscar opciones informales de cuidado para sus hijos, dejándolo encargado con la abuela o un familiar, que es el caso del 50% de las niñas y niños entre 0 y 4 años, pero cuando no existe esta opción, un 30% decide llevarlo a su trabajo y solo un 9.4% lo deja en una guardería del ISSSTE, IMSS, Sedesol, DIF o escuela pública¹⁷ (ver gráfico 3.1).

Gráfica 3.1 ¿Quién cuida al niño o niña cuando su mamá se va a trabajar?



Fuente: ENESS 2009.

Nota: Se considera solo a la población de menores de 0-4 años cuya madre trabaja.

¹⁷ Estimación con base en la ENESS 2009.

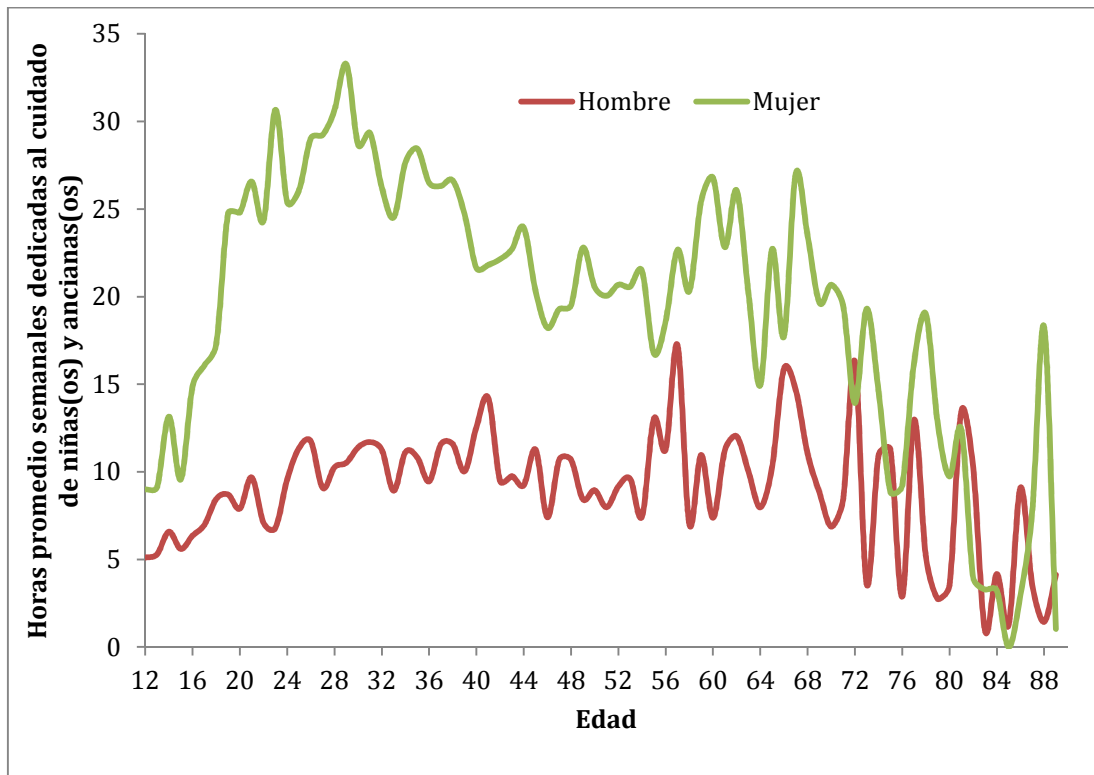
Cifras de la ENESS 2009 muestran que las madres de 64.3% de los menores de hasta cuatro años no trabaja. Si bien, las cifras obtenidas en la ENESS son útiles para conocer con mayor profundidad algunas decisiones respecto al cuidado de los hijas(os) y ancianas(os), es importante tener en cuenta que son un aproximado de los valores nacionales, y dado que esta encuesta no está diseñada para ser representativa de la población de menor edad, los valores ponderados para la población de hasta cuatro años son mucho menores que los valores absolutos reales, alcanzando apenas un total de 6 millones 20 mil 663. Esta cifra como puede observarse, dista mucho de la obtenida con la muestra del Censo 2010, que calcula un total de 10 millones 575 mil 974 de menores de hasta cuatro años.

Por lo anterior, al obtener la distribución de la pregunta mostrada en la gráfica 3.1 pero considerando a todos los menores de cero a cuatro años y no solo a aquellos cuya madre trabaja, se tiene que el 1.34% asiste a una guardería o estancia infantil del IMSS, 0.41% a una del ISSSTE y 0.83% a una de la Sedesol, esto da un total de 2.58%, 2.2 puntos porcentuales menos que el mostrado en el cuadro 2.2, para las mismas instancias. Por lo tanto, se sugiere tomar con mucha precaución los resultados obtenidos con la ENESS, para los temas de cuidado de los menores.

Por otra parte, hay que destacar que a pesar de que durante las últimas décadas la participación de las mujeres en el mercado laboral ha incrementado hasta alcanzar en abril de 2012 un 42.35%, contra un 77.12% de los hombres¹⁸, las horas dedicadas al cuidado de niños y ancianos es notoriamente desigual, más aún en el caso de las mujeres en etapa productiva y reproductiva. En los extremos de edad, la brecha de horas es poca, de hecho para la población mayor a 72 años, no hay diferencia significativa, independientemente del sexo (ver gráfica 3.2). Sin embargo, de los 18 a los 37 años, las mujeres dedican entre 25 y 35 horas semanales al cuidado de niñas(os) y ancianas(os), mientras que en el caso de los hombres son entre 5 y 10 horas.

¹⁸ INEGI. Banco de Información Económica. Tasa Neta de Participación. Cifras preliminares.

Gráfica 3.2 Horas promedio dedicadas al cuidado de niños y ancianos por edad



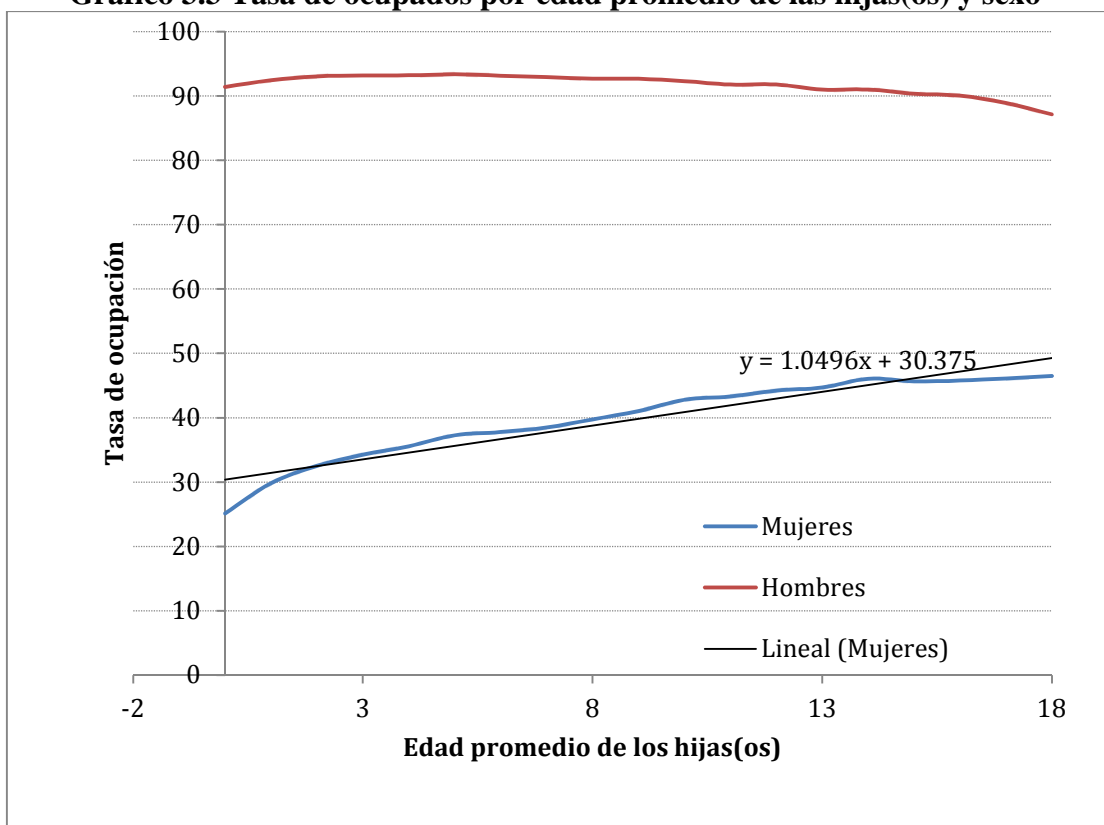
Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 2010, Módulo de uso del tiempo.

Esta sencilla gráfica (3.2) muestra cómo los roles de género siguen prevaleciendo y cómo las actividades de cuidado están a cargo de las mujeres. Si bien, ha habido avances en la legislación para garantizar una mayor igualdad de género con los decretos de: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; se ha dejado a un lado las reformas en la legislación laboral, además de que todavía falta el pleno cumplimiento de las leyes mencionadas.

No solo resulta relevante en qué momento convertirse en madre, sino la edad de las hijas(os) para ingresar o no al mercado laboral. En el caso de las madres de los menores de dos años, ya sea porque no confían en la calidad de los servicios de cuidado infantil, por falta de acceso o simplemente por decisión propia, optan por cuidar personalmente a sus criaturas, por lo tanto, la tasa de ocupación en este

segmento de mujeres va de 18% a 33%; mientras que en los hombres es de 92% y 93%¹⁹. Debido a que la responsabilidad de cuidado recae solo sobre las mujeres, la relación entre ocupación y edad promedio de los hijos tiene una tendencia lineal creciente en donde al incrementar en un año la edad promedio de los hijos, la tasa de ocupación crece 1.14 puntos porcentuales a partir de los dos años de edad (ver gráfica 3.3). Mientras que en los hombres no existe relación alguna.

Gráfico 3.3 Tasa de ocupados por edad promedio de las hijas(os) y sexo



Fuente: elaboración propia con base en muestra del Censo 2010.

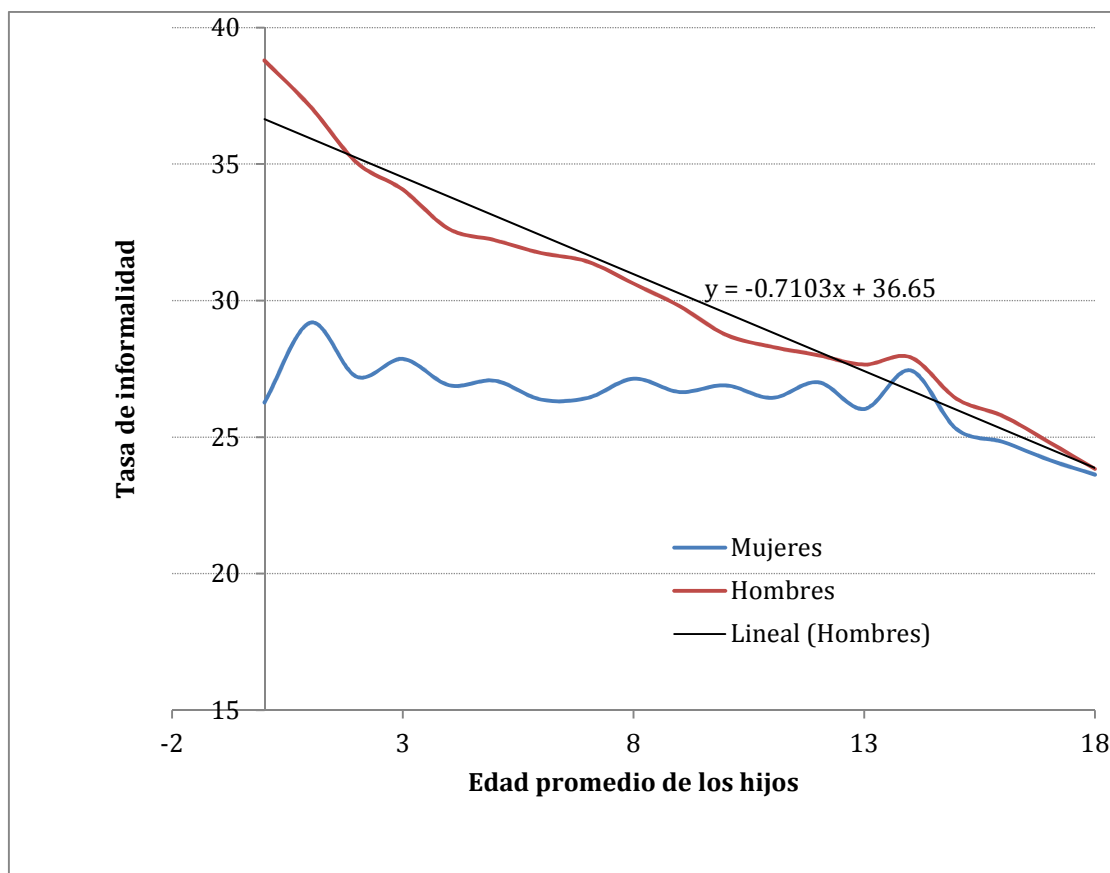
Nota: Aquí se considera a toda la población ocupada, sin controlar por edad.

Por otra parte, puede suponerse que la falta de oferta en los servicios de cuidado puede inducir a las mujeres a trabajar en la informalidad, sin embargo, en México no parece haber un patrón al respecto, de hecho, independientemente de la edad promedio de los hijos, la tasa de informalidad de las mujeres fluctúa alrededor

¹⁹ Estimación propia con base en el Censo 2010, el universo de población son todas la mujeres y hombres que están ocupados y que tienen hijos.

de 26%. Contrariamente a lo esperado, en los hombres parece existir un patrón, en el que conforme aumenta en un año la edad promedio de los hijos, la tasa de informalidad disminuye 0.71 puntos porcentuales. (Ver gráfica 3.4).²⁰

Gráfica 3.4 Tasa de informalidad por edad promedio de los hijos y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en muestra del Censo 2010.

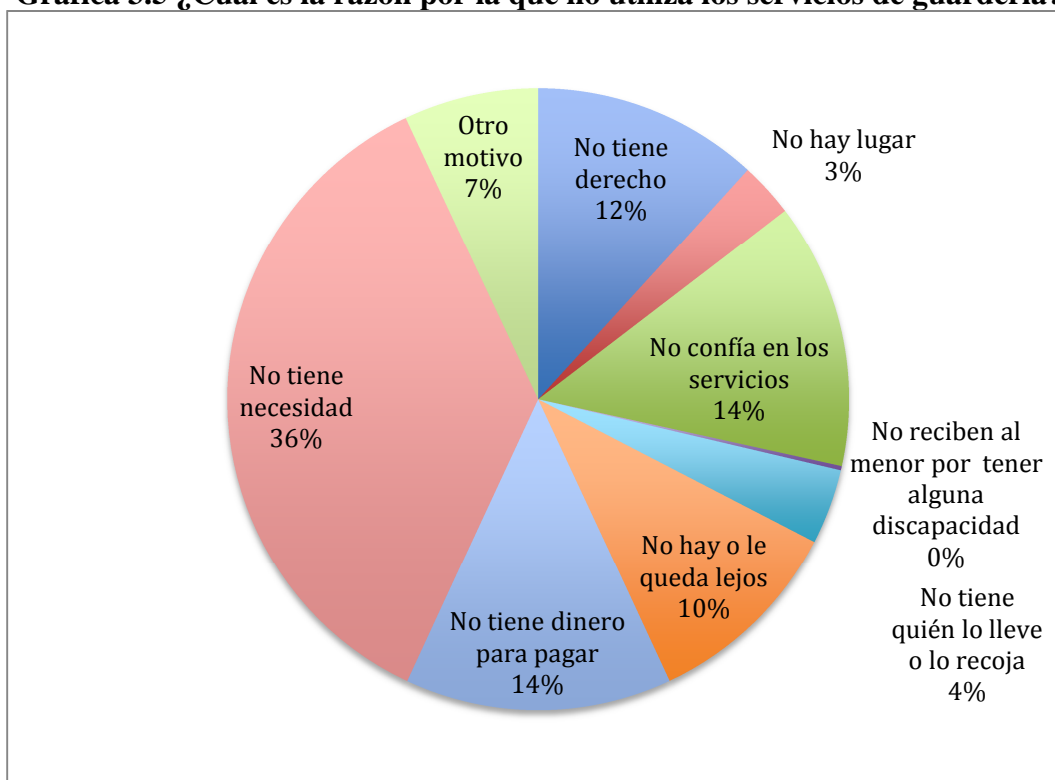
Nota: Aquí se considera a toda la población ocupada, sin controlar por edad. Se define informal como todas aquellas personas que no recibieron prestaciones laborales de servicio médico por parte de su trabajo principal.

Según datos de la ENESS 2009, las mujeres que dejan a sus hijos con la abuela, un familiar o no familiar, no siempre lo hacen porque así lo prefieran, 11.8% de estas mujeres declara que lo hace porque no tienen derecho a los servicios de guardería, 13.9% porque no tiene para pagar el servicio, 10.5% porque le queda lejos

²⁰ Cálculos propios con base en el Censo 2010. Este es un ejercicio sencillo que no está controlando por otras variables que afectan la inserción en la economía informal como: nivel de educación, sector económico, edad, experiencia laboral etc.

y 2.8% porque no hay lugar en la guardería; esto da un total de 39% que necesita y quiere el servicio pero no tiene acceso a él. Además de que 13.9% no confía en los servicios de guardería, esto último refleja un problema con la calidad en la provisión del servicio, sea público o privado (ver gráfica 3.5). Esto exalta la necesidad de crear un órgano que regule a estos centros, desde las condiciones de infraestructura, recursos humanos y los aspectos pedagógicos que se imparten.

Gráfica 3.5 ¿Cuál es la razón por la que no utiliza los servicios de guardería?



Fuente: ENESS 2009.

3.2 ¿A qué te dedicas? ¿A trabajar o a procrear?

En esta sección se realiza un ejercicio para medir la diferencia en el impacto que tiene la edad promedio de los hijos y el número de hijos entre 0 y 4 años, sobre la decisión de participar en el mercado laboral de mujeres y hombres. La hipótesis que subyace es que en un contexto de igualdad, los hombres y las mujeres alcanzarían la misma tasa de participación ante iguales características.

La estimación se realiza con base en la muestra del Censo 2010 por sexo y para cada una de las entidades federativas para controlar por las diferencias que existen entre ellas, tales como condiciones del mercado laboral y, factores culturales, sociales y económicos. El modelo estimado es:

$$(1) PEA_s = \alpha_1 + \beta_1 Edad_s + \beta_2 Edad_s^2 + \beta_3 Ed_s + \beta_4 Ed_s^2 + \beta_5 H_04_s + \beta_6 EH_s + \beta_7 Indrez + \beta_8 Indmarg + \varepsilon_s$$

Para s igual a hombre o mujer y:

PEA: Población económicamente activa toma valores de cero cuando no participa en el mercado laboral y uno cuando participa.

Edad: edad

Edad: edad al cuadrado

H_04: número de hijos de cero a cuatro años

EH: edad promedio de los hijos de cero a dieciocho años

Indrez: índice de rezago municipal (Coneval 2011)

Indmarg: índice de marginación municipal (Conapo 2011)

A pesar de que el índice de rezago (*Indrez*) y el índice de marginación (*Indmarg*) están correlacionados, después de varias pruebas se decidió dejar a los dos, ya que ambos eran significativos y el signo de los coeficientes para algunos estados era contrapuesto.

Para medir las desigualdades en la participación laboral atribuibles a los roles de género, particularmente, a las mujeres como cuidadoras de la(o)s hija(o)s se aplicó la descomposición de Oaxaca-Blinder la cual se deriva de los siguientes algoritmos, de tal forma que si:

$$(2) Y_h = X_h \beta_h + \mu_h$$

$$(3) Y_m = X_m \beta_m + \mu_m$$

Donde Y corresponde a la participación laboral, X es el vector de variables independientes que determinan en este modelo la participación laboral y β son los vectores de parámetros a estimar y μ es el término de error. Entonces se tiene una

ecuación estimada de participación laboral para hombres (h) y para mujeres (m), entonces:

$$(4) \quad \bar{Y}_h = \bar{X}_h \beta_h$$

$$(5) \quad \bar{Y}_m = \bar{X}_m \beta_m$$

Así, al restar (5) de (4) y sumando y restando el término $\bar{X}_m \beta_h$ se obtiene lo siguiente:

$$(6) \quad \bar{Y}_h - \bar{Y}_m = (\bar{X}_h - \bar{X}_m) \beta_h + (\beta_h - \beta_m) \bar{X}_m$$

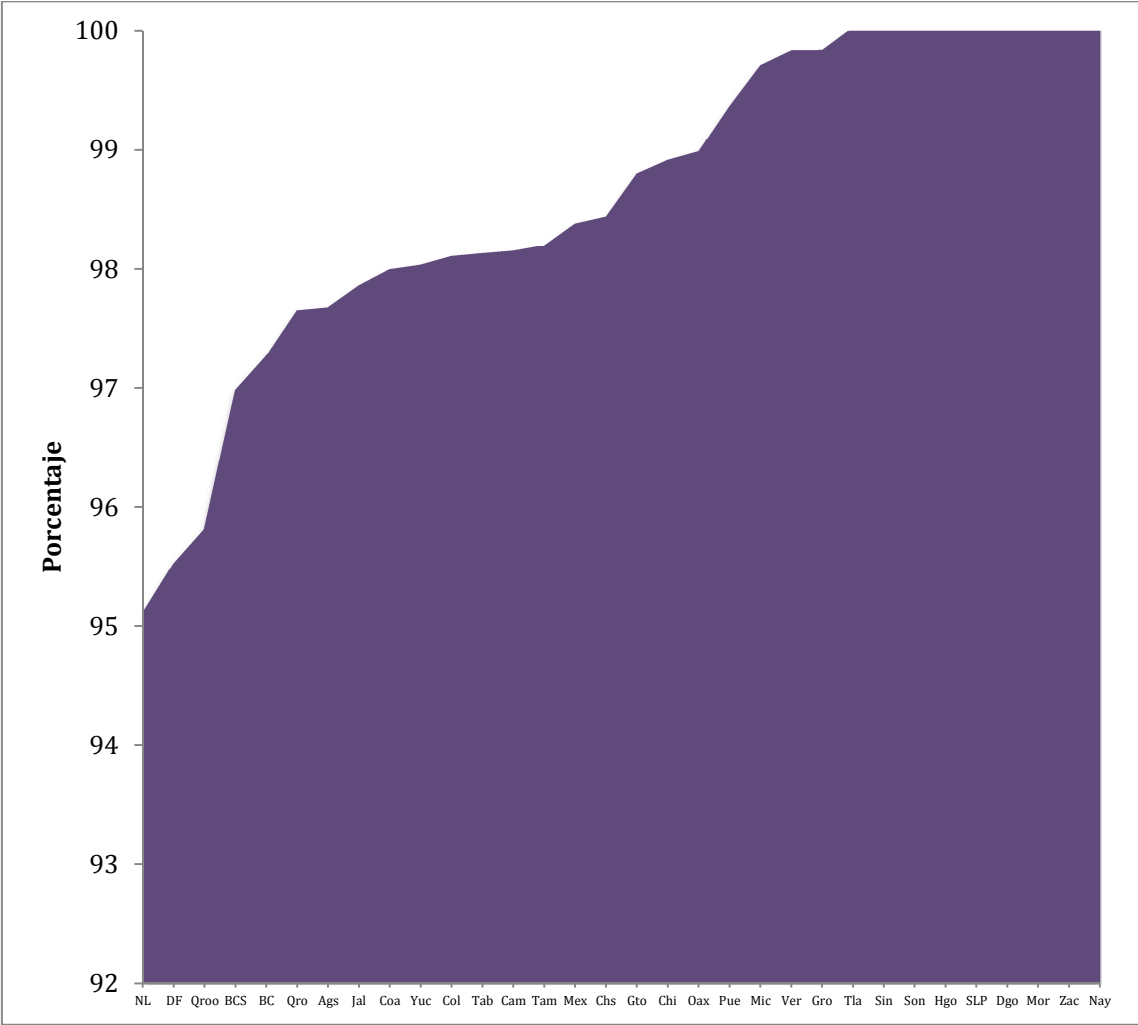
Esta ecuación se conoce como descomposición de Oaxaca-Blinder, en la cual el primer término del lado derecho muestra el componente por diferentes características y el segundo término muestra la diferencia atribuible a la discriminación. Esto es, la diferencia de las variables dependientes puede descomponerse en dos partes: una explicable por la desigualdad en características y la otra no explicable, debido a pagos diferentes por esas características.

Posterior a esta ecuación se desarrolló la Oaxaca y Ransom en la cual se descompone la discriminación en: pura y favoritismo; pero para los fines de esta sección, no es un objetivo llegar a ese nivel de análisis, sino simplemente mostrar los resultados en la participación laboral que se obtendrían en un contexto de igualdad de género y capturar si el número de hijos de hasta cuatro años y la edad promedio de los hijos, son determinantes en la decisión de ingresar al mercado laboral en las mujeres y su diferencia con los hombres. A continuación solo se muestran los resultados más relevantes.

Al estimar el modelo (1) y obtener la descomposición de Oaxaca-Blinder, los resultados muestran que en todas las entidades federativas más del 95% de la diferencia en la tasa de participación laboral, entre mujeres y hombres, no es explicada por las diferencias en las características individuales, sino por cuestiones atribuibles a la discriminación o roles de género (ver gráfica 3.6). En diez estados, es atribuible al 100%: Michoacán, Veracruz, Guerrero, Tlaxcala, Sinaloa, Sonora,

Hidalgo, San Luis Potosí, Durango, Morelos, Zacatecas y Nayarit. En el otro extremo se ubican Nuevo León, Distrito Federal y Quintana Roo, entidades en donde la brecha en la tasa de participación laboral entre hombres y mujeres, se explica a un 96% por cuestiones relativas al género.

Gráfica 3.6 Descomposición Oaxaca-Blinder de la participación laboral de hombres y mujeres



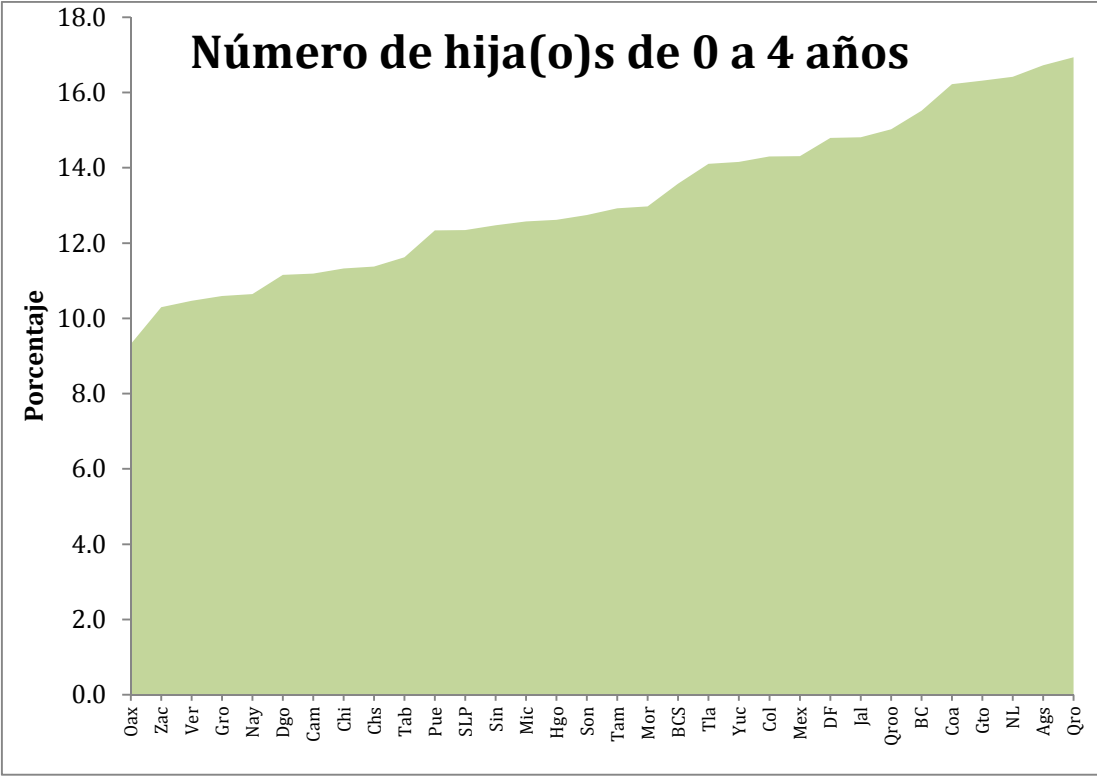
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010. Modelo Oaxaca-Blinder de participación laboral de mujeres y hombres.

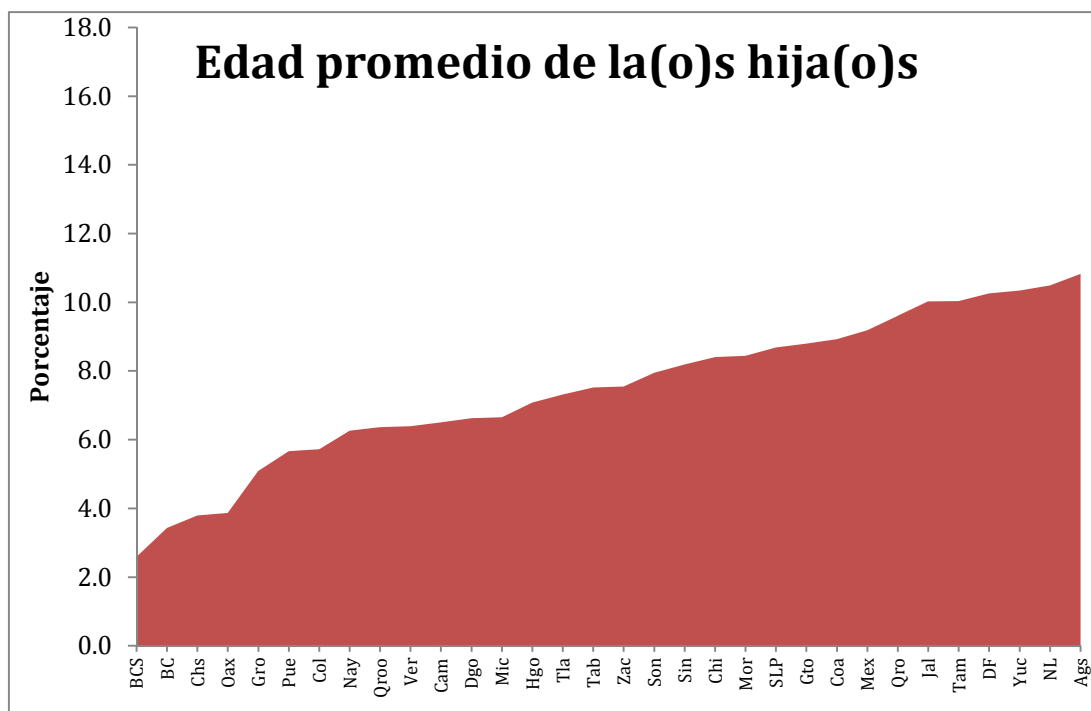
Por otra parte, las variables que más nos interesan proyectan que el número de hija(o)s de 0 a 4 años explica entre el 9.3% y 16.9% la brecha atribuible a la discriminación de género en la tasa de participación de mujeres y hombres. Esto es,

la probabilidad de ingresar al mercado laboral de una mujer que vive en Oaxaca y que tiene un hijo de cuatro años es 9.3% menor que la de un hombre que tiene exactamente las mismas características (edad, educación, lugar de residencia, número de hijos 0 a 4 y edad promedio de hijos de 0 a 18) que ella; y en el estado de Querétaro es de 16.9%. Los estados que muestran una mayor desigualdad de género son Querétaro, Aguascalientes, Nuevo León, Guanajuato y Coahuila.

Por otra parte, la edad promedio de los hijos contribuye entre 2.6% y 10.8% en la diferencia en la tasa de participación de mujeres y hombres atribuible al género. Baja California Sur es el estado en que la diferencia no explicada atribuible a la edad promedio de las hijas(os) alcanza 2.6% mientras que Aguascalientes, Nuevo León, Yucatán y Distrito Federal, tienen el porcentaje más alto, alcanzando poco más de 10% (ver gráfica 3.7).

Gráfica 3.7 Porcentaje de la diferencia no explicada atribuible a:





Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010. Modelo Oaxaca-Blinder de participación laboral de mujeres y hombres.

En concreto, lo que muestran estos resultados es que la decisión de las mujeres de ingresar o retirarse del mercado laboral, está afectada en mayor medida que en los hombres por el número de hija(o)s menores de cuatro años y por la edad promedio de todos sus hija(o)s, esto se debe a que se les asigna socialmente o ellas mismas se auto-asignan el cuidado de los hija(o)s. En la mayor parte de los hogares ni siquiera se discute quién se quedará a cargo del hogar, las mujeres tienen internalizado que ellas son las responsables de llevar a cabo las labores de cuidado y asumen este rol sin cuestionarlo o negociarlo con su pareja. En promedio el 20.6% de la brecha en la participación laboral, entre mujeres y hombres, que se atribuye a la discriminación de género se explica por la decisión de ser madres, el resto se debe a discriminación social, laboral y cultural. En el modelo presentado se añaden pocos factores en la decisión de participar en el mercado laboral, sin embargo existen otros determinantes como la condición de pobreza, el estado civil, si la persona tiene quien le cuide a los hija(o)s, etc.

Las demás variables consideradas en el modelo también reportan diferencias atribuibles al género en la probabilidad de participar en el mercado laboral,

particularmente la edad y el índice de marginación, sin embargo, estos resultados no se muestran porque solo son variables de control para calcular de forma más precisa el efecto que tienen el número de hija(o)s menores y la edad promedio del total de hija(o)s en la participación laboral de las mujeres, y no es el propósito de este estudio profundizar en ese análisis.

No huelga decir que las mujeres en algunas entidades federativas como Aguascalientes, Nuevo León, Guerrero, Chiapas y Oaxaca, guardan mayores diferencias con los hombres ante las condiciones locales de rezago y marginación, lo cual puede contribuir a exacerbar las desigualdades de género atribuibles a sus características individuales. Dependiendo de la entidad federativa, un incremento en el índice de rezago puede tener un efecto negativo sobre la tasa de participación de hombres pero positivo en la tasa de participación de mujeres; y lo mismo sucede con el índice de marginación. Esto es una evidencia más de que las condiciones locales, económicas, sociales, culturales, institucionales etc. tienen un efecto diferenciado sobre la condición de mujeres y hombres que debe ser considerado en la definición y diseño de las políticas públicas.

3.3 Demanda potencial de guarderías

Estimar la demanda potencial de guarderías es una tarea complicada, hay muchos factores involucrados, por principio, la información disponible no permite conocer el flujo de decisión de las familias, es decir, dentro del hogar cómo se decide quién trabaja y quién cuida a los hijos; si la madre desea trabajar o cuidar a los hijos; si la madre tuviera prestación de guardería, ingresaría al mercado laboral; si el padre tuviera prestación de guardería, la madre ingresaría al mercado laboral, formal o informal; etc. Sin embargo, es innegable que la oportunidad de generación de ingreso es un derecho que les corresponde a todas y todos. En este sentido, el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para que mujeres y hombres puedan decidir en libertad la forma de vida que desean tener.

En esta sección se estima la demanda potencial de guarderías y estancias infantiles considerando varios escenarios tanto por parte de las mujeres como de los hombres.

Con base en la información disponible es posible construir un aproximado de la cobertura de la oferta a nivel nacional para el año 2010. Se ha decidido considerar solo a los niños de 0 a 4 años porque, por un lado, es el rango de edad aproximado en el que aplica la Ley del IMSS (estrictamente es de 43 días de nacido hasta que cumplan 4 años) y, por otro, porque a los 4 años de edad los niños ya deben ingresar a la educación preescolar que es obligatoria. Cifras del Censo 2010 (INEGI, 2011a) arrojan un total de 10 millones 575 mil 974 niñas y niños de cuatro y menos años, 9 millones 824 mil 486 viven con su madre y de ellos solo el 30% tiene madre trabajadora. El IMSS solo cubre el 24.0% de los hijos(as) de trabajadoras derechohabientes²¹, el ISSSTE cubre un 17.6% y la Sedesol y la SEP (mediante los CENDI) abarcan un total de 26.5%. No se toma en cuenta el Conafe porque es una oferta no escolarizada y con características distintas.

Si se considera solo la provisión del servicio a las madres trabajadoras, resta una demanda potencial de 2 millones 177 mil 590 (74.8% del total de menores con madre trabajadora). Por otra parte, en un escenario donde se universalizara el servicio de cuidado infantil a todos los niño(a)s de 0 a 4 años, quedaría por atender 9 millones 844 mil 173 (ver cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Estimación de la demanda potencial de servicios de cuidado, 2010

Condición de derechohabencia de la madre	Niños de 0 a 4 años			Demanda	
	Total	Atendidos	No atendidos	Cubierta real (%)	Potencial (%)
IMSS	840,903	201,527	639,376	24.0%	76.0%
ISSSTE	209,308	36,760	172,548	17.6%	82.4%
Sin prestación social	1,859,181	493,514	1,365,667	26.5%	73.5%
No trabaja	6,793,579		6,793,579	0.0%	100.0%
Sin información	121,516		121,516	---	---
Total de niños con madre trabajadora	2,909,391	731,801	2,177,590	25.2%	74.8%
Total de niños que viven con su madre	9,824,486	731,801	9,092,685	7.4%	92.6%
Total de niños que no viven con su madre	751,488	---	751,488	---	100.0%
Total de niños de 0 a 4 años	10,575,974	731,801	9,844,173	6.9%	93.1%

Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2010 y cuadro 2.2. Número de menores de 0 a 4 años que viven con su madre.

Nota: 'sin prestación social' toma como atendidos a los servicios provistos por la Sedesol y los CENDI de la SEP.

²¹ El IMSS estimó para marzo de 2012 una demanda potencial de 979,061 lugares, y determina que el porcentaje de cobertura a nivel nacional es de 24.21%, cifra muy similar a la proyectada en este documento (ver IMSS (2012)).

Es importante enfatizar que la decisión de dedicarse al cuidado de los hijos es una decisión que se toma dentro del hogar y los factores que la determinan pueden ser diversos, por decisión individual de la madre, por falta de recursos, por falta de un empleo formal, por falta de capacitación, por falta de empoderamiento o agencia de la mujer, por cuestiones culturales, por mencionar solo algunos. Sin embargo, debe ser un objetivo de la política pública en su consecución por la igualdad de oportunidades y de género, garantizar el acceso a los servicios de cuidado infantil de toda la población, hombres y mujeres, para que la decisión entre ingresar al mercado laboral, estudiar, o dedicarse al hogar, se tome en completa libertad y no orillados por la necesidad y falta de oportunidades. Así como existen muchas mujeres que tienen deseos de seguir desarrollándose profesionalmente, existen otras que preferirían dejar o reducir las horas destinadas al mercado laboral para dedicar más tiempo a sus hija(o)s pero no pueden. Por ello, dentro de las políticas públicas que involucran la economía del cuidado, también tienen que incluirse la flexibilidad de horarios, en hombres como en mujeres, para que la decisión no sea un juego de suma cero, en el que dedicarse al hogar anule toda posibilidad de desarrollo profesional y viceversa, que el desarrollo profesional anule toda posibilidad de realizar actividades de cuidado, de hijos e hijas y del hogar.

Ahora, si se considera un escenario en el que la prestación de servicio de cuidado se otorgara a todos los padres trabajadores con hija(o)s de cero a cuatro años, se tiene que el IMSS debería de proveer el servicio a 2 millones 077 mil 231 menores, el ISSSTE a 220 mil 697 y la asistencia social a 5 millones 040 mil 981 (ver cuadro 3.2). Esto considerando que por parte de la madre no se ha otorgado el servicio.

Cuadro 2.2 Estimación de demanda potencial de padres trabajadores, 2010

Derechohabencia	Menores de 0 a 4 que viven con su padre
IMSS	2,077,231
ISSSTE	220,697
Trabaja pero no tiene servicio médico	2,605,179
Tiene otro servicio médico, que no es ISSSTE o IMSS	447,693
Es patrón, cuenta propia o trabajador sin pago	1,988,109
No trabaja	583,365
Resto	202,166
Total	8,124,440

Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2010. Número de menores de 0 a 4 años que viven con su padre.

* Cobertura por parte de la Sedesol y de los CENDI de la SEP.

Por la falta de acceso a fuentes de información certeras aquí solo se presenta un aproximado de la demanda potencial tanto de hombres como de mujeres. La muestra del Censo 2010 fue la fuente de información más confiable para las estimaciones aquí presentadas, aunque no al cien por ciento, ya que no existe información respecto a quién se queda a cargo de los menores si la madre trabaja. Las encuestas de hogares sobre mercado laboral no son representativas para la población de 0 a 4 años además de que no proveen información para ubicar a la madre/padre dentro del hogar. En el cuadro 3.3 se muestran las limitantes en cada una de ellas.

Cuadro 3.3 Información disponible para estimación de demanda de servicios de cuidado

Fuente de información	Derecho habiencia por parte del trabajo	Identificador del padre o madre del menor	Identificado r del cónyuge de la madre/padr e del menor	Menor con servicio de cuidado	Representatividad de población de 0 a 4 años
CENSO 2010	Se tiene un aproximado con base en los reactivos del cuestionario	Disponible si vive en el mismo hogar	Disponible si vive en el mismo hogar	No disponible	Nacional, estatal, municipal. Muestra del Censo del 10%
ENOE 2010	Sólo se tiene información de la ocupación principal	No disponible	No disponible	No disponible	No
ENESS 2009	Sólo se tiene información de la ocupación principal	No disponible	No disponible	Disponible	No

Queda pendiente hacer un aproximado de la demanda potencial de la población de menores de 0 a 4 que viven con su padre y madre y alguno de ellos o ambos tiene derechohabencia por parte del ISSSTE o IMSS, desafortunadamente este cálculo no puede hacerse porque los cuestionarios están diseñados para obtener información respecto al jefe de hogar, de tal forma que en los hogares que no son nucleares, se estaría dejando fuera un número considerable de población que es la más vulnerable, particularmente las madres solteras que viven con sus padres.

A pesar de las limitantes en las fuentes de información, fue posible construir un estimado de la demanda de servicios de cuidado bastante cercano a los valores reales, particularmente en el caso de las madres, que son ellas a quienes se les otorga el derecho de los servicios de cuidado, ya sea por parte de su trabajo o por la asistencia social. Con base en estos estimados se calculará el presupuesto necesario para cubrir la demanda de servicios de cuidado más adelante.²²

²² Anexo a este documento se entrega una base de datos de la demanda potencial nacional, estatal y municipal por condición laboral del padre y de la madre de las niña(o)s de 0 a 4 años.

4 El presupuesto público federal para servicios de cuidado infantil

4.1 Evolución del presupuesto federal destinado al cuidado infantil

Datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el periodo 2003-2010, muestran que el presupuesto destinado a los programas de servicios de guardería por parte del IMSS e ISSSTE ha permanecido casi constantes en valores corrientes. Para el caso del IMSS ha pasado de 6,190 millones 234 mil 527 a 6,869 millones 043 mil 583, por su parte el ISSSTE ha pasado de 904 millones 481 mil 661 a 1,200 millones 212 mil 590. Este incremento incipiente en el presupuesto explica en gran medida porqué la cobertura en los servicios de cuidado infantil de estas instituciones no ha tenido un aumento relevante en la última década. Si se considera a precios constantes, los resultados son más desalentadores, en el caso del IMSS se observa una caída en el presupuesto real y en el ISSSTE ha permanecido constante (ver cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Evolución del presupuesto ejercido en programas de estancias infantiles

	IMSS	ISSSTE	Sedesol	IMSS	ISSSTE	Sedesol
	<i>pesos corrientes</i>			<i>pesos de 20 de diciembre de 2010</i>		
2003	6,190,234,527	904,481,661	---	\$8,389,701,292	\$1,225,855,164	---
2004	6,509,343,636	1,020,677,773	---	\$8,386,845,390	\$1,315,073,709	---
2005	4,874,632,816	895,808,109	---	\$6,078,065,782	\$1,116,962,204	---
2006	5,716,095,589	966,060,747	---	\$6,849,631,613	\$1,157,636,385	---
2007	6,119,000,919	1,022,978,706	---	\$7,066,792,076	\$1,181,431,072	---
2008	6,454,570,739	1,230,266,098	1,711,029,697	\$6,997,530,420	\$1,333,756,309	\$1,854,961,831
2009	6,996,623,878	1,320,070,485	2,381,650,251	\$7,323,474,050	\$1,381,738,123	\$2,492,910,026
2010	6,869,043,583	1,200,212,590	2,432,984,399	\$6,886,805,198	\$1,203,316,037	\$2,439,275,483

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF).

INPC, Banco de México.

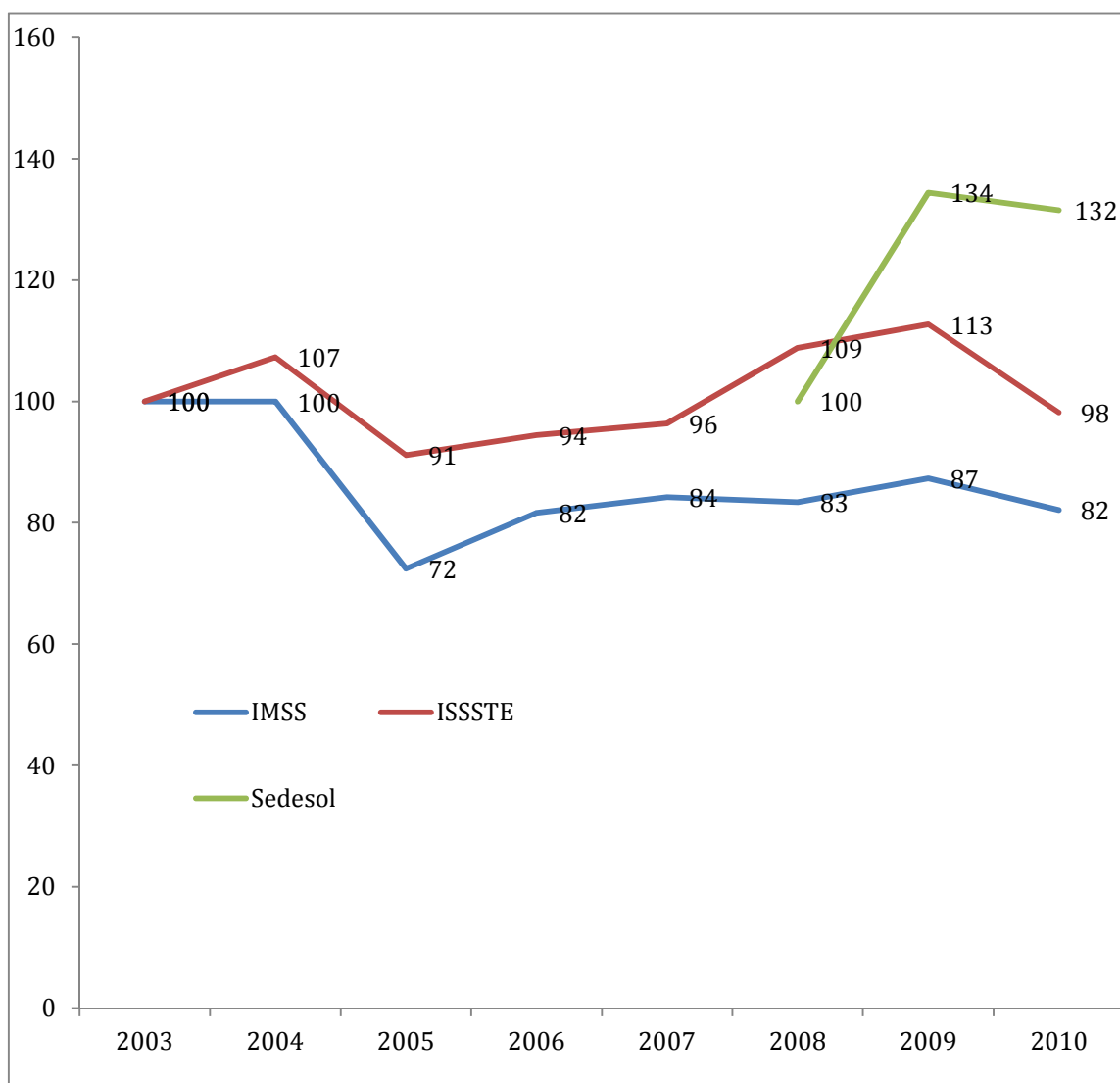
IMSS, Programa presupuestario: Servicios de guardería.

ISSSTE, Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

Sedesol, Programa presupuestario: Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

El PEI de la Sedesol, tuvo un incremento real en 2010 de 32% con relación al presupuesto 2008. Contrariamente, el presupuesto real del IMSS es el que muestra una mayor caída en valores reales en 2010 representando solo el 82% del presupuesto ejercido en el 2003 (ver gráfica 4.1).

Gráfica 4.1 Tasa de crecimiento del presupuesto ejercido en programas de estancias infantiles



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Público Federal (CHPF).

IMSS, Programa presupuestario: Servicios de guardería.

ISSSTE: Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

Sedesol, Programa presupuestario: Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

Nota: Tasa estimada con base en el presupuesto real, a valores de 2010, INPC, Banco de México.

Es claro que durante los últimos años, el presupuesto de egresos de la federación le ha apostado más al PEI en lugar de destinar más recursos a los programas del sistema de protección social. Si bien, el PEI ha tenido aciertos, principalmente por el impacto positivo sobre las condiciones de miles de mujeres en condición de pobreza,

al incrementar su participación en el mercado laboral (INSP-CIEE 2011); es importante también no olvidar a la población derechohabiente que no tiene acceso al servicio de cuidado infantil, así como a la población que no es elegible de alguno de los programas mencionados.

5.1 Presupuesto necesario en condiciones de equidad

Con base en los cálculos de las secciones anteriores, es posible estimar el costo promedio por beneficiaria(o) para el IMSS, ISSSTE y Sedesol. La estimación que se propone, es un promedio simple, ya que se llevó a cabo un ejercicio para estimar el costo marginal por beneficiario y no hay una relación respecto al incremento en la oferta y el incremento o decremento en el presupuesto ejercido, por ello no se muestran los resultados.

Debido a las características de la provisión del servicio por parte de cada una de las instituciones analizadas, la diferencia en el costo promedio por beneficiaria(o), son notables en el esquema de protección social y el de asistencia social. El costo anual estimado por beneficiario en el IMSS para el año 2010 fue de \$34,173.1 pesos, para el ISSSTE de \$32,734.4 y para la Sedesol de \$9,849.7 (ver cuadro 5.1). La diferencia entre los esquemas de protección social con la asistencia social radica en que en el segundo, el PEI funciona mediante un subsidio a las madres y padres trabajadores en función del ingreso mensual del hogar, el cual es de entre \$450 y \$700 pesos mensuales. Este subsidio puede o no cubrir la cuota total mensual de la estancia infantil. Definitivamente los servicios que se ofrecen en ambos esquemas son distintos.

Cuadro 5.1 Evolución del costo promedio anual por beneficiario de cuidado infantil

Año	IMSS	ISSSTE	Sedesol
2003	\$49,247.5	\$38,308.0	
2004	\$48,644.8	\$41,110.2	
2005	\$30,925.8	\$34,621.6	

Año	IMSS	ISSSTE	Sedesol
2006	\$39,493.5	\$32,803.5	
2007	\$33,227.8	\$33,477.8	
2008	\$32,584.8	\$35,745.1	\$8,203.5
2009	\$34,444.3	\$41,741.8	\$10,231.3
2010	\$34,173.1	\$32,734.4	\$9,846.7

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 2.3 y cuadro 4.1.

Pesos de 20 de diciembre de 2010. Banco de México.

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 2.3 y cuadro 4.1.

IMSS, Programa presupuestario: Servicios de guardería.

ISSSTE: Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

Sedesol, Programa presupuestario: Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI).

Al dividir entre 12 meses se obtiene que el costo mensual estimado para los institutos de seguridad social es de \$2,800 pesos por niña(o) atendido. A continuación se presentan tres escenarios de cobertura, y el presupuesto necesario para cubrirla con base en las estimaciones de demanda potencial derivadas anteriormente.

Es importante aclarar que se están tomando como referencia los costos estimados para cada uno de los proveedores de servicios de cuidado infantil, esto para poder calcular el presupuesto que se requeriría para cubrir la demanda potencial. Estos resultados no están sugiriendo que el presupuesto de cada una de las instituciones deba incrementarse en un monto determinado ya que existen otros factores que están de por medio para proveer el servicio en cada una de las instituciones analizadas. En primer lugar que el servicio solo es otorgado a los trabajadores en el empleo formal, en segundo lugar, las reglas de operación del PEI establecen que solo determinado grupo de población es elegible de este programa público.

Primer escenario: Costo de cobertura universal

Para estimar el presupuesto necesario para alcanzar la cobertura universal de servicio de cuidado infantil se presenta el costo promedio anual a pesos de 2010 de cada una de las instituciones, suponiendo cuánto se necesitaría si cada una de ellas otorgara el servicio.

Debido a que se tienen tres costos estimados por servicios de cuidado, igualmente se obtienen tres presupuestos estimados para cubrir la demanda potencial, en un esquema de cobertura universal. En el caso de que el IMSS otorgara el servicio de cuidado de los menores de 0 a 4 años de madres trabajadoras, el presupuesto anual requerido, *ceteris paribus*, sería de \$336,406 millones 048 mil 772 pesos de 2010, el más alto entre las tres instituciones, y esto representa el 2.4% del PIB del mismo año. Si se implementara el esquema del PEI, programa a cargo de la Sedesol, el presupuesto necesario sería de \$96,932 millones 686 mil 865 pesos de 2010, esto sería 0.7% de PIB de dicho año (ver cuadro 5.2).

Cuadro 5.2 Estimación de presupuesto para la cobertura universal por institución proveedora

Institución proveedora de servicio de cuidado	Demanda potencial universal	Costo por beneficiario	Presupuesto necesario para cubrir la demanda potencial no cubierta	% del PIB
IMSS	9,844,173	\$34,173.1	\$336,406,048,772.8	2.4%
ISSSTE	9,844,173	\$32,734.4	\$322,242,960,949.1	2.3%
Sedesol	9,844,173	\$9,846.7	\$96,932,686,865.8	0.7%

Fuente: Cuadro 3.1 y cuadro 5.1.

Es importante aclarar que se están tomando como referencia los costos estimados para cada uno de los proveedores de servicios de cuidado infantil, esto para poder calcular el presupuesto que se requeriría para cubrir la demanda potencial universal. Estos resultados no están sugiriendo que el presupuesto de cada una de las instituciones deba incrementarse en un monto determinado ya que existen otros factores que están de por medio para proveer el servicio en cada una de las instituciones analizadas. En primer lugar, en lo que se refiere al IMSS e ISSSTE, el servicio solo es otorgado a los trabajadores en el empleo formal, en segundo lugar, las reglas de operación del PEI establecen que solo determinado grupo de población es elegible de este programa público, por lo que no puede otorgarse el servicio a todas las personas.

Universalizar el servicio de cuidado infantil requeriría reformar el sistema de protección y asistencia social, de tal forma que solo una institución estuviera encargada de planear, diseñar, administrar e implementar un programa de cuidado infantil.

Segundo escenario: Costo de cobertura de demanda potencial considerando madre trabajadora

En este escenario se consideran el costo por beneficiario en función de la derechohabiencia de la madre trabajadora. Para la población que no tiene acceso a seguridad social por parte del trabajo se usa el costo promedio anual obtenido del PEI a cargo de la Sedesol y lo mismo en el caso de las madres no trabajadoras. Evidentemente, esto implicaría que las reglas de operación de dicho programa se modificaran para que cualquier madre que no sea derechohabiente del IMSS o del ISSSTE fuera elegible del PEI.

Para cubrir la demanda potencial del IMSS se requeriría triplicar el presupuesto del programa de cuidado infantil, para el caso del ISSSTE y de la Sedesol se necesitaría quintuplicarlo (ver cuadro 5.3).

Cuadro 5.3 Presupuesto requerido para cubrir demanda potencial de cuidado infantil para madres trabajadoras, 2010

Derechohabiencia	Absolutos sin cobertura	Costo por beneficiario	Presupuesto necesario para cubrir la demanda potencial no cubierta	Proporción respecto al presupuesto de la institución
IMSS	639,376	\$34,173.1	\$21,849,452,019.70	3.2
ISSSTE	172,548	\$32,734.4	\$5,648,236,505.43	4.7
Sin prestación social	1,365,667	\$9,846.7	\$13,447,322,763.83	5.5
No trabaja	6,793,579	\$9,846.7	\$66,894,381,671.81	27.5
Total			\$107,839,392,960.78	

Fuente: Estimaciones propias con base en cuadro 3.1, cuadro 4.1 y cuadro 5.1.

Población menores de 0 a 4 años que viven con su madre.

Debido a que el servicio de cuidado infantil es solo un derecho de las mujeres, este escenario muestra con mayor precisión el costo en que incurriría cada instancia si cubriera su demanda potencial; por un lado lo que le corresponde al

sistema de protección social y por otro a la asistencia social, que para este caso, todas las mujeres que no son derechohabientes, deberían ser elegibles de un programa de asistencia social. En total se necesitan al menos \$107, 839 millones 392 mil 960 pesos de 2010 para alcanzar la universalidad del servicio, si cada uno de los esquemas abarca la población que le corresponde, esto representa un 0.8% del PIB del mismo año.

Tercer escenario: Costo de cobertura de demanda potencial considerando padre trabajador

En este escenario se estima el presupuesto requerido en cada una de las instancias, en el caso en el que el servicio de cuidado infantil se otorgara únicamente a los hombres, por lo tanto las cifras presentadas son indiferentes al hecho de que la cónyuge tenga derecho a servicios de guardería.

Los resultados de estas estimaciones muestran que el presupuesto del IMSS tendría que ser diez veces el presupuesto actual, y el del ISSSTE seis veces para otorgar el servicio de cuidado infantil a los padres con derechohabiencia (ver cuadro 5.4).

Cuadro 5.4 Estimación de demanda potencial de padres trabajadores, 2010

Derechohabiencia	Demanda potencial	Costo por beneficiario	Presupuesto necesario para cubrir la demanda potencial	Proporción respecto al presupuesto de la institución
IMSS	2,077,231	\$34,173.1	\$70,985,452,318	10.3
ISSSTE	220,697	\$32,734.4	\$7,224,380,834	6.0
Trabaja pero no tiene servicio médico	2,605,179	\$9,846.7	\$25,652,434,210	10.5
Tiene otro servicio médico, que no es ISSSTE o IMSS	447,693	\$9,846.7	\$4,408,301,782	1.8
Es patrón, cuenta propia o trabajador sin pago	1,988,109	\$9,846.7	\$19,576,326,742	8.0
No trabaja	583,365	\$9,846.7	\$5,744,224,210	2.4
Resto	202,166	---		
Total	8,124,440	---	133,591,120,097	---

Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2010. Número de menores de 0 a 4 años que viven con su padre.

El presupuesto total necesario para cubrir la demanda de cuidado infantil por parte de los hombres, considerando su condición de derechohabiente, sería 1.0% del PIB. En realidad no dista mucho del que se demanda para las mujeres que es del 0.8% del PIB, la diferencia radica en que en la estimación de los padres no se está considerando a los niña(o)s que ya cuentan con el servicio.

6 Consideraciones finales: La política pública hacia el derecho a ser cuidados

En las últimas décadas, cada vez más mujeres se han incorporado al mercado de trabajo remunerado, Esto se ve reflejado en el incremento en la tasa de participación laboral femenina que pasó de 32% en 1990 a 41.8% en 2011. Este aumento es importante porque el trabajo remunerado contribuye a la autonomía económica y por ende al empoderamiento de las personas. A pesar de este avance, la participación laboral femenina en México se ubica muy por debajo de la participación masculina, y es considerablemente baja si se compara con otros países de América Latina.

Una de las principales razones por la que las mujeres no ingresan al mercado laboral remunerado es porque por cuestiones individuales, sociales o culturales, se les atribuye la responsabilidad del cuidado de los hijos y del hogar.

En la consecución de sociedades justas, igualitarias y democráticas, cuestiones fuera del control de los individuos no deben considerarse determinantes para ser o hacer. En este sentido, el atributo de la concepción y gestación que tienen naturalmente las mujeres no debe ser un motivo para adjudicarles la responsabilidad del cuidado de la familia. Dentro del hogar, el padre y la madre son los responsables del cuidado de la(o)s hij(a)s y fuera de él, el Estado es responsable de contribuir a la producción y reproducción de la fuerza de trabajo que sostiene a las sociedades.

Actualmente, muchas leyes promueven y reproducen los roles de género, tal es el caso de la Ley del IMSS y la Ley del ISSSTE, las cuales atribuyen la responsabilidad de cuidado a las mujeres, por ello, solo ellas son elegibles a las prestaciones de servicios de cuidado infantil, o los hombres viudos o solteros que tengan la custodia de los hija(o)s siempre y cuando no se unan en concubinato o matrimonio.

En una sociedad igualitaria podríamos esperar que no hubiera diferencias en la tasa de participación laboral de mujeres y hombres, sin embargo, esta diferencia en 2011 fue casi del doble, mientras que las mujeres tuvieron una tasa de 41.8% en los hombres fue de 76.8%. Esta brecha tiene dos posibles explicaciones, una debida a la diferencia en características individuales como edad, educación, condiciones locales, etc. y la otra imputable a la discriminación de género, ya sea dentro del hogar o a escala social. Los resultados en este estudio muestran que más del 95% de la brecha en la participación laboral entre ambos sexos es atribuible a la discriminación y, 20.6% de esta se relaciona con el hecho de convertirse en madres.

Negar a las mujeres la oportunidad de generar ingreso por ellas mismas es privarlas de libertad y poder de decisión, es condenarlas a depender económicamente de un tercero, es exponerlas a condiciones de maltrato y vulnerabilidad. Por otra parte, desde el punto de vista económico, es injusto que las mujeres subsidien la producción y reproducción de la fuerza de trabajo. En los hombros de las mujeres descansa la economía del cuidado sin ellas recibir pago alguno.

Además, en este estudio se estima la demanda potencial de servicios de cuidado infantil y el presupuesto necesario para cubrirla, dados los esquemas -por parte del gobierno federal- que otorgan servicios de este tipo: IMSS, ISSSTE y el PEI (Sedesol). La población objetivo son las niñas y niños menores de cuatro años ya que, antes de esta edad, su cuidado está a cargo de las familias y, solo un número reducido de madres tiene acceso a servicios de cuidado por parte de la protección social vía su empleo o asistencia social vía su condición de pobreza.

Los principales resultados muestran que para el año 2010, en México, había 10 millones 575 mil 974 de niñas y niños menores de cuatro años, y de ellos solo el 30% tenía madre trabajadora. La demanda potencial no cubierta por parte del IMSS fue de 76%, del ISSSTE de 82% y para los hija(o)s de madres trabajadoras no derechohabientes fue de 73.5%. Además del 100% de las hija(o)s de las madres que solo se dedican al cuidado del hogar no tienen servicios de cuidado infantil. En suma, solo el 6.9% del total de niñas y niños menores de cuatro años, con o sin madre trabajadora, tiene acceso a servicios de cuidado.

El costo estimado anual de los servicios de cuidado por infante por parte de los institutos de seguridad social es: MX\$34,173 para el IMSS, MX\$32,734 para el ISSSTE y el de Sedesol vía el PEI es de MX\$9,847. La diferencia en estos montos se debe a que son modelos distintos, el PEI otorga un subsidio mientras que los otros proveen directamente el servicio de forma directa o subrogada. Para que cada una de las instancias pueda cubrir su demanda potencial tendrían que aumentar su presupuesto en 3.2, 4.6 y 5.5 veces, respectivamente, para el caso específico del PEI se tendrían además que flexibilizar las reglas de operación para que todas las madres trabajadoras no derechohabientes fueran elegibles del programa.

Bajo las condiciones actuales de legislación, si se quisiera cubrir la demanda potencial de servicios de cuidado estimada en 2010 -incluso ofrecer el servicio a las madres que se dedican al trabajo no remunerado del hogar- se requeriría el 0.8% del PIB del mismo año. Por otra parte, si la prestación se diera vía los padres, entonces el presupuesto estimado tendría que ser del 1.0% del PIB, considerando que actualmente los hija(o)s de ningún padre son beneficiarios de alguno de estos programas.

El no tener acceso a un servicio de cuidado infantil es un factor que afecta la decisión de las mujeres de ingresar al mercado laboral, reduce sus oportunidades futuras de acceder a un mejor empleo, restringe el ingreso del hogar, y perpetúa la desigualdad de género, así como el ciclo vicioso de la pobreza.

Es vital que la legislación laboral se reforme pero con una perspectiva de género. Las mujeres y los hombres deben tener los mismos derechos y oportunidades de desarrollo. Aunado a ello, el Estado debe hacerse corresponsable en la provisión de los servicios de cuidado para que no recaiga sobre las mujeres las responsables de la reproducción de la fuerza de trabajo. Dentro del hogar debe ser una decisión negociada en igualdad de condiciones y socialmente deben garantizarse las condiciones de igualdad para que todas y todos tengan los mismos derechos y posibilidades de desarrollo.

Bibliografía

- Castanos, Nora. 2008. Abre tu centro de desarrollo infantil (CENDI). Soy Entrepreneur.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). Proyecciones de población 2006-2050.
- Conapo. 2011. *Índice de marginación estatal y municipal 2010*. www.conapo.gob.mx
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). Comunicado Núm. 002/2007, 03 de agosto de 2007.
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). 2011. *Índice de Rezago Social 2010*. www.coneval.gob.mx
- Connely, Rachel (1992) The effect of child care costs of married women's labor force participation. The Review of Economics and Statistics, Vol. 74, No. 1, Feb, pp. 83-90.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF). 2005-2010. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) 2012. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 30-11-2012. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. 2011a. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007. Última reforma publicada DOF 27-05-2011. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo9056.doc>
- Diario Oficial de la Federación*. 2011b. Ley del Seguro Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. Última reforma publicada DOF 27-05-2011. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf
- Gustafsson, Siv y Frank Stafford. 1992. Child care subsidies and labour supply in Sweden. The Journal of Human Resources, Vol. 27, No. 1. pp. 204-230.
- Heckman, James. 1974. Effects of Chile-Care Programs on Women's work effort. The Journal of Political Economy. Vol. 82, No. Part 2.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). 2012. Posición Nacional del Programa

- E007 sobre las recomendaciones derivadas de la evaluación específica de desempeño (EED) realizada en 2010-2011. Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, Coordinación de Guarderías. 20 de abril de 2012.
- Inmujeres, UNAM. 2006. Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). 2012. *Sistema de Estadísticas de los Padrones de Programas Gubernamentales*. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Niñas y niños beneficiarios. <http://padrones.inmujeres.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). 2006. *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*. México: INSP.
- INEGI. 2011a. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Muestra del 10%. México: 2011. www.inegi.gob.mx
- INEGI. 2011b. *Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2003-2009*. Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI. Disponible en www.inegi.gob.mx
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2011* (ENOE). México: INEGI. www.inegi.gob.mx
- Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010* (ENIGH). México: INEGI. www.inegi.gob.mx
- INEGI. Banco de Información Económica. www.inegi.gob.mx
- Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). 2011. Anuario Estadístico 2011. www.issste.gob.mx
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). 2011. Memoria Estadística 2010. www.imss.gob.mx
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE). 2011. Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. *Informe final de la evaluación de impacto*. México: INSP-CIEE.
- Meyers, Marcia K, Theresa Heintze y Douglas A. Wolf. 2002. Child care subsidies

- and the employment of welfare recipients. *Demography*, Vol. 39, No. 1, Feb, pp. 165-179.
- Ministry of Social Affairs and Health. 2004. Early Childhood Education and Care in Finland, Helsinki, Finlandia.
- National Association of Child Care Resource & Referral Agencies, (NACRRA). 2008. Child care in America. 2008 State Fact Sheets.44
- OCDE. 2007. Babies and Bosses Reconciling work and family life.
- OIT. 2007. Tendencias mundiales del empleo de las mujeres. Resumen.
- Orozco, Mónica y Gammage Sarah. 2008. El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México. CEPAL. México.
- Powell, Lisa M. 1997. The impact of child care costs on the labour supply of married mother's: Evidence from Canada. *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 30, No. 3. Aug. pp. 577-594.
- Programa de casas y atención infantil y guarderías. Coordinación de Políticas Públicas FCH: Nov. 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)*. 2007. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- PROFECO. 2004a. Boletín no. 25. Julio de 2004. PROFECO le dice cómo elegir una guardería.
- PROFECO. 2004b. Revista del Consumidor. Julio de 2004. Para el cuidado de sus pequeños. Guarderías.
- Ribar, David. 1992. Child care and the Labor Supply of married women: reduced form evidence. *The Journal of Human Resources*, Vol. 27. No. 1. pp 134 – 165.
- Sedesol. 2008a. Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Tercer Informe Trimestral 2008. México: Sedesol. www.sedesol.gob.mx.
- Sedesol. 2008b. Análisis de los primeros dos años de operación del PEI y propuestas de modificación al monto del subsidio. Dirección General de Análisis y Prospectiva.
- Sedesol. s/a. Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. Disponible en

http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PEI.pdf

Sedesol. 2010. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

Presentación: III Foro de Pensamiento Social Estratégico de América Latina (PNUD-AECID). Nueva York. 23-23 de febrero de 2010.

Secretaría de Educación Pública (SEP). 2011. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras Ciclo Escolar 2010-2011*. México: SEP.

www.sep.gob.mx.