



# Ley de Guarderías en México y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo

Mercedes Mateo Díaz  
Lourdes Rodríguez Chamussy  
Fernando Grafe

Banco  
Interamericano de  
Desarrollo

Vicepresidencia de  
Sectores y  
Conocimiento

RESUMEN DE POLÍTICAS

# IDB-PB-219

Mayo 2014

# Ley de Guarderías en México y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo

Mercedes Mateo Díaz  
Lourdes Rodríguez Chamussy  
Fernando Grafe



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Mateo Díaz, Mercedes.

Ley de guarderías en México y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo / Mercedes Mateo

Díaz, Lourdes Rodríguez Chamussy, Fernando Grafe.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID; 219)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Child care services—Government policy—Mexico. 2. Child care services—Mexico. 3. Labor supply—Women—Mexico. I. Rodríguez Chamussy, Lourdes. II. Grafe, Fernando. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. IV. Título. V. Serie.  
IDB-PB-219

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Mercedes Mateo Díaz: mercedesma@iadb.org

Lourdes Rodriguez Chamussy: mlrodriguez@iadb.org

## Resumen

Respecto a otros países en América Latina, México está rezagado en dos dimensiones: la tasa de participación laboral femenina es una de las más bajas y el alcance de los programas de desarrollo infantil temprano es limitado, con apenas 4% de uso entre los niños entre 0 y 5 años de edad. El sistema de protección social en México tiene la oportunidad de moverse hacia un nuevo escenario de integralidad y articulación de políticas y programas públicos. En este contexto, para lograr los efectos positivos tanto en los niños como en las posibilidades de inserción laboral de sus madres hace falta una política nacional congruente. La Ley General de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, publicada en el Diario Oficial de la Federación en octubre de 2011, es una oportunidad para dotar al sistema de una instancia coordinadora y para generar la información que permita tener un registro y establecer un buen diagnóstico de la oferta y demanda de estos servicios.

**Palabras clave:** Cuidado infantil, desarrollo infantil, participación laboral femenina, política pública.

**Códigos JEL:** J13, J22, I28

# LEY DE GUARDERÍAS EN MÉXICO

## y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo<sup>1</sup>

MERCEDES MATEO | LOURDES RODRIGUEZ | FERNANDO GRAFE\*



Respecto a otros países en América Latina, México está rezagado en dos dimensiones: la tasa de participación laboral femenina es una de las más bajas y el alcance de los programas de desarrollo infantil temprano es limitado, con apenas 4% de uso entre los niños entre 0 y 5 años de edad, mientras que países como Chile, Colombia y Brasil sobrepasan el 30%. Los costos sociales y económicos de mantener esta situación son muy altos.

El sistema de protección social en México tiene la oportunidad de moverse hacia un nuevo escenario de integridad y articulación de políticas y programas públicos. En este contexto, la Ley de Guarderías podría acoplar la operación de distintas instituciones en un Sistema Nacional de Guarderías, pero tal y como está planteado el diseño institucional no es viable.

Para lograr los efectos positivos tanto en los niños como en las posibilidades de inserción laboral de sus madres hace falta una política nacional congruente. La Ley de Guarderías es una oportunidad para dotar al sistema de una instancia coordinadora, y para generar información que permita tener un registro y establecer un buen diagnóstico de la oferta y la demanda.

La Ley de Guarderías respondió a un problema real asociado con la seguridad de los centros. Sin embargo en otras dimensiones se quedó corta:

Crea un Consejo rector que no tiene una reglamentación interna que le permita lidiar con los desafíos de coordinación y alta asimetría institucional de sus miembros.

La capacidad real del DIF a nivel federal no es suficiente para coordinar los registros estatales de forma efectiva.

No se plantean estándares de calidad en los centros.

Los objetivos que persigue la Ley de Guarderías no están sincronizados con el establecimiento de la obligatoriedad de tres años de educación preescolar y la consiguiente expansión en la oferta pública y privada de estos servicios.



En el corto plazo urge darle contenido al mandato de tener el registro y establecer los diagnósticos y evaluaciones necesarios, de otra manera una parte importante de la Ley de Guarderías será letra muerta.

\* Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables. Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

<sup>1</sup> "Ley de Guarderías" se refiere a la "Ley General de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2011.

## México tiene poco más de una década para capitalizar su bono demográfico: para ello más mujeres tienen que incorporarse al trabajo remunerado

A pesar de los avances recientes, el porcentaje de mujeres que participan en el mercado laboral en México es de los más bajos de la región: 47.3% frente a 57.8% en promedio para América Latina o 71% en Perú.<sup>2</sup> Alcanzar —por ejemplo— el promedio regional de América Latina representaría para México alrededor de cuatro millones más de mujeres incorporadas al mercado laboral. La contribución de esta fuerza laboral adicional representaría anualmente por lo menos 1.5 puntos porcentuales del PIB.<sup>3</sup>

Debido a la transición demográfica, en los próximos 10 años México seguirá

teniendo más población en edad económicamente activa que población dependiente (niños y mayores). La mayor parte de la población en edad de trabajar se concentra en el grupo de 25 a 54 años; alrededor de 12 millones de personas en este grupo de edad están actualmente fuera del mercado laboral, y de ellas, 90% son mujeres. Incrementar la participación laboral de estas mujeres no solo representaría un avance importante en términos de equidad sino que es fundamental como estrategia para fortalecer la seguridad social y reducir la dependencia de los programas de asistencia social.

### MUJERES en el mercado laboral

47.3%	57.8%	71%
México	A. Latina	Perú

En México hay **12 MILLONES** de personas en edad de trabajar fuera del mercado laboral. **90%** son mujeres

## Se ha invertido mucho en fomentar mejores logros educativos para las mujeres en México; contribuir a su inserción laboral permitiría mayores rendimientos a esa inversión

México ha hecho una gran inversión durante los últimos quince años en programas sociales, especialmente en transferencias condicionadas que impulsan mejores logros educativos para las niñas y adolescentes en hogares de bajos ingresos. Capitalizar esa inversión requiere esfuerzos para eliminar los factores que limitan

los retornos a la educación de esas mujeres jóvenes. De acuerdo a datos de ENOE, el 54% de las mujeres entre 24 y 45 años que están fuera del mercado laboral reportan que la razón por la que no buscan un empleo es porque no tienen quien les cuide a sus hijos.<sup>4</sup>

## La inversión en educación y cuidado infantil tiene impactos sustantivos en el desarrollo cognitivo y socio-emocional de los niños y en sus logros futuros. Además los servicios de cuidado infantil contribuyen a hacer compatible el trabajo remunerado y la familia

La evidencia existente demuestra que invertir en el desarrollo infantil temprano tiene un impacto significativo en la escolaridad de niñas y niños y en su nivel de ingresos en el largo plazo. Los efectos son particularmente importantes en el caso de la población infantil en riesgo de exclusión social.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, los servicios de cuidado infantil están ligados de manera crucial con la posibilidad para las madres de tener un trabajo remunerado. La decisión de trabajar fuera del hogar y de usar

guarderías es probablemente simultánea: solo ante la posibilidad de un empleo es que se piensa en buscar guardería. La evidencia en países de la región como Argentina, Brasil, Colombia y Guatemala muestra un efecto positivo del acceso a servicios de cuidado infantil en la participación laboral femenina.<sup>6</sup> Para México, la evaluación al Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) muestra un aumento del 18% en la probabilidad de contar con un empleo y un incremento de

6 horas de trabajo a la semana para las madres beneficiarias (Ángeles et al. 2012). El acceso a guarderías subsidiadas del PEI parece tener efecto sobre todo en la inserción laboral de madres con menores niveles educativos, que no tienen red familiar accesible y que viven en localidades donde la participación laboral femenina es relativamente más alta (Rodríguez-Chamussy y Mateo, 2013).

<sup>2</sup> World Development Indicators 2012

<sup>3</sup> Estimaciones con base en la ENIGH 2012, asumiendo la productividad promedio de las mujeres entre 25 y 64 años que trabajan y que se encuentran en los primeros siete deciles de la distribución del ingreso.

<sup>4</sup> Estimaciones usando los trimestres de 2006 a 2011 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Engel, Fernald, Alderman y Behrman en la serie de The Lancet 2011 sobre desarrollo infantil.

<sup>6</sup> Ver Berlinski y Galiani (2007); Berlinski, Galiani y McEwan (2011); Paes de Barros et al. (2012); Attanasio y Vera-Hernandez (2004); Hallman et al. (2005).

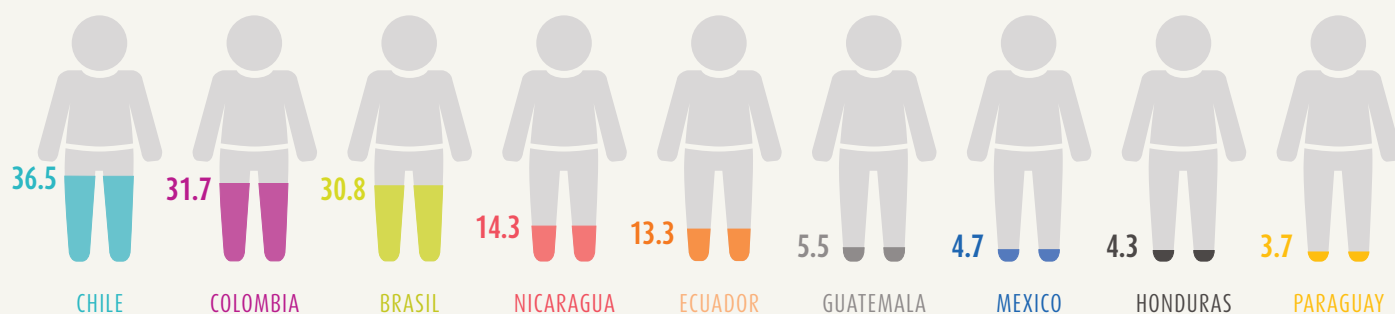
## El uso de servicios formales de cuidado infantil es de los más bajos de la región; adoptar en los servicios nuevos estándares podría aumentar la demanda

El uso de guarderías en México es bajo en comparación con la mayoría de los países en América Latina (ver Gráfico 1). El porcentaje de niños que usan servicios formales de cuidado infantil se encuentra entre un 4% (según la ENESS 2009) y un 10% (según datos administrativos y el Cen-

so 2010). Esta tendencia de uso aplica para niños de entre 0 y 5, pero es todavía más marcada para el rango de edad de entre 0 y 3.<sup>7</sup> De los hogares que no usan guarderías pero dejan a los niños al cuidado de familiares u otras personas, el 15% reporta que no confía en el servicio que las guarderías

proporcionan y casi el 13% reporta que no puede pagar los servicios disponibles. Alrededor del 30% reporta problemas de acceso en los cupos, o problemas relacionados con la elegibilidad o la lejanía (ver Gráfico 2).

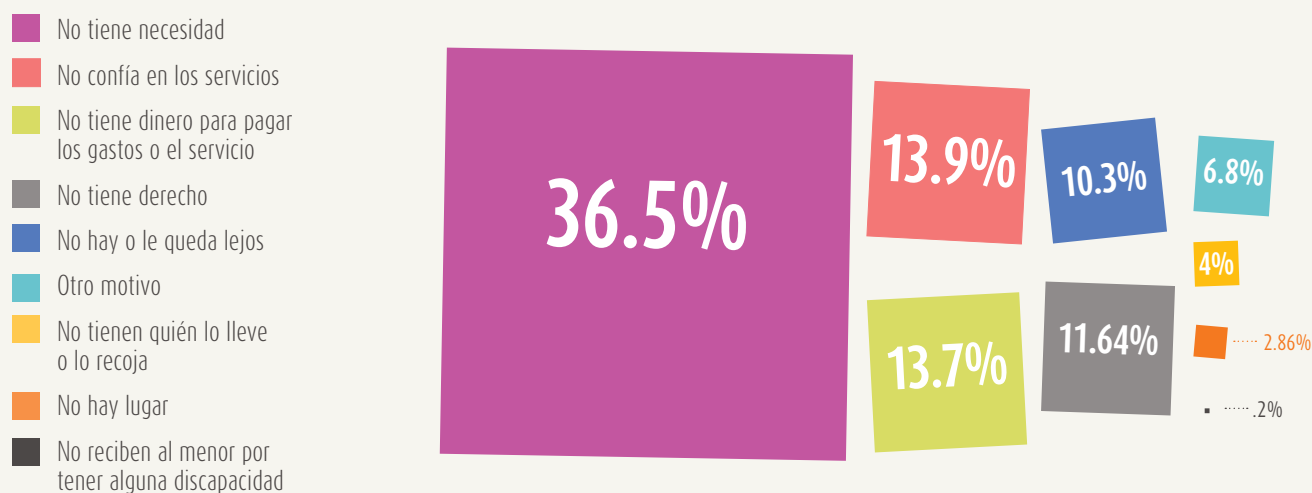
**Gráfico 1. Proporción de niños entre 0 y 5 que asisten a una guardería o centro de educación infantil**



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares para cada país. Detalles sobre la metodología pueden consultarse en Mateo y Rodríguez (2014)

**Gráfico 2. Razones por las que las madres no usan guarderías o centros infantiles para los niños de 0 a 5 años**

Porcentaje del total de niños entre 0 y 5 que no usan guardería pero si usan otras formas de cuidado infantil como el cuidado a cargo de un familiar o de otra persona



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ENESS 2009

<sup>7</sup> Ver Mateo y Rodríguez (2014) con cálculos basados en la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS, 2009), datos administrativos y el Censo 2010.

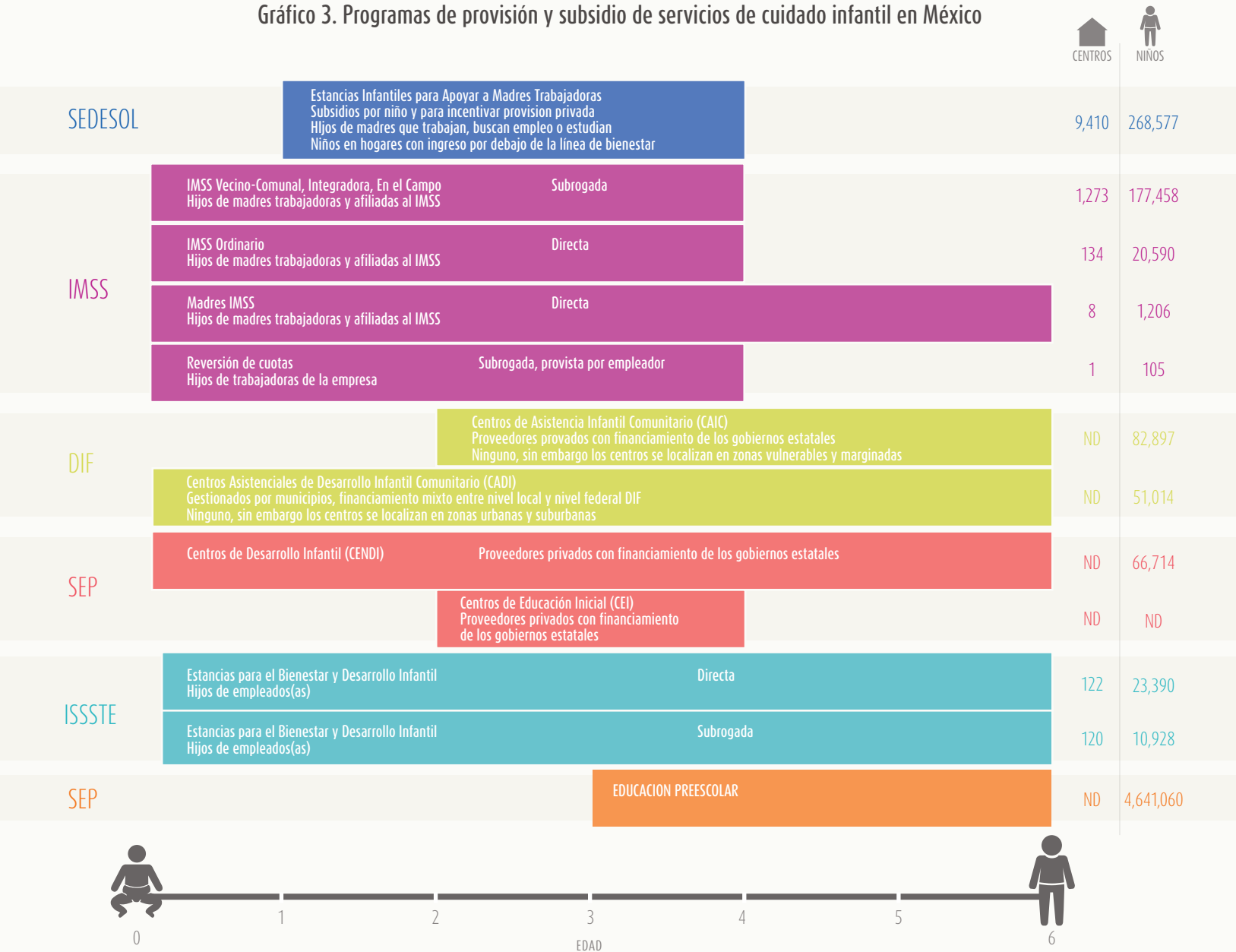
# Los esquemas de cuidado infantil en México han mejorado mucho la cobertura pero siguen enfrentando desafíos en términos de calidad y eficiencia

México tiene un conjunto de instituciones y programas que apoyan el cuidado infantil y la educación temprana: ISSSTE, IMSS, DIF, SEP, SEDESOL. El presupuesto anual asignado a los tres principales sistemas

públicos de cuidado infantil (IMSS, ISSSTE y SEDESOL) asciende a un 2.5% de los recursos totales asignados para la atención de niños, niñas y adolescentes en México.<sup>8</sup> La cobertura de los programas y tamaño

de los centros es variable: desde los más de 30 mil niños atendidos del ISSSTE, con centros que superan en promedio los 100 niños (al igual que el IMSS), a los más de 260 mil de las Estancias (PEI), con centros

Gráfico 3. Programas de provisión y subsidio de servicios de cuidado infantil en México



Fuente: ISSSTE, cifras a octubre 2013, información de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del ISSSTE; IMSS, cifras a septiembre 2013, información de la Unidad de Vinculación del IMSS; SEDESOL, cifras a septiembre 2013, información de la Dirección General de Políticas Sociales; DIF y SEP, Sexto Informe de Gobierno, Felipe Calderón. 2012 [http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/ANEXO\\_ESTADISTICO/O1\\_PRINCIPALES\\_INDICADORES\\_DE\\_LA\\_PLANEACION\\_NACIONAL\\_DEL\\_DESARROLLO/1\\_I\\_GUALDAD\\_DE\\_OPORTUNIDADES.pdf](http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/O1_PRINCIPALES_INDICADORES_DE_LA_PLANEACION_NACIONAL_DEL_DESARROLLO/1_I_GUALDAD_DE_OPORTUNIDADES.pdf); cifra de niños en educación preescolar corresponde al ciclo 2010-11 y fue tomada de Myers et. al. (2012)

<sup>8</sup> La información sobre recursos de las modalidades a cargo de DIF y SEP está dispersa y no se tiene un estimado que englobe recursos estatales y federales. Los datos para ISSSTE, IMSS y SEDESOL fueron tomados de: Inversión Social e Infancia en <http://www.infoninez.mx/inversion-social-2012>.



que no llegan en promedio a los 30 niños. Respondiendo a la segmentación con la que se han concebido las diversas políticas de servicios de cuidado infantil, los requisitos de elegibilidad son heterogéneos, tanto en lo que respecta a la edad de los niños como al estatus socio económico del hogar y laboral de la madre (ver Gráfico 3). Los costos promedio por niño también son extremadamente variados, incluso dentro

de la misma institución en sus diferentes modalidades de provisión: pública directa y mixta o subrogada (ver Gráfico 4).

Resulta evidente que la provisión desde el lado público está fragmentada y se podría ganar en eficiencia y equidad en el acceso a servicios de calidad con una mayor integralidad en la atención. Los principales retos para conseguirlo son: (1) falta de información consistente sobre la provisión

privada, por ejemplo en una encuesta de PROFECO a 245 guarderías privadas en 2004, solo el 12.5% de ellas contaba con el registro oficial ante la SEP; (2) escasa información sobre calidad de las distintas modalidades de provisión y subsidio públicos, y; (3) incongruencia regional entre cupos de oferta y demanda en guarderías.

Gráfico 4. Costo promedio mensual por niño según modalidad (en pesos)

	IMSS					ISSSTE		SEDESOL
	Madres IMSS	IMSS Ordinario	Vecino-Comunitario	Integradora	En el Campo	Priopias	Contratadas	
Costo para la institución pública	\$6,200	\$5,986	\$2,576	\$2,782	\$1,944	\$4,078	\$1,682	\$1,095
Costo para el beneficiario	Ninguno*	Ninguno*	Ninguno*	Ninguno*	Ninguno*	Ninguno*	Ninguno*	\$300 (promedio)**

\*No hay cuota o pago por el servicio, sin embargo este es financiado con el 1% del impuesto a la nómina que se aplica en general a todos los trabajadores afiliados al seguro social.  
 \*\*El precio a cada usuario depende de cada Estancia infantil. Es la diferencia entre el subsidio otorgado por el Gobierno Federal y la cuota fijada por la Estancia Infantil.

Fuente: Elaboración propia con base en Ángeles et al. (2012), información de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del ISSSTE, de la Unidad de Vinculación del IMSS y de la Dirección General de Políticas Sociales de SEDESOL.

## La Ley de Guarderías es una oportunidad para establecer la integración funcional de políticas y programas, y mejorar su compatibilidad y coherencia

La Ley General de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil se publicó el 23 de octubre de 2011. Casi un año después, el Reglamento de la Ley que establece su entrada en vigor se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2012. La Ley de Guarderías establece: i) la creación del Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, presidido por la Secretaría de

Salud y cuya función es “dar seguimiento continuo a las acciones que tengan por objeto promover mecanismos interinstitucionales, que permitan establecer políticas públicas y estrategias de atención en la materia” (art. 24, Ley General de Guarderías); y ii) un registro unificado de información. Incluso cuando en términos micro, el control sobre la prestación de los servicios, la gestión y la supervisión siguen estando a cargo de las instituciones responsables

de cada esquema en particular, la Ley de Guarderías tiene al menos dos implicaciones fundamentales. Primero, obliga a la estandarización de las condiciones y medidas de seguridad para todos los proveedores sin importar institución o modalidad. Segundo, asigna al Consejo Nacional la tarea de diseñar los mecanismos necesarios que permitan la evaluación de las políticas y estrategias de atención en la materia (art. 60 y 61 del Reglamento de la Ley).

## El Consejo Nacional tendrá que enfrentar tres grandes desafíos: coordinación institucional, gestión de la información y, capacidad para la supervisión y evaluación

**Coordinación institucional.** El primer desafío es la coordinación interinstitucional, horizontal y vertical, en un contexto donde participan diversas instituciones de gran peso y capacidades técnicas. El hecho de que México sea un país federal y el Consejo un órgano colegiado con doce actores de elevada asimetría en

su estructura, capacidad e injerencia, incrementa todavía más la necesidad de coordinación. No se advierten en la ley, ni en su reglamentación, la definición de las reglas de juego generales, es decir de los criterios, mecanismos y definiciones que rigen la interacción y la toma de decisiones al interior del Consejo.

**Gestión de la información.** El segundo desafío de implementación está vinculado con la gestión de la información y tiene que ver con un instrumento clave para la acción del Consejo: el Registro Nacional de Centros de Atención. Esta herramienta, tal como lo establece la Ley General, tiene como objetivo ayudar al Consejo generando información sistemática y actualizada semestralmente sobre los centros de atención en cualquiera de sus modalidades de provisión. La producción de la información es responsabilidad

de los Registros Estatales (art. 38). Aquí la clave está en asegurar la homogeneización de las capacidades subnacionales para generar y almacenar información de calidad (es decir, pertinente y oportuna). El diseño y uso de un sistema de información alimentado desde los centros mismos de atención representaría sin duda el mecanismo ideal para el uso de la información y la retroalimentación para optimizar los servicios.

**Capacidad de supervisión y evaluación.** El tercer desafío tiene que ver con la generación de reglas y estándares de supervisión y evaluación en un contexto de heterogeneidad y fragmentación de las modalidades de servicio y de sus poblaciones objetivo. Por su naturaleza y por mandato legal, la función de evaluación recae en el Consejo, quien debe dotarse de capacidades técnicas

efectivas de regulación y supervisión para llevarla a cabo. Llama la atención en este sentido que la evaluación quede a cargo de la Secretaría de Salud en lugar de CONEVAL. El establecimiento de mecanismos de evaluación pertinentes y efectivos solo tendrá lugar si existe una buena coordinación institucional y si se logra gestionar la información eficientemente.

## El Consejo necesita una reglamentación interna, en la que la Secretaría Técnica debería salir con competencias fortalecidas

La posible aplicación de una política de expansión del servicio de cuidados infantiles en México, la fijación de estándares de calidad y el control estricto al que debe ser sometida la red de centros privados, vuelve prioritaria la elaboración de una reglamentación interna para el Consejo, en la que se establezcan roles institucionales claros, en particular para la Secretaría Técnica y el Registro. Una estrategia viable para dotar al Consejo de las capacidades

básicas de regulación, supervisión, coordinación y gestión de la información, consistiría en fortalecer las capacidades técnicas de la Secretaría para que pueda ejercer direccionamiento político y no sea meramente un agente de apoyo burocrático al Consejo. La Secretaría Técnica está llamada a funcionar como el núcleo generador de conocimiento y de decisiones relativas al servicio.

## El Registro debería ser la herramienta de base para la planificación, monitoreo y evaluación

Por su parte, el Registro único de guarderías debe ser utilizado como herramienta para el diagnóstico y la planificación de convocatorias específicas de apertura de estancias infantiles subsidiadas de manera que se pueda equilibrar mejor oferta y

demanda. El Registro Nacional no es un repositorio de información estático, sino una herramienta dinámica de gestión que debería alimentar las decisiones. Esta información será clave tanto para la planificación, como para el monitoreo y la

evaluación de la política de guarderías.<sup>9</sup> El establecimiento de este Registro es una oportunidad ideal para considerar la inversión en un sistema de información ágil y directa desde los centros de atención.

<sup>9</sup> El adecuado diseño del Registro también permitiría complementar el seguimiento a la política social, por ello es crucial que permita la coordinación con los padrones de beneficiarios de los programas sociales.

## La implementación de la ley implicaría mejoras claras en las condiciones de seguridad para los niños, sin embargo podría significar el cierre de guarderías en las zonas de menores ingresos o mayor vulnerabilidad

De acuerdo a la nueva legislación, los prestadores de servicios<sup>10</sup> que ya operaban con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento tendrán un plazo de un año (a partir de esa fecha) para adecuar sus instalaciones respecto a las condiciones de seguridad específicas relacionadas con riesgo de incendios, y de tres años para dar cumplimiento a los demás requisitos establecidos. Según evidencia en otros países, es importante prever que los costos de adecuación e implementación de los requerimientos enunciados en la Ley de Guarderías podría implicar el cierre de un número impor-

tante de centros de atención, y especialmente aquellos que sirven a poblaciones de menores recursos (Bastos y Cristiá, 2012; Hotz y Xiao, 2011).<sup>11</sup> Acompañar el proceso de adecuación de los centros que atienden a las poblaciones más vulnerables resulta particularmente importante puesto que la evidencia apunta a que éstos son utilizados por madres trabajadoras que de otra forma utilizarían arreglos precarios para el cuidado de los niños, como llevarlos con ellas al lugar de trabajo o dejarlos a cargo de otro menor (Rodríguez-Chamussy y Mateo, 2013).

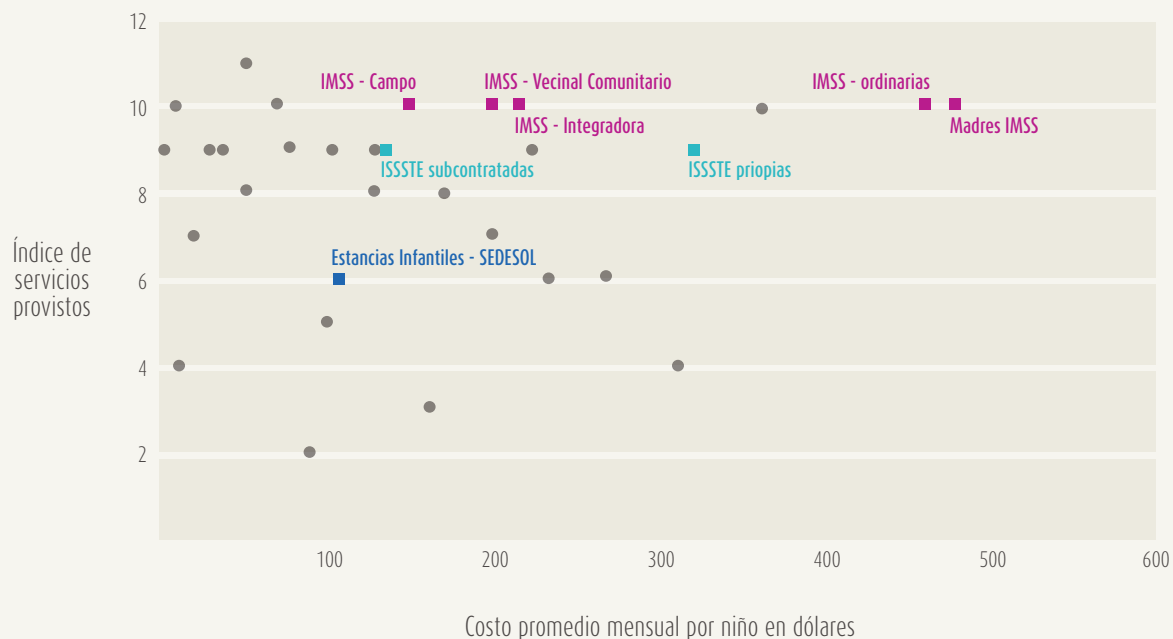
## La participación de los padres en el monitoreo y la evaluación puede ser parte de la solución a los desafíos presupuestarios y de gestión que enfrentan las instituciones

El monitoreo del cumplimiento de los requerimientos de seguridad que implica la Ley de Guarderías para los centros de cuidado infantil pertenecientes a cada modalidad es costoso y en la mayoría de los casos

rebasas las capacidades presupuestarias y de gestión de las instituciones existentes. Establecer mecanismos de participación de los padres en el monitoreo y evaluación de las condiciones de seguridad en todos

las modalidades tanto de provisión directa como subrogadas, podría ser parte de la solución, como ya ocurre con las guarderías del IMSS a través del mecanismo desarrollado por Transparencia Mexicana A.C.

Gráfico 5. Características y costos de las modalidades y programas de servicios de cuidado infantil y educación temprana en América Latina



<sup>10</sup> De acuerdo al Artículo 8 de la Ley, son Centros de Atención los “espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacido”.  
<sup>11</sup> Los cambios recientes en las reglas de operación de los programas sociales de Sedesol, que asignan prioridad para recibir el subsidio de PEI a las familias que reciben Oportunidades, hacen aún más importante el establecimiento de mecanismos de acompañamiento a las estancias infantiles en su proceso de incorporación de las medidas de seguridad dispuestas en el Reglamento.

## En el contexto actual y con la nueva legislación, la expansión de la oferta pública será viable mediante el modelo de provisión mixto (subsidios a usuarios de servicios privados)

Las diferencias en costos, calidad y financiamiento entre los distintos sistemas públicos y sus modalidades son muy pronunciadas (ver Gráfico 5). Al mismo tiempo, más del 90% de la matrícula de las guarderías recibe un servicio privado subsidiado bajo alguna de las múltiples modalidades de las instituciones públicas implicadas (IMSS, ISSSTE, SEDESOL, SEP,

DIF). El esquema actual entonces funciona de facto bajo el esquema de provisión privada con subsidios diferenciados. Dados los altos costos para las instituciones públicas de operación, ejecución, gestión de la información y presupuestarios, la pretensión de expandir servicios bajo un modelo único de provisión directa pública resulta inviable y el modelo mixto o sub-

rogado parece el más adecuado tanto en términos de inversión inicial como de costos operativos, y por la flexibilidad para responder a cambios en la demanda. Un paso fundamental para el Consejo en su tarea de planeación de una política nacional de cuidados infantiles será el análisis de incidencia de los diversos subsidios.

## La calidad del servicio depende en gran medida del personal que atiende en los centros. Un modelo viable sería establecer un sistema de acreditación nacional que iguale las aptitudes, asegurando estándares y protocolos de atención

Evidencia reciente apunta a que el impacto en el desarrollo de los niños depende en gran medida de que el personal a cargo del cuidado y educación infantiles esté capacitado y entrenado para las tareas específicas y no necesariamente requiere de personal con una titulación universitaria o de formación profesional.<sup>12</sup> Desde el punto de vista del costo, el modelo de competencias permite calibrar mejor el esfuerzo frente a la alternativa de un mecanismo clásico de titulación en un centro formativo.<sup>13</sup> Para poder trabajar al mismo tiempo sobre el stock y sobre el flujo se podría pensar en un sistema dual. Respecto

al personal nuevo, la puerta de entrada a los futuros educadores/cuidadores debería ser estricta en cuanto a los requisitos que deben cumplir. Todo nuevo educador contratado para un centro infantil debería tener de entrada las competencias o aptitudes necesarias para desarrollar adecuadamente su trabajo, de acuerdo con los estándares que fije el organismo regulador. Los actuales educadores/cuidadores que están desempeñando sus actividades en las guarderías deberían tener sus aptitudes reconocidas por un centro certificador. Los organismos evaluadores y certificadores de competencias existentes emitirían los

certificados de competencia/aptitud. En ambos casos se podría recurrir al sistema nacional de competencias regulado por CONOCER.<sup>14</sup> En la actualidad existe un gran número de organismos certificadores que podrían ir progresivamente certificando las competencias/aptitudes del personal.<sup>15</sup> Con esta estrategia no sólo se profesionaliza el staff de los programas, sino que se haría a costos relativamente bajos. La definición de esta política es una de las tareas prioritarias que debería asumir el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

<sup>12</sup> Ver por ejemplo el recuento de la evidencia en Whitebook et al (2009).

<sup>13</sup> En los países anglosajones el sistema de gestión del capital humano por competencias está ampliamente extendido. El denominado marco nacional de cualificaciones (competencias) llega hasta los niveles universitarios. En América Latina ha sido México el país que dio el mayor avance en un sistema basado en competencias. En la actualidad, Chile a través de su programa Chile Valora está impulsando una profunda transformación de la gestión del capital humano y de la formación profesional (<http://www.chilevalora.cl/>). En Colombia el SENA también opera bajo el criterio de gestión por competencias en todo el ciclo de formación para el trabajo. Además, está previsto que este enfoque sea generalizado para todo el país a través de la implementación de un sistema nacional de competencias.

<sup>14</sup> Para un mayor detalle del funcionamiento del sistema nacional de competencias mexicano, puede consultarse <http://www.conocer.gob.mx/>. Un punto crítico de cualquier SNC es que los procesos de evaluación y certificación de competencias respete lo que se denomina el criterio de tercería. Es decir, no pueden existir conflictos de intereses, lo cual requiere una nítida separación de los diferentes operadores en el sistema.

<sup>15</sup> La lista de organismos certificadores (en la actualidad 16) puede consultarse en [http://www.conocer.gob.mx/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=15](http://www.conocer.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=15).

## Referencias

Ángeles, Gustavo, Paola Gadsen, Sebastian Galiani, Paul Gertler, Andrea Herrera, Patricia Kariger, y Enrique Seira. 2011. "Evaluación de Impacto del Programa Estancia Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Informe Final de la Evaluación de Impacto." Instituto Nacional de Salud Pública. México.

Bastos, Paulo y Julian Cristia. 2012. "Supply and quality choices in private child care markets: Evidence from Sao Paulo", *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 98(2), pages 242-255.

Berlinski, Samuel, y Sebastian Galiani. 2007. "The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment." *Labour Economics* 14:665-80.

Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani, y Patrick J. McEwan. 2011. "Pre-school and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design." *Economic Development and Cultural Change*, 59(2): 313-344.

Hallman, Kelly, Agnes R. Quisumbing, Marie Ruel y Benedicte de la Briere. 2005. "Mothers' Work and Child Care: Findings from the Urban Slums of Guatemala City". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 53, No. 4 (July 2005), pp 855-885

Hotz, J.V., y M. Xiao. 2011. "The impact of regulations on the supply and quality of care in child care markets". *The American Economic Review*, 101(5) 1775-1805.

Mateo, Mercedes y Lourdes Rodriguez-Chamussy. 2014. "Working Parents and Childcare: A Handbook for Latin America and the Caribbean". Mimeo. 2014.

Myers, Robert G., Arcelia Martinez, Marco Antonio Delgado, Juan Luis Fernández y Adriana Martinez. 2012. "Desarrollo Infantil temprano en México: diagnóstico y recomendaciones". Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo

Paes de Barros, Ricardo, Pedro Olinto, Trine Lunde, y Mirela Carvalho. 2011. "The Impact of Free Childcare on Women's Labor Force Participation: Evidence from Low-Income Neighborhoods of Rio de Janeiro." Conference Paper, World Bank Economists' Forum.

PROFECO. 2004. *Revista del Consumidor*. Julio de 2004.

Rodriguez-Chamussy, Lourdes y Mercedes Mateo, 2013. "Maternal Labor Force Participation and Characteristics of Use of Childcare Services: Evidence for Mexico". Inter-American Development Bank, IDB-DP-320.

Whitebook, Marcy, Deanna Gomby, Dan Bellm, Laura Sakai y Fran Kipnis. 2009. "Preparing Teachers of Young Children: The Current State of Knowledge, and a Blueprint for the Future." Berkeley, CA: Center for the Study of Child Care Employment Institute for Research on Labor and Employment.

## Para mayor información contactar

**Mercedes Mateo** [mercedesma@iadb.org](mailto:mercedesma@iadb.org)

**Lourdes Rodriguez** [mlrodriguez@iadb.org](mailto:mlrodriguez@iadb.org)

## Recursos

### Base de datos

<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/female-labor-force/lista-de-leyes,8525.html>

**Twitter** [@biberonesycafe](https://twitter.com/biberonesycafe)