



POLICY BRIEF

ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA DISPONIBLE EN MÉXICO PARA UN SISTEMA DE CUIDADOS*

 EL COLEGIO
DE MÉXICO



GOBIERNO DE
MÉXICO

 INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

 ONU
MUJERES

Fotografía: ONUMujeres/DzilamMéndez

Introducción

El cuidado contribuye al desarrollo de las capacidades intelectuales, físicas y emocionales de quienes lo reciben y, por lo tanto, a su felicidad y la de los demás (England, 2005). De ahí que las políticas públicas en torno al cuidado “son las que garantizan el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia e intervienen en la organización social del cuidado, de modo que contribuyen al logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Estas políticas inciden directamente sobre la distribución de responsabilidades en el cuidado entre Estado, mercado, familias y comunidades y, por tanto, sobre los regímenes de bienestar y el rol de la protección social en su configuración” (Bidegain Ponte y Calderón, 2018, p. 147).

La infraestructura se puede analizar desde el papel de las políticas de cuidado, y si estas se refieren a tiempo, servicios y dinero, se pueden hacer análisis a nivel macro, enfatizando la importancia de redistribuir el trabajo, la responsabilidad y los costos asociados con el cuidado entre las familias, el mercado, el Estado y los sectores comunitarios. Aunque se

debe tomar en cuenta que las políticas y necesidades de cuidado difieren de acuerdo con las condiciones demográficas de las sociedades.

Es necesario crear sistemas de cuidado o expandir los servicios para cubrir los incrementos de demanda de cuidados de la población mayor. Por otro lado, para brindar cuidado a las niñas y los niños, es necesario ofrecer servicios que no necesariamente en función de la necesidad de las sociedades de conciliar las responsabilidades laborales y familiares (Daly y Lewis, 2000; Rossel, 2016, pp. 32-33).

En este breve documento se presenta un resumen de un diagnóstico sobre las necesidades de inversión pública para el cuidado en las entidades federativas del país. Asimismo, se plantean distintos escenarios relacionados con la dotación de infraestructura futura, en función de la información de la oferta privada de establecimientos obtenida de los censos económicos y la oferta pública proveniente de los registros administrativos de las instituciones encargadas de brindar cuidado.

Este documento debe citarse como: ONU Mujeres, INMUJERES, COLMEX (2022). *Análisis de la infraestructura disponible en México para un Sistema de Cuidados*. ONU Mujeres: México.

Participaron en la elaboración de este documento: Ana Escoto y Elsie López

I. Múltiples realidades, pero con algunas coincidencias en términos del cuidado

Una parte inicial del diagnóstico de necesidades futuras es evaluar las necesidades actuales en términos del «diamante de cuidado»,¹ como representación de la arquitectura mediante la cual se provee el cuidado (Razavi, 2007). De ahí que no solo se analicen la oferta estatal de cuidado y las posibles demandas futuras, sino que se parta de un diagnóstico de los distintos actores involucrados en brindarlo, a saber, el mercado, el Estado y los hogares.²

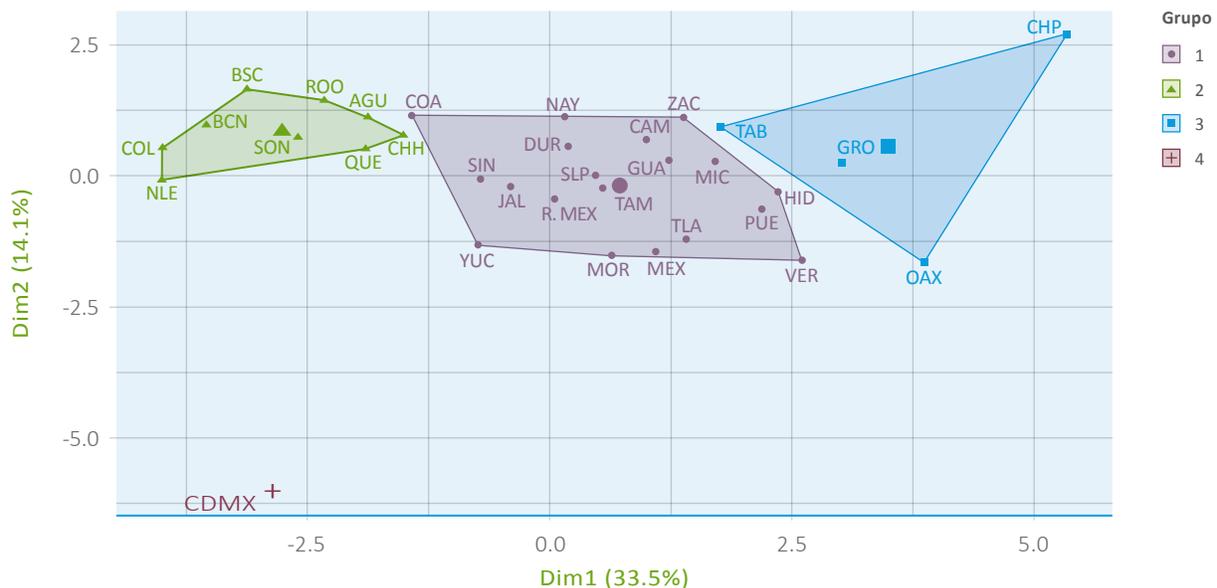
Estudiar las dinámicas de las 32 entidades federativas de México plantea retos para conocer sus necesidades. Como punto de partida, se propone una tipología de las necesidades de cuidado estatal que reduce las dimensiones de las variables sociodemográficas y de oferta de servicios.³

Así, se construyeron cuatro conglomerados, que pueden ser expresados en un plano de dos dimensiones que explican

casi la mitad de la varianza conjunta de los indicadores (Gráfica 1).⁴

La Ciudad de México (clúster 4) tiene un comportamiento completamente diferenciado del resto de las otras entidades federativas: es una con las tasas actuales más bajas de dependencia de menores y más alta de mayores. Con cuatro estados de la región sur (clúster 3), se forma otro grupo minoritario, que se aleja del centro, es decir, que tiene una presencia muy alta de niños y niñas y coberturas menores. Asimismo, hay un grupo de estados del norte y de la región del Bajío que se concentran con niveles bajos de la dimensión 2, pero relativamente altos de la dimensión 1, y presentan mayores gastos de cuidado que el promedio. Al centro, tenemos el grupo 2, el mayoritario; los estados que lo conforman quedaron clasificados con el promedio nacional, es decir, comparten muchas características similares. Es un grupo de situaciones medias.

Gráfica 1.
Resultados del análisis por conglomerados. Grupos de entidades federativas.



Fuente: Elaboración propia.

1. Es decir, la interrelación entre el estado, la familia, el mercado y la comunidad.
2. Cabe aclarar que hay una parte comunitaria difícil de cuantificar en las fuentes de información.
3. Con este fin, se utilizaron las proyecciones de población (CONAPO, 2019), los censo económicos de 2019, el Directorio Nacional de Establecimientos de 2019 (INEGI, 2019b), la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015) y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 2018 (INEGI, 2018). Se tomaron las siguientes variables: tasas de dependencias, razón hombres/

4. Lo que se muestra en esta gráfica es cómo las observaciones se agrupan de acuerdo con dos dimensiones creadas a partir de medidas de distancia a lo largo de los indicadores.

Al analizar los recursos dentro de los hogares, destaca que Aguascalientes tiene una mayor población de cuidadoras por cada receptor. CDMX tiene una población menor de cuidadoras. También es notable cómo las entidades federativas del sur del país (grupo 3), en donde hay una mayor demanda de cuidados por la presencia de niñas y niños, tienen una cantidad menor de cuidadoras en promedio.

Además, los hogares consumen los servicios de cuidado que se ofrecen en el mercado, en el marco de la mercantilización de las labores de cuidado. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGG), en 2018, en promedio, en la República Mexicana al trimestre se gastaban 816.94 pesos por cada receptor potencial de cuidado en los hogares con al menos un receptor potencial. En promedio, este tipo de gastos representa 7.7% del gasto corriente total. Destaca CDMX por ser la que destina un monto mayor a este tipo de gasto por receptor potencial de cuidado.

Sin embargo, el monto también tiene que ver con la capacidad de compra de los hogares: si bien en CDMX el monto por

receptor es mayor, representa 7.51% de los gastos corrientes de los hogares, porcentaje cercano al promedio nacional. Los hogares destinan mucho más a los gastos relacionados con educación y cuidado de niñas y niños que al servicio doméstico (cuidado indirecto) y a servicios de enfermería (cuidado de personas enfermas y dependientes). Ello implica que —al menos monetariamente— el gasto en cuidados de menores sigue siendo una carga mucho más intensa para los hogares.

II. Coberturas y estimación de condiciones actuales de la oferta de cuidado

Hay sectores económicos del cuidado en los que este es provisto por agentes privados y públicos. Su cobertura se mide como el cociente de cuántos establecimientos existen —esta información se obtiene del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE-2019)— entre los volúmenes poblacionales de los grupos de estudio, siguiendo los sectores señalados en el Cuadro 1.

Cuadro 1.

Sectores económicos asociados a la provisión de cuidados y población objetivo aproximada

Descripción	Población objetivo aproximada
6111 Escuelas de educación básica media y para necesidades especiales	Población de 6 a 14 años y población con discapacidad
6231 Residencias con cuidados de enfermeras para enfermos convalecientes en rehabilitación incurables y terminales	Población con discapacidad
6232 Residencias para el cuidado de personas con problemas de discapacidad intelectual, trastorno mental y adicciones	Población con discapacidad*
6233 Asilos y otras residencias para el cuidado de ancianos	Población adulta mayor
6239 Orfanatos y otras residencias de asistencia social	Población 0 a 14 años
6244 Guarderías	Población 0 a 4 años

* Para estimar la población con discapacidad de los años 2015 y 2030, se utilizaron las proporciones de esta por grupos quinquenales, de acuerdo con las proyecciones calculadas por Rivero, Troncoso y Max (2018). La estimación para 2019 se hizo mediante una interpolación lineal. Con estas proporciones, se obtienen los volúmenes de población con alguna discapacidad, a partir de las proyecciones de CONAPO (2019).

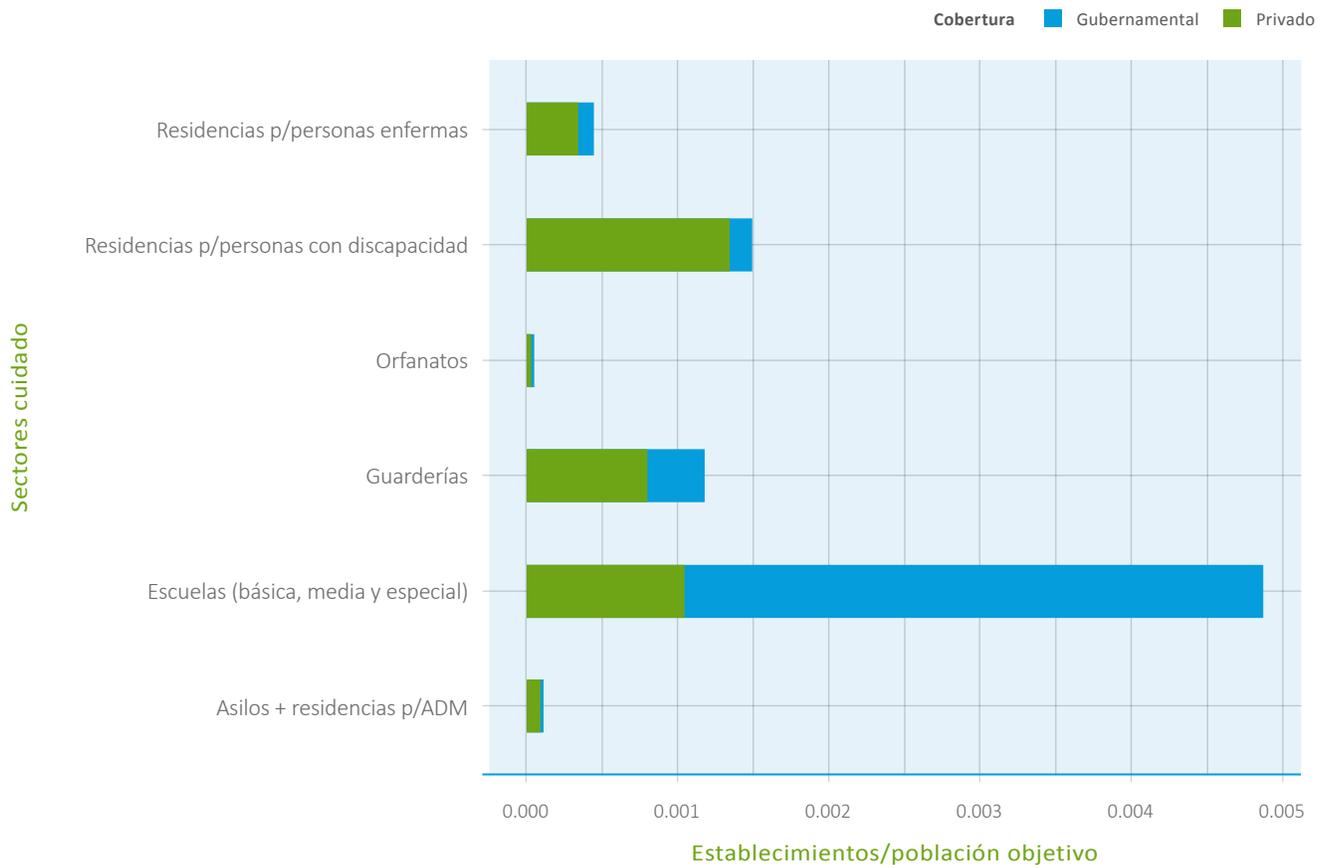
Fuente: Elaboración propia.

La Gráfica 2 muestra cómo el gran sector ofertante de cuidados lo conforman los servicios educativos, que cumplen una doble función: brindar educación y cuidados. Es sintomático que los sectores que se dedican de manera exclusiva al cuidado sean los que tienen la cobertura más limitada. Hay una mayor

participación pública que privada en la cobertura de las escuelas, algo muy diferente a lo que ocurre con las guarderías. Esto da cuenta de diferentes procesos de familiarización/mercantilización del cuidado, de acuerdo con la población objetivo o potencial de cuidado.

Gráfica 2.

Cobertura por establecimientos según ramas del cuidado y tipo de oferta. República Mexicana, 2019



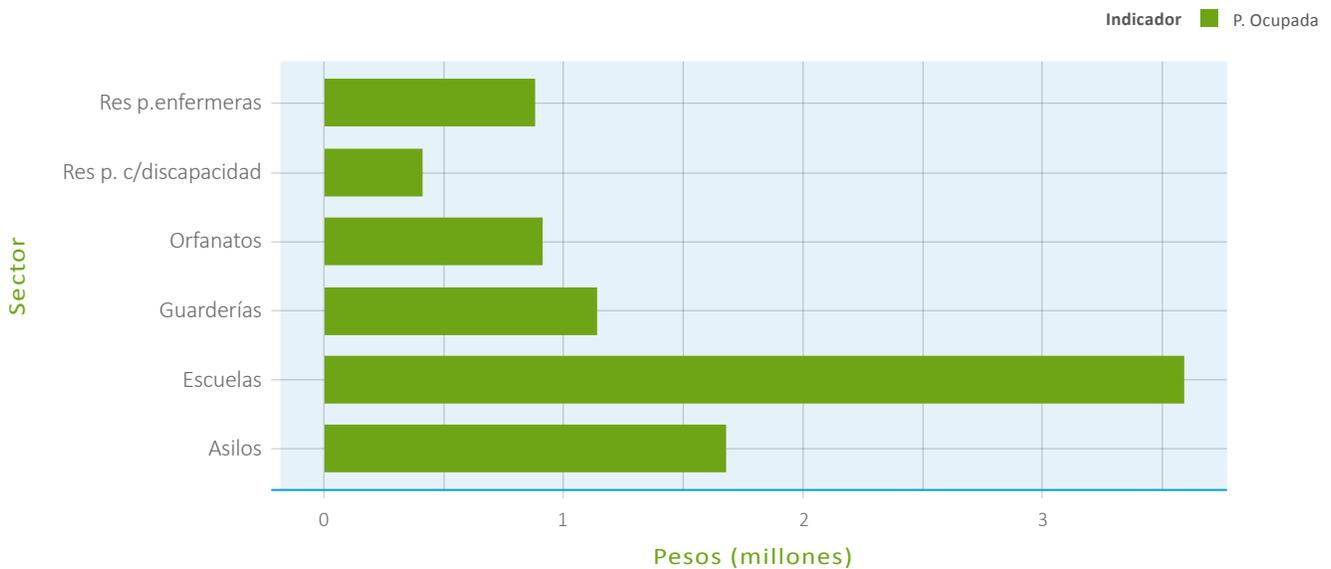
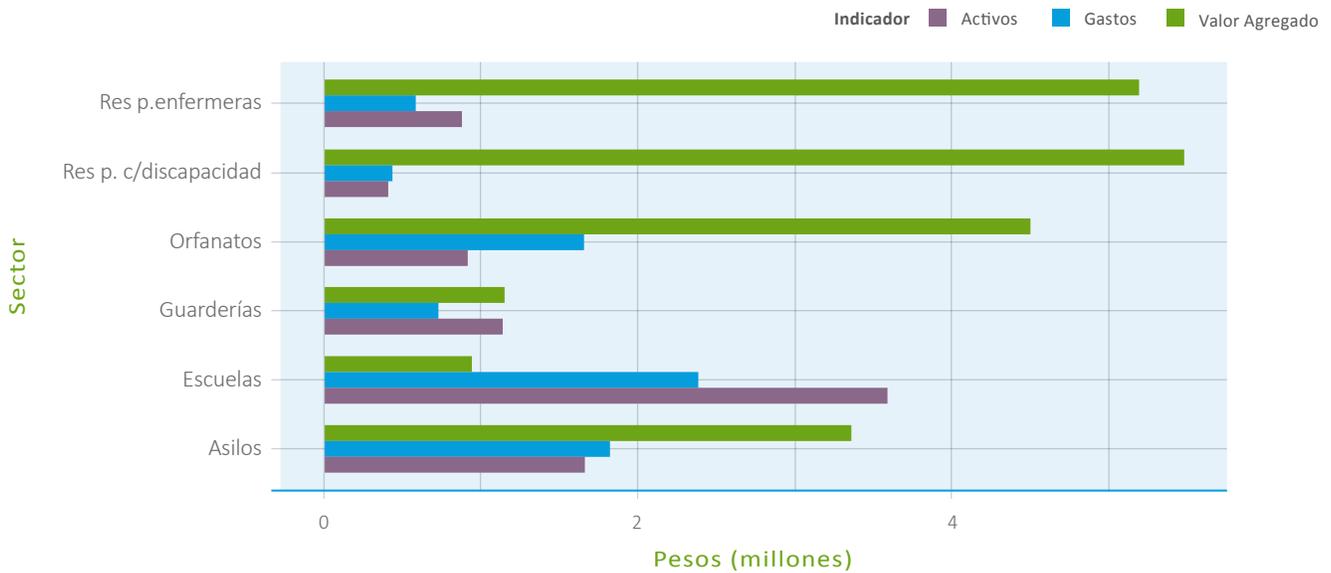
Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, DENUÉ 2019 y Proyecciones de CONAPO 2019.

Los censos económicos permiten estudiar los establecimientos en variables mucho más precisas que los directorios de establecimientos. Sin embargo, una de las limitaciones de esta fuente es que solo brinda información de las variables económicas de los establecimientos privados. Además, cuando hay pocos establecimientos no se obtiene información suficiente para hacer todas las estimaciones económicas de una entidad federativa.

A continuación, se analizan tres variables en millones de pesos: (i) inversión de activo fijo, (ii) valor agregado censal y (iii) gastos, así como el tamaño de la planta de acuerdo con la población ocupada. En la Gráfica 3, se muestra el comportamiento promedio de establecimientos privados a nivel nacional, en términos de los indicadores seleccionados.

Gráfica 3.

Monto de activos, gastos y valor agregado promedio por establecimientos y planta de población de trabajadores promedio. República Mexicana, 2018



Nota: Res. p. enfermas= residencias para personas enfermas y Res. p. c/discapacidad= Residencias para personas con alguna discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos 2019

Los sectores económicos privados que prestan servicios de cuidado tienen un comportamiento diferenciado: el tamaño de la planta de población ocupada es mayor para el sector de escuelas, y también presentan el mayor monto de activos y gastos para su operación. No obstante, el valor agregado es

más alto en los sectores de cuidado orientado hacia el cuidado de personas enfermas y personas con discapacidad. Sin duda, visibilizar el aporte de estos servicios a la producción indica que la inversión en estos sectores también tendría un efecto dinamizador de la economía.

III. Proyección de infraestructura necesaria para los cuidados en 2030

Las variables económicas declaradas en los censos económicos del año 2019 permiten obtener los valores promedio **por establecimiento**, los cuales muestran el desempeño representativo de un establecimiento en una rama, en un estado específico.

El cálculo de la cantidad de establecimientos en el futuro, dentro de cada rama y para cada estado, se realiza a partir de una supuesta cobertura estimada para 2030 con base en la información de la población objetivo de esa rama de actividad de cuidado esencial (véase Cuadro 1). Los escenarios que se plantean varían en esa cobertura futura.

En el **escenario 1: mínimo de infraestructura futura**, la magnitud de la cobertura se mantiene en 2030 con respecto a 2019, suponiendo que la población objetivo aumente. En el caso de los sectores que no tenían oferta pública u oferta alguna, se añade oferta de al menos un establecimiento. Con la condición $\text{establecimientos}_{2030} \geq \text{establecimientos}_{2019}$, se considera que el costo de “desinversión” es muy alto y no se asume que dejen de funcionar. Sin embargo, es posible que,

a largo plazo, en estos sectores haya capacidad para alguna reconversión.

El **escenario 2: crecimiento** supone que los supuestos del escenario anterior se cumplieron, y se considera una ampliación de 5% de la cobertura, con la condición de que los establecimientos calculados con este escenario no sean menores que con el escenario 1, es decir $\text{escenario}_{2030} \geq \text{escenario}_{2030}$.

Finalmente, el **escenario 3** es el más ambicioso, pues implica haber logrado la cobertura de los otros dos, así como un avance en la reducción de las disparidades regionales. Se asume que las brechas estatales con respecto al estado con mayor cobertura se habrán reducido en una décima parte, con la condición de que los establecimientos calculados con este escenario no sean menores que con el escenario 2, es decir $\text{escenario}_{3_{2030}} \geq \text{escenario}_{3_{2030}}$.

En el Cuadro 2 se presenta el monto de establecimientos necesarios para cada uno de los escenarios, por rama.

Cuadro 2.
Establecimientos necesarios para llegar a los diferentes escenarios

Rama	Establecimientos en 2019	Establecimientos para llegar a escenario 1 $\Delta 1$	Establecimientos para llegar al escenario 2 $\Delta 2$	Establecimientos para llegar al escenario 3 $\Delta 3$	
6111	Escuelas (básica, media y especial)	111,001	648	1,354	670
6231	Residencias p/personas enfermas	254	30	9	79
6232	Residencias p/personas con discapacidad	848	89	39	319
6233	Asilos + residencias p/ADM	1,068	540	76	278
6239	Orfanatos	1,746	8	19	181
6244	Guarderías	12,867	7	86	597
Total	-	127,784	1,322	1,583	2,124

Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta los desempeños promedios de los establecimientos, se puede estimar que el escenario 1 representa un cambio de 3,591 millones de personas (3.7%). Para llegar al escenario 2, se tiene que aumentar la planta a 6,553 millones más de ocupados (6.5%). Para llegar al escenario 3, se necesitaría otro aumento de 3.6% de la población inicial (3,592 millones de trabajadores). Es importante señalar que parte de esta oferta puede saldarse por la participación pública y la participación privada. La provisión de servicios públicos es 2.60 veces la privada. Por lo que, si se mantiene esta proporción, podríamos pensar que la inversión de 72.2% de estos cambios estimados podría ser equivalente a una inversión pública de 3,840 millones de pesos para alcanzar el escenario 3.

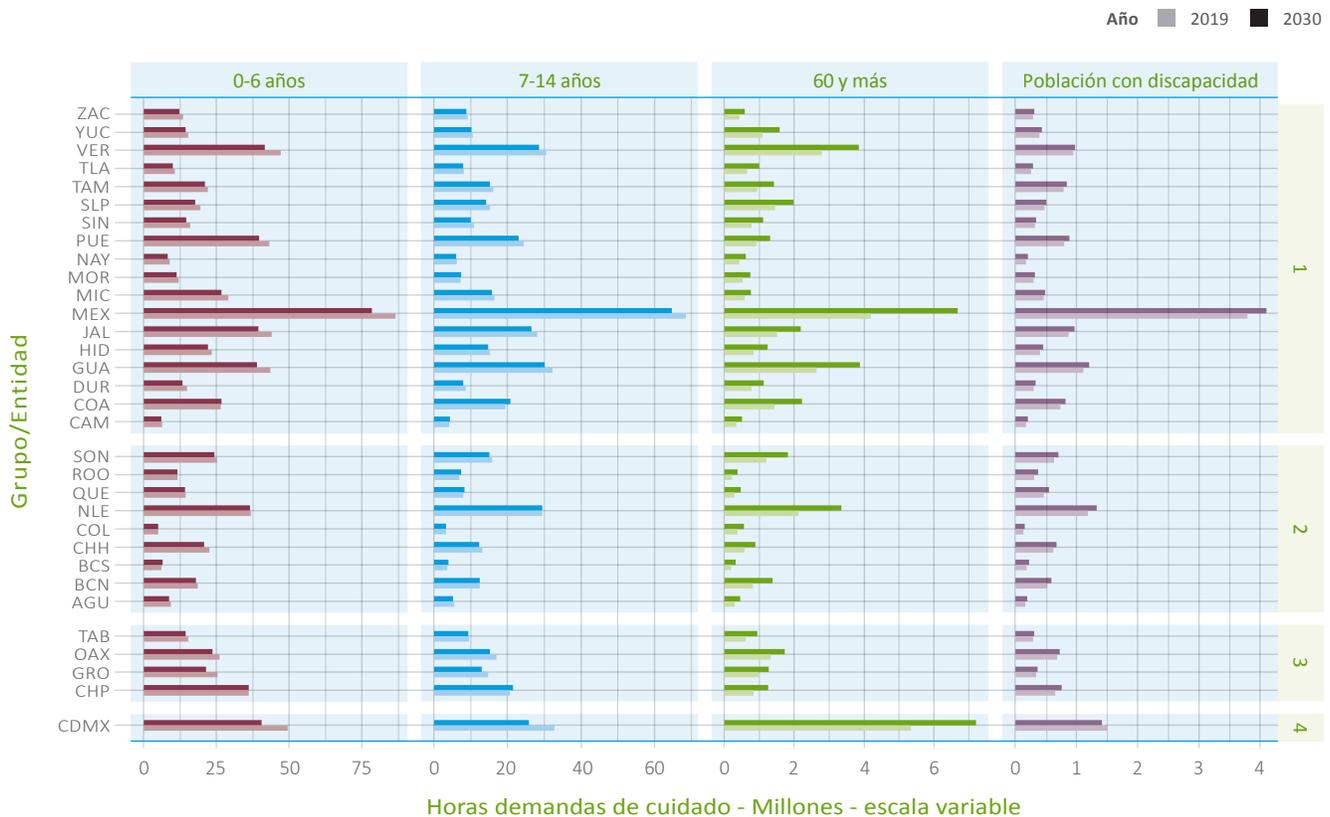
IV. Los escenarios y las configuraciones de la proveeduría de cuidado

Para tener una visión más amplia de la demanda de cuidado, en este apartado se retoman los datos la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019, con los que se pueden analizar tanto los cuidados directos activos como los pasivos.

Si se mantienen constantes los valores de 2019 para cada grupo dentro de cada estado, ello implicaría que, para 2030, habría una disminución de 66.19 millones de horas de cuidado total (aproximadamente 4.9%). Esto plantea escenarios diferentes entre los estados, tal como se observa en la Gráfica 4. La barra de color más oscuro para todos los grupos etarios representa la estimación para el año 2030, y la más clara, la situación actual. Así, se observa que, en casi todos los estados, en el grupo de menores, la barra futura supera a la actual, mientras que en el grupo de adultos mayores hay una tendencia inversa.

Gráfica 4 .

Estimación de horas de cuidado total recibido por los receptores. Promedio según grupo y entidad. México, 2019 y 2030



Fuente: Elaboración propia con base INEGI, ENUT 2019.

Ante una disminución de la demanda de cuidado de menores, CDMX y la mayor parte de las entidades del grupo 1 pasarán a una diferencia negativa en 2030 y 2020. Lo anterior representa una oportunidad para hacer las reconversiones de infraestructura pertinentes para enfrentar el envejecimiento de la población, así como para diseñar estrategias para conciliar las labores de cuidado. No obstante, buena parte del grupo 2, y Coahuila y Campeche del grupo 1, aún presentan aumentos en la demanda de horas de cuidado, al igual de Chiapas dentro del grupo 2.

De acuerdo con estos cálculos, para 2030 se necesitaría un presupuesto para cubrir 1,278.91 millones de horas de cuidado activo, lo que se traduce en 3,196,702.73 jornadas de 40 horas a la semana. Suponiendo que alguien que trabaja pudiera cuidar a 20 personas, solo se cubriría 10% de los horarios de cuidados totales y 20.50% si solo se toma en cuenta el cuidado activo. Sin duda, esto habla de que existen brechas muy grandes entre los sectores que ofrecen cuidado y los hogares.

Recomendaciones

Dadas las distintas condiciones (futuras y actuales) de las 32 entidades federativas del país, es necesario analizar el tipo de servicios de cuidado que proveen la esfera pública y la privada, así como los servicios ofertados y su calidad.

Además, es necesario diseñar un sistema de información de cuidado que plantee vínculos con la recolección de

información en todas las esferas: demográficas, económicas y al interior de los hogares. Para ello, se necesita trabajar en clasificadores y tablas de correspondencia y en un censo de infraestructura física pública de cuidados, según niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como en un censo de consulta de aquellos programas o estrategias que buscan hacer frente a la redistribución de las tareas de cuidado que no están atados a un establecimiento físico.

Asimismo, se debe recabar información sobre la oferta de cuidado informal y comunitario que no se incluyó en el este documento, para saber cómo repercute en la configuración de los diamantes de cuidado dentro de cada estado. Estos arreglos pueden ser muy importantes en regiones con alta demanda de cuidado.

Los resultados de este análisis se concentran en el estudio de la oferta privada, con base en la información disponible en los directorios y los censos económicos, los cuales no registran las acciones gubernamentales. En este sentido, se sugiere mejorar el acceso a la información gubernamental, dada la importancia que tiene para la toma de decisiones en materia de política pública.

Si bien a corto plazo los grupos etarios que requieren más cuidado son los menores de 15 años, esta situación cambiará, por lo que se debe plantear un escenario de reclasificación de la infraestructura de cuidado, que promueva el incremento de la participación laboral femenina y la reestructuración de la organización social del cuidado mediante políticas de corresponsabilidad.

<https://www.colmex.mx>

 @elcolmex

 elcolmex

 @elcolmex

<https://www.gob.mx/inmujeres>

 @inmujeres

 @InmujeresMx

 @inmujeres

 @inmujeres

<https://mexico.unwomen.org/es>

 @ONUMujeresMX

 onumujeresmx

 onumujeresmx

 OnuMujeresMX

Referencias

Bidegain Ponte, N., y Calderón, C. (2018). *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018*. Naciones Unidas, CEPAL.

Conapo. (2019). Proyecciones de la Población de México de las Entidades Federativas, 2016-2050. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/0cda121e-5e8f-48a0-9468-d2cc921f3f3c>

Daly, M., y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281–298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>

England, P. (2005). Emerging Theories of Care Work. *Annual Review of Sociology*, 31(1), 381–399. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122317>

INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

INEGI (2018). Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

INEGI (2019a). Censos Económicos 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>

INEGI (2019b). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>

INEGI (2019c). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>

Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, research questions and policy options*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/47163>

Rossel, C. (2016). *Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40239-desafios-demograficos-la-organizacion-social-cuidado-politicas-publicas>