

**Estancias infantiles para la igualdad de oportunidades:
análisis de política**

Abstract

Las políticas estatales relacionadas con el cuidado de los niños no solo tienen que ver directamente con ellos. Se trata de intervenciones públicas que tienen un fondo más profundo, repercutiendo, en general, en la familia. Como predomina una estructura social, eminentemente patriarcal, las políticas de estancias infantiles repercuten directamente en las mujeres. Cuando se habla de contextos de pobreza, se hace referencia a círculos viciosos que deben ser rotos por el Estado, y una manera de hacerlo, entre otras, es con este tipo de políticas de apoyo. Se ha documentado que muchas madres de familia en México y en América Latina se han insertado al mundo del trabajo remunerado a partir de la disponibilidad de tiempo para buscar trabajo fuera del hogar y que, al mismo tiempo, sus hijos sean educados y alimentados en función de criterios de calidad. En esta investigación se realizó un ejercicio comparativo en el contexto de la adecuación del programa de estancias infantiles ocurrida en México con el cambio de administración a nivel federal. Se llega a la conclusión de que el programa, al menos desde una perspectiva de género, se ha debilitado, mientras que los resultados no son concluyentes porque la información de la nueva modalidad programática aún es incipiente.

Palabras clave: estancia infantil, perspectiva de género, autonomía.

Índice

Introducción	4
1. Justificación de la investigación	6
2. Objetivo	9
3. Planteamiento y delimitación del problema	10
4. Marco teórico-conceptual.....	16
4.1. Derechos humanos	16
4.2 Autonomía de la mujer	20
4.3 Las guarderías como política pública de apoyo a la autonomía	22
4.4 Los derechos de los niños y las madres.....	29
5. Formulación de hipótesis	34
6. Estrategia metodológica	35
7. Resultados del análisis	41
Conclusiones y nueva agenda de investigación.....	50

Introducción

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fue suspendido por la actual administración federal. A partir de marzo de 2019 fue sustituido por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Se trata de un programa que fue sometido a varias evaluaciones, entre ellas una de impacto, y generalmente se llegó a resultados favorables en torno a su operación, diseño y resultados. Por ejemplo, se descubrió que el programa estaba siendo utilizado, en su inmensa mayoría, por personas que no habían hecho uso, previamente, de algún servicio de guardería o estancia. Además, entre las personas beneficiadas por ello, las que mejores resultados en su vida reportaban, eran las mamás que antes de hacer uso del programa, no se encontraban trabajando. Es decir, parecía que por lo menos al momento en que fue realizada la evaluación de impacto, el programa sí estaba beneficiando de una manera más precisa a las personas más vulnerables, siguiendo con ello los planteamientos discutidos a nivel internacional.

También en otras evaluaciones se llegó a la conclusión de que el diseño del programa era correcto, alineado, con buenos objetivos e indicadores, de tal manera que se trataba de uno de los programas más sólidos del gobierno federal. Sin embargo, estos resultados contrastan con reportes provenientes de un análisis realizado por el propio gobierno federal en cuanto a problemas operativos relacionados con el programa durante 2018, y con reportes de la cuenta pública realizados por la Auditoría Superior de la Federación. ¿Se trataba de problemas estructurales? ¿Se ponía en entredicho el núcleo del programa? Los resultados generales de estos estudios demostraron problemas delicados pero no lo suficiente como para buscar una transformación de fondo en la política pública. Esto se complementa con numerosos estudios de caso a nivel nacional, y con resultados reportados a nivel internacional que pueden servir como instrumento

comparativo, donde se habla de la necesidad que tienen los niños en términos psicosociales y de aprendizaje, para lo que se requiere personal especializado. Esto sin tomar en cuenta, además, la poca capacidad gubernamental para satisfacer tales necesidades formativas y, por lo tanto, el necesario complemento de los privados a fin de cubrir la creciente demanda.

Tomando en cuenta este contexto, surge, como duda, si el programa en su versión anterior estaba mejor diseñado para el beneficio de las mujeres en su intención de integrarse al mercado laboral o, incluso, para prepararse profesionalmente, y si los pocos resultados ahora registrados, pueden ser comparativos para saber si se pudiera diagnosticar una mejora o no. Por ello se realizó un análisis del planteamiento de cada una de las versiones del programa, y se identificaron algunos indicadores comparables descriptivamente. Esto como una exploración inicial a un tema que irá generando información de fondo conforme se vayan reportando más resultados.

En el presente documento primero se explica la importancia social del tema, así como su pertinencia. Posteriormente se muestran los resultados que se espera conseguir en este esfuerzo analítico. En seguida, se plantea el problema a partir de información que orienta el enfoque de la investigación. A continuación se hace una breve discusión sobre derechos humanos, la idea de autonomía en la mujer, discusiones empíricas y teóricas relativas a la política de estancias infantiles y el marco legal mexicano que sirve como fuente de criterios para el diseño y operación de este tipo de políticas. A partir de esto, se formulan las hipótesis, se hace un reporte sobre la estrategia metodológica, el informe de resultados y, finalmente, conclusiones y recomendaciones.

1. Justificación de la investigación

El apoyo institucional a las mujeres, concretamente, desde las instituciones del Estado, forma parte de la reconfiguración política y social que han experimentado a lo largo del siglo XX y XXI, como resultado parcial de su lucha por la dignidad e igualdad. Entre otras finalidades, los servicios gubernamentales se orientan a facilitar su inserción en la esfera productiva, y como diría Maslow (2008 [1971]), a permitir su autorrealización, yendo más allá del mundo patriarcal-doméstico, hasta uno donde la dicotomía trabajo-goce desaparece. Es decir, el apoyo a las mujeres para que desarrollen su potencial creativo, intelectual y productivo representa, en el fondo, una de las grandes contribuciones del Estado para que verdaderamente pueda ser posible un mundo sin estructuras de dominación por cuestiones de género. En esencia, eso representa, en algún grado, la política de estancias infantiles.

En esta investigación se eligió, para su análisis, un programa ahora desaparecido: El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI). ¿Cuál era la relevancia del mismo? Se deduce directamente de su contribución: “mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres [...] que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social” (Coneval, 2018). Por lo tanto, el programa, formalmente, estaba pensado para generar oportunidades laborales y educativas en las mujeres que hacían uso del mismo.

Ahora bien, se trataba de un programa que arrojaba datos interesante si se ven como política de género. Así lo demuestran los reportes sobre el mismo. Por ejemplo, una evaluación de impacto realizada en 2011, daba cuenta de que sí había una incidencia en la vida laboral de las madres de familia, pues subía en 18% la probabilidad de que contaran con empleo pero, además, este dato se cruzaba con uno importantísimo: tan solo el 0.05%

de las beneficiarias reportaron para esa fecha haber hecho uso de servicios de guardería antes de entrar al programa. ¿Cómo se interpreta esto? El programa estaba impactando positivamente en gente de bajos recursos y también en un fenómeno no considerado en su diseño: el empoderamiento de las mujeres (Coneval, 2018).

Si se ve al programa desde su capacidad de incidencia a partir de la población objetivo para 2017, se tiene que en su operación todavía contaba con bastantes áreas de oportunidad. Por lo menos, en cuanto a su cobertura, solo se estaba atendiendo al 39.88% de todos los beneficiarios con el perfil para estar dentro del padrón. Es importante decir que también se atendía a padres de familia en condiciones similares a las de las mujeres, sin embargo, eran 300 443 mujeres beneficiarias, por 10 535 hombres, muy probablemente a raíz de la manera en que se estructura la sociedad en cuanto al cuidado de los hijos y la estructura económica, por lo que se puede decir que se trataba de un programa que parecía estar diseñado para mujeres. Además, estaba beneficiando en ese año a 327 854 niñas y niños.

Los datos generales del programa hasta 2017, dan cuenta también de su relevancia longitudinal. Para ese año, se aplicaba en un total de 1300 municipios y en 2169 localidades dentro de ellos. En general, había en ese momento, 9399 estancias infantiles como resultado del financiamiento proveniente del propio programa presupuestal, y desde su creación diez años atrás, es decir, en 2007, se había beneficiado a 1 825 394 madres y padres solos, atendiendo en el mismo periodo, vía las estancias, a 2 174 415 niñas y niños (Coneval, 2018). Desde luego, las grandes beneficiarias fueron las mujeres. Esto se magnifica si se toma en cuenta que la tasa de participación laboral de las mujeres mexicanas durante 2018 era baja, comparada con la de los hombres. Ellas participaban en un 43.9%, mientras que los hombres lo hacían en un 77.2%. Ahora bien, en los comparativos internacionales, la tasa seguía siendo baja, por ejemplo, si se toma como

referencia la participación de las mujeres chilenas, quienes para ese año lo hacían en un 57.9% (Coneval, 2019).

La discusión analítica de este programa resulta muy importante tomando en cuenta su antecedente inmediato, es decir, su desaparición como tal y su readecuación. Mucho más a la luz de los resultados que se reportaron, donde se demostró su incidencia positiva en la vida de las mujeres, particularmente para su inserción en la vida laboral y, con ello, el incremento en las posibilidades reales de movilidad social que pusieran en una mejor situación a sus hijos, y desde luego, a ellas mismas, y no solo en el tema meramente económico, sino también emocional.

La contribución concreta de esta investigación radica en la profundización de la discusión sobre la necesidad de recuperar, o no, planteamientos programáticos como el contenido en el PEI, o si por el contrario, más allá de la estridencia del mundo político, se trata de programas fácilmente sustituibles y cuya desaparición no altera en demasía la vida cotidiana de las y los beneficiarios. En el México actual, que transitó por una pandemia y por serios problemas económicos, se trata de un tema no solo relevante, sino también oportuno. A pesar de que constituye un reto mayúsculo, es preciso centrarse en esa etapa de transición en el programa, en lo que se perdió con su suspensión y lo que se ganó.

2. Objetivo

Objetivo general

Establecer si en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras había un diseño claro desde una perspectiva de género, y si en su transición, durante la actual administración federal, existen modificaciones que lo hayan mejorado.

Objetivo específico

Hacer un análisis del contenido de las reglas de operación antiguas y actuales, para verificar si existe una verdadera perspectiva de género en el programa.

Encontrar criterios claros que puedan permitir un análisis comparativo a fin de demostrar la mejoría del programa con respecto al esfuerzo normativo previo.

3. Planteamiento y delimitación del problema

El programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, presente en las 32 entidades federativas para el ejercicio 2018, fue objeto de varias evaluaciones. Si bien inició su operación en el ejercicio fiscal 2007, para el ejercicio de 2011 ya contaba con una primera evaluación de impacto (INSP, 2011). Entre los principales resultados arrojados destaca que el programa no representó un sustituto de servicios de guardería previamente utilizados por los beneficiarios, sino que sí estaba siendo utilizado por gente de bajos recursos. ¿Qué implicó esto? Que, como lo observaron en Canadá para un programa similar, el aumento en los servicios de cuidado infantil subsidiado por el gobierno, sustituía los cuidados proporcionados por padres o abuelos en casa. Además, se encontró que las madres que más se estaban beneficiando en ese momento (2011), eran aquellas que no habían trabajado previamente, por lo tanto, su mayor efecto era en mujeres de escasos recursos con hijos pequeños.

Por otro lado, en 2011 también se concluyó que, al menos en el corto plazo, las madres participantes en el programa, aumentaron su probabilidad de tener empleo, de conseguir más horas de trabajo y de permanecer en el mismo, además, a diferencia de lo que se podía registrar en otros países, no aumentaron sus niveles de depresión. En cuanto a los niños, también se encontraron efectos positivos en aquellos con mayor exposición al programa, mejorando sus habilidades de comunicación. Además, los hijos de las mujeres que no trabajaban antes de entrar al programa, eran los más beneficiados en el aumento de sus habilidades sociales, mientras que los hijos de las madres trabajadoras, fueron los más beneficiados en la diversidad de su dieta. En términos generales, se concluyó que el grupo más beneficiado fue el de madres que no trabajaban antes de entrar al programa y sus hijos, sin embargo, no eran el grupo mayoritario entre las beneficiarias (INSP, 2011).

Entre las varias evaluaciones, otra más, en esta ocasión de consistencia y resultados, fue realizada para los ejercicios 2017-2018. En ella se diagnosticó un buen diseño del programa, con una MIR bien construida, así como documentos estratégicos orientados al mediano y largo plazo. También se constató la atención a observaciones de evaluaciones externas aunque sin cumplir al 100% los aspectos susceptibles de mejora, y buenas notas metodológicas para conocer a su población potencial y a su población objetivo. En cuanto a la gestión, se consideró sólida, bien diseñada y bien ejecutada, con mecanismos suficientes de monitoreo en función de indicadores de gestión bien diseñados. Asimismo, contaba con instrumentos para recoger año con año la percepción de la población atendida, a fin de generar una retroalimentación. Por último, se consideró que los instrumentos de evaluación contenidos en la MIR eran de calidad, sin menoscabo de fichas de monitoreo y evaluación utilizadas también en la ejecución del programa (Sedesol, 2018).

En cuanto a una visión integral, la evaluación de 2018 concluye que el programa

se caracteriza por una consistencia destacable entre el diseño, la planeación, operación y los resultados alcanzados, los cuales están concatenados por instrumentos sólidos, prácticos e institucionalizados, que se traducen en un alto desempeño en los indicadores asociados a las distintas fases que componen su ciclo programático (Sedesol, 2018, p. 65).

Asimismo, se argumentó que se trataba de uno de los programas más consolidados en el monitoreo de su gestión y en su orientación a resultados, existiendo evidencia de la coherencia entre diseño y resultados alcanzados.

Por otro lado, la actual administración argumentó, para el ejercicio 2019, que el programa tenía severos problemas de corrupción en su manejo, el principal de ellos, que la mayoría de las estancias infantiles eran irregulares, aduciendo una evaluación que había realizado el DIF durante 2018, es decir, en la administración anterior. De acuerdo con palabras del Presidente durante su conferencia mañanera del 27 de febrero de 2019, de cada 10 estancias evaluadas, 3 se encontraban en color verde, es decir, donde todos los criterios de revisión se cumplen, 4 en amarillo, en otras palabras, que tenían de 1 a 10 observaciones, mientras que 3 se encontraban en rojo, es decir, que tenían más de 10 observaciones. Esto llevó a concluir, a la actual administración, que las estancias no cumplían con la normatividad y, por lo tanto, era menester cerrarlas, pues los recursos seguramente estaban siendo utilizados para otros objetivos. Por tal motivo, el programa solo estuvo vigente hasta el 28 de febrero de 2019.

Como respuesta a ello, 5340 personas presentaron 204 quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por presuntas violaciones a sus derechos. Luego de analizar el asunto, el organismo concluyó que, efectivamente, hubo una violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del programa, y entre otros funcionarios, recomendó a la Secretaría del Bienestar

el establecimiento de un mecanismo que, independientemente de su denominación, restituya a niñas y niños, padres y madres, responsables y trabajadoras de estancias infantiles los derechos que fueron violados con motivo de la emisión de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Bienestar y la disminución del presupuesto (CNDH, 2019, p. 230).

El 26 de junio de 2019 se emitió un comunicado conjunto desde el portal de la Secretaría del Bienestar. Participaron en su redacción la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). En él, básicamente, se informa que, mediante oficios del 21 de junio del mismo año, se hizo del conocimiento del Presidente de la CNDH, el rechazo a la Recomendación 29/2019, relativa a la Violación a los Derechos Humanos de las Personas Usuarias y Beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. La justificación para ello fue que el Estado Mexicano no incumplió con los principios de progresividad y no regresividad con la abrogación de las reglas de operación del programa presupuestal, pues sus derechos permanecieron intactos con la publicación de las reglas de operación del programa que lo sustituyó.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, en su informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014, concretamente, en lo relativo a la fiscalización de la gestión financiera del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, concluyó que, en términos generales, la Sedesol no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables (ASF, 2015). Entre las observaciones reportadas, están: la falta de integración de Comités Comunitarios y de Contraloría Social en nueve estados del país; pagos indebidos a dos estancias que incumplieron con los requisitos para adherirse al programa, y deficiencias sensibles en la operación del programa por parte de la delegación de la Sedesol en Jalisco.

En 2018, la ASF volvió a realizarle una auditoría al Programa de Estancias Infantiles con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017. En esta ocasión fue de desempeño, y entre otras cosas, concluyó que la Sedesol no sustentó que los beneficiarios en ese año estuvieran en situación de carencia o pobreza, además, con la información disponible para la propia Secretaría, no se podía valorar en qué medida el programa

ayudaba al ingreso o permanencia laboral o escolar de los beneficiarios; tampoco fue posible evaluar si las estancias infantiles contribuyeron a mejorar y/o fortalecer los servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil.

De lo anteriormente reportado, se deduce que en torno al programa existen resultados contradictorios, dependiendo de la institución que emita el informe. Tomando en cuenta esto, y que además el programa se extendió a padres solos y tutores, es preciso enfatizar que en esta investigación solo es de interés la situación alrededor de la participación de mujeres en el programa, no de los hombres. Por otro lado, también es importante aclarar que no es de interés hacer una evaluación de impacto del programa, tampoco llevar formalmente una evaluación de diseño o de resultados en función de los términos de referencia emitidos por instituciones de evaluación. Lo que se busca es detectar los cambios de fondo en el diseño, y asociar esto con los resultados que hasta ahora se han reportado tanto por instituciones del poder ejecutivo como por otras instituciones y fuentes de información, pero todo ello, desde una perspectiva de género. Es decir, el reto es centrarse en identificar elementos que permitan comparar el modelo teórico en el que se asienta cada versión del programa: la de la pasada administración y la actual.

En palabras aún más precisas, con esta investigación se busca responder a la pregunta: ¿Cuál diseño de programa es mejor para generar una mayor autonomía en las madres de familia, el de 2018 o el de 2019? Con ello, se deja claro el camino de la investigación: encontrar criterios comparativos a la luz de la teoría de género, analizarlos teniendo como unidad de análisis las reglas de operación del programa, y como observables criterios diseñados desde una perspectiva de género, y complementar el análisis con un estudio comparativo de los resultados reportados a partir de indicadores de ambas versiones del programa que puedan compararse.

Cuadro 1. Esquema de problematización

Efecto final	Bajo nivel de empoderamiento y supervivencia del sistema patriarcal		
Efectos inmediatos	Baja preparación técnica y profesional	Falta de participación en el mercado laboral	Poca experiencia laboral
Problema	Madres en hogares en condición de pobreza, quienes, por cuidar a sus hijos pequeños, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar.		
Causa inmediata	Insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil	Bajos ingresos	Falta de acceso a esquemas formales de seguridad social
Causa origen	Estructura cultural diferenciada por sexo (prácticas, formas de pensar, valores)		

Fuente: ASF (2018).

Como se observa en el cuadro, cuya información fue extraída del reporte de auditoría de desempeño realizado por la ASF en 2018, el problema central es la situación que viven algunas mujeres que, por ser madres de familia, no pueden insertarse en el mercado laboral o, en su caso, en el sistema educativo a nivel profesional. Esto desde luego que genera una inercia en la que su situación de vulnerabilidad se prolonga y reproduce, formando un círculo vicioso que termina asegurando, en la estructura de relaciones de estas mujeres, la supervivencia del mundo patriarcal. Por lo tanto, visto desde una perspectiva de género, el programa fortalece la posición social de las mujeres para reproducir espacios de autonomía. Esto incide, en algún grado, en el cambio cultural de la sociedad para asegurar una más igualitaria y equitativa entre los sexos y entre los géneros.

4. Marco teórico-conceptual

4.1. Derechos humanos

Dentro de la doctrina de los derechos humanos, existen supuestos básicos en función de los cuales se construyen una serie de preceptos rectores para sostener todo el andamiaje que se ha ido desarrollando, en las últimas décadas, en las diversas legislaciones del orbe referidas a esta temática en particular. En primer lugar, se parte de la idea de naturaleza humana, por lo tanto, de su contradicción con lo sostenido en disciplinas como la sociología o la antropología, donde se discute si en verdad existe una naturaleza humana o el hombre es un ser histórico que va creando, en función de su tiempo y lugar, narrativas que operen en su interpretación de la existencia en comunidad.

La doctrina de los derechos humanos se erige, por lo tanto, en la naturaleza humana, y esto sirve para discutir en torno a lo que es la dignidad humana. Este concepto, referido a lo que merece un ser humano por simple hecho de serlo, sin distinción alguna, sin menoscabo de nada (Nava, 2012), es la piedra angular de la propuesta y desarrollo posterior de los derechos humanos, es decir, los derechos fundamentales atribuidos a la persona humana, tanto a escala de la civilización, particularmente occidental, como a nivel individual. Y en esto hay un doble juego del Estado: por un lado se yergue garante de este mundo de derechos, por otro, debe ser observado como ente que pudiera tener la intención de destruirlos. Por ello, la dignidad humana como concepto dentro de la doctrina de los derechos humanos, implica, en forma instrumental, un valor y un mecanismo (Carpizo, 2011) para evitar abusos so pretexto de cumplir las leyes de un Estado que pudiera ser totalitario.

Los derechos humanos tienen otros supuestos igualmente necesarios para su supervivencia. Entre ellos, está la idea de la inalienabilidad. En otras palabras, son parte de la persona y no se pueden ceder, vender o transferir. Lo anterior, visto desde la idea de

poder, garantiza que los individuos tengan un piso mínimo de condiciones jurídicas a fin de explotarlas en función de su propio interés para desarrollarse y autorrealizarse. Este razonamiento incluye otro fundamental para que todo cobre sentido: el supuesto de la libertad (Nava, 2012); razonamiento de un mundo occidental liberal, que ha emprendido diversas luchas por destruir resabios de opresión, segregación, racismo, desigualdad, entre otros vicios. Esta lucha se ha extendido a instituciones de carácter internacional como la Organización de las Naciones Unidas y varias más; espacios de potenciación del derecho a fin de transmitir la doctrina jurídica a lo largo y ancho del mundo, buscando romper barreras culturales que se opongan al valor pleno de cada persona humana. Lo anterior toda vez que, desde una perspectiva en particular, los derechos humanos se conciben como una manifestación del derecho natural, por lo tanto, no los concede el Estado, solamente los reconoce (Carpizo, 2011). Esto implica la intención de extrapolarlos a todas las culturas y épocas por venir de la humanidad.

Ahora bien, los derechos humanos poseen una serie de características que ayudan a comprenderlos, delimitarlos e interpretarlos. En otras palabras, ayudan a operarlos. Se trata de las siguientes (Carpizo, 2011):

- **Universalidad:** Se refiere, básicamente, a que los derechos humanos no son un asunto de cada Estado, sino de la comunidad internacional, por ello, las constituciones nacionales no pueden contravenir los tratados internacionales al respecto. Por lo tanto, los derechos humanos corresponden a todas y cada una de las personas del mundo.
- **Historicidad:** Los derechos humanos son producto de la evolución de la civilización, por lo tanto, no son rígidos, sino que se ajustan a raíz de los avances de la humanidad. ¿Cuál es el espíritu de todo esto? Que surgirán nuevos problemas, nuevos retos y nuevas necesidades a raíz de los ajustes en los sistemas de

pensamiento y de las formas de interacción social, por ejemplo, tomando en cuenta el avance agigantado de las tecnologías de la información y comunicación.

- Progresividad: Se refiere a la expansión que, por efectos del tiempo, debe tener el concepto y su contenido. ¿Qué significa esto? Que los derechos humanos van aumentando en número, jamás su contrario, pero también que van aumentando en su contenido, desarrollándose de manera más profunda, desdoblándose, y al mismo tiempo, buscando siempre las mejores formas de asegurar su respeto. Esto quiere decir que son irreversibles, que una vez reconocidos, jamás pueden ser desconocidos.
- Aspecto protector: Los derechos humanos deben proteger a todos los seres humanos sin distinción, teniendo especial atención en los menos favorecidos de la sociedad, no porque sean poseedores de más derechos que los demás, sino por la mayor dificultad que pudieran encontrar para ejercerlos. Por ello deben existir instituciones que puedan promover, fomentar y vigilar el respeto a los derechos humanos dentro de una sociedad particular, ayudando a vigilar, especialmente, al Estado como poder opresor.
- Indivisibilidad: Se refiere a la interdependencia que entre sí, tienen los derechos humanos. No basta la libertad ni la igualdad ante la ley, si, por ejemplo, no se tiene protección laboral. Por lo tanto, a pesar de que pudiera haber una jerarquía entre los derechos humanos, deben verse como una unidad, como criterios que abordan aspectos concretos de la vida humana pero que en la realidad deben operar en conjunto, como un bloque que se retroalimenta.
- Eficacia directa: Esto se interpreta como la vinculación obligatoria de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial, así como organismos autónomos), es decir, la obligación que tienen acerca de su cumplimiento, una vez que están dentro de la

Constitución Política y de los tratados internacionales ratificados por esa unidad histórica, identitaria, territorial y de poder.

- Imprescriptibilidad: Se trata de la exigencia que puede hacer un titular de derecho, es decir, un individuo, en cualquier momento, por ejemplo, si fue víctima de crímenes de guerra o de cualquier otra falta a su dignidad humana. Un derecho humano, y por lo tanto, un delito derivado de su atropello, nunca prescribe (Nava, 2012).
- Inviolabilidad: Se trata de la imposibilidad de violarlos, de ahí la existencia del amparo como criterio procesal para asegurar su cumplimiento ante las decisiones de particulares y, concretamente, del Estado, buscando con ello la tutela objetiva de la Constitución (Nava, 2012).

Por lo tanto, derivado de lo discutido aquí, se concluye que los derechos humanos representan el marco básico, necesario e insustituible para buscar alternativas factibles, efectivas y medibles en torno a la expansión de la participación de la mujer en el mundo social-público, más allá de la esfera representada por el mundo doméstico, donde tradicionalmente se desarrollaron como reproductoras de la vida. De ahí que el material jurídico se constituye entonces como una fuente analítica insustituible si se trata de cotejar intervenciones gubernamentales en el mundo de vida de los ciudadanos, derechohabientes, usuarios o beneficiarios, particularmente si de lo que se trata es realizar un análisis comparativo.

4.2 Autonomía de la mujer

En organismos internacionales, el tema de la autonomía de la mujer, particularmente la autonomía económica, es fundamental ante el contexto de pandemia y crisis. El temor de un acrecentamiento de la desigualdad entre los sexos es latente. Se piensa, por ejemplo, en la desigualdad salarial, en la diferencia existente en el acceso al mercado laboral observado como un ente jerárquico y, por ende, en el acceso a los sistemas de seguridad social. Ante épocas de crisis, ocurre el congelamiento de ambientes laborales diversos y flexibles, por lo que suelen volver prácticas conservadoras del pasado. Esto se reflexiona desde una estructura económica donde las mujeres siguen participando menos en la economía que los hombres, y donde suelen participar de manera casi abrumadora, con respecto a ellos, en el grueso del trabajo no remunerado, particularmente, en el doméstico, y donde también tienen menos acceso al crédito. Por todo ello, uno de los grandes temas es la división sexual del trabajo, pero también la organización social del cuidado, que termina afectando directamente en el acceso de las mujeres al mercado (Güezmes *et al.*, 2022). En razón de ello es que se piensa en el diseño de políticas públicas con perspectiva de género que promuevan la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

Derivado de lo anterior es que se han llevado a cabo discusiones del diseño de presupuestos sensibles al género, es decir, que se busquen soluciones que puedan dismantelar poco a poco el sistema de desigualdades existente, el cual termina manifestándose, sobre todo, en la estructura económica. La finalidad es redistribuir el ingreso, pero tomando en cuenta, como uno de los puntos más importantes, la pobreza reproducida también desde la desigualdad de género (Güezmes *et al.*, 2022). Por ello, en la idea de autonomía de la mujer, también está la política fiscal del Estado y el diseño de políticas públicas que puedan desarrollar capacidades y redistribuir recursos. ¿Pero qué es la autonomía? García (2003) realiza una discusión del término y, posteriormente, a raíz de

la búsqueda de indicadores para medir la autonomía, deja ver la manera de concebir un elemento que resulta fundamental si se piensa en el contexto de derechos humanos y de mecanismos para intentar redistribuir la riqueza con base en un diseño institucional que se erija en función de la propia autonomía. Para ello, parte de una definición general: la autonomía es la condición de la persona que no depende de nadie, que tiene el control de su propia vida. Ahora bien, al verse el concepto de manera colectiva, por ejemplo, de Estado, es el gozo de una independencia política completa. En otras palabras, la autonomía es una situación en la que el individuo puede tomar decisiones sin presiones de otros individuos. La autonomía es una de las manifestaciones concretas del empoderamiento (García, 2003).

Entre los elementos a observar como producto de una definición de autonomía, está la *participación de la mujer en la toma de decisiones de su hogar*, concretamente, en las compras y gastos del hogar, además de la salud y educación de los hijos. También es importante, como elemento de análisis, la *libertad de movimiento*, esto se refiere a la capacidad de desplazarse fuera del hogar sin necesidad de solicitar permiso alguno ni sufrir algún tipo de coacción. Un aspecto fundamental, es desde luego, el *acceso y control de recursos económicos*. El control del acceso al dinero o a otros objetos de valor representa un observable claro para determinar subordinación, sobre todo si se ve desde la perspectiva del núcleo familiar.

Otro observable sugerido por García (2003), es el hecho de *estar libre de violencia doméstica*. A pesar de no ser tan evidente por su propia naturaleza, resulta muy importante en un análisis de autonomía porque se puede estar en juego hasta la propia vida. En esto se incluye el estar libre de amenazas o miedo infligido por el compañero o esposo. También es complementario, en la observación de la autonomía, el análisis de *actitudes a favor de la equidad de género*. Se trata de una dimensión subjetiva que busca interiorizar en el pensamiento y emociones de las mujeres en torno al tema, materializándose la discusión,

por ejemplo, en la observación de actitudes en torno al trabajo fuera del hogar, a la planificación familiar, al presupuesto del hogar, entre otros temas. Por último, otro criterio analítico sugerido, luego de un análisis comparativo de investigaciones en torno a este tema, por Brígida García, es la *elección del cónyuge, la composición de la pareja y del hogar*. Se refiere al hecho de poder o no elegir al esposo o compañero, a la diferencia de edad entre ellos, a la existencia o no de parentesco entre las familias de la pareja y la forma de convivencia con la familia política.

Con el análisis de este tipo de elementos se ha podido observar el nivel de autonomía de una mujer en diferentes partes del mundo, es decir, son aspectos que por su generalidad y grado de abstracción, van más allá de las culturas. De esta manera se cuenta con elementos analíticos que no siempre coincidirán en todos los casos, es decir, habrá unos u otros, pero que permitan ir enfocando cada vez mejor la idea de la autonomía de la mujer. Esto, desde luego que es muy importante en el contexto de madres de familia que buscan generarse espacios temporales para estudiar o trabajar en función de una mejor calidad de vida dentro de su hogar.

4.3 Las guarderías como política pública de apoyo a la autonomía

Los programas de estancias infantiles están enfocados a ofertar los servicios a aquellos padres de familia que no tengan la oportunidad de hacer uso de ellos por sus circunstancias socioeconómicas. El espíritu que motivó en México su nacimiento en 2007 fue la idea de ofrecer este apoyo a madres de familia o padres solos, que no tenían acceso a la seguridad social y que además tenían un bajo nivel de ingresos. En el caso de las mujeres, sobre todo buscó dar atención a la expansión femenina en el mundo laboral, lo que implicó un mayor reto en el diseño de políticas que pudieran atajar el reajuste social que esto implicaba (Páez, 2007). Se trató de un esfuerzo para apoyar en algún grado a mujeres que estaban

intentando insertarse en el mercado laboral para estar en condiciones de aspirar a mejores trabajos. Por lo tanto, era un programa que, en esencia, representaba un empujón a la autonomía de las mujeres al incidir de manera indirecta en su nivel de ingresos.

Sin embargo, las guarderías, como mecanismo institucional de apoyo, con reglas, prácticas y sincronización al mundo laboral promedio, también tienen falencias cuando los usuarios están dentro de estructuras laborales especiales, como es el caso de las maquiladoras. En México hay un sistema de guarderías que corresponden al IMSS, otro al ISSSTE, otro más que manejaba la Sedesol a través del programa bajo análisis en esta investigación, y las guarderías privadas. El fondo de esto, es que existen mujeres cuyos trabajos, debido al tipo de actividad, demandan horarios nocturnos o por la tarde, lo cual es incompatible con la estructura normativa y perfil institucional de las guarderías. Es cuando surgen los debates acerca de otra modalidad de servicios. Más aún, acerca de la relación trabajo-familia, visto como un tema exclusivamente femenino en los análisis del mundo laboral, en lugar de ser replanteado como un espacio de corresponsabilidad familiar, donde tanto el hombre como la mujer deben verse sujetos al debate para modificar la estructura productiva del trabajo en función de la estructura reproductiva, es decir, de la vida familiar (Rubio, 2014). ¿Por qué es importante esto? Porque esta problemática condiciona más a las mujeres. Son ellas quienes pierden oportunidades laborales por sacrificar su tiempo al cuidado de los hijos. Son ellas las que dejan de prepararse por el mantenimiento de la calidad de vida doméstica.

Ahora bien, hay otro debate de fondo: el cuidado de los hijos, está condicionado desde luego por el estrato socioeconómico. Las circunstancias cambian considerablemente dependiendo del nivel de ingresos y educativo en la familia. Dicho esto, quienes más problemas tienen para garantizar el cuidado y educación integral de sus hijos, en un ambiente sano y que le permita desdoblarse su personalidad, son las mujeres de estratos bajos (Rubio, 2014). Son ellas quienes no pueden pagar los servicios y suelen acudir a

familiares o vecinos, quienes no cuentan con la capacitación necesaria para orientar al niño en función de su edad y, más aún, en una dinámica de socialización fundamental para su desarrollo emocional.

La política de estancias infantiles no solo debería quedarse en la manera de financiar y ofrecer el servicio de una manera eficaz, eficiente y de calidad, sino que debería atender a lo que sucede alrededor. Como lo analiza Rubio (2014), es importante desde la ubicación, los horarios, la coordinación con los espacios de trabajo de los padres de familia que dejan a sus hijos, la capacidad de atención, entre otras cosas. Por lo tanto, no basta con generar programas de atención a este sector poblacional que busca oportunidades laborales o educativas, sino que los espacios deben estar diseñados de acuerdo con el mundo social en el que se ubican.

Lamentablemente, el diseño de estas políticas de cuidado infantil, desde un inicio, estuvo direccionado para un estereotipo de mujer, una con un doble rol, el de madre y el de trabajadora. Tan es así, que en el sistema de guarderías del IMSS el andamiaje normativo obstruye a los hombres para hacer uso de estos servicios. Ahora bien, existe un sistema subrogado que permite la constitución de guarderías supervisadas por la institución (Pomar, 2004). El problema de fondo es la falta de capacidad operativa para dar atención a toda la demanda de servicios en un contexto en el que por razones económicas y culturales, ambos padres están insertos en el mercado laboral en una magnitud creciente. De fondo, está también la idea de una mayor autonomía en la mujer; la búsqueda de una mayor igualdad social con respecto al hombre y, por lo tanto, la desarticulación progresiva del mundo patriarcal. No obstante, la situación estructural se impone y existen estudios que especulan acerca de las causas para la existencia de guarderías de diversa índole y operadas por instituciones públicas diversas. Entre dichas causas está, además de la creciente incorporación de la mujer al mundo laboral, desde luego, la insuficiente oferta pública de estos servicios, también la insuficiente oferta privada, la poca capacidad que existe en el

grueso de la población para pagar los servicios privados promedio, y el limitado alcance de los esquemas de educación inicial o preescolar (Cervantes et al, 2012). Es decir, existe una problemática que está asociada, sin lugar a dudas, a la incapacidad operativa del Estado para atender este tipo de demandas que se encuentran consagradas, además, en el marco legal del país.

En el decreto que dio origen al programa de estancias infantiles que nos ocupa, se señaló como principal objetivo ofrecer un servicio que les permitiera, a los padres y madres solos, incrementar sus ingresos (Olivo y Cervantes, 2016). Es decir, el objetivo, antes que cualquier cosa, era atacar el bajo nivel adquisitivo del sector social considerado como parte de la población objetivo. Se trata, por lo tanto, de un programa que tiene como raíz de su diseño teórico-metodológico el combate a la pobreza. Además existían planteamientos ambiciosos, como regionalizar su operación para adaptarlo al contexto y concertar acciones entre los sectores público, social y privado. Se trataba, precisamente, de un planteamiento en el que el programa no se encontraba aislado, como parte de los esfuerzos de una institución cabeza de sector. Al parecer se tenía la intención de desarrollar una política transversal. Aunque con problemas permanentes para financiar la capacidad instalada que pudiera dar atención a la oferta creciente.

En términos generales, en América Latina el reto ha sido la calidad de los servicios de estancias, y también una oferta direccionada, verdaderamente, a las familias más pobres, de tal forma que los padres de familia puedan realmente cambiar su derrotero económico con el tiempo disponible. En general, de fondo, en toda la región se ha intentado reaccionar a la inserción de la mujer al mundo laboral. Tan es así, que en algunos programas de guarderías latinoamericanos, en la redacción de sus objetivos, la persona receptora del servicio es la madre y no los hijos, no obstante, en la mayoría, el enfoque suele estar en los hijos para tener como tarea su formación y cuidado de calidad. Esto normalmente se relaciona con la flexibilidad en los horarios, ya que en aquellos centrados

en generar un apoyo para madres trabajadoras, los horarios de servicio suelen adaptarse más al ritmo laboral de ellas que en los programas cuyo objetivo está centrado en los niños. Ahora bien, en el tema de la población objetivo, suele considerarse a las familias más pobres en las que existe una madre trabajadora (Caridad y López-Boo, 2015). Esto sin condicionar el espacio geográfico de intervención, aunque al respecto, es importante decir que este tipo de servicios suelen ser más demandados en las zonas marginales de las ciudades. En el caso de México, para marzo de 2019, solo en 300 municipios operaban guarderías del IMSS, mientras que las estancias infantiles lo hacían en 1249. Por lo tanto, el 48.9% de los municipios del país no contaban ni con estancia ni con guardería. En gran parte del país, la única opción que se tenía para el cuidado de los hijos y su estimulación temprana, eran las estancias infantiles (Jiménez, 2019).

Es muy importante comentar que en México, la gran mayoría de los lugares donde solo había estancias infantiles y no guarderías del IMSS, el grado de escolaridad promedio era un año menor, y donde no había ni estancias ni guarderías, el nivel de escolaridad era aún más bajo. Por lo tanto, hay una relación con la incorporación al trabajo, pues hay evidencia de que en aquellos lugares marginados, las mujeres dedican mucho más tiempo que los hombres a las labores del hogar. Esto se relaciona con que el 70% de las mujeres clasificadas dentro de la categoría de “ninis”, no estudian ni trabajan debido, precisamente, a que se dedican al cuidado de personas (Jiménez, 2019). Este fenómeno, donde existe una relación entre pobreza, cuidado de personas del hogar y falta de trabajo fuera del ámbito familiar, es el que buscan atacar todos los programas de cuidados de niños y que suelen estar enfocados en madres o padres solos que se encuentran en familias con situaciones económicas altamente vulnerables.

En América Latina, los hogares extensos y con jefatura de familia femenina, suelen ser los que se encuentran en mayores condiciones de pobreza. Y en aquellos con jefatura masculina y en situación de pobreza, es donde suele haber un mayor sometimiento tanto

de los hijos como de la mujer. De ahí que se analice la importancia del trabajo fuera del hogar como una fuente de autonomía para las mujeres (De Oliveira y García, 2012). Pero además, se puntualiza la necesidad de generar programas de reconciliación entre la familia y el trabajo extra doméstico, de tal forma que se acondicionen áreas de la empresa para cuidados no solo de niños, sino también de adultos mayores, además del ajuste de horarios y jornadas de trabajo. Lo anterior potenciaría las posibilidades de la mujer para ingresar al mercado formal de trabajo.

Es importante recordar que el principal problema de los servicios de guarderías del IMSS, era el requerimiento de que la mujer estuviera trabajando formalmente. Se trata de un tema recurrente en los textos especializados pues ejemplifica claramente el fondo del programa de estancias infantiles. Porque además, debe considerarse el grupo de madres que se encuentran subempleadas o trabajando en el sector informal (Knaul y Parker, 1996). De hecho, son ellas, las mujeres pobres y con hijos, quienes se ven obligadas a trabajar informalmente para, en muchas ocasiones, poder llevar a los niños al trabajo. Es decir, la pobreza y falta de cobertura en los servicios de guarderías y estancias, condicionan a las mujeres en el tipo de trabajo que pueden elegir y el número de horas disponibles para trabajar. Más aún, cuando pueden hacer uso de servicios de cuidado, estos son proporcionados generalmente por amigos y familiares, entre ellos, los hijos mayores.

En México, se han hecho varios esfuerzos, desde la provisión de servicios por el IMSS, del ISSSTE, los esfuerzos realizados por algunas instituciones en particular, como la SEP, la UNAM, algunos otros centros de investigación, etc. Sin embargo, la demanda de servicios supera por mucho la oferta. De acuerdo con las revisión de textos especializados, no es lo más recomendable el cuidado dentro de la red familiar, pues no se cuenta con la capacitación necesaria para potenciar el desarrollo de los niños al grado en que se haría en una institución especializada. Además, los servicios de guarderías ofrecidos por varias instituciones han fracasado por desfalcos financieros, y también existe la posibilidad de que

se deba a la poca importancia que se le ha otorgado al tema desde las autoridades. A esto se adiciona el cambio en la extensión de las familias, con lo que cada vez hay mayores impedimentos para ofrecer los cuidados dentro del hogar (Knaul y Parker, 1996). Por tal razón, las tareas en el diseño de políticas públicas de este tipo tienen que ver con al aumento de la cobertura, la diversificación de los servicios y la reducción de los costos.

Las alternativas ante la situación actual, con escasez de recursos, una población infantil en crecimiento y un cambio en el diseño de políticas públicas, podrían verse, como se ha venido comentando, también desde el lado de los centros de trabajo. En la flexibilización de horarios, en la provisión del servicio de cuidado a los niños, en la posibilidad de realizar trabajos remotos, entre otras. Ahora bien, entre los aspectos que condicionaron la lenta expansión de los servicios ofrecidos por el IMSS e, incluso, en el caso de los trabajadores del Estado, de los servicios ofrecidos por el ISSSTE, fue la corrupción, tomando en cuenta también las crisis económicas (Vega, 2016). Lo anterior a pesar de que México ha sido tomado como modelo al invertir más, como porcentaje de su PIB, que los Estados Unidos por ejemplo, en la primera infancia.

Uno de los grandes escollos para la cobertura del programa, se encuentra también en la estructura económica. Como antes se mencionó, las mujeres dentro de la economía informal son las que suelen tener mayores problemas. Basta decir que para 2012, 60.1% de los trabajadores mexicanos laboraba en la informalidad. Por ello, solo el 10.3% de la población menor a 4 años tenía acceso a los servicios del IMSS/subrogadas, ISSSTE, Programa de Estancias Infantiles de Sedesol (PEI) o a recintos privados (Vega, 2016). Ahora bien, dentro de la oferta, por mucho, el PEI tuvo un crecimiento exponencial, superando rápidamente en número de centros a los del IMSS y al ISSSTE, y dando servicio a la mayoría de los niños en una estancia o guardería. Sin embargo, parece ser que la calidad de los servicios empezó a ser muy dispar. Sin embargo, los ajustes, de acuerdo con el marco legal, debieron venir de otro lado y no de la supresión del programa.

4.4 Los derechos de los niños y las madres

En México, la constitución política establece en su primer artículo que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Por lo tanto, desde la carta magna se retoma la doctrina universal de los derechos humanos. Ahora bien, en el propio artículo primero, se añade que:

queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es decir, desde el primer artículo se establecen las bases para asegurar los derechos de dos grupos en particular: las niñas y niños, por un lado, y por otro, las mujeres.

Por su parte, en el artículo tercero constitucional, se consagra como derecho el espíritu de los programas de estancias infantiles:

Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior

serán obligatorias [...] La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

El núcleo de lo que se establece en el artículo constitucional es el tema del derecho de la niñez, es decir, es exigible el acceso al servicio. La educación inicial, que incluye a las estancias infantiles y guarderías, es obligatoria, por lo tanto, el Estado tiene como imperativo facilitar los medios para el cumplimiento de este derecho. Por si fuera poco, el cuarto artículo constitucional va más allá:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. [...] Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. [...] El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En este fragmento del artículo cuarto constitucional se encuentran criterios muy claros que permiten enmarcar el tema de las estancias infantiles para su análisis y discusión. En primer lugar está el interés superior de la niñez en todas las decisiones del Estado. En otras palabras, toda política pública diseñada o modificada para atender a la niñez, debería estar, atendiendo al texto constitucional, tan bien estructurada, que dentro de las posibilidades, atiendan de la manera más eficaz que sea posible, a la población objetivo dentro del espectro infantil. Por lo tanto, cuando se hicieran análisis al respecto para diseñar acciones

de mejora, se debería partir de criterios claros y objetivos, dejando a un lado construcciones narrativas sustentadas en sistemas ideológicos. Ahora bien, como en el artículo tercero, se refuerza el derecho que tienen los niños a la educación, pero se adicionan elementos fundamentales: la alimentación, salud y sano esparcimiento, aspectos que pueden cumplirse de manera simultánea y que incluso, de alguna forma podrían confluir en el espacio de una guardería o una estancia. Pero el artículo constitucional es aún más profundo, y establece o mandata que estos elementos deben guiar diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Aquí vale la pena resaltar dos momentos: el diseño y la evaluación. En el diseño de una política está inmersa una propuesta teórica, pero también una serie de mecanismos de control. En la evaluación desde luego que es el momento de establecer si lo pensado teórica y metodológicamente, ocurrió en la realidad. Por lo tanto, constituyen momentos muy importantes para observar un programa presupuestal.

Ahora bien, siguiendo con el desglose del artículo cuarto constitucional, es importante adicionar en la discusión la participación de los particulares. En el texto se abre la puerta para que sean las organizaciones de privados los que complementen las tareas del Estado. Desde luego que esto se sustenta en conclusiones de estudios que demuestran la incapacidad de las instituciones gubernamentales para ofertar servicios que están consagrados en el texto constitucional como derechos (Olivo y Cervantes, 2016). Dicha incapacidad surge tanto por la vía presupuestal como por condicionamientos operativos en campo.

Ahora bien, el texto constitucional, también establece, en su artículo quinto, que “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”. Esto se complementa con lo establecido en el artículo tercero de la Ley Federal del Trabajo:

El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, y exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, así como el reconocimiento a las diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley.

Con lo argumentando en los artículos anteriores, se establecen los criterios que justifican la búsqueda de empleo por parte de mujeres madres de familia, pero además se busca generar elementos claros para asegurar que las condiciones de trabajo se ajusten a sus circunstancias.

Ahora bien, es en el artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo donde se profundiza un poco más en las condiciones particulares de las mujeres dentro del mundo laboral:

Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón. La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

Dentro de estas líneas de la ley hay un profundo contenido teórico, que va desde los derechos humanos hasta la autonomía de la mujer y considerando mecanismos jurídicos necesarios para que dicha autonomía sea posible: la igualdad sustantiva. Es decir, no basta con la idea de una igualdad liberal ante la ley, donde todos los individuos son tratados como sujetos abstractos y, por lo tanto, depositarios de los mismos derechos. En la realidad hay estructuras sociales que imposibilitan el ejercicio pleno de los derechos derivado de las condiciones desiguales de los individuos. Al considerar como criterios las condiciones

biológicas, sociales y culturales de hombres y mujeres, la interpretación del artículo se acota y genera un mecanismo de comparación objetivo.

De acuerdo con el marco legal mexicano, entonces, para igualar a hombres y mujeres en el mundo laboral, se deben considerar sus diferencias, y entre ellas, está, desde luego, la construcción social de la familia, donde, generalmente, como una herencia histórica, son las madres quienes se hacen cargo de los hijos, sin menoscabo, claro está, de excepciones existentes. Por lo tanto, para su incursión en el mundo laboral, dado que el trabajo es una obligación del Estado al estar constituido como derecho, y que la educación, alimentación y el sano esparcimiento también son obligaciones que deben ser cumplimentadas para el desarrollo de la niñez, el espacio de las estancias pareciera materializar el derecho de unos, los niños, y representar una causa indirecta del cumplimiento del derecho de otras: las madres.

5. Formulación de hipótesis

El perfil del estudio analizado en este texto es exploratorio (Hernández *et al.*, 2014). Busca penetrar en un tema que por ser relativamente reciente, no cuenta con demasiada investigación al respecto. Por lo tanto, se busca analizar elementos que en el futuro puedan permitir la generación de diseños más profundos, al tiempo que se va generando una mayor información al respecto, misma que por ahora no existe. Por esta razón, las hipótesis de investigación son descriptivas (Rojas, 1989), centradas en la presencia o ausencia de una variable:

Hipótesis general:

La política de estancias infantiles sí estaba diseñada con una perspectiva de género, el programa que la sustituyó, la debilitó.

Variable a observar: perspectiva de género (presente o ausente)

Hipótesis secundaria:

Los resultados arrojados a partir de la puesta en marcha de la nueva política de cuidado infantil no son mejores que los reportados anteriormente.

Variable a observar: resultados del programa (iguales o menores)

6. Estrategia metodológica

El tema de investigación tiene un inconveniente que lo condiciona: con el cambio de administración federal, existe un cambio también en la forma de concebir a la administración pública y, con ello, el diseño de políticas públicas traducidas en programas presupuestales. Sin embargo, en esta investigación se realizará un análisis comparativo. Ahora bien, es pertinente aclarar que en esta investigación no se busca evaluar a los programas en lo individual, sino generar una diferenciación entre ambos en función de estándares objetivos.

De las hipótesis se desprenden dos conceptos-variables a analizar:

Perspectiva de género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.¹

Resultados de programa presupuestal: De acuerdo con la Real Academia Española, un resultado es el “efecto y consecuencia de un hecho, operación o deliberación”. Para efectos de esta investigación, se acota la definición a “efecto de una operación”, lo que implica la acción de un programa presupuestal. Ahora bien, de acuerdo con Ospina (2004), una de las acepciones de la palabra resultado, es la solución de conflictos humanos e interpersonales. En el caso de las estancias infantiles, desde una perspectiva de género, los resultados deben reportarse en función de las mujeres que no tenían empleo y que a raíz de entrar al programa lo consiguieron, por lo tanto, al vincular ambas definiciones, en

¹ Es una definición extraída del artículo quinto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

esta investigación se entiende por resultado lo siguiente: efecto indirecto² de la operación del programa presupuestal en la consecución de empleo por parte de la madre de familia. Esto se complementará con los montos que se otorgan por niño, tomando en cuenta que las modificaciones atendieron a vacíos que permitían actos de corrupción. Por lo tanto, un primer resultado también puede ser el comparativo de los apoyos.

De las dos variables, perspectiva de género y resultados del programa presupuestal, se deriva lo siguiente:

Variables de las hipótesis	Observables	Elementos de observación
<p>Perspectiva de género (presente o ausente)</p>	<p>1-Igualdad de oportunidades: Garantizar que las mujeres y los hombres puedan participar de forma igualitaria en todas las esferas de la vida económica, política, social, de toma de decisiones..., y en todas las actividades ya sean educativas, de formación, de empleo...³</p> <p>2-Bienestar de la mujer: Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien.⁴</p> <p>3-Equidad: En el ámbito laboral el objetivo de equidad de género suele incorporar medidas diseñadas para compensar las desventajas de las mujeres.⁵</p>	<p>1.1 Participación de forma igualitaria</p> <p>2.1 Cosas necesarias</p> <p>3.1 Compensación de desventajas</p>

² Por efecto indirecto se entiende una asociación entre el total de madres que entraron al programa sin tener empleo y las que lo consiguieron.

³ Tomado de la Guía de sensibilización y formación en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Instituto de la Mujer, Madrid. Ver https://www.upm.es/sfs/Rectorado/Gerencia/Igualdad/Formacion/Guia_de_sensibilizacion_y_formacion_en_igualdad_de_oportunidades.pdf

⁴ Definición obtenida del diccionario de la Real Academia Española.

⁵ Definición obtenida del apartado Conceptos básicos sobre género de la página web de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ver <http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/cbEG>

Resultados de programa presupuestal (iguales o menores)	1-Madres de familia sin empleo y que lo consiguieron al entrar al programa: total de madres de familia con empleo luego de entrar al programa/total de madres de familia que no tenían empleo al entrar al programa 2- Monto de los apoyos otorgados por niño	Tasa de variación
---	--	-------------------

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para hacer el análisis comparativo, se observará lo siguiente:

Para la primera hipótesis, el material de análisis son las reglas de operación (RO) de 2018, último año de vigencia del programa diseñado en administraciones anteriores, y las de 2021, año más reciente, con evaluaciones disponibles, del programa vigente en la actual administración federal. Es importante aclarar que para que sean comparables, solo se analizará la modalidad A del programa vigente, es decir, la que tiene que ver con los apoyos a madres, padres solos o tutores. Ahora bien, ambas serán revisadas a la luz de los elementos de observación. A fin de identificarlos, se realizará un análisis de contenido, el cual además será comparativo. Con él se crea un meta-texto a partir de uno o varios textos, de una manera reconstruida y resignificada, de tal manera que se puedan identificar e interpretar los observables (Fernández, 2002). Dicho lo anterior, los elementos a comparar dentro de los programas presupuestales, son:

- Objetivos
- Población objetivo
- Criterios de elegibilidad
- Tipos y montos de apoyo
- Derechos y obligaciones de los beneficiarios
- Causales de suspensión del programa

Para la segunda hipótesis, el análisis se realizará de una manera muy sencilla. Para el año 2018 y para el año 2020, se identificará el porcentaje de madres con empleo a raíz de su inserción al programa. Se hará lo mismo con relación a los montos otorgados por niño. Con tales datos, se obtendrán dos tasas de variación que permitirán establecer si el resultado del programa en estos rubros en particular, durante 2020, es igual, mejor o peor que los obtenidos en 2018.

La fórmula para realizar la tasa de variación es la siguiente:

$$[(\text{porcentaje de madres de familia que obtuvieron trabajo en 2021}/\text{porcentaje de madres de familia que obtuvieron trabajo en 2018})-1]*100$$

Con los resultados obtenidos luego de la contrastación de la hipótesis, se profundizará en la discusión a partir de la consideración de elementos teóricos relativos a los derechos humanos y la autonomía de la mujer. Para lograr una discusión sistematizada, se empleará la lógica del análisis cualitativo comparativo de Charles Ragin (1917). El modelo analítico es el siguiente:

Mayor Perspectiva de género en el diseño del programa						Mejores resultados del programa	
Objetivo	Población Objetivo	Criterios de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo	Derechos y obligaciones de los beneficiarios	Causales de suspensión del programa	Mayores apoyos	Mayor empleo de madres de familia

Fuente: Elaboración propia siguiente a Ragin (1987).

Se trata de una representación lógica construida de manera cualitativa, pero que establece fuertes relaciones lógicas demostrables a partir de la contrastación precisa de cada una de la hipótesis. La manera de comparar será la siguiente:

1.- Ejercicio 2018: Análisis descriptivo en función de la construcción teórica: Sin tomar en cuenta los resultados

2.- Ejercicio 2021: Análisis descriptivo en función de la construcción teórica: Sin tomar en cuenta los resultados

3.- Análisis comparativo en función de modelo ideal: Se toman en cuenta los resultados de ambos ejercicios fiscales.

Modelo ideal: Mayor perspectiva de género en el diseño del programa = mejores resultados del programa para las mujeres

La estrategia metodológica del tipo ideal, es una construcción epistemológica de Max Weber (2012 [1922]). Consiste en:

la construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines [...] como un tipo [...] mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional (p. 7).

Por lo tanto, su función es comparar lo que acontece realmente con lo que debería acontecer, deteniéndose en la explicación de las posibles causas o desviaciones.

Explicación racional del modelo: Tomando en cuenta que la perspectiva de género es una visión que se propone eliminar las causas de la opresión de género en función de una sociedad donde hombres y mujeres tengan los mismos derechos, las mismas oportunidades y el mismo valor social, un programa diseñado desde dicha perspectiva y con características robustas, debe beneficiar de mejor manera a sus beneficiarias.

7. Resultados del análisis

Análisis comparativo del diseño de los programas presupuestales a partir de sus reglas de operación y desde el enfoque de la perspectiva de género:

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación
Objetivo	...mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian...	...mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo, o estudian y que no cuentan con la prestación de cuidados infantiles, así como promover el bienestar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna...	El objetivo del PAB tiene los mismos elementos del PEI pero acota hacia personas vulnerables, que son las que no cuentan con prestaciones de cuidados infantiles: en ambos, el resultado buscado abona a la perspectiva de género, fomentando, a partir de la consecución y mantenimiento del empleo, la participación económica, la obtención de cosas necesarias para el autodesarrollo y, desde luego, la compensación de desventajas. Es importante aclarar que el PEI hace la acotación de la atención a personas vulnerables en la definición de su población objetivo.
Población Objetivo	Dos modalidades: 1...las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la LB ⁶ y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y	...población potencial del Programa se define como el grupo de madres y padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, sin acceso directo o por parentesco a los servicios de cuidado y atención infantil a	En el PEI hay dos modalidades complementarias, tomando en cuenta que, de acuerdo con estudios, el gobierno no tiene la capacidad suficiente para la oferta de servicios de cuidado infantil, por una lado están,

⁶LB, de acuerdo con las Reglas de Operación, es la Línea de Bienestar, es decir, el valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, la cual se mide a partir del ingreso de las personas, definiendo a las que no tienen suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas.

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación
	<p>atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años...</p> <p>2...personas físicas que deseen establecer y operar una Estancia Infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos...</p>	<p>través de instituciones públicas de seguridad social como prestación laboral u otros medios... la población objetivo es un subconjunto de la población potencial, el cual contempla aquellas personas que se encuentren en condición de ocupación disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal o formal y específicamente se refiere a las personas que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social o el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil...</p>	<p>entre otros, madres de familia que buscan empleo o estudian y de bajos ingresos, sin acceso a la seguridad social, esto busca compensar desventajas socioeconómicas, igualar en algún grado su situación con otras personas que pueden trabajar y, con ello, lograr adquirir lo necesario para una vida digna. Por su parte, en el PAB, se contempla a la misma población objetivo del PEI, aunque falta aclarar que aquellos desocupados son activos. Por otro lado, ya no se busca financiar a las personas físicas, con lo que se desatiende la falta de oferta del Estado y que, por cuestiones presupuestales, de capacidad instalada y personal, le es imposible atender. Por lo tanto, pareciera que existen los mismos criterios en cuanto a perspectiva de género se refiere, concretamente, en relación con la población objetivo de cada programa, sin embargo, no se sostiene el argumento al tomar en cuenta que a pesar de que los padres de familia reciban recursos, en un caso tienen disponible la oferta de servicios que, dicho sea de paso, es insuficiente, y en el otro caso, el apoyo a la oferta desapareció.</p>
Criterios de elegibilidad	<p>Modalidad 1: -Enviar solicitud. -Estar trabajando, estudiando o buscando empleo.</p>	<p>-Que la madre, padre solo o tutor esté trabajando, buscando empleo o estudiando y no cuenten con el servicio de cuidado y</p>	<p>En el PEI, dentro de los criterios de elegibilidad, hay uno importantísimo como herramienta de focalización: el ingreso por persona del hogar</p>

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación
	<p>-No tener servicio de cuidado infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.</p> <p>-Tener la patria potestad o tener custodia legal de las niña(s) o niño(s) para los que requiera el servicio de cuidado y atención.</p> <p>-Al momento de solicitar el apoyo, el ingreso per cápita del hogar no debe rebasar la LB.</p> <p>Modalidad 2:</p> <p>-Solicitud para presar servicios de cuidado y atención infantil y hacerlo durante mínimo 1 año</p> <p>-Acreditar identidad y ser mayor de edad</p> <p>-Acreditar escolaridad mínima de bachillerato terminado o su equivalente</p> <p>-Acreditar la competencia en el Estándar de Competencia: EC0435: Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de las Niñas y los Niños en Centros de Atención Infantil.</p> <p>-Contar con evaluación mediante herramienta psicométrica.</p> <p>-Demostrar honorabilidad y modo honesto de vivir.</p> <p>-Acreditar la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.</p> <p>-Acreditar cuenta bancaria a nombre de la persona solicitante.</p> <p>-Contar con comprobante de aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica.</p>	<p>atención infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.</p>	<p>no debe rebasar la Línea de Bienestar. Este criterio es básico para la optimización en el manejo de los recursos, priorizando los casos más urgentes, tomando en cuenta que los recursos son escasos. En el PAB los requisitos son los mismos pero con menos controles: no se aclara el criterio en cuanto al poder adquisitivo para formar parte de los beneficiarios del programa. Tampoco el tema de la patria potestad del menor. En particular, el tema del nivel de ingresos es importante porque sin tal control, los recursos pueden erogarse de manera menos efectiva.</p> <p>El control del nivel de ingresos de beneficiarios existente en uno y ausente en otro es fundamental dentro de la perspectiva de género, tomando en cuenta que la gran mayoría de beneficiarios son mujeres. Se trata de la compensación de una desventaja social para tener acceso a cosas necesarias en una vida digna. Se trata de un criterio técnico de focalización que no debiera estar ausente en el nuevo diseño. A lo anterior se agrega, desde luego, que en el PEI también se establecen los criterios de elegibilidad de oferentes del servicio.</p>

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación
	(También hay requisitos para los inmuebles)		
Tipos y montos de apoyo	<p>-Apoyo mensual, hasta por un máximo de 3 niñas o niños</p> <p>-\$950 pesos por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo</p> <p>-\$1 800 pesos por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en los casos de niñas(os) con alguna discapacidad que cuente con certificado médico vigente, inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo</p>	<p>-Apoyo bimestral, hasta por un máximo de 3 niñas o niños</p> <p>-\$1 600 pesos por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años</p> <p>-\$3 600 pesos por cada niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años</p>	<p>En PEI los apoyos eran mensuales, y se otorgaban con un mecanismo de control: demostrar la inscripción a alguna estancia infantil afiliada. En el PAB la entrega de recursos es directa y no es necesario demostrar la inscripción a una estancia infantil. Esto, aparentemente deja una mayor flexibilidad para la madre, padre o tutor, sin embargo, al final de cuentas, no se asegura la existencia del mecanismo que permite la generación del tiempo y espacio para el trabajo: la guardería. Esto, por lo tanto, no asegura una participación social más igualitaria de las mujeres, tampoco que puedan obtener las cosas que necesarias para una vida digna y, en la práctica, puede ser que no sea un compensación para una desventaja social y cultural. Esto en caso del mal uso de los recursos. Es importante comentar también, que los niños entre 1 año y un día antes de cumplir los 4, vieron disminuido el apoyo que se les otorga con respecto a lo que anteriormente recibían.</p>
Derechos y obligaciones de los beneficiarios	<p>Derechos:</p> <p>-Elegir libremente la Estancia Infantil afiliada al Programa que más le convenga, siempre que en ésta</p>	<p>Derechos:</p> <p>-Las madres, padres o tutores tendrán el derecho de elegir el modelo de cuidados que más se adapte a sus necesidades.</p>	<p>En cuanto a los derechos: Dentro del PEI, los derechos están relacionados al vínculo entre los niños, padres de familia y las estancias infantiles. Es decir, a un</p>

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación
	<p>haya cupo y se esté dispuesta a cumplir con el Reglamento Interno de la misma.</p> <p>-La persona beneficiaria podrá cambiar a sus hijas, hijos, niñas o niños bajo su cuidado a cualquier otra Estancia Infantil afiliada al Programa sin perder el apoyo asignado.</p> <p>- Que sus hijas, hijos, niñas o niños bajo su cuidado reciban un servicio atento, seguro, higiénico y de calidad en la Estancia Infantil.</p> <p>-Que las Estancias Infantiles cuenten con instalaciones adecuadas, higiénicas y seguras para las niñas y niños.</p> <p>- Que las niñas y niños que asistan a las Estancias Infantiles afiliadas al Programa, cuenten con un seguro contra accidentes personales.</p> <p>- Recibir mensualmente un documento expedido por la persona Responsable de la Estancia Infantil a la que asistan sus hija(s), hijo(s), o niño(s) bajo su cuidado, en el que se especifique el monto mensual de apoyo otorgado por el Gobierno Federal, así como la cuota de corresponsabilidad que la persona beneficiaria debe entregar a la persona Responsable.</p> <p>Obligaciones:</p> <p>-Firmar de conocimiento el reglamento interno de la estancia infantil.</p> <p>-Aportar todos los documentos personales e información</p>	<p>-Recibir los apoyos económicos a partir de la fecha de incorporación al Padrón de Personas Beneficiarias.</p> <p>Obligaciones:</p> <p>- Atender personalmente la entrevista domiciliaria realizada por el personal de apoyo de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, y bajo protesta de decir verdad proporcionar la documentación con la que se acredite el cumplimiento de los requisitos de incorporación y los datos que le sean requeridos.</p> <p>- Cuando se hayan realizado dos entrevistas domiciliarias y la persona beneficiaria o responsable, no sea localizada, se dejará citatorio a efecto de que se presente en la Delegación de Programas para el Desarrollo o Módulos de Atención, para aclarar su situación. En caso de ser omiso se procederá a su baja en el Padrón de Personas Beneficiarias.</p> <p>-Notificar a la Delegación de Programas para el Desarrollo o Módulos de Atención, el cambio de domicilio o ausencia temporal, al domicilio de origen.</p> <p>- No hacer uso inadecuado o lucrativo del apoyo que se otorga, así como del medio de cobro mediante el cual lo recibe.</p>	<p>servicio de calidad, seguro, respetuoso y en plena libertad para que, en el caso que se requiera, los niños puedan ser cambiados de guardería. En el PAB, lo auténticamente relevante es el derecho que tienen los padres a elegir el modelo de cuidado que mejor les parezca. Esto nuevamente traslada la responsabilidad a los padres, como si ellos tuvieran toda la información disponible para tomar la decisión óptima, cuando en realidad la funcionalidad de los programas de estancias infantiles es informada en documentos académicos propios de especialista en ciencias sociales. Esto, si se piensa desde las mujeres, desde luego que debilita su posición óptima ante el programa, restándoles posibilidades de conseguir una compensación a sus desventajas socioculturales, y con ello, conseguir lo suficiente para una vida digna que le permita insertarse de una manera mas igualitaria a la sociedad.</p> <p>En cuanto a las obligaciones: En el PEI, están centradas en mecanismos de control para asegurar que el niño asista a la estancia y con ello se haga buen uso de los recursos a partir de un diseño que evidentemente tiene detrás la relación estancias infantiles y mayores oportunidades laborales para gente en</p>

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación
	<p>necesarios para el cuidado del niño, tanto personales, como de información relacionada con su salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Registrar de puño y letra la asistencia diaria de la niña o niño a la estancia. - Realizar oportunamente la aportación mensual que le corresponda de acuerdo a la cuota de corresponsabilidad que la persona Responsable de la Estancia Infantil haya fijado en el Reglamento Interno por el servicio de cuidado y atención infantil que se otorgue sus hijas, hijos, niñas o niños bajo su cuidado. - No hacer uso inadecuado del Programa, ni mal manejo del registro de asistencia de sus hijas, hijos, niñas o niños bajo su cuidado. -En caso de inasistencia, entregar justificante médico. 		<p>situación de vulnerabilidad. En cambio, en el PAB, las obligaciones están centradas en atender las entrevistas domiciliarias para perfilar a los beneficiarios. También se advierte acerca del buen uso de los recursos, pero son criterios que no están aterrizados derivado del nuevo diseño programático. Sin lugar a dudas, la clave es la ausencia en el diseño, de la obligatoriedad en relación con la asistencia de los niños a estancias. Eso desde luego debilita la perspectiva de género del programa también en este apartado.</p>
<p>Causales de suspensión del programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Incumplir cualquiera de las obligaciones. - Realizar cualquier actividad que implique obtener indebidamente los apoyos que otorga el Programa. - Detectar que la persona beneficiaria en esta modalidad proporcionó información o documentación falsa o alterada con la finalidad de cumplir los criterios y requisitos de elegibilidad -Cuando las niñas y niños rebasen el límite de edad establecido en las presentes Reglas de Operación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Al detectarse duplicidades en el padrón de beneficiarios -Al fallecer la niña o niño o que supere el límite de edad - Cuando se identifique que la persona solicitante proporcionó información falsa o documentos apócrifos para cumplir con los requisitos de elegibilidad. - Cuando se identifique a personas que, sin cumplir con los requisitos establecidos en estas Reglas de Operación, han recibido el Apoyo del Programa. 	<p>En el PEI, como cierre lógico para controlar la asistencia de los niños, las causales de suspensión están orientadas a asegurar su asistencia y a que sea penalizado el engaño en caso de no hacerlo. En cambio, en el PAB la penalización está centrada en la forma de ingresar o mantenerse en el programa. Pareciera que está más centrado en combatir algún caso de corrupción que en controlar la eficacia del programa. Evidentemente, en este apartado ya está totalmente alejado de una perspectiva de género.</p>

Elemento del programa presupuestario	Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras (2018)	Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2021)	Elementos de observación

Fuente: Elaboración propia.

En la comparación entre ambos programas, existe una diferencia fundamental que determina la variación definitiva del diseño si su comparación se realiza desde la perspectiva de género: la población objetivo. A pesar de que a nivel individual las características de los posibles beneficiarios son las mismas, en el PEI se apoya a los oferentes del servicio para asegurar que haya más espacios disponibles en función de una oferta que, a su vez, es creciente. Esto resulta fundamental porque, según estudios citados en otras partes de este documento, los espacios, aún con el programa anterior, que apoyaba a las estancias, son insuficientes, mucho más ahora que la población va en crecimiento. Por otro lado, es evidente a partir de la población objetivo, que el resto de los elementos bajo análisis están articulados entre sí, lo que determina que en general el diseño actual esté más alejado de la idea de perspectiva de género manejada en la investigación. Pareciera que en realidad, se trata de un programa que está diseñado para controlar el padrón de beneficiarios que para controlar la eficacia del propio programa.

Del análisis de las reglas de operación de ambos programas, a la luz de los postulados teóricos de esta investigación, se puede concluir que la primera hipótesis no puede ser falseada por lo menos con la información disponible, es decir, el análisis aquí realizado la confirma.

Por su parte, con respecto a la primer tasa de variación para contrastar la segunda hipótesis, el Coneval reportó que el programa no tiene avances en sus indicadores de resultados debido a las medidas tomadas a causa de la COVID-19 (Coneval, 2021). Por lo tanto, no es comparable el efecto del programa actual con el del anterior. Lo que sí se puede hacer objetivamente es comparar datos descriptivos. Si se saca una tasa de variación en el

número de mujeres atendidas para 2018 y las que el programa atendió en 2020, se tiene que hubo una disminución de 17%, es decir, 249 036 en 2020 y 300 433 en 2018. Por su parte, en lo que tiene que ver con la segunda tasa de variación, la tasa es de 0, sin variación alguna, con referencia a los montos otorgados por niño con alguna discapacidad, sin embargo, en los montos otorgados por los niños de 1 a cuatro años menos un día, sí hubo variación: una disminución del 16 por ciento, de 950 pesos mensuales a 800 pesos.

A pesar de que no se cuenta con información relativa a la proporción de madres de familia que pudieron emplearse a raíz de su entrada al programa durante 2018 y 2021, con los otros datos aportados en función de las tasas de variación, sí puede corroborarse la hipótesis, el programa actual no mejoró los resultados del programa anterior, por lo menos con la evidencia existentes hasta el día de hoy.

Ahora bien, del modelo ideal, se extrae la siguiente comparación:

Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a madres trabajadoras

Mayor Perspectiva de género en el diseño del programa					
Objetivo	Población Objetivo	Criterios de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo	Derechos y obligaciones de los beneficiarios	Causales de suspensión del programa
X	X	X	X	X	X

Nota: Se muestran con una X los elementos del programa con perspectiva de género en función del análisis hecho en las reglas de operación.

Programa de Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras

Mayor Perspectiva de género en el diseño del programa					
Objetivo	Población Objetivo	Criterios de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo	Derechos y obligaciones de los beneficiarios	Causales de suspensión del programa

X	X				
---	---	--	--	--	--

Nota: Se muestran con una X los elementos del programa con perspectiva de género en función del análisis hecho en las reglas de operación.

El PEI es un programa más completo si se analiza desde la perspectiva de género. Es fundamental que financie tanto a la demanda como a la oferta de servicios de cuidado infantil. Además, como se puede ver todavía de manera superficial por la información disponible, al comparar 2018 con 2020, los resultados del primer programa eran mejores, y eso que solo se trataba de indicadores de diseño y gestión del programa.

El modelo en el que está diseñado el PEI es más robusto en cuanto a lo establecido en el tipo ideal, que a su vez está construido en los hallazgos de investigaciones que se han reportado en América Latina con respecto a los programas de estancias infantiles.

Conclusiones y nueva agenda de investigación

De acuerdo con la investigación que se ha hecho tanto en América Latina en general, como en México en particular, la promoción de estancias infantiles para personas sin seguridad social, quienes en general, suelen ser mujeres, resulta ser una política importante si se plantea como una herramienta con perspectiva de género. Hay evidencia de que una buena operación de verdad hace que, particularmente, quienes no tenían trabajo, lo consigan, con lo que implica como mecanismo para ir disminuyendo, poco a poco, las desigualdades sociales. Esto desde luego que redundará tanto en los niños, para el cumplimiento de sus derechos, como en el derecho, concretamente, de las mujeres.

El Estado mexicano, y en general, los estados en América Latina, se han visto rebasados por la demanda de cuidado infantil a raíz de las crisis económicas de los ochenta y de la incorporación de las mujeres al mercado laboral. La poca oferta de servicios ha inhibido la incorporación de muchas mujeres al mundo del trabajo, acentuando círculos de pobreza que tienen además de penosos efectos personales, gravísimos efectos sociales. De ahí la importancia de poner atención a esta política pública en particular, a diferencia de otras intervenciones públicas, en esta hay una relación más directa, y además probada, entre la oferta del servicio y la mejora de la calidad de vida en el núcleo familiar.

De acuerdo con lo demostrado en esta investigación, por lo menos en lo que lleva de operación, el Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, sí representa un retroceso en cuanto a su modalidad relativa a los hijos de madres, padres solos o tutores. El hecho de tener un diseño tan flexible confiere la responsabilidad a los usuarios para el uso del dinero. Para tomar una decisión, entre más información se tenga al respecto, hay más probabilidad de hacerlo de una manera correcta. Sin embargo, las madres de familia especialmente, pero también los padres y tutores no necesariamente saben de las repercusiones. La información que se maneja en estos temas

es para especialistas en ciencias sociales. Por otro lado, el programa disminuyó su cobertura y también sus apoyos, algo que resulta preocupante más allá del tema central de la no obligatoriedad de asistir a una estancia infantil.

La perspectiva de género se debilitó, y tomando en cuenta que se trata de una política pública que en su mayoría, beneficia a mujeres, sí resulta un retroceso importante tomando en cuenta que, dadas las circunstancias de pandemia y crisis económica, la estructura laboral se debilitó y han sufrido más los que están en una posición más vulnerable. En caso de no cambiar la situación en el corto plazo, concretamente, la situación del programa, será ampliamente recomendable un golpe de timón.

Es necesario hacer un estudio de impacto al finalizar el sexenio para establecer con contundencia si, un diseño que parece más débil que el de la versión anterior del programa de cuidado infantil, efectivamente se ve reflejado en los resultados tanto de los niños dentro de las guarderías, concretamente en su nutrición, desarrollo psicosocial y primeros conocimientos, como en la calidad de vida de las madres a raíz de su situación laboral. Como se trata de uno de los programas sociales más importantes que existían, luego de la realización de varias evaluaciones, no es cosa menor echar a andar mecanismos que puedan permitir su mejora continua efectiva y que así de verdad contribuya al desarrollo del país.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2015). Secretaría de Desarrollo Social. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Auditoría Financiera y de Cumplimiento 14-0-20100-02-0228 DS-062. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0228_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Secretaría de Desarrollo Social. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018 265-DS. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0265_a.pdf
- Caridad, M., y López-Boo, F. (2015). Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico*, 82 (326), 249-275.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Cuestiones constitucionales*, UNAM, (25), 3-29. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/885/88520881001.pdf>
- Cervantes, C., Veraza, A. y, Martí, C. (2012). Evaluación de Procesos del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), CIESAS. Citado por Olivo, E., y Cervantes, J. (2016). Las estancias infantiles como política social para erradicar la pobreza en México. *InterEspaço, Revista de Geografia e interdisciplinaridade*, 2 (5), 60-77.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). Recomendación no. 29/2019. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMYE_2017_2018/FMYE_20_S174.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Ficha de Monitoreo 2020-2021. Programa de Apoyo para el Bienestar (PAB) de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675742/InformeFinalS174.pdf>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*. Ciudad de México: Coneval.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- De Oliveira, O. y, García, B. (2012). Familia y trabajo: un recorrido por las diferentes perspectivas de análisis. *Estudios Sociológicos, Colmex*, 30, 191-211.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 2(96), 35-53.
- García, B. (2003). Empoderamiento y autonomía de las mujeres en la investigación sociodemográfica actual. *Estudios demográficos y urbanos*, 18 (2), 221-253.
- Güezmes, A., Scuro, L. y, Bidegain, N. (2022). Igualdad de género y autonomía de las mujeres en el pensamiento de la CEPAL. *El Trimestre Económico*, 89 (353), 311-338. Recuperado en <https://www.redalyc.org/journal/313/31371587010/html/>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2011). *Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf
- Jiménez, G. (13 de marzo de 2019). ¿Primero los pobres? ¿En dónde están las estancias infantiles y a quiénes afectarán los cambios? *Nexos*. Recuperado de <https://datos.nexos.com.mx/primero-los-pobres-en-donde-estan-las-estancias-infantiles-y-a-quienes-afectaran-los-cambios/>
- Knaul, F., y Parker, S. (1996). Cuidado infantil y empleo femenino en México: evidencia descriptiva y consideraciones sobre las políticas. *Estudios demográficos y urbanos, Colmex*, 3 (33), 577-607.
- Maslow, A. (2008 [1971]). *La personalidad creadora*. Barcelona: Editorial Kairós.

- Nava, G. (2012). Doctrina y filosofía de los derechos humanos: definición, principios, características y clasificaciones. *Razón y palabra*, (81). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1995/199524700001.pdf>
- Olivo, E., y Cervantes, J. (2016). Las estancias infantiles como política social para erradicar la pobreza en México. *InterEspaço, Revista de Geografia e interdisciplinaridade*, 2 (5), 60-77.
- Ospina, W. (2004). Obtención de resultados organizacionales a través de la historia administrativa. *Scientia et Technica*, 10 (24), 213-218.
- Páez, J. (2007). Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. *Revista Latinoamericana de derecho social*, (5), 247-250.
- Pomar, S. (2004). La guardería subrogada: una estrategia de cambio en la forma de organización. *Iztapalapa. Revista de Ciencia Sociales y Humanidades*, 56 (25), 193-215.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
- Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0
- Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017
- Rojas, R. (1989). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés-UNAM.
- Rubio, J. (2014). Retos y estrategias para el cuidado infantil de las madres trabajadoras en la industria maquiladora de Apodaca, Nuevo León. *Nova Scientia*, 7 (13), 374-410.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2018). *Evaluación de consistencia y resultados 2017-2018. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf

Secretaría del Bienestar. Comunicado conjunto. 26 de junio de 2019. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/cambios-en-el-programa-de-estancias-infantiles-no-incumplen-el-principio-de-progresividad-ni-violan-derechos-humanos-206703>

Vega, J. (2016). Estudio comparativo de los programas de estancias infantiles en México 2007-2012. En González, M., Mercer R., y Minujin, A. (Editores), *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*, IIJ, UNAM, 241-258.

Weber, M. (2012 [1922]). *Economía y Sociedad*. México: FCE.