



Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México

ISSN: 2395-9185

El Colegio de México A.C., Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer

López Estrada, Silvia

Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol¹

Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México, vol. 6, e480, 2020, Enero-Febrero

El Colegio de México A.C., Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer

DOI: <https://doi.org/10.24201/reg.v6i0.480>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569562657004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México.

Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol¹

(Re)privatizing Childcare in Mexico. The modifications to the National Childcare Program

Silvia López Estrada

Departamento de Estudios de Población. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México. email: slopez@colef.mx.

 <https://orcid.org/0000-0002-3241-2806>

Resumen

Recibido: agosto de 2019

Aceptado: diciembre de 2019

Publicado: febrero de 2020



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

La literatura especializada muestra evidencias de que los programas de subsidios para la provisión de cuidado infantil incrementan la participación laboral femenina, en tanto que los subsidios directos promueven que las mujeres se queden en su casa para cuidar a sus hijas/os. En el contexto de austeridad republicana que caracteriza al actual gobierno mexicano, el artículo analiza la sustitución del Programa de Estancias Infantiles Sedesol (PEI), que se basa en transferencias indirectas, por el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNMT),

CÓMO CITAR: Estrada, Silvia. (2020). Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 6, e480, dossier Género y Trabajo. doi: <http://dx.doi.org/10.24201/reg.v6i0.480>

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de las personas que dictaminaron el texto, y desde luego asumo la responsabilidad de lo que aquí se escribe.

basado en entregas monetarias directas a las beneficiarias. Con base en el análisis comparativo del diseño de ambos programas se sugiere que el objetivo y las acciones del nuevo apuntan hacia la privatización del cuidado infantil en las familias, así como a la posible invisibilización y devaluación del trabajo de cuidados. El artículo está basado en la revisión de la literatura sobre el tema, así como en el análisis de las reglas de operación de los programas de cuidado infantil.

Palabras clave: programas sociales; desarrollo social y políticas públicas; división sexual de trabajo; bienestar en la infancia; desarrollo infantil.

Abstract

Research about childcare policies shows evidence that subsidies for childcare provision of services increase the female participation in the labor force, while subsidies based on direct transfers promote that women stay at home to take care of their children. In a context of governmental austerity in Mexico, the aim of this article is to analyze the substitution of the Childcare Sedesol Program, which consisted of indirect transfers to daycare centers, by the Welfare of Children of Working Mothers Program, based on direct monetary transfers to parents. Based on the literature review as well as on the analysis of the design of both programs, the article suggests that the goal and actions of the new program might result in female unemployment, the privatization of childcare within the families, as well as its invisibility and devaluation.

Keywords: social programmes; social development and public policy; sexual division of labor; child welfare; child development.

Introducción

México vive un cambio económico, social y político que ha sido denominado como la cuarta transformación². Uno de los ejes centrales de esta propuesta es la austeridad republicana que pretende eliminar los privilegios de los funcionarios y la reducción de los salarios. Además, en la práctica la austeridad gubernamental ha afectado a las instituciones y a las políticas públicas, ya que, de 150 programas de política social existentes, se han eliminado 18 (los cuales fueron creados o continuados por las dos administraciones pasadas), tres cambiaron de sector y seis tuvieron modificaciones (Coneval, 2019).

Entre los programas con variaciones está el Programa de Estancias Infantiles Sedesol (PEI) cuyo objetivo era promover la participación laboral femenina a través de la provisión de servicios de cuidado infantil. Bajo argumentos de corrupción y de que el programa tenía una lógica neoliberal, ya que se entregaba dinero público a guarderías privadas, el presupuesto de éste se redujo en 50%, y las subvenciones que se entregaban a las guarderías se suspendieron para entregar de manera directa el dinero a las familias. Estas acciones han sido motivo de debate y controversia, así como de reclamo por parte de la población de usuarias, las organizaciones civiles, y personal que laboraba en las estancias infantiles, quienes presentaron quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la literatura sobre el tema hay consenso de que existe una estrecha relación entre los subsidios al cuidado infantil y el incremento en la oferta de mano de obra femenina, pues la existencia de subvenciones afecta las decisiones de las mujeres sobre la fecundidad y el empleo (Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2017; Blau y Robins, 1998). Estudios realizados sobre los efectos de programas de subsidios para la provisión de servicios de cuidado infantil, tanto en países del norte como del sur global, sostienen que tienen un resultado positivo sobre el empleo femenino (Blau y Robins, 1998; Baker, Gruber y Milligan, 2008; Kosonen, 2013; Berlinski y Galiani, 2008; Berlinski, Galiani y McEwan, 2011; Paes

² Con ello, el presidente Andrés Manuel López Obrador trata de situar su sexenio al nivel de otros tres momentos clave en la historia de México que son: la Independencia, la Reforma y la Revolución.

de Barros, Olinto, Lunde y Carvalho, 2011; Calderón, 2014). En cambio, cuando el subsidio se otorga en forma directa a los beneficiarios se promueve que éstos se queden en casa y se desincentiva la inserción laboral femenina (Kosonen, 2013; Naz, 2004 y Schone, 2004, citados en Kosonen, 2013; Paes de Barros, Olinto, Lunde y Carvalho, 2011).

En el contexto de las intervenciones estatales para resolver las necesidades de cuidado en México, en este trabajo nos centramos en el análisis comparativo del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras (PEI, 2018) y de su substituto el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNMT, 2019).

El análisis comparativo de estos programas indica que el PEI estaba orientado a facilitar la inserción laboral femenina, las evaluaciones realizadas sobre éste confirman su efecto en el incremento de la participación económica de las mujeres y señalan sus potencialidades para el desarrollo infantil. En cambio, el diseño actual (PABNNMT) está orientado a la atención y bienestar de las niñas y niños de las madres trabajadoras. Por ello, a la luz de la literatura sobre el tema, aquí se sugiere que las acciones del nuevo programa pueden tener como resultado la (re)privatización del cuidado infantil en las familias, con un probable incremento en la carga de trabajo de las mujeres, la invisibilización y la devaluación de la actividad, así como un alza en el desempleo femenino.

El contenido del trabajo se estructura como sigue: en el primer apartado se revisan distintos modelos de políticas públicas de cuidado infantil, así como las intervenciones realizadas en diferentes países, del norte y del sur global, en particular para América Latina y sus efectos en el empleo femenino. En el segundo apartado se describe y analiza la organización social del cuidado infantil en México, poniendo énfasis en los distintos modelos de provisión estatal de este servicio. La tercera parte recoge los resultados de las principales evaluaciones del PEI a lo largo de diez años de operación, en cuanto a sus efectos en el empleo femenino y el desarrollo infantil. La cuarta parte analiza en forma comparativa el PEI y el PABNNMT. Al final se presentan algunas conclusiones y propuestas en relación con una política integral de cuidado infantil en México.

Políticas públicas de cuidado infantil

El debate más amplio de políticas públicas para las familias reconoce las dimensiones y los objetivos de las mismas, de esta forma algunas son implícitas y otras explícitas, algunas están orientadas hacia las familias como grupo, y otras hacia algunos individuos dentro de ellas dependiendo de sus características. Las políticas públicas de cuidado infantil se clasifican de distintas maneras en consideración con la conciliación trabajo-familia, el género y lo universal o particular (Saraceno, 2011). En América Latina además de las políticas de conciliación entre trabajo y familia, y la organización de los sistemas de cuidado (Rodríguez, 2015; Batthyány, 2015), también se destacan las regulaciones laborales y el fortalecimiento de las condiciones de las personas que laboran en los servicios de cuidado (Rodríguez, 2015) ya que éste es un sector laboral que está creciendo.

La estrecha relación entre la decisión de trabajar y el acceso al cuidado infantil ha derivado en políticas de tiempo, dinero y provisión de servicios (Bahle, 2008; Batthyány, 2015). Las políticas para liberar tiempo para los cuidados incluyen las licencias parentales, pero se restringen a la participación en el empleo formal. Las políticas de provisión de servicios pueden ser universales o focalizadas a poblaciones con menores recursos. Los servicios de cuidados se pueden proporcionar en el hogar, en espacios institucionales o en los centros de trabajo, bajo distintos modelos de intervención. Las políticas de dinero se basan en programas de transferencias directas que brindan apoyo económico como contraprestación a la dedicación del cuidado de alguna persona en el entorno familiar, estas prestaciones reconocen a las personas, generalmente mujeres, que se dedican a cuidar y por tanto hay que remunerarles (Batthyány, 2015). Sin embargo, de acuerdo con la autora, estas políticas son ambiguas, por una parte, se reconoce el valor del trabajo de cuidados que se proporciona al interior de los hogares, pero por la otra, el bajo monto que se paga puede perpetuar la desigualdad.

Además, a pesar del reconocimiento del trabajo de cuidados que implica la entrega directa de apoyos, la sustitución de políticas de transferencia indirecta puede implicar la pérdida del empleo para quien usaba el servicio, y no necesariamente el acceso a una remuneración por

parte de algún familiar que lo sustituya, ya que las familias que tengan mayor necesidad pueden usar el dinero para cubrir necesidades contingentes (Paes de Barros Olinto, Lunde y Carvalho, 2011).

En suma, las políticas de subsidios para el cuidado infantil en sus distintas modalidades son opciones fundamentales, tanto para incrementar la mano de obra femenina, como para estimular el desarrollo infantil. No obstante, como se mostrará en la siguiente sección, los efectos de los programas para subsidio de cuidado infantil pueden ser diversos.

Políticas de cuidado infantil y resultados de las intervenciones

Los programas de subsidios de cuidado infantil están basados en distintos objetivos que con frecuencia reflejan la tensión entre apoyar la educación de los niños y la participación laboral de las madres (Guzmán, 2014; Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2017).

Las evidencias sobre provisión de servicios de cuidados en países desarrollados, así como también en los países en desarrollo, indican que el subsidio al cuidado infantil está estrechamente relacionado con la decisión de las mujeres de participar en el mercado de trabajo (Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2017). Todavía en los países en desarrollo, la presencia de niños pequeños tiene efectos en las carreras laborales de las mujeres en comparación con las de los hombres, lo cual contribuye a explicar las desigualdades de género (Kleven, Landais y Sogaard, 2018).

La mayoría de los estudios revisados coinciden en los efectos positivos de los programas de subsidios sobre el empleo femenino (Blau y Robins, 1998; Baker, Gruber y Milligan, 2008; Kosonen, 2013; Berlinski y Galiani, 2008; Berlinski, Galiani y McEwan, 2011; Paes de Barros, Olinto, Lunde y Carvalho, 2011; Calderón, 2014; Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2017). La hipótesis que se deriva de estas investigaciones es que la expansión en la provisión de subsidios para el cuidado infantil puede incrementar el empleo de las madres, de niños pequeños, aunque sus efectos pueden ser diferentes.

En la actualidad los países desarrollados han avanzado en sus políticas para promover la igualdad de género y estudios recientes muestran los efectos positivos referentes al cuidado infantil, porque incentivan la participación de los padres y madres en los mercados de trabajo, en particular cuando se reduce el costo de los servicios de cuidado. No obstante, se muestran algunas diferencias de acuerdo al tipo de subsidios. Por ejemplo, Kosonen (2013) señala que, en países como Canadá y Reino Unido, los programas dirigidos a la clase trabajadora han incrementado la participación laboral, en particular para los grupos que contaban con una baja tasa laboral. Sin embargo, existen otros donde el precio del cuidado es reducido o más accesible pero no parecía afectar la participación económica, sobre todo en el caso de mujeres que ya se encontraban laborando (Havnes y Mogstad, 2011, citados en Kosonen). Por el contrario, en Canadá el bajo costo del cuidado tuvo efectos positivos en el incremento de la participación laboral de los padres, en particular las madres, como es el caso de un programa de subsidios de cuidado infantil en Québec (Baker, et al, 2008, citados en Kosonen).

En contraste, en los países nórdicos existen programas que entregan un subsidio a padres que no usan dichos servicios y prefieren quedarse en casa a cuidar a sus hijos, por lo cual este tipo de subsidios reducen el incentivo a entrar en la fuerza laboral por un largo periodo. Este es el caso, por ejemplo, de Noruega y Finlandia (Naz, 2004; Schone, 2004, citados en Kosonen, 2013), así como el propio estudio de Kosonen en Québec.

En los países del norte global, otros estudios sobre programas de subsidios para el cuidado infantil sugieren la necesidad de tomar en cuenta variables geográficas, así como las relativas a las características de los niños y los hogares, el salario, el costo del cuidado, la edad de los infantes, las decisiones previas acerca del cuidado (Blau y Robins, 1998) y las concepciones que éstos tienen acerca del cuidado infantil fuera de casa (Masonry Kuhlthau, 1989).

Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017) argumentan que las economías desarrolladas tienen mayor oferta de mano de obra femenina, donde el cuidado infantil parece ser un mecanismo para incrementarla, al mismo tiempo que también registran mayores niveles de uso de los servicios de cuidado infantil, con el posible uso de estrategias para incrementar su utilización.

Políticas de cuidado infantil en América Latina

De acuerdo con La Comisión Económica para América Latina y el Caribe Cepal (2016) el trabajo de cuidados se lleva a cabo en condiciones de desigualdad y desprotección, 94% de quienes lo ejercen en forma remunerada son mujeres, 24% son pobres y 63% no tienen seguridad social. Asimismo, un alto porcentaje de ellas no participan en los mercados de trabajo, por ejemplo 50% de las mujeres en hogares donde hay niñas y niños menores de siete años están fuera del mercado laboral. La misma fuente señala que las políticas de cuidado en la región se caracterizan por un avance desigual, una baja cobertura y pocos cambios en la división sexual del trabajo. Por ejemplo, sólo 20 países de la región cuentan con licencias de maternidad, y 14 con licencias de paternidad; en tanto que 20 países cuentan con una política de cuidado infantil, 10 de ellos tienen un programa de capacitación de cuidadoras, y en 8 operan programas de transferencias monetarias para el cuidado (Cepal, 2016).

De esta forma, se han puesto en práctica políticas de intervención bajo diferentes enfoques y modelos de gestión los cuales han tenido diversos resultados. Estudios recientes que analizan en forma comparativa el diseño de las políticas de cuidado infantil, en varios países de la región (Batthyány, 2015; Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy, 2017; López Estrada, 2017), coinciden en señalar que los programas difieren en la definición del problema, sus objetivos y estrategias de atención.

Para algunos países como Chile el problema se define como el rezago del desarrollo infantil, y para otros como México, Costa Rica y Uruguay se trata de las dificultades de las mujeres para acceder a oportunidades laborales. Además, los dos últimos países también consideran que se trata de un problema de desigualdad de género, en tanto que para todos es importante ampliar la cobertura de los servicios (López Estrada, 2017).

Diversas investigaciones han analizado el impacto de estas políticas, dependiendo de cuál sea su objetivo, sobre el empleo femenino y el desarrollo infantil. Países como Argentina y Uruguay (Berlinski, Galiani y McEwan, 2011) proveen de un subsidio para el cuidado infantil, y las evidencias señalan un efecto positivo en varias dimensiones del desarrollo de

los niños en preescolar (Berlinski, Galiani y Gertler, 2008). Sin embargo, los autores señalan que se sabe menos acerca de los efectos que tiene la participación laboral femenina en la asistencia a la educación preescolar; los pocos estudios realizados reportan que las diferencias en los efectos de la educación preescolar están basadas en el área geográfica y las variaciones temporales en las políticas. Por tal razón, dichas estimaciones no pueden ser generalizables.

En Rio de Janeiro, Paes de Barros, Olinto, Lunde y Carvalho (2011), estudiaron el impacto que tiene el acceso al cuidado infantil gratuito en la participación laboral femenina de mujeres residentes en vecindarios de bajos recursos. Los autores encontraron que el empleo femenino aumentó de 36 a 46%, y casi duplicó el empleo de las madres que no estaban laborando antes de participar en el programa (de 9 a 17%), sin embargo, el incremento en los ingresos familiares fue modesto.

Los autores concluyen que el impacto estimado en los ingresos es menor que el costo de la provisión pública, y por tanto las transferencias directas para el cuidado infantil pueden ser más efectivas en costos que el subsidio para la provisión pública de cuidado. Este podría ser un buen argumento para justificar el cambio en la política de cuidado del actual gobierno mexicano, que ha pasado de transferencias indirectas a transferencias directas. Sin embargo, Paes de Barros, Olinto, Lunde y Carvalho (2011) y Bathhyány (2015) coinciden con el argumento de que con una política de esta naturaleza se corren riesgos de que las familias no usen el dinero en el cuidado infantil, sino usen los recursos para cubrir necesidades apremiantes, sobre todo aquellas que están en mayor necesidad.

Algunos autores como Blau y Robins (1998) y Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017) señalan que también es necesario considerar que los resultados de los programas de subsidios difieren de acuerdo a los patrones de uso que se generan, las características de los hogares, la edad de los niños, el salario de los padres y su temporalidad, entre otros factores.

La organización social de los cuidados en México

La importancia de la organización social de los cuidados como perspectiva de análisis va más allá de la división del trabajo en la familia, porque se enfoca en la distribución social de los cuidados (Comas, 2014) con la participación del Estado, a través de las políticas públicas, para la dotación de servicios, prestaciones económicas y tiempo. Por su parte, el mercado ofrece servicios de cuidado, por medio de empresas especializadas, así como mediante la contratación de cuidadoras. Además, la sociedad civil también participa en los cuidados a través de la oferta de servicios comunitarios. La organización de estos elementos ofrece alternativas para la formulación de distintos modelos de provisión de servicios y de cuidado en las familias en el contexto de las relaciones de género. A continuación, se describe la organización social de los cuidados en México, poniendo especial atención a la oferta de servicios por parte del Estado, la cual se caracteriza por una composición segmentada que refleja la desigualdad social.

La familia como agente proveedor de cuidado infantil

En México, la mayor parte del trabajo de cuidados al interior de los hogares se realiza de manera no remunerada y recae principalmente en sus integrantes. De acuerdo con información de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS), en 2012 había poco más de 13 millones de personas que realizaban trabajo de cuidado, de las cuales entre 81.8 y 90.4% eran personas del mismo hogar. Además, 73% de quienes realizaban cuidados eran mujeres y el restante 26.9% hombres. Consideradas socialmente como responsables primarias de la crianza de los hijos, la participación de las mujeres destaca sobre todo en el cuidado de menores de 5 años (Jácome, 2013).

Por otra parte, información de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2009 indica que de las personas mayores de 12 años que forman parte del hogar y se dedican al cuidado de niños y niñas menores de 6 años, las mujeres dedican 82.5% del total de horas que se invierten en estas actividades, en tanto que los hombres dedican 17.5%. Información de la Encuesta de Empleo y Seguridad Social (INEGI, 2013) revela que sólo 15 de cada 100

infantes va a una guardería mientras que la madre labora, y 85 son cuidados por familiares. De esta población, 61% son cuidados por sus madres y 39% por otros familiares.

Es en las familias donde se lleva a cabo el cuidado de la mayoría de los niños y niñas mexicanas menores de 6 años, ya que 73.8% de los y las niñas entre 0 y 6 años están bajo el cuidado materno, se trata de infantes que son cuidados por su mamá en su trabajo o cuando ésta no trabaja. 13.2% con cuidado por algún familiar, 2.9% van a una guardería pública (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF; Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol), y 1% acude a guarderías privadas, según se aprecia en el Cuadro 1. En conclusión, al parecer las madres prefieren estar a cargo del cuidado de sus hijos, o bien delegar estos cuidados a familiares con o sin remuneración. Sin embargo, hacen falta estudios que documenten si las mujeres estarán dispuestas o no al uso de los servicios de guardería, o es que no los usan porque no tienen acceso a ellos.

Cuadro 1 Población de 0 a 6 años por tipo de persona que cuida al menor, México, 2000 y 2013

Tipo de persona que cuida al menor	Población de 0 a 6 años (porcentaje)	
	2000	2013
Total	100.0	100.0
Personal de guardería pública*	1.3	2.9
Personal de guardería privada**	1.0	1.1
Su mamá***	73.3	73.8
Un familiar	16.4	13.3
Otra****	8.0	8.7
No Especificado		0.2

*Comprende a los niños y niñas que asisten a guarderías o estancias infantiles del IMSS, ISSSTE, Sedesol, DIF otras instituciones públicas, para ser cuidados durante la jornada laboral de su madre o tutor.

**Comprende a los niños y niñas que asisten a guarderías, estancias infantiles o instituciones privadas para ser cuidados durante la jornada laboral de su madre o tutor.

***Comprende a los niños y niñas que son cuidados por su mamá en su trabajo o cuando ésta no trabaja, a los que dejan solos y a los que van a la escuela.

****Comprende a los niños y niñas que son cuidados por otra persona que puede ser un familiar o no.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2000 y 2013 (ENESS) Tabulados básicos.

Provisión de servicios de cuidado estatales

México no cuenta con un sistema integral para el cuidado infantil. El Estado mexicano proporciona distintos tipos de servicios lo cual da cuenta de su carácter fragmentado, así como del acceso desigual por parte de la población (ver Cuadro 2). Aquellos que tienen un empleo formal pueden integrarse a las Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya ley establece que todos los trabajadores afiliados, hombres y mujeres tienen derecho de hacer uso de este servicio. El servicio cuenta con distintas modalidades: 1) Guarderías administradas por el IMSS; 2) Guarderías de prestación indirecta que funcionan a través de contratos de prestación de servicios. El IMSS establece las cuotas, y los prestadores de servicio deben cumplir con la normatividad institucional para la operación del mismo. Este esquema a su vez contempla tres tipos de guarderías: vecinal comunitaria, en el campo, e integradora. A pesar de que el sistema se caracteriza por su calidad, es insuficiente para dar cobertura a la amplia demanda. El Cuadro 2 muestra que en 2016 había 196 709 mil niñas y niños, de entre 43 días de nacidos y 4 años, inscritos en 1386 guarderías ordinarias. Se observa que tanto el número de guarderías como el de niños/as inscritos ha registrado un descenso entre 2010 y 2016.

En lo que se refiere a los trabajadores del Estado, éstos tienen acceso al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que recibe a los niños desde 60 días hasta 6 años, y según el Cuadro 2 en 2016 atendía a 29 227 niñas y niños. Sin embargo, los datos muestran que no ha habido un incremento de la cobertura, además de que el servicio sólo se ofrece a las madres y no a los padres trabajadores del Estado.

A pesar de los objetivos bien intencionados de la seguridad social respecto del cuidado y la atención infantil, las dificultades financieras del IMSS y del ISSSTE se traducen en serios problemas de cobertura de servicios como reflejo del aumento de la demanda debido a la mayor participación femenina en el mercado laboral (López Estrada, 2010). Además, se excluye de este derecho a las y los trabajadores de microempresas, y a aquellos que trabajan en la informalidad, dejando a una parte importante de la población trabajadora sin acceso a este servicio. Estos trabajadores pueden acudir al Sistema Nacional para el Desarrollo

Integral de la Familia (SNDIF), que cuenta con un sistema de Centros de Atención Infantil, sin embargo, aunque se ofrecen a la población abierta y de menores recursos, su cobertura también es limitada ya que operan sólo en áreas urbanas (Courdurier, 2011).

**Cuadro 2 Estancias infantiles y niños/as inscritas por institución,
México, 2000 -2016**

Año	Estancias infantiles			Niños y niñas inscritas		
	IMSS	ISSSTE	Sedesol	IMSS	ISSSTE	Sedesol
2000	899	265		103 000	34 270	
2007		254	5504			125 359
2010	1459	246		199 563	36 370	
2016	1386		9195	196 709	28 727	315 000

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). Secretaría de Desarrollo Social (2018).

En 2007 se creó el Programa de Estancias Infantiles (PEI) que otorgaba servicios de cuidado a niñas y niños de hasta 4 años, hijos de madres que trabajaban, buscaban empleo o estudiaban, y de padres solos con niños/as bajo su cuidado para que pudieran trabajar o estudiar. Éste operaba en zonas urbanas, semiurbanas y rurales, con el objetivo de facilitar a madres y padres trabajadores en situación de pobreza y sin acceso a servicios de cuidado infantil el acceso y permanencia en el mercado laboral. En 2018 el programa tenía 315 mil niñas/os inscritos que recibían además el primer año de educación preescolar, contribuyendo así a cubrir el rezago que había en este nivel de enseñanza.

De acuerdo, con las Reglas de Operación (SEDESOL, 2018), el PEI consideraba dos componentes. Por una parte, consistía en un sistema de transferencias directas a las guarderías como pago del servicio que se otorga a las y los hijos de madres y padres trabajadores, a través de la creación de una Red de Estancias Infantiles. Desde una perspectiva de economía diversa de cuidado infantil, la prestación de servicios privados bajo regulación estatal podría contribuir a la revaloración de la actividad (Cameron y Gibson-Graham, 2003). Por otra parte, el PEI ofrecía un apoyo de hasta 900 pesos por cada infante inscrito, con un máximo

de tres niños para garantizar el acceso al servicio de cuidado y atención infantil en alguna de las estancias que forman parte de la red. De esta forma, el PEI está basado en un sistema de transferencias directas a las guarderías como pago del servicio que se otorgaba a los hijos de las madres y los padres trabajadores. De carácter focal, el criterio de elegibilidad para participar en el programa está basado en la comprobación de recursos.

Mientras que en junio de 2008 había 6874 estancias que daban servicio a 168 770 niños y niñas entre uno y tres años de edad (Sedesol, 2007), para 2017 se reportaba la existencia de 9195 guarderías, con servicio a 306 576 (Sedesol, 2017), en 2018 se atendían a 315 mil sin variación en el número de estancias infantiles (Ver Cuadro 2). A pesar de que con este programa hubo una expansión acelerada en el número de espacios en guarderías, su cobertura al número potencial de menores que pudieron haber atendido fue menor (Mexicanos Primero, 2014), pues de acuerdo con la OCDE México atiende sólo 6% de su población infantil en comparación con el promedio de los países miembros que es de 31.2%

En conclusión, los modelos de provisión que las instituciones estatales de México ofrecen para el cuidado infantil, muestran diferencias en la cobertura, los costos y la calidad de los servicios, creando con ello categorías de servicios en función de la situación laboral de los ciudadanos.

Cuadro 3. Modelos de Provisión de Servicios de Cuidado Infantil en México

Tipo de Provisión y financiamiento	Esquema	Beneficiarios
Seguridad social (aporte tripartita)	IMSS Esquema de Guarderías 1) Directas	Trabajadores formales
La trabajadora	2) Indirectas a) Vecinal Comunitaria b) De campo c) Integradora	Población abierta
Aporte tripartita	ISSSTE	Trabajadores del Estado
SNDIF El trabajador	Centros de Atención Infantil	Población abierta
1) Transferencia directa a Guarderías que ofrecen servicio a hijos/as de trabajadoras 2) Apoyo para creación de nuevas guarderías Subsidio para hogares entre uno y seis salarios mínimos	Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles	Hogares entre uno y seis salarios mínimos
Trabajadoras	Servicio privado de guarderías	Población abierta
Trabajadoras	La madre Persona remunerada Persona no remunerada	Población abierta

Fuente: López Estrada, 2010. Actualización con información de Sedesol (2018), Coordinación de Guarderías IMSS (2016), Anuario Estadístico ISSSTE (2016).

El mercado: Provisión privada de servicios de cuidado

El denominado tercer piso de los servicios de cuidado infantil corresponde al sector privado, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), de INEGI (2017), en 2016 existían en todo el territorio nacional 13535 guarderías, de las cuales 64% (8645) eran privadas. En teoría son los grupos sociales de mayores ingresos los que

tienen acceso a este tipo de servicios. Por ejemplo, según el sondeo de la Procuraduría Federal del Consumidor (2017), 197 guarderías ubicadas en el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Baja California y en la Ciudad de México, cuestan entre 475 la más económica y 10 mil pesos la más cara. Además, al costo de la guardería hay que sumar la alimentación, material escolar e inscripción. Para la familia promedio resulta costoso pagar estos servicios, los cuales suelen ser de desigual calidad.

El hecho de que no exista una oferta pública y privada accesible y suficiente de servicios de cuidado infantil es una limitante para las posibilidades de ingresar al mercado de trabajo. Existe además un mercado informal de este tipo de servicios cuando son proporcionados en la comunidad por familiares como las abuelas, y otras veces por las vecinas con o sin remuneración.

Sociedad civil

La sociedad civil organizada ha creado distintos tipos de servicios para apoyar a las familias con niños y niñas de preescolar y primaria. Por ejemplo, en algunas ciudades fronterizas como Tijuana y del centro del país como Querétaro, se ha establecido el Club de Niños y Niñas, que proporciona servicios de acompañamiento y recogida en las escuelas, además de que tienen programas para ayudarles a elaborar sus tareas; así como también actividades extraescolares que los mantienen ocupados mientras que sus padres terminan sus jornadas laborales y pasan a recogerlos. Otras organizaciones proporcionan albergue, alimentos y asistencia escolar a niños y niñas de familias migrantes.

Evaluando al Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras

Este programa federal de provisión de cuidado infantil tenía cobertura en todas las entidades federativas. A lo largo de los 10 años que estuvo en operación, el PEI fue objeto de diversas evaluaciones tanto de su diseño como de su desempeño.

En 2007 la conversión del proyecto piloto Casas de Atención Infantil al Programa de Estancias Infantiles fue un paso positivo. Como parte de ello se modificó el criterio de focalización territorial a comprobación de ingresos, ya que en la práctica el primero había sido problemático, según un estudio realizado por López y Ordoñez (2006). Además, a través de una red se incorporaron servicios privados de diversa calidad, que luego se convirtió en la Red Nacional de Estancias Infantiles.

El Instituto Nacional de la Nutrición (2007) evaluó el programa en su diseño, las principales conclusiones señalaban que estaba bien orientado en sus objetivos, en tanto que promovía el ingreso de las mujeres trabajadoras y padres solos al mercado de trabajo, a través de los subsidios y la oferta de estancias infantiles. No obstante, se recomendaba una mayor vinculación con el DIF en relación con el seguimiento de la calidad de los servicios de cuidado infantil, ya que se reconocía que un servicio de baja calidad podía tener impacto negativo en la decisión de buscar trabajo por parte de las madres. Al respecto, Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017), con base en su estudio comparativo sobre programas de cuidado infantil en América Latina, encuentran que las bajas tasas de uso de los servicios se deben en parte a su deficiente calidad.

La evaluación del diseño del programa también identificó inefficiencias en la asignación de recursos, debido a dificultades en los criterios de elegibilidad de la población, por lo que se recomendaba verificar la derechohabiencia de la población que acudía al PEI a fin de evitar duplicidad de contribuciones. También se recomendaba implementar un esquema especial para las áreas rurales, a fin de asegurar la cobertura en estas zonas.

En 2009, la evaluación de desempeño del PEI destacó las dificultades sobre la definición y cuantificación de la población objetivo, por ejemplo, mencionaba que no existía una definición de desarrollo infantil que pudiera servir de base para la elaboración de un indicador (Cejudo, 2012), en tanto que la evaluación 2010 - 2011 señaló avances en la metodología de evaluación de impactos, así como en la elaboración de un modelo de desarrollo infantil.

En relación con la percepción de las beneficiarias, la Evaluación de desempeño 2009 - 2010 (Cejudo, *et al.*, 2017) mostró que ésta era buena. Si bien, los aspectos relacionados con el bienestar de los niños y niñas no eran parte de los objetivos, también se apreciaron beneficios relativos a la nutrición y su desarrollo. Entre otras fortalezas se mencionó que el programa contaba con indicadores pertinentes, relevantes y confiables, y que la cobertura tenía una evolución positiva, con presencia en zonas rurales y marginadas. Además, a partir de las recomendaciones de la evaluación 2008, el DIF ofreció capacitación adecuada a las responsables de estancias, se reforzaron las condiciones de seguridad en las estancias y se establecieron mecanismos de supervisión.

Acerca de los efectos del PEI en el empleo femenino, Ángeles, Gasden, Gertler, Herrera, Kariger y Seira (2011) encontraron que el programa incrementó en 18% la probabilidad de obtener empleo, seis horas semanales adicionales de trabajo por semana, así como la reducción de siete horas semanales en el tiempo que las madres dedicaban al cuidado infantil. Sin embargo, los autores no encontraron efectos en la estabilidad laboral de las madres, así como en su ingreso o el de sus hogares. Los autores destacan los impactos del programa en la participación económica femenina como sorprendentes debido a que se dan en un contexto de crisis internacional y alto desempleo. Por ello, sugieren que se podrían tener mejores efectos en situación de crecimiento de la economía.

Por su parte, Calderón (2014) evaluó el PEI considerando que tuvo una rápida expansión ya que en diez años logró proveer del servicio a 315 mil niños y niñas. La autora analizó el efecto de vivir en una municipalidad con espacios disponibles para participar en el PEI y ser elegible para esos espacios. Los resultados de este estudio coinciden con los de Ángeles, *et.al.*, (2011) en relación con la reducción del tiempo que las madres dedicaban al cuidado infantil. Además, el estudio de Calderón reveló que los hombres desempleados que eran parte de familias elegibles redujeron su posibilidad de entrar a la fuerza de trabajo, lo cual sugiere que las esposas incrementaron su trabajo sustituyendo el de ellos. No obstante, los hombres en familias elegibles que ya trabajaban aumentaron su probabilidad de cambiar de empleo para obtener trabajos mejor pagados. Además, ellos también redujeron el tiempo que dedicaban al cuidado de los hijos pequeños.

Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017), en su estudio comparativo sobre programas de cuidado infantil en América Latina, calificaron al PEI con cinco de siete características de conveniencia que incluyen: la población objetivo, la edad de los niños, la cobertura, los horarios, la dispersión de los centros, las tarifas y el manejo de transiciones entre programas.

La meta evaluación del PEI elaborada por Cejudo (2012) también consideró positivos los resultados del programa en relación con el empleo:

(...) cerca de 80% de los beneficiarios que no tenían trabajo antes de entrar al programa han logrado insertarse en alguna actividad productiva a dos meses de haber ingresado al PEI; 90% de aquellos que ya contaban con un empleo logran mantenerse en él durante su participación en el programa, y 95% de las beneficiarios utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar (Cejudo, 2012, p. 2).

La evaluación de desempeño de Coneval (2015) destaca que el programa identificaba la necesidad de contar con atención y cuidado para los hijos de las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos, por lo que su objetivo era contribuir a su seguridad social y bienestar. Además, en dicha evaluación también se enfatiza que el programa se enfocaba tanto a la demanda como a la oferta, al promover la creación y consolidación de las estancias infantiles, así como la constante capacitación a su personal en distintos niveles, con el interés de proveer un servicio de calidad para el cuidado y atención de los niños y niñas, pues la calidad y características de los servicios de cuidado son un factor fundamental para incentivar su uso.

Con base en el análisis de las diferentes evaluaciones realizadas sobre el desempeño del programa, Cejudo concluye que: “la principal fortaleza del PEI es que promueve la igualdad de oportunidades en el mercado laboral al eliminar dos tipos de barreras importantes que enfrentan las madres trabajadoras y los padres solos: la oferta insuficiente de estancias infantiles y su alto costo” (2012, p. 21).

Desde una perspectiva de género, si bien el programa era incluyente en tanto que mujeres y hombres pueden participar de sus beneficios, su propósito central era disminuir la pobreza al incentivar el ingreso al mercado de trabajo y, de esta forma, generar que las familias tuvieran mayores ingresos. Así, el diseño no consideraba de manera explícita el objetivo de lograr una división del trabajo más equitativa en la familia.

A pesar de que el PEI no identificaba con claridad si se deseaba lograr un cambio en las relaciones de género, suponemos que tenía potencial para modificar la división sexual del trabajo en la familia, así como incentivar algunos cambios en las relaciones de género, ya que así lo observamos en la investigación que realizamos sobre el Programa Jefas de Familia, que fue el piloto del PEI (López Estrada y Ordoñez Barba, 2006). Asimismo, un estudio realizado por el ITESM (2008) también encontró que el PEI tenía efectos positivos en el empoderamiento de las mujeres.

En conjunto, las evaluaciones realizadas muestran una evolución positiva del programa en cuanto al aumento de la cobertura y a facilitar la inserción laboral femenina, en particular de las mujeres de escasos recursos. Si bien no formaba parte de una política integral que se articulara con las políticas de responsabilidades de trabajo y familia, y las políticas para el bienestar de las y los niños, sí tenía potencial para todo ello a partir de los vínculos con las políticas de salud y educación, y de las mejoras que distintas evaluaciones detectaron en cuanto a la nutrición y desarrollo de los niños. Como señalan Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017) en su estudio comparativo, sobre provisión de servicios de cuidado infantil en América Latina, los programas evolucionan en su etapa de implementación y aquellos que tenían un énfasis en apoyar la participación económica femenina han ido incorporando el componente de estimulación infantil, como era el caso del PEI.

A pesar de los efectos positivos del PEI en el empleo femenino, y de sus potencialidades para el desarrollo de la infancia, la presente administración pública federal decidió modificar el programa, pasando de un sistema de transferencias indirectas a transferencias directas a las y los beneficiarios.

Este cambio en el programa se llevó a cabo bajo el argumento de que éste se caracterizaba por una lógica neoliberal, ya que apoyaba a guarderías privadas, además por acusaciones de corrupción. De acuerdo con Expansión Política (2019), la Auditoría Superior de la Federación en 2016 hizo una revisión del desempeño financiero de éste a través de la fiscalización a 91.9% de los 3772 millones ejercidos ese año para la operación de 9195 guarderías. Las anomalías detectadas referían diferencias en datos de beneficiarios y el monto ejercido, así como a gastos sin comprobar por 30.9 millones de pesos. En conjunto las anomalías encontradas y por solventar constituían 69.4 millones, 1.8% del presupuesto asignado, y donde tenían responsabilidad tanto las autoridades federales como los encargados de las estancias. Además, según la misma fuente, una auditoría de la Secretaría del Bienestar Social encontró que había 80 mil niños registrados pero que físicamente no estaban en las guarderías, y que 23 guarderías (0.25% del total) no tenían licencias ni permisos requeridos para los centros de cuidado infantil (Expansión Política, 2019).

Aunque no se trata de minimizar estas dificultades, el gobierno federal tenía autoridad y podría haber establecido los mecanismos para solventarlas, restituyendo y respetando de esta forma la institucionalidad y los derechos de las madres y padres, de los niños y niñas beneficiarios de las estancias infantiles. Sin embargo, con base en las irregularidades mencionadas, y con el objetivo de combatir la pobreza y la desigualdad, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador propuso un nuevo programa denominado Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, como substituto del PEI. El nuevo programa tiene como acción principal la entrega directa de dinero a las y los beneficiarios, en lugar de garantizar derechos a través de la renovación y mejoramiento de las instituciones y de una política fiscal redistributiva. A continuación, se analiza el diseño de ambos programas a fin de contrastar sus diferencias, en cuanto al diagnóstico, los objetivos, la población beneficiaria, y las acciones.

Del apoyo a las madres trabajadoras, al bienestar de niñas y niños hijos de las madres trabajadoras

El diagnóstico que incluyen las Reglas de Operación del PEI (Sedesol, 2018) enfatiza la mayor participación femenina en los mercados de trabajo como forma de generación de ingresos para aliviar la pobreza de las familias de menores recursos, y se centra en apoyos para el cuidado infantil a fin de que las madres y padres solos puedan trabajar.

A diferencia del PEI, el nuevo programa refleja una definición distinta del problema que se observa desde el nombre: Programa de Apoyo para el Bienestar de Niños y Niñas, Hijos de Madres Trabajadoras. Así que mientras el primero pone en el centro a las madres trabajadoras, el segundo hace referencia al bienestar de niñas y niños. Sin embargo, el diagnóstico que forma parte de las Reglas de Operación del PABNNMT (Secretaría de Bienestar Social, 2019) es el mismo que en el programa anterior, ya que busca acrecentar la inserción laboral femenina, y no examina cuál es la situación del cuidado infantil en cuanto a su desarrollo y bienestar. Esta contradicción se refleja entre el problema señalado en el diagnóstico y el objetivo del nuevo programa, el cual está orientado al bienestar de las niñas y los niños.

Dado que el PEI identificaba como un problema las dificultades para la inserción laboral femenina y la falta de guarderías, su objetivo fue facilitar la participación de mujeres trabajadoras y hombres solos en el mercado de trabajo a través de ampliar la cobertura de guarderías. Por su parte, el PABNNMT considera como problema el bienestar de los niños y niñas, y su objetivo es “contribuir al bienestar social e igualdad mediante mejores condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de madres y padres solos que buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener cuidado infantil” (Secretaría de Bienestar, 2019). Se trata de una redacción rebuscada del objetivo del programa anterior, aunque el problema que se identifica es diferente.

En términos de la cobertura territorial, mientras que el PEI cubría 1278 municipios, el PABNNMT establece 672 municipios indígenas como prioritarios. En cuanto al patrón de

beneficiarios en 2018 el PEI contaba con un padrón de 315 000 niños y niñas y 9195 estancias infantiles. El nuevo programa llevó a cabo su propio padrón de beneficiarios, que según registros oficiales de la Secretaría del Bienestar son 188 160. Sin embargo, uno de los problemas reportados por las madres y padres de familia que participaban en el PEI es que algunas de las personas que estaban inscritas en el padrón anterior no fueron registradas en el nuevo (CNDH, 2019).

Una de las modificaciones centrales en el programa fue la reducción presupuestal en 50%, ya que en diciembre de 2018 se autorizó un presupuesto por 2 041 621 pesos, siendo que el presupuesto del año anterior fue de 4 070 260 pesos. Además, se redujo el monto de los apoyos mensuales ya que mientras el PEI consideraba 900 pesos para niños y niñas y 1800 para quienes tienen discapacidad; el programa actual redujo el monto para niños y niñas sin discapacidad a 800 pesos mensuales.

En relación con los apoyos, el PEI en 2018 tenía dos componentes: apoyo para infraestructura y creación de nuevas instancias, y la transferencia para el pago del servicio a las guarderías infantiles. En cambio, el PABNNMT elimina los apoyos para mejorar y crear estancias, y entrega de manera directa el dinero a las madres y padres, lo cual constituye una de las diferencias centrales en relación con el programa anterior. En este sentido, mientras que el PEI consideraba la corresponsabilidad en tanto que las familias tendrían que pagar la diferencia del costo de la guardería cuando así fuera necesario; debido a que las transferencias para las guarderías ya no existen, la idea de corresponsabilidad desaparece en el programa actual.

El PEI no establecía como requisito la no afiliación al IMSS y al ISSSTE y contemplaba seguros para los y las niñas, en tanto que el PABNNMT sí considera como requisito la no afiliación a la seguridad social, lo cual podría ser considerado como discriminatorio dadas las dificultades de acceso al cuidado infantil de la población afiliada al IMSS e ISSSTE, debido a la falta de cobertura de estos sistemas. Además, el PEI incluía seguro para los infantes que acudían a las estancias infantiles, pero en el actual programa desaparece esta prestación, pues al parecer se asume que serán cuidados en casa.

En relación con los vínculos con otros sectores, el PEI contemplaba un programa de capacitación y mecanismos de supervisión por parte del DIF, así como un modelo educativo que establecía un convenio con la Secretaría de Educación Pública para acreditar el primer año de preescolar. En el PABNNMT estos vínculos desaparecen, ya que, al entregar el dinero en forma directa a las madres y padres de familia, al parecer asume que serán las propias familias que se harán cargo del cuidado infantil, por lo cual no requieren de estos servicios. Al no contar con servicios de salud se crean riesgos potenciales para su bienestar. Además, al asumir que serán cuidados por las abuelas y otras mujeres de las familias, no contarán con un programa estructurado de estimulación y desarrollo infantil, así como con los beneficios de la socialización entre pares.

A diferencia del PEI, el diseño del nuevo programa no contempla indicadores y algún tipo de evaluación y de comprobación de gastos, por lo que se desconocen los mecanismos a través de los cuales medirá sus efectos, ya sea en la participación económica femenina o en el desarrollo infantil. Además, la ausencia de mecanismos de comprobación de gastos también deja un hueco en relación con la transparencia con la que se conducirá el PABNNMT. Las diferencias entre ambos programas se pueden observar de manera resumida en el Cuadro 4.

Sin duda, habrá que esperar los resultados de este nuevo programa para evaluar sus impactos. Por lo pronto, la literatura aquí revisada documenta que los subsidios directos para el cuidado infantil desincentivan el empleo femenino, ya que las mujeres tienden a quedarse en su casa a cuidar a sus hijos. Por ello nos atrevemos a sugerir que las acciones del nuevo programa pueden tener como resultado la (re)privatización del cuidado infantil en las familias, con un probable aumento en el desempleo femenino, porque al no contar con suficiente dinero para pagar una estancia infantil es probable que las mujeres desistan de participar en el mercado laboral, o bien decidan dejar a sus hijos a cargo de las abuelas como ha sugerido el gobierno mexicano. Sin embargo, no hay garantía de que estas mujeres recibirán un pago por su trabajo. En conjunto, es posible que una política de esta naturaleza, cuyos efectos discursivos son poderosos, derive en procesos de familiarización con una tendencia a incrementar el trabajo no remunerado en los hogares, así como a invisibilizarlo (Orozco, 2014).

El objetivo primordial del nuevo programa es garantizar el bienestar de las hijas e hijos de madres trabajadoras, por lo cual parece privilegiarse la maternidad. En este sentido, y de acuerdo con Zibecchi (2008), sugerimos que, a través de este programa de subsidios directos al cuidado infantil, el Estado mexicano participa activamente en la (re)estructuración de relaciones asimétricas entre varones y mujeres.

Por su parte, oficiales del gobierno han argumentado que no se trata de una política asistencial, ya que se considera a las madres y padres capaces de tomar decisiones sobre el cuidado de sus hijos, de tal forma que sabrán cómo usar el dinero que se les entrega, en lugar de decidir por ellos. En relación con lo anterior, Pautassi y Zibecchi (2010) señalan que las experiencias internacionales han demostrado que los progenitores son capaces de tomar decisiones y compromisos en cuanto a la educación y salud de su prole, y es precisamente por esto, de acuerdo con las autoras, los gobiernos deben centrar su quehacer en la oferta de servicios, no en su demanda.

Cuadro 4. Principales Características de los Programas de Cuidado Infantil en México 2018-2019

Programa Social	Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las Madres Trabajadoras, ejercicio fiscal 2018	Programa de Apoyo al Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019
Objetivo	Facilitar el ingreso de las mujeres pobres al mercado laboral Ampliar la cobertura de cuidados	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante mejores condiciones de acceso y permanencia en el Mercado laboral de madres y padres solos que buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener cuidado infantil
Población objetivo	Madres trabajadoras y padres solteros sin acceso a seguridad social, con hijas/os de 1 día a 3 años 11 meses, y de 1 día a 5	Niños y niñas de 0-4 años hijos e hijas de madres y padres trabajadores sin acceso a seguridad social, y hasta 5 años en

	años 11 meses en caso de niñas/os con discapacidad	el caso de niños y niñas con discapacidad.
Beneficios	Servicios de guardería y cuidado infantil	Transferencias monetarias a las madres y padres solos
Tipo de apoyo	Apoyo a madres trabajadoras y padres solos Impulso a servicios de cuidado y atención infantil	Apoyo a madres trabajadoras y padres solos
Corresponsabilidad	Aportación mensual que cubra la diferencia de la cuota fijada por la Guardería afiliada	No se establece corresponsabilidad
Número de beneficiarios 2018	315000 niñas/os 3650 niñas/os con discapacidad	188160 niñas y niños
Cobertura	Nacional 1278 municipio 9195 estancias	672 municipios indígenas
Monto individual de la transferencia	900 pesos mensuales para niñas/os de hasta 3 años y 11 meses 1800 pesos mensuales para niñas/os con discapacidad	1600 pesos bimestrales por niña/o 3600 pesos bimestrales por niña/o
Modalidad de pago	Entrega directa a responsable de la guardería afiliada al Sistema	Entrega directa a madres, padres y tutores mediante una tarjeta bancaria
Presupuesto autorizado 2018	4 070 260	2 041 621
Responsable de la operación	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Bienestar Social

Fuente: Elaboración propia con información de: Reglas de Operación del Programa Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, SEDESOL, 2018; Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, Secretaría de Bienestar, 2019; Diario Oficial de la Federación, 2018.

Conclusiones

En el tema del cuidado infantil no hay que perder de vista que tanto los países del norte como los del sur global se caracterizan por una crisis de reproducción social, donde la de los cuidados es fundamental. Para un importante sector de la población, y en particular para quienes no se encuentran protegidos por las normas laborales, la articulación de las responsabilidades laborales y de cuidado implica un problema de gran magnitud.

El carácter global de los cuidados se revela en el Consenso de Quito (2007), cuyos acuerdos destacan el compromiso de adoptar medidas gubernamentales para atender la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como responsabilidades públicas (Pautassi y Zibecchi, 2010).

De acuerdo con el análisis comparativo de los dos programas de cuidado infantil implementados en México, el PEI, a pesar de sus deficiencias, contribuía al cumplimiento de los mencionados acuerdos a partir de la ampliación de la oferta de guarderías para los sectores sociales que trabajan en la informalidad y no cuentan con protección social. Además, la pauta de desarrollo de este programa de transferencias para servicios de provisión de cuidado, también estaba considerando la estimulación infantil. Desde nuestro punto de vista, el actual programa de subsidios directos que sustituye al anterior, puede incrementar el desempleo femenino y promover la privatización del cuidado infantil, así como tener consecuencias regresivas para el progreso de los derechos de la infancia y de las mujeres, de acuerdo con la recomendación emitida por la CNDH (2019) al gobierno de la república.

Los efectos de esta política en el empleo femenino y en el desarrollo infantil tendrán que ser analizados, así como sus implicaciones para la reorganización del cuidado al interior de los hogares y la conceptualización del cuidado dentro y fuera de éstos, en el contexto del entramado entre familia y trabajo y las relaciones de género en la vida cotidiana.

Como sugieren Mateo Díaz y Rodríguez Chamussy (2017), la apertura de más y mejores servicios de guardería es una estrategia central de política pública para incrementar la

participación laboral femenina. Las evaluaciones del PEI mostraron sus potencialidades para la estimulación del desarrollo infantil. De seguir en operación, el programa podría haberse mejorado en éste y otros aspectos relativos al diseño y características de los servicios tales como la calidad, la cobertura, los horarios, y las transiciones entre licencias parentales y cuidado.

El cambio de gobierno debiera ser una oportunidad para poner en marcha una política integral de cuidado infantil, incluso como parte de una política de cuidados más amplia y de carácter universal que considere diversas opciones para las madres y padres trabajadores, como son los subsidios para el pago privado de servicios de cuidado, la provisión gubernamental del servicio, subsidios para los padres que desean cuidar a sus hijos en casa, a la par de las licencias parentales. Además, como sugieren Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017) para el caso de América Latina, los sistemas de provisión de servicios deben considerar las transiciones del ciclo de vida de las familias, ya que de lo contrario se crean dificultades para conciliar el trabajo con el cuidado infantil.

Por último, desde una perspectiva del derecho que todas y todos tenemos a ser cuidados a lo largo de la vida, una política de esta naturaleza debe considerar las necesidades parentales y de los y las niñas, así como los derechos de las mujeres que se emplean en las estancias infantiles. Asimismo, debe ser una política que promueva la corresponsabilidad entre el Estado y la familia y al interior de éstas, así como la conciliación entre el trabajo y la vida personal.

Referencias bibliográficas

- Ángeles, Gustavo; Gasden, Paola; Galiani, Sebastián; Gertler, Paul; Herrera, Andrea; Kariger, Patricia y Seira, Enrique. (2011). *Evaluación de Impacto del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: Informe final de la evaluación de impacto*. Morelos, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Bahle, Thomas. (2008). Family policy patterns in the enlarged EU. En Jens Alber, Tony Fahey y Chiara Saraceno (Eds.), *Handbook of quality of life in the enlarged European Union* (pp. 100-126). London y New York: Routledge.
- Baker, Michael; Gruber, Jonathan y Milligan, Kevin. (2008). Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–45. doi: <https://doi.org/10.1086/591908>
- Battyány, Karina (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Cepal. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37726-las-politicas-y-elcuidado-en-america-latina-una-mirada-las-experiencias>.
- Berlinski, Samuel; Galiani, Sebastian y Gertler, Paul. (2008). The Effect of pre- primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 219–34. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.002>
- Berlinski, Samuel; Galiani, Sebastian y Mc Ewan, Patrick. J. (2011). Preschool and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design. *Economic Development and Cultural Change*, 59(2), 313-344. doi: 10.1086/657124
- Blau, David y Robins. Philip. K. (1998). A Dynamic Analysis of Turnover in Employment and Child Care. *Demography*, 35(1), 83-96. doi: 10.2307/3004029

Calderón, Gabriela. (2014). *The Effects of Child Care Provision in Mexico*. Documentos de Investigación. México: Banco de México.

Cameron, Jenny y Gibson-Graham, Julie-Katherine. (2003). Feminising the economy: Metaphors, strategies and policies. *Gender, place and culture*, 10(2), 145-157. doi: <https://doi.org/10.1080/0966369032000079569>

Cámara de Diputados. (28 de diciembre de 2018). *Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019*. Diario Oficial de la Federación.

Cejudo, Guillermo (Coord.); Michel, Cynthia y Gerhard, Roberto. (2012). *Metaevaluación del Programa de Estancias Infantiles*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.

Cejudo, Guillermo (Coord.); Michel, Cynthia; Ortiz, Samantha; Sobrino, Armando; Trujillo, Humberto y Vázquez, Marcela. (2017). *Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2016). *Guarderías y Estancias Infantiles en México*. Información Estadística. Carpeta temática No. 53. México: Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Carpetas-Informativas/Carpeta-No.-53-Guarderias-estancias-infantiles-en-Mexico.-Informacion-estadistica>

Comisión Económica para América Latina, Cepal. (2016). *Consolidar políticas integradas de cuidado. Un imperativo de Igualdad*. Infografía. Santiago de Chile. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/infografias/consolidar-politicas-integradas-cuidado-un-imperativo-igualdad>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. (2019). Recomendación No 29/2019.

Sobre el caso de violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del “Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras”. Ciudad de México.

Comas, Dolors. (2014). La crisis de los cuidados como crisis de reproducción social.

Periferias, fronteras y diálogos. *Actas del XIII Congreso de Antropología de la Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español* (pp. 329-349). Tarragona, Universidad Rovira i Virgili.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. (2015).

Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. México: Sedesol, Dirección General de Políticas Sociales.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. (2019).

Análisis de los Programas del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y 2019. México: Coneval

Courdurier, Gabriela. (2011). *Cuidado infantil y corresponsabilidad trabajo-vida personal.*

Cuadernos de Trabajo 37. México: Instituto Nacional de las Mujeres. Recuperado de

http://web.inmujeres.gob.mx/transparencia/archivos/estudios_opiniones/cuadernos/c37.pdf

Guzmán León, Juany. (2014). *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica:*

El proceso de construcción 2010-2014. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36819>

Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS. (2016). Coordinación de Guarderías. México

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2013). *Encuesta Nacional de Seguridad Social*. México: INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2019). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENU). Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>

Instituto Nacional de Salud Pública. (2007). *Evaluación del Diseño del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Informe Final*. México: INSP.

Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, ISSSTE. (2016). *Anuario Estadístico*. México: ISSSTE

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. (2010). *Diagnóstico sobre las Estancias Infantiles*. México: ITESM

Jácome, Teresa. (2013). ¿Quién cuida a quién? Diferencias entre mujeres y hombres que realizan trabajo de cuidado en el hogar. En Edith Pacheco (Coord.), *Los cuidados y el trabajo en México. Un análisis a partir de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social 2012* (pp 32-71). México: Instituto Nacional de las Mujeres.

Kleven, Henrik; Landais, Camille y Egholt Søgaard, Jakob. (2018). *Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark*. NBER Working Paper No. 24219. doi: 10.3386/w24219

Kosonen, Thomas. (2013). To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents, *CESifo Working Paper Series, No. 4065*. Recuperado de https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_4065.html

López Estrada, Silvia y Ordoñez Barba, Gerardo. (2006). *Pobreza, familia y políticas de género*. México: Inmujeres-Conacyt, El Colegio de la Frontera Norte.

López Estrada, Silvia. (2010). Universalismo básico y políticas de cuidado infantil en México. En Enrique Valencia (Coord.), *Perspectivas del Universalismo en México, Guadalajara* (pp.163-175). Guadalajara: ITESO, Universidad de Guadalajara, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Iberoamericana León.

López Estrada, Silvia. (2017). Políticas de cuidado infantil en América Latina: análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, 29(58), 25-46. doi: <http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v29i58.495>

Mateo-Berganza, María Mercedes y Rodríguez-Chamussy, Lourdes. (2017). *Educación que rinde. Mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0000706>

Mexicanos Primero. (2014). *Los invisibles. Las niñas y los niños de 0-6 años: Estado de la Educación en México*. Recuperado de <https://www.siteal.iiep.unesco.org/investigacion/1892/invisibles-ninas-ninos-0-6-anos-estado-educacion-mexico>

Oppenheim, Karen y Kuhlthau, Karen. (1989). Determinants of Child Care Ideals among Mothers of Preschool-Aged Children. *Journal of Marriage and Family*, 51(3), 593-603. doi: 10.2307/352159

Orozco, Amaia. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Paes de Barros, Ricardo; Olinto, Pedro; Lunde, Trine y Carvalho Mireia. (2011). The Impact of Access to Free Childcare on Women's Labor Market Outcomes: Evidence from a Randomized Trial in Low-income Neighborhoods of Rio de Janeiro. Recuperado de

<http://documents.worldbank.org/curated/en/672391468231860498/The-impact-of-access-to-free-childcare-on-womens-labor-market-outcomes-evidence-from-a-randomized-trial-in-low-income-neighborhoods-of-Rio-de-Janeiro>

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla. (2010). *La provisión de cuidado y superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6164>

Procuraduría Federal del Consumidor, Profeco. (20 de agosto de 2019) *Guarderías privadas. La opción de cuidar lo más preciado.* Recuperado de <https://www.gob.mx/profeco/documentos/guarderias-privadas-la-eleccion-de-cuidar-lo-mas-preciado?state=published>

Redacción. (21 de agosto de 2019). Gastos sin comprobar y más anomalías pusieron en la mira a estancias infantiles. *Expansión Política.* Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/07/gastos-sin-comprobar-y-mas-anomalias-pusieron-en-la-mira-a-estancias-infantiles>

Rodríguez, Corina. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, (256), 30-44.

Saraceno, Chiara. (2011). Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue. *Current Sociology*, 59(1). doi: <https://doi.org/10.1177/0011392110385971>

Sedesol. (2018). *Reglas de Operación del Programa Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras*. México: Sedesol.

Secretaría de Bienestar (2019). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. México.

Zibecchi, Carla. (2008). Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina. *Revista Aportes Andinos*, 21. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10644/1006>

Sobre la autora

Silvia López Estrada es mexicana, doctora en sociología por The City University of New York, Graduate Center; desde 1988 es profesora – investigadora Titular C, del departamento de Estudios de Población en El Colegio de la Frontera Norte. Pertenece al nivel III del SNI. Sus principales líneas de investigación son: trabajo, familia y género; trabajo, cuidados y género; políticas públicas y género. Entre sus publicaciones recientes están: Guadarrama, Rocío; Hualde, Alfredo y López, Silvia. (2014). *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados*. México: El Colef, UAM. López, Silvia. (Coord.), (2017). *Género y políticas públicas. Retos y oportunidades para la transversalidad en Nuevo León*. México: El Colef.