



Abdali Guadalupe Hernández Rincón

Johan Chavarría García

Evaluación de la política pública que sustentó el programa de Estancias Infantiles y su transformación (2007-2023)

Licenciatura en Política y Gestión Social

Asesor: Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Agradecimientos

Johan Chavarría García

Con las primeras páginas ya no queda más que el recuento de las más de 300,000 palabras que comprenden este trabajo terminal. Solo queda esta plasta enorme de palabras, nexos, conectores, sinónimos, antónimos, abreviaciones, títulos, subtítulos, un comienzo y un final. Ya solo queda redactar las palabras finales, aquellas que son el primer encuentro del lector con esta tesina: los agradecimientos.

¿Dónde me había quedado? Ah... sí... ya recuerdo. El trabajo en equipo es a lo que te vas a enfrentar en tu vida laboral. Palabras más, palabras menos. ¿O cómo iba? Es como escuchar el sonido del metro a través de las ondas emitidas por un estéreo que reproduce el acorde de Re. No, no iba así el asunto. Es como realizar caminatas largas de avenida en avenida en un domingo familiar. Sí, creo que por ahí va el asunto. Porque esto es como dormir soñando, como crear una banda cuyo nombre no será olvidado, pero tampoco mencionado.

También puede ser como una despedida pasajera, como ir a Villa Rica por un tiempo y regresar. Como cantar rimas en un estilo mestizo y pensar en un mundo electrónico. Puede ser como un salto a una nueva etapa. Quizá se pueda ver como practicar un idioma indescifrable y terminar solicitando ayuda, creando una alianza con la picardía de un pimiento, a cambio de descifrar antiguos números.

Como blandir mazos de criaturas de otras dimensiones. Como leer un cómic de un felino que está en la supremacía de lo supremo. Es quizá como ir uniendo las partes de un rompecabezas llamado vida, aunque aún faltan muchas piezas en la lontananza, y hasta este momento solo es un primer conteo. Un mirar hacia la gran espiral. Es reencontrar todo lo divisible del camino para tratar de amarrarlo y hacerlo uno solo por un último y único instante que dure lo suficiente para que pueda ser plasmado en palabras.

¿Cómo se seguía? ¿Me detengo por un impacto en la nariz que la hace sangrar? Solo debo seguir mirando esa conchita sobre la espuma que hay en la arena. Esperar, ser esperado, ver de reojo a Moctezuma y conocer la baba de los dioses. Caminar entre vestigios.

Todos y todo reunido en simples páginas. Quizá todo pueda ser visto como jugar a la coroneja con magia extraída de todo el cuerpo en suspensión.

O como la vida que da giros, o giros que da la vida. O la vida que va girando y girando para poder rodar en círculos sin fin y comienzo. ¿Qué parte del ciclo es esta?

Gracias por estar aquí y ahora...

La presentación de este trabajo terminal se realizó una mañana de llovizna el 2 de octubre del 2024, de las 10:05 a.m. a las 10:58 a. m.

Posdata: Mención honorífica a Denisse, que un día, leyendo sus agradecimientos, me dijo que quería ser mencionada explícitamente en los agradecimientos.

Posdata 2: Gracias a todos, a los mencionados y los no mencionados.

Posdata 3: ¿Fue un buen cierre?

Índice

Introducción.....	7
1. Una revisión por los conceptos relacionados con el cuidado infantil.....	13
1.1. Políticas de cuidado infantil.....	16
1.1.1. Cuidado infantil.....	16
1.1.2. Desarrollo infantil.....	18
1.1.3. Desarrollo humano.....	20
1.2. Política social.....	21
1.2.1. Bienestar Social.....	24
1.3. Derechos Sociales.....	26
1.3.1. Desigualdad Social:.....	26
1.3.2. Exclusión social.....	29
1.3.3. Pobreza.....	33
1.4. Política pública.....	36
1.4.1 El ciclo de las políticas públicas.....	38
2. Más de 180 años del cuidado infantil (1837-2019).....	41
2.1. El Segundo Imperio y las primeras guarderías.....	42
2.2. El porfiriato y el cuidado infantil.....	43
2.3. Fin del porfiriato. Promulgación de la Constitución Política de 1917.....	45
2.4. Guarderías infantiles durante el cardenismo.....	46
2.5. Miguel Alemán y la continuidad del cuidado infantil.....	47
2.6. Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Esquema Ordinario.....	47
2.7. Implementación de los CENDI.....	49
2.8. Implementación del PEI.....	50
2.9. Transformación del PEI en el PABNNHMT.....	51
3. Evaluación de la eficiencia en el uso de recursos.....	53
3.1. Comparación de los objetivos entre el PEI y el PABNNHMT.....	55
3.1.1. Propósito y alcance de los objetivos de los programas.....	55
3.2 Análisis de la asignación y distribución de recursos del PEI y del PABNNHMT.....	61
3.2.1. Cobertura: entidades, municipios y localidades.....	62
3.2.1.1 PEI: Estrategias de Asignación y Distribución de Recursos para el Cuidado Infantil.....	63
3.2.1.2 Redefiniendo el Cuidado Infantil: Estrategias de Asignación y Recursos en el PABNNHMT.....	68
3.2.1.3 Comparativa de Estrategias de Asignación y Distribución de Recursos entre el PEI y el PABNNHMT.....	72
3.3 Financiamiento y Futuro: Análisis del Presupuesto en Programas de Cuidado Infantil..	74
3.3.1 PEI y el Poder del Presupuesto: Impacto Financiero en el Cuidado Infantil.....	75
3.3.2. PABNNHMT y el Poder del Presupuesto: Impacto Financiero en el Cuidado Infantil.....	78

3.4. Cobertura y población atendida por el PEI y el PABNNHMT.....	80
3.4.1 Cobertura del Programa de Estancias Infantiles (PEI).....	80
3.4.2 Cobertura del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT).....	85
3.5. Fortalezas y debilidades del PEI y PABNNHMT: Un análisis de dos modelos de cuidado infantil.....	87
3.5.1. Fortalezas del PEI.....	88
3.5.1.1. Debilidades del PEI:.....	91
3.5.2. Fortalezas del PABNNHMT.....	92
3.5.2.1. Debilidades del PABNNHMT.....	94
Conclusiones.....	95
Bibliografía.....	104

Introducción

El cuidado infantil ha sido un tema central dentro de las políticas públicas que buscan garantizar el bienestar de los niños y niñas en edad temprana. En muchos países, incluido México, este tema adquiere relevancia especialmente en el contexto de las madres trabajadoras, quienes enfrentan el reto de equilibrar sus responsabilidades laborales con la crianza de sus hijos. Para abordar esta situación, han surgido diversos programas gubernamentales destinados a ofrecer servicios de cuidado infantil, con el fin de asegurar que los niños tengan acceso a un ambiente seguro y estimulante mientras sus padres trabajan. En este contexto, el Programa de Estancias Infantiles (PEI), implementado durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y el Programa de Apoyo al Bienestar de Niños y Niñas Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), implementado durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) presentan dos de las principales iniciativas en México, destacando que este segundo programa llega para sustituir al primero en 2019. Aunque ambos programas comparten un propósito similar, existen diferencias significativas en su estructura, objetivos y eficacia.

El propósito de esta tesina es analizar y comparar ambos programas, con el fin de evaluar sus logros, desafíos y el impacto que han tenido en el bienestar de las familias trabajadoras en México. La recolección de datos se centrará en la recopilación de información cuantitativa y cualitativa. Se obtendrán datos pertinentes sobre la implementación y los resultados de los programas PEI y PABNNHMT a partir de informes de evaluación, bases de datos gubernamentales y estadísticas oficiales. El análisis de datos se realizará utilizando técnicas de comparación de los indicadores de cuidado infantil, eficiencia en el uso de recursos y bienestar familiar entre ambos programas.

La sustitución del PEI representó un problema público para las madres que se beneficiaban de dicho programa, ya que, en 2019, el gobierno federal anunció la suspensión del presupuesto destinado a las Estancias Infantiles, lo que provocó que al menos el 80% de estas instituciones cerraran sus puertas a niños y niñas debido a la falta de recursos. En su lugar, se implementó un programa de transferencias directas

de dinero a las familias, aunque los recursos asignados fueron menores (García, Ana, 2023).

Según Ismael Hernández, entrevistado por Olvera (2021), la cancelación del presupuesto resultó en que entre el 30% y el 40% de las estancias infantiles en la Ciudad de México cerraran sus puertas después de que la Secretaría de Bienestar cambiara del Programa de Estancias Infantiles (PEI) al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT). Hernández también señaló que algunas guarderías, que solían tener hasta 40 niños inscritos, quedaron con tan solo 10 niños debido al aumento en las cuotas de pago. La sustitución del PEI por el PABNNHMT plantea diversos desafíos y cuestionamientos en relación al acceso a servicios de cuidado infantil de calidad, la eficiencia en el uso de recursos públicos y el impacto en el bienestar de los niños y las familias beneficiarias.

Aunque el PABNNHMT busca proporcionar un apoyo económico directo a las familias, la cancelación del PEI dejó desprotegidas a muchas estancias infantiles y ha generado preocupaciones sobre la calidad, la continuidad en la atención y el cuidado de los niños. Además, la implementación del PABNNHMT plantea interrogantes sobre la capacidad de las familias para acceder a servicios de cuidado infantil adecuados con los recursos proporcionados, así como sobre la capacidad del programa para garantizar el bienestar y desarrollo integral de los niños en situaciones vulnerables. Ante lo cual nos planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué similitudes y diferencias existen en el logro de objetivos alcanzados por el PEI y el PABNNHMT, respecto al cuidado infantil, la eficiencia en el uso de recursos públicos y el impacto en el bienestar de los niños y las familias beneficiarias?

La respuesta a esta pregunta resulta indispensable para entender los principios y objetivos que dieron origen al Programa de Estancias Infantiles en México para comprender su relevancia y alcance en el contexto social y político del país. Investigar los fundamentos de la política pública detrás del PEI permitirá analizar cómo se diseñaron las intervenciones destinadas a mejorar el acceso al cuidado infantil y apoyar a las familias trabajadoras.

Además, es importante destacar que, a pesar de sus objetivos loables, el PEI enfrentó una serie de desafíos y limitaciones en su implementación. Es crucial investigar las principales debilidades del programa, como posibles deficiencias en la calidad de los servicios, falta de supervisión y transparencia, y problemas de corrupción. Comprender estas debilidades proporcionará información valiosa para abordar las deficiencias del PEI y evitar que se repitan en futuras políticas de cuidado infantil.

Investigar las amenazas que contribuyeron a esta transformación, como cambios en la disponibilidad de recursos financieros, presiones políticas o demandas sociales, ayudará a entender los factores que impulsaron el cambio y a anticipar posibles desafíos en la implementación de políticas similares en el futuro.

Los resultados de la investigación sobre el PEI y su transformación pueden servir como base para la formulación de políticas futuras relacionadas con el cuidado infantil y el apoyo a las familias trabajadoras en México. Al identificar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas, se pueden ofrecer recomendaciones concretas para mejorar la efectividad y la equidad en la provisión de servicios de cuidado infantil en el país.

El tema se vincula con las líneas de investigación de la licenciatura "Políticas sociales: educación, salud, vivienda, pobreza, etc." y "Políticas públicas". Primero, los programas de cuidado infantil como el PEI y el PABNNHMT son fundamentales en el ámbito de las políticas sociales porque buscan mejorar el bienestar de la población, especialmente de los sectores más vulnerables. Estas políticas están dirigidas a apoyar a las familias trabajadoras, facilitando el acceso a servicios de cuidado infantil de calidad, lo que repercute directamente en la calidad de vida de los niños y sus familias. La implementación y transformación de estos programas reflejan los esfuerzos del gobierno por atender necesidades sociales críticas y promover la equidad y la inclusión social.

Segundo, desde la perspectiva de las políticas públicas, estos programas son un claro ejemplo de cómo se diseñan, implementan, evalúan y transforman las políticas

gubernamentales para responder a las demandas y necesidades cambiantes de la sociedad. Analizar la trayectoria del PEI y su transformación en el PABNHMT permite entender los procesos de formulación y evaluación de políticas, así como los retos y logros en la gestión de recursos públicos. Además, este análisis puede revelar cómo las decisiones políticas impactan la eficacia y eficiencia de las intervenciones gubernamentales, así como su capacidad para generar resultados positivos en términos de desarrollo infantil y estabilidad laboral de las madres trabajadoras.

El objetivo general de esta tesina es analizar y comparar los logros y las diferencias entre el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNHMT) en cuanto al cuidado infantil, la eficiencia en el uso de recursos públicos, y el impacto en el bienestar de los niños y las familias beneficiarias. Mientras que los objetivos específicos comprenden:

- Evaluar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) durante los períodos de su implementación, identificando fortalezas y debilidades en la gestión de ambos programas.
- Analizar el impacto de los programas PEI y PABNNHMT en el bienestar de los niños y las familias beneficiarias, considerando variables como la calidad del cuidado infantil, la estabilidad laboral de las madres, y el desarrollo infantil.
- Comparar los resultados obtenidos por el PEI y el PABNNHMT para determinar el programa más eficaz, eficiente y equitativo en el cuidado infantil en México.

Este trabajo terminal se rige bajo la hipótesis de que el PEI y el PABNNHMT muestran diferencias significativas en el logro de sus objetivos. Donde el PEI, implementado durante las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, se destaca por una estructura organizada y un enfoque en la creación de

infraestructura de cuidado infantil, lo que resultó en una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos y un impacto positivo en el bienestar de los niños y sus familias. En contraste, el PABNNHMT, introducido por la administración de Andrés Manuel López Obrador, aunque tiene la intención de ampliar la cobertura y ofrecer apoyos directos a las familias, enfrenta desafíos significativos en su implementación, incluyendo la falta de infraestructura y una administración de recursos menos eficiente, lo que resulta en un impacto menos favorable en el bienestar infantil y en la estabilidad laboral de las madres trabajadoras. Además, la transición entre ambos programas ha generado discontinuidades en el acceso y la calidad del cuidado infantil, afectando negativamente a las familias beneficiarias.

Para desarrollar este análisis, la tesis se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se lleva a cabo una revisión conceptual de los temas clave relacionados con el cuidado infantil, tales como las políticas de cuidado infantil, el desarrollo infantil y humano, así como los derechos sociales fundamentales. En esta sección se profundiza también en problemáticas sociales relacionadas con el acceso a estos servicios, como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, que afectan a sectores vulnerables de la población. Esta base teórica proporciona una contextualización para entender cómo el cuidado infantil se inserta dentro de las políticas públicas y qué papel desempeña en la mejora del bienestar social.

El segundo apartado está enfocado en realizar una revisión histórica del cuidado infantil en México, que abarca más de 180 años de evolución de políticas y programas. A través de este recorrido histórico, se examinan los primeros intentos por establecer guarderías en el país durante el Segundo Imperio y el Porfiriato, pasando por los desarrollos durante el cardenismo y los periodos posteriores. Se analiza, además, la creación de instituciones como el ISSSTE y la implementación de los CENDI, hasta llegar a la transformación del PEI en el PABNNHMT. Este enfoque permite comprender cómo las políticas de cuidado infantil en México han evolucionado en respuesta a las demandas sociales, económicas y políticas del país.

El tercer apartado se enfoca en la evaluación de la eficiencia en el uso de recursos de los dos programas. Aquí se comparan los objetivos, las estrategias de asignación de recursos, la cobertura, el financiamiento y la sostenibilidad de cada uno de los programas. En particular, se analizan las fortalezas y debilidades tanto del PEI como del PABNNHMT en términos de sus alcances y su impacto en la población beneficiaria. Este análisis comparativo busca proporcionar un panorama claro sobre la eficacia de ambos programas en la utilización de los recursos públicos y en la cobertura de las necesidades de las familias trabajadoras.

Finalmente, el cuarto apartado presenta las conclusiones de la investigación, donde se sintetizan los hallazgos obtenidos a lo largo del estudio, se retoman en gran medida los conceptos plasmados en el marco teórico, se proponen nuevas líneas de investigación y recomendaciones para mejorar las políticas de cuidado infantil en México.

1. Una revisión por los conceptos relacionados con el cuidado infantil.

En el presente capítulo se abordan los conceptos esenciales que permiten comprender la trayectoria del cuidado infantil en México, una dimensión fundamental para el desarrollo integral de las y los niños, que impacta de manera directa en su bienestar físico, emocional, cognitivo y social.

En primer lugar, es crucial destacar la importancia de las políticas de cuidado infantil en los ámbitos social y público. Estas políticas abarcan un conjunto de medidas, programas y acciones implementadas por el Estado u otras instituciones y tienen como objetivo principal asegurar el cuidado, la protección y el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años de vida. Y, aunque se ha demostrado que estas políticas tienen un efecto significativo en el bienestar de la población infantil y en la sociedad en su conjunto, es necesario presentar las políticas desde una conceptualización que permita comprender su impacto real en la sociedad.

Por otra parte, es necesario retomar y cuestionar los diferentes enfoques y definiciones propuestas por autores expertos en el campo de la política pública con la finalidad de resaltar la diversidad de perspectivas sobre los elementos que componen una política pública y cómo se desarrolla. A partir de la revisión y análisis de los conceptos y teorías propuestas, será posible reformular y construir definiciones propias, lo cual constituye un elemento fundamental, pues da paso al nacimiento de un nuevo marco conceptual, en donde se retomen los elementos más significativos de cada definición y se concentren en una nueva visión.

Posteriormente, deberá estudiarse el ciclo de las políticas públicas, el cual tiene como propósito definir la serie de pasos que el gobierno de un Estado lleva a cabo para resolver una problemática a través de la elaboración de políticas públicas, así como las principales problemáticas a las que se enfrentan los ciudadanos y/o autoridades al intentar mitigar determinadas problemáticas.

En la presente investigación el ciclo de políticas públicas se presenta de dos diferentes formas y su conceptualización depende del autor, pues el número de pasos de cada ciclo varía de acuerdo a la visión, y, aunque en teoría el contenido es similar, es importante estudiar las variaciones entre un ciclo propuesto y otro. Además, es importante hacer énfasis en las fases de diseño e implementación, pues es principalmente ahí donde se puede determinar la efectividad y el impacto futuro de las políticas de cuidado infantil. En consecuencia, la calidad en la planificación y ejecución de estas fases influirá directamente en la capacidad de las políticas para mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, así como en su desarrollo integral.

En este sentido, la fase de diseño implica una serie de pasos fundamentales que van desde la identificación de necesidades y problemas específicos relacionados con el cuidado infantil, hasta la formulación de objetivos claros y alcanzables. Además, esta etapa incluye la evaluación cuidadosa de los objetivos propuestos, la exploración de alternativas viables y la toma de decisiones informadas y estratégicas. Por otro lado, la fase de implementación se encarga de llevar a cabo las decisiones políticas y estrategias diseñadas durante la fase de diseño, esto implica traducir los objetivos y principios de la política de cuidado infantil en acciones concretas, medibles y efectivas. En esta etapa, se asignan recursos adecuados, se coordina la participación de diferentes actores involucrados en la implementación, se establecen canales de comunicación efectivos con la sociedad y se realiza una evaluación continua de los resultados obtenidos.

Considerando que se están analizando las principales razones por las cuales se eliminó un primer programa de estancias infantiles y se sustituyó por otro, es necesaria la investigación sobre políticas de desmantelamiento, buscando entender los procesos mediante los cuales las políticas públicas existentes son retiradas o descontinuadas, las motivaciones políticas, económicas y sociales que llevan a la eliminación de las mismas y el impacto de estas decisiones en la efectividad de las políticas de cuidado infantil y en la atención que reciben los niños y niñas en general.

A partir de lo anterior, se busca comprender cómo la eliminación de ciertas políticas puede crear vacíos en la provisión de servicios de cuidado infantil y cómo se pueden abordar estas brechas para garantizar un entorno favorable para el desarrollo y bienestar de los niños y niñas.

El presente capítulo ha sido estructurado para abordar a profundidad los conceptos clave que influyen en la realidad de las madres trabajadoras dentro de su contexto social, cultural y económico. El capítulo se divide en cuatro apartados principales, cada uno de los cuales explora un aspecto fundamental de la vida de las madres trabajadoras y cómo estos aspectos impactan en su desarrollo y en el de sus hijos.

El primer apartado se centra en el estudio y definición de los derechos sociales, definiendo y analizando la desigualdad social y la exclusión social, dos conceptos interrelacionados que permiten comprender las dinámicas de inequidad en la sociedad.

En el segundo apartado se ofrece una definición del concepto de políticas públicas y se explica a detalle el ciclo de las políticas públicas, desde la perspectiva de diversos autores, desglosando a su vez, las fases principales del mismo. En este apartado se hace especial énfasis en las fases de diseño e implementación, ya que son determinantes en la eficacia de las políticas destinadas a mitigar la exclusión social y promover el bienestar.

En el tercer apartado se profundiza en los conceptos de política social y bienestar social. En él, se analiza cómo las políticas sociales están orientadas a garantizar el bienestar de la población, particularmente de los grupos más vulnerables, subrayando la importancia de un enfoque que no solo atienda las necesidades básicas, sino que también promueva el desarrollo sostenible y equitativo de la sociedad.

Finalmente, en el cuarto apartado se definen los conceptos de cuidado infantil, desarrollo infantil y desarrollo humano. Se destaca la relevancia de las políticas de cuidado infantil como un componente esencial del bienestar social, no sólo porque facilitan el desarrollo integral de los niños, sino también porque apoyan a las familias y

contribuyen a la equidad de género. Este apartado establece una conexión entre el cuidado infantil y los objetivos más amplios de desarrollo humano, mostrando cómo las políticas dirigidas a la infancia tienen un impacto en la sociedad.

En conclusión, este capítulo proporciona un marco teórico que funciona como base para comprender las complejidades y obstáculos a los que se enfrentan las madres trabajadoras en el contexto social, cultural y económico actual. Cada uno de los apartados y sus respectivos subtítulos han sido diseñados no solo para ofrecer una visión amplia y diversa de las problemáticas estudiadas, sino también para proponer un entendimiento conceptual claro y específico que guiará la investigación en los siguientes capítulos de la tesina. La integración de estas definiciones propias enriquece el análisis y asegura que los términos y conceptos sean comprendidos de manera coherente y consistente a lo largo del desarrollo del trabajo.

1.1. Políticas de cuidado infantil.

Incluir políticas de cuidado infantil como concepto clave de análisis se debe principalmente a que estas pueden facilitar el acceso al cuidado infantil para las familias, independientemente del estrato económico al que pertenezcan. Con esto, se busca que estas puedan ser inclusivas y hacer énfasis en las clases sociales que más lo necesitan.

1.1.1. Cuidado infantil.

Abordar el concepto de cuidado infantil en el presente trabajo terminal es crucial por diversas razones. En primer lugar, se busca comprender el cuidado infantil en sus diversas formas y contextos para evaluar adecuadamente los programas y políticas relacionados, como el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el programa que deriva de su transformación posterior. Además, permite analizar y medir a profundidad la calidad, accesibilidad y efectividad de los servicios de cuidado proporcionados a los niños y sus familias en el contexto de México a lo largo del período estudiado.

Al considerar el cuidado infantil, se pueden examinar aspectos como la seguridad, la estimulación educativa, la inclusión social y la equidad de género dentro

de estos programas, lo cual contribuye a una evaluación exhaustiva sobre su impacto en el bienestar infantil y el apoyo a las madres trabajadoras.

Por otra parte, el uso del concepto cuidado infantil se encuentra justificado debido a su relevancia social y política, ya que al abordar un tema con impacto directo en el bienestar y desarrollo de la infancia, la equidad de género y la inclusión social, el cuidado infantil cobra significado al jugar un papel sólido para hacer posible analizar políticas, programas y prácticas relacionadas con el cuidado de los niños, funcionando como un indicador que permita explorar su intersección con temas como la participación laboral de las mujeres, la igualdad de oportunidades, la educación temprana, la salud infantil y los derechos de la infancia.

A partir de lo anterior, es posible abordar dos definiciones de cuidado infantil proporcionadas por dos autores, las cuales enfatizan perspectivas diferentes, pero finalmente nos permiten formular una definición que resalta los elementos más significativos de ambas.

En primer lugar, se encuentra la definición proporcionada por López, Silvia (2017), en donde se resalta la importancia del trabajo doméstico como parte importante de las prácticas de cuidado infantil y que este trabajo puede, o no, ser remunerado. En palabras textuales, López, Silvia (2017) define el cuidado infantil como todas aquellas “actividades de cuidado material y afectivo, crianza y socialización dedicadas a los niños y niñas principalmente por las madres u otras mujeres. En este último caso puede ser remunerado o no remunerado” (pp. 27).

Una segunda definición es la proporcionada por Batthyány, Genta y Perrota (2014) en ella se conceptualiza al cuidado infantil a partir de tres tipos de cuidado que coexisten entre sí: el cuidado material, el cuidado económico y el cuidado psicológico.

El cuidado material implica, principalmente, la provisión de recursos físicos y materiales para satisfacer las necesidades básicas de una persona, en este caso, de un infante. Por lo tanto, incluye aspectos como alimentación adecuada, vestimenta, vivienda, salud y educación para el menor.

El segundo tipo de cuidado es el económico, que se refiere a la provisión de recursos financieros necesarios para garantizar el bienestar de una persona.

Finalmente, el cuidado psicológico se refiere a la atención que se brinda para promover la salud mental y emocional de los niños, así como para identificar y tratar problemas psicológicos que puedan surgir durante su desarrollo.

Batthyány, et al., al igual que López, enfatiza en el hecho de que el cuidado infantil puede darse de manera remunerada o no, ya sea por miembros de la familia, o por terceros. Sin embargo, difieren en la forma en que conceptualizan al cuidado infantil, ya que Batthyany, et al., decide profundizar más en el concepto al incorporar los tres tipos de cuidado antes mencionado. Además, el agregar al cuidado psicológico a la definición resulta innovador, pues pone sobre la mesa el tema de la salud mental, factor imprescindible para el adecuado crecimiento de las y los niños.

A partir de las definiciones anteriores, es posible la construcción de una definición propia de cuidado infantil, entendiendo el concepto como un tipo de cuidado en el que se engloban todas las acciones y prácticas destinadas a asegurar el bienestar completo de los niños y niñas, así como la provisión de recursos físicos esenciales comprendidos como cuidado material, cuidado económico y cuidado psicológico, con la finalidad de proporcionar un entorno estable y propicio para su desarrollo que además sea afectivo y socialmente enriquecedor. Considerando, además, que este tipo de cuidado puede ser proporcionado por diversos actores dentro de la familia o por cuidadores profesionales, adaptándose a las necesidades individuales y contextuales de cada niño.

1.1.2. Desarrollo infantil.

Continuando con la conceptualización del tema abordado en el presente trabajo terminal, es necesario introducir el concepto de desarrollo infantil, el cual proporcionará un panorama amplio para evaluar de manera integral cómo los programas sociales enfocados en el cuidado infantil impactan en el crecimiento, la salud, la educación y el bienestar general de los niños atendidos. Además, al considerar este concepto se pueden identificar áreas de mejora en los programas de cuidado infantil para garantizar que cumplan con los estándares de calidad y contribuyan de manera efectiva al desarrollo integral de los niños y niñas.

Una primera definición de desarrollo infantil es la proporcionada por *Center on the Developing Child* (s.f.), la cual nos indica que el desarrollo infantil es un proceso que abarca el crecimiento físico, desarrollo emocional, aprendizaje y el comportamiento desde el nacimiento hasta los primeros años de vida. Destacando así, el hecho de que esta interacción continua entre los genes y las experiencias del niño desempeña un papel crucial en su crecimiento y desarrollo. Mientras que un entorno enriquecido con estímulos adecuados puede activar ciertos genes que promueven el desarrollo cognitivo y emocional, un entorno negativo o carente de estímulos puede tener efectos adversos.

Es por eso, que en esta definición se le brinda experiencias del niño, destacando la importancia de un entorno estable y de relaciones interactivas con adultos.

Una segunda definición de desarrollo infantil es proporcionada por Martins y Ó Ramallo (2015), quienes, al igual que en la definición anterior, se encargan de priorizar y destacar la constante interacción entre factores genéticos y ambientales y, además, subrayan la importancia del cuidado infantil de calidad en los primeros años de vida, lo cual es fundamental para evaluar y mejorar las políticas públicas en esta área.

A partir de lo anterior, los autores afirman que, “el desarrollo infantil es parte del desarrollo humano, un proceso único para cada niño, que tiene como objetivo su integración en la sociedad en la que vive. Se expresa por la continuidad y por los cambios en las habilidades motoras, cognitivas, psicosociales y del lenguaje” (Ibid., pp. 1101)

En este sentido, la definición propuesta resalta la relevancia del período prenatal y los primeros años de vida en el desarrollo de un niño, pues es durante esta etapa en donde todas aquellas características biológicas y psicológicas que el niño hereda de sus padres coexisten e interactúan con las experiencias que obtiene del entorno. Estas experiencias incluyen, además, el cuidado y las oportunidades que el niño recibe para desarrollar y utilizar sus habilidades.

A partir de las dos definiciones anteriores, es posible el surgimiento de una nueva visión, en la que podemos definir al desarrollo infantil como un proceso continuo de las y los niños, que consiste en una interacción dinámica entre la herencia genética

y las experiencias del entorno. Un entorno propicio, con vínculos afectivos enriquecedores, la interacción de los padres con el niño y factores ambientales puede activar genes que favorecen el desarrollo cognitivo y emocional, mientras que un entorno deficiente o negativo puede tener efectos perjudiciales.

1.1.3. Desarrollo humano

El concepto de desarrollo humano se encuentra relacionado con el concepto anterior debido a que es precisamente durante la infancia donde se construyen las herramientas necesarias para el desarrollo humano posterior, influyendo en la salud, el bienestar, las habilidades sociales y la capacidad de aprendizaje a lo largo de la vida de los seres humanos. Además, es un proceso que no cesa durante la vida humana y depende en gran medida de las experiencias y cuidados recibidos durante la infancia para poder obtener resultados satisfactorios y herramientas físicas y emocionales adecuadas.

Los autores López-Calva y Vélez (2004) destacan que:

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. En México, El Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) retoma este concepto definiendo al desarrollo humano como un “proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran (pp. 9).

Las dos definiciones anteriores comparten la misma visión centrada principalmente en la ampliación de las capacidades y opciones de los individuos, enfatizando el proceso de creación de oportunidades para los mismos. Además, ambas tienen como premisa que el factor principal para el desarrollo humano es la expansión de oportunidades destinadas a mejorar la vida de las personas.

En este sentido, proporcionar herramientas y oportunidades capacita a las personas para tomar decisiones autónomas e informadas sobre sus vidas. Este empoderamiento les permite perseguir y alcanzar sus propios objetivos y aspiraciones,

considerando, además, que una vida significativa no solo satisface las necesidades básicas, sino que también permite el florecimiento personal en áreas como la creatividad, la salud y la participación social.

Una definición que contrasta con las definiciones anteriores y añade elementos cuantitativos es la propuesta por Rosales (2017), quien concibe que “el desarrollo humano es un proceso inacabado y pertinente en el ciclo de vida de las personas. Su medición se realiza a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador diseñado para hacer seguimiento al desarrollo entre los países a través de tres dimensiones básicas: salud, educación e ingresos (párr. 1)”.

Además, de acuerdo a lo propuesto por Rosales (2017)

La medición del desarrollo humano no es definitiva [...] Si bien, el indicador de desarrollo humano, incluye en su cálculo los logros alcanzados en las tres dimensiones básicas del desarrollo: educación, salud e ingreso; no incluye el estado en el que se encuentran los derechos políticos, las instituciones, los derechos sociales, entre otros, que también determinan el progreso hacia el desarrollo (párr. 7).

A partir de lo anterior, es posible elaborar una definición propia de desarrollo humano en la que lo concebimos como un proceso multifacético y continuo que busca ampliar tanto las capacidades como las oportunidades de elección de las personas, permitiéndoles perseguir y realizar el proyecto de vida que valoran, cuyo objetivo final es empoderar a las personas, proporcionándoles las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas y participar plenamente en el proceso de desarrollo, promoviendo así un crecimiento sostenible y equitativo que refleje las aspiraciones individuales y colectivas de la comunidad. Subrayando, además, la importancia de no encasillar al desarrollo humano exclusivamente a aspectos económicos, sino abarcando una dimensión multidimensional que incluye aspectos como salud, educación e ingresos, mismos que pueden ser medidos y comparados a nivel global a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

1.2. Política social

Las políticas sociales tienen un papel clave en la configuración y regulación de los servicios que afectan directamente el bienestar de los niños, proporcionando el marco normativo y legal que define los estándares mínimos de calidad y seguridad para

los servicios de cuidado infantil, asegurando, además, que las prácticas sean equitativas y accesibles para todas las familias, especialmente para aquellas en situaciones de vulnerabilidad. Aunado a que estas políticas influyen significativamente en la calidad del cuidado, en el desarrollo cognitivo, emocional y social de los niños.

Otro punto importante que permite justificar el uso del concepto políticas sociales, es que por medio de acuñar a los programas de estancias infantiles y cuidado infantil dentro del ámbito de estas, podemos contextualizar las acciones del gobierno y comprender la visión que tenía cada gobierno en su respectivo sexenio acerca del desarrollo social y económico del país, así como la coherencia y la efectividad de las intervenciones gubernamentales en el ámbito del cuidado infantil y su relación con otras políticas públicas.

Finalmente, al analizar el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) bajo el contexto de las siguientes definiciones de política social, se puede explorar cómo estos han contribuido al bienestar general de la población y qué áreas requieren mejoras o ajustes.

Una primera definición que nos permite un acercamiento al concepto de políticas sociales, es la proporcionada por Montagut (2000), la cual está encaminada a demostrar que las políticas sociales son una especie de medida con la que podemos definir el bienestar de los seres humanos, a partir de dos elementos principales: “la mejora de las condiciones de vida y la promoción de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos” (pp. 205).

La importancia de la definición proporcionada por Montagut radica en su enfoque proactivo hacia la mejora del bienestar, destacando la necesidad de políticas que no sólo respondan a las carencias, sino que también promuevan el desarrollo sostenible y el empoderamiento de los individuos, en este caso específico, de las mujeres.

Además, la definición destaca la promoción de la igualdad de oportunidades, lo cual significa que las políticas sociales deben estar diseñadas para eliminar barreras y

ofrecer a todos los ciudadanos, independientemente de su origen social, económico o cultural, las mismas oportunidades para participar y beneficiarse del progreso social y económico, creando un campo de juego nivelado donde todos puedan competir y prosperar, reduciendo así las disparidades y promoviendo la cohesión social.

Una segunda definición permite ampliar lo propuesto en la definición anterior, ya que Bustelo (2007) explica que “una política social es tal, cuando su objetivo medular pasa por cambiar la distribución del ingreso y la riqueza [...] Esto supone cambiar un sistema de dominación sobre el que se arraigan relaciones sociales opresivas” (pp. 194).

La definición de Bustelo resalta la función de las políticas sociales no solo como instrumentos de apoyo y asistencia, sino también como mecanismos de cambio estructural. En sociedades donde la desigualdad económica es una barrera significativa para el desarrollo, la redistribución es esencial para asegurar que los beneficios del crecimiento económico se compartan de manera más equitativa, reduciendo así las brechas entre ricos y pobres. Bustelo (2007) también subraya la necesidad de desafiar y dismantelar las relaciones sociales opresivas sostenidas por sistemas de dominación, reconociendo que la desigualdad no es solo una cuestión económica, sino también de poder y control social. En última instancia, la autora deja ver que el objetivo es lograr una sociedad más justa y equitativa, donde las políticas sean evaluadas no solo por su eficacia económica, sino también por su capacidad para mejorar la vida de los más desfavorecidos.

A partir de lo anterior, proponemos una nueva definición, en la que las políticas sociales son medidas diseñadas para poder mejorar el bienestar humano por medio de hacer mejores las condiciones de vida que tienen los individuos, así como también la igualdad de oportunidades. Estas políticas buscan no solo proporcionar acceso equitativo a recursos y servicios básicos, sino también fomentar un entorno en el que todos los individuos puedan alcanzar su pleno potencial y participar de manera justa en la vida económica, social y política de la sociedad.

1.2.1. Bienestar Social

Para fines de analizar las prácticas de cuidado infantil en México, es necesario considerar el concepto de bienestar social, pues este nos servirá como indicador de medición del impacto social de las políticas implementadas por los respectivos gobiernos en materia de cuidado infantil, evaluando así, cómo afectan la calidad de vida, la satisfacción de necesidades básicas y el acceso a servicios esenciales, especialmente en la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar infantil y familiar. Además, facilita la medición de los resultados de los programas, considerando no solo la cobertura y el acceso, sino también la calidad de los servicios, la satisfacción de los usuarios, los efectos a largo plazo en el desarrollo infantil y la equidad de género.

Una primera visión de bienestar social es aquella que lo define como “la sociedad que experimentan los individuos que componen una comunidad en materia de sus necesidades básicas y superfluas, considerando así aspectos objetivos y subjetivos” (Navarro-Chávez, Ayvar y Giménez, 2016, párr. 6).

Esta definición asume que el bienestar no se limita a la mera supervivencia de los miembros de una sociedad, sino que también incluye elementos que mejoran la calidad de vida y la felicidad de los individuos. Sugiriendo, además, una visión comunitaria de bienestar, que está íntimamente relacionado con el entorno social y comunitario en el que viven las personas, reconociendo que la interacción y el apoyo dentro de una comunidad son componentes esenciales del bienestar social.

En este sentido, el cuidado infantil de calidad juega un papel crucial en la satisfacción de las necesidades básicas de los niños, como la alimentación, la educación y la salud, garantizando su desarrollo físico, cognitivo y emocional. Al proporcionar un entorno seguro y estimulante, el cuidado infantil contribuye significativamente al bienestar social de los más pequeños, abordando, además, las necesidades superfluas mencionadas por los autores al ofrecer oportunidades para el desarrollo de habilidades sociales, la creatividad y el aprendizaje a través del juego y la interacción con otros niños.

Desde una perspectiva comunitaria, el cuidado infantil facilita la participación laboral de los padres, especialmente de las madres, al reducir la carga de cuidado que recae sobre ellos. Esto no solo mejora la calidad de vida de las familias al aumentar

sus ingresos y estabilidad económica, sino que también contribuye a la equidad de género al permitir que las mujeres tengan mayores oportunidades para desarrollar sus carreras y alcanzar sus metas profesionales. De esta manera, el cuidado infantil no solo beneficia a los niños, sino que también fortalece la cohesión social y el bienestar de la comunidad en general.

En una segunda visión dada por el autor Actis Di Pasquale (2015), se da por hecho que

“El concepto de bienestar social contiene múltiples acepciones y orientaciones [...] En algunas ocasiones, al concebirlo como sistema, se lo asimila al término de Estado de Bienestar. En otras oportunidades, se lo entiende como una determinada situación de las personas que viven en una comunidad [...] En estos términos, al considerar a las personas como seres integrantes de una sociedad se lo entiende como una aspiración de orden social compartido, que impulsa, fomenta y potencia la consecución del propio bienestar individual (pp. 18)

La definición propuesta por Actis Di Pasquale destaca la versatilidad del concepto de bienestar social, señalando que no se limita a una única definición, sino que es adaptable al contexto en el que se aplique. Un elemento crucial que resalta es la consideración del bienestar social como una aspiración de orden social compartido. Este aspecto también es enfatizado en la primera definición, subrayando la importancia de la vida en comunidad como base para el bienestar individual.

Ambos autores comparten una visión similar sobre el desarrollo social, ya que ven en la comunidad una oportunidad clave para alcanzar el bienestar individual. En este sentido, reconocen que el bienestar social no solo se logra a través de la satisfacción de necesidades individuales, sino también mediante la participación y el apoyo mutuo dentro de una comunidad, lo cual fortalece tanto el tejido social como la calidad de vida de sus miembros.

A partir de lo anterior, es posible determinar que el bienestar social se refiere al estado de satisfacción y calidad de vida que experimentan los individuos dentro de una comunidad, resultante de la adecuada satisfacción de sus necesidades básicas y superfluas. Se considera una aspiración colectiva que se alcanza a través de la

cooperación y la solidaridad comunitaria, donde el entorno social juega un papel crucial en la promoción de un nivel de vida digno para todos sus miembros.

1.3. Derechos Sociales

Los derechos sociales son indispensables para la población en general, sin embargo, estos suelen estar mayormente enfocados en satisfacer al menos las necesidades básicas de los individuos de los sectores más vulnerables, siguiendo el principio de equidad. En este sentido, las madres trabajadoras y los hijos de las mismas suelen ser parte de estos estratos sociales en situación de vulnerabilidad, al no contar con acceso a servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, etc. Es por eso, que los derechos sociales les pueden ayudar a garantizar una vida digna para ellas y sus hijos.

1.3.1. Desigualdad Social:

Consideramos la inclusión del concepto de desigualdad social debido a que nos ayuda a identificar las brechas existentes en el acceso a recursos, servicios y oportunidades entre diferentes grupos sociales, justificando así la necesidad de políticas públicas que busquen corregir estas disparidades y garanticen que los grupos más vulnerables reciban el apoyo necesario.

Teniendo en cuenta que las mujeres son un sector vulnerable de la población tan solo por ser mujeres y lo que ello implica, podemos dimensionar lo vulnerables que se encuentran después de convertirse en madres, pues se enfrentan a diversos obstáculos, entre los que destacan la brecha salarial, violencia de género, difícil acceso a servicios de salud, despidos injustificados, etc. Y no debe pasar desapercibido que hoy en día las cifras de mujeres que son madres solteras aumentan día con día de manera considerable.

Por su parte, los hijos e hijas de estas madres trabajadoras también se convierten en un estrato social vulnerable, pues los efectos colaterales de las

situaciones de desigualdad los alcanzan y los hacen víctimas de un sistema injusto e inequitativo.

Un primer concepto de desigualdad social nos dice que ésta funciona como “un concepto relacional o comparativo. Significa la existencia de distintas oportunidades en el acceso, posesión, control y disfrute de recursos y poder, derivadas de diferentes condiciones, contextos y trayectorias” (Antón, 2013, pp. 1). La definición subraya el hecho de que las desigualdades se miden en relación con otras personas o grupos, y que esas diferencias están influenciadas por múltiples factores que van desde el lugar donde viven, su situación socioeconómica, experiencias de vida, etc. Es por eso, que el nivel de acceso a oportunidades como educación de calidad, empleo con buenas condiciones laborales o vivienda digna, está condicionado al contexto en que las personas se puedan desarrollar desde sus primeros años de vida, lo que implica tener en cuenta factores como la exclusión social, las posibilidades de movilidad social, la comunidad en la que se desarrolle, la familia, disponibilidad de tiempo, e incluso las políticas públicas pueden ser consideradas en este panorama.

Una segunda definición de desigualdad social es proporcionada por Antón (2013) quien afirma que:

Desigualdad social hace referencia a relaciones sociales de ventaja o privilegios frente a desventaja o discriminación; o bien, a dinámicas de dominación, explotación u opresión de unos segmentos de la sociedad frente a posiciones de subordinación o sometimiento hacia otros sectores o capas sociales (pp. 12)

La definición habla de la desigualdad como algo que se entiende mejor cuando comparamos a diferentes personas o grupos. No se trata solo de cuánto tiene o puede hacer una persona en términos absolutos, sino de cómo esas posibilidades se comparan con las de otras personas.

Por ejemplo, algunas personas pueden tener más acceso a educación de calidad, trabajos bien remunerados o mejores servicios de salud debido a las condiciones en las que nacieron o crecieron, como su lugar de residencia, su situación económica, o las oportunidades que tuvieron a lo largo de su vida. Otras, por el

contrario, pueden enfrentar barreras para acceder a esos mismos recursos y oportunidades debido a condiciones menos favorables.

Este concepto subraya que la desigualdad no es solo una cuestión de lo que una persona tiene o puede hacer por sí sola, sino de cómo esas oportunidades se ven afectadas por su contexto social, económico y cultural. Las diferencias en acceso, control y disfrute de recursos como dinero, educación o poder se derivan de las diferentes circunstancias y trayectorias de vida de las personas. La desigualdad es, esencialmente, una comparación que revela cómo las oportunidades y los recursos no están distribuidos de manera equitativa entre las personas o grupos en una sociedad.

Por su parte, (Vite, 2007) pone énfasis en una evolución sobre el concepto de desigualdad social:

la nueva desigualdad social forma parte del proceso de acumulación capitalista, guiado por los imperativos de la privatización y desregulación de la acción estatal en la esfera del bienestar colectivo (Paugam, 2000); además, de ser una forma de construir una nueva subordinación del trabajo a las necesidades del capital, pero sin costos que le pudiera representar la realización material de los derechos sociales (Castel, 2001a:42) [...] Por otro lado, los dueños de los negocios privados, con apoyo de los gobiernos neoliberales, han introducido la mercantilización de los servicios sociales administrados por el Estado de bienestar, impulsando el individualismo posesivo (párr. 60).

A lo que se refiere este autor es que con la llegada del capitalismo moderno se necesita conceptualizar un nuevo concepto de desigualdad social que pueda abarcar las nuevas situaciones de vida que ha traído consigo el sistema capitalista. La acumulación de riqueza y la privatización reflejan que los servicios públicos pasan a ser de índole privada en donde quedan expuestos a las reglas del libre mercado, oferta y demanda, incluso enfatizando que se cambian las relaciones laborales y que éstas siempre deberán representar un salario y coste social que no afecte de manera significativa a la empresa.

El concepto de desigualdad social en este trabajo terminal es entendido como una diferencia en el nivel de acceso a recursos y oportunidades que tienen grupos de

personas dentro de la sociedad. Los recursos y oportunidades pueden ser comprendidos como educación, empleo, salud, vivienda, etc., y el nivel de acceso está condicionado al contexto en que los individuos se desarrollen a lo largo de su vida, lo que quiere decir que las personas se enfrentan a problemas y circunstancias adversas muy distintas entre sí. Por ejemplo, podrán acceder a un servicio público en la medida en que el gobierno decida otorgar dicho servicio, o a quién sí se lo otorga y a quién no. Es por ello que desigualdad social es un concepto relativo en donde no se puede generalizar las circunstancias de todas las personas.

1.3.2. Exclusión social

Para continuar con el hilo de derechos sociales y la situación social en la que se encuentran las madres trabajadoras debemos hacer mención del concepto de exclusión social, el cual nos ayuda a vislumbrar la magnitud de la problemática a la que se enfrentan día con día familias enteras al no poder acceder a servicios básicos de cuidado, sobre todo en la infancia, etapa donde se desarrollan las habilidades cognitivas más importantes.

Una primera definición proporcionada por los autores Chuaqui, Mally y Parraguez (2016) hace una crítica y resalta el hecho de que la exclusión social no debe ser entendida como vivir en los límites, o a las afueras, de una ciudad, ya que los individuos nunca dejan de formar parte de los procesos sociales; por lo que exclusión social se refiere a la existencia de relaciones sociales en las cuales se puede bloquear o dificultar que las personas puedan mejorar su posición social, que puedan superar complicaciones, o un derecho obligatorio.

Como se puede observar en la Tabla 1.1 el concepto de exclusión social se puede definir a partir de las siguientes caracterizaciones propuestas por Chuaqui, et al.(2016).

Tabla 1.1. Caracterización de la exclusión social

Característica	¿Qué significa?	¿Qué implica?
<p>“Dinámico frente a la complejidad de la realidad social, la multietimología de los fenómenos sociales debido a la interconectividad de los sistemas y sus elementos constituyentes” (Chuaqui, et al. 2016, pp. 164)</p>	<p>Al ser un proceso dinámico se entiende que la exclusión social está en constante cambio ante una sociedad caótica donde se presentan fenómenos sociales que se interrelacionan con los sistemas económico y político, principalmente, así como con sus componentes fundamentales, ejemplo de ello son las instituciones, organizaciones y los individuos que las componen.</p>	<p>Al tener una sociedad en constante cambio obliga a los individuos a que se adapten al cambio y a la nueva realidad que se vaya creando.</p>
<p>Relativo: “impide que siga un proceso lineal fijo, ya que en él pueden incidir con diferente intensidad los distintos factores de riesgo de la exclusión, así como no representa un estadio acabado, si no que sus características, en una situación específica,</p>	<p>Con ser un proceso relativo se comprende que no es un proceso que siga una secuencia que se pueda predecir y modificar. Las dificultades a las que se puedan enfrentar los individuos son distintas entre sí, por lo cual son multicausales, y son de</p>	<p>Los individuos que se encuentren en una situación de exclusión social se enfrentan a la incertidumbre e impredecibilidad.</p>

<p>tiempo y contexto particular [...], regeneran y alimentan el proceso” (Chuaqui, et al. 2016, pp. 164)</p>	<p>intensidad distinta (puede afectar en mayor o menor medida). La exclusión social no es el estado final permanente, es una situación la cual evoluciona y se adapta al contexto de la época.</p>	
<p>“Estructural ya que sus causas generales se asientan en la estructura económico política de una sociedad y la cultura que se genera entre estas dimensiones. No es un proceso que sea parte de un orden natural de la sociedad en su desarrollo social. Más bien forma parte de cierto tipo de desarrollo” (Chuaqui, et al. 2016, pp. 164)</p>	<p>Que sea estructural implica que la exclusión no es una consecuencia de las decisiones que pueda tomar un individuo, sino que está más relacionada con las estructuras económicas y las consecuencias que deriven de éstas, ejemplo de ello la mala distribución de la riqueza, la falta de oportunidades de empleo, de acceso a la educación, de derechos laborales, políticas fiscales o de bienestar social, etc.</p> <p>Dichas estructuras crean nuevas normas culturales que pueden propiciar la exclusión social. Además hay que hacer notar que la</p>	<p>Se dificulta que los individuos puedan salir de su situación de exclusión social al verse sumergidos en una situación donde no se puede modificar de manera significativa la estructura económica y política en que viven, pues a la misma, le es más conveniente mantener un status quo.</p>

	exclusión se provoca a causa de un sistema de desarrollo el cual mantiene vigentes desigualdades en la sociedad.	
--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Chuaqui. (2016).

Por su parte, Riba et al. (2004) hace notar que la exclusión social es un concepto utilizado para explicar una situación en concreto que afecta a las personas o grupos de personas dentro de una sociedad, la cual es resultado de una serie de acciones que provoca que los individuos pierdan vínculos personales y sociales. En consecuencia, se tienen dificultades para acceder a las oportunidades y recursos que puede proporcionar la sociedad; la exclusión social se da por una combinación de factores y causas donde se pueden producir fracasos personales, tener carencias o conflictos. Es por eso, que para Riba et al. (2004) cuando hablamos de exclusión social “Estamos pues hablando de proceso. No de algo derivado del lugar donde se nace, de la edad que uno tiene, o fruto del poco o mucho dinero que se posea” (pp. 137).

En este sentido, la exclusión social no es simplemente una consecuencia de características individuales como la pobreza o la falta de recursos, sino que es el resultado de un proceso continuo en el que varios factores interactúan y se acumulan. Estos factores pueden incluir carencias económicas, conflictos personales, discriminación, o falta de acceso a oportunidades, entre otros. A medida que estas situaciones se acumulan, los individuos afectados encuentran cada vez más difícil acceder a los recursos y oportunidades que la sociedad ofrece, lo que agrava su exclusión.

A partir de lo anterior se determina la importancia de retomar este concepto en el ámbito del cuidado infantil y familiar, ya que es frecuente que las madres trabajadoras en específico se encuentren en esta situación, la cual se puede visualizar como discriminación laboral, falta de acceso a servicios de cuidado infantil lo que puede

generar que la madre pierda oportunidades laborales o no tener un empleo estable por cuidar a su hijo, estigmatización social lo que implica que sufren actitudes negativas con base en la creencia de las demás personas. De esta manera, la exclusión social tiene que ser comprendida para medios de este trabajo de investigación como un proceso en donde las personas, o grupos de personas empiezan a ser excluidos por factores ajenos a ellos lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad; es un proceso en constante cambio y es imposible predecir lo que ocurrirá. La diferencia que se tiene con la desigualdad social es que ésta implica la diferencia en los recursos, oportunidades y derechos que tienen los individuos dentro de la sociedad, mientras que la exclusión social es una consecuencia de la desigualdad social.

1.3.3. Pobreza

Las madres trabajadoras se pueden presentar como un grupo vulnerable debido a que cargan con la responsabilidad de su hijo y la de tener un empleo para pagar los gastos del infante. Esta situación de vulnerabilidad se puede ver agravada si la madre tiene un contexto de exclusión social, lo que posiblemente genere una situación de pobreza por la brecha salarial entre hombres y mujeres, precariedad laboral, falta de acceso a servicios básicos, etc.. De esta manera, Arriagada (2005), hace notar que la pobreza es un concepto muy complejo de abordar, llegando a una conclusión general donde menciona que con este concepto se ha llegado a un acuerdo en común entre diversos autores, los cuales señalan a la pobreza como una privación de activos y oportunidades que las personas puedan adquirir dentro de la sociedad para poder desarrollarse de manera plena. Una primera aproximación al concepto implica que las personas en situación de pobreza carecen de recursos materiales y no materiales para poder desarrollarse, los podemos comprender como ingresos económicos, vivienda, educación e incluso las habilidades que puedan tener los individuos. Siguiendo esta misma línea, Arriagada (2005) infiere que

La pobreza es de naturaleza compleja, relacional y multidimensional. Las causas y características de la pobreza difieren de un país a otro y la interpretación de la naturaleza precisa de la pobreza depende de factores culturales, como los de género, raza y etnia, así como del contexto económico, social e histórico (pp. 102).

La pobreza es un fenómeno complejo al tener tantas dimensiones que se entrelazan, lo que implica que pueda ser comprendida desde perspectivas económicas, culturales, personales y sociales; en consecuencia, hace que no pueda ser entendida de igual manera en todas partes, los motivos y razones por los que una persona pueda ser considerada en una situación de pobreza variará de país en país por las diferencias que se tengan en la estructura social y económica. Inclusive, la manera en la que es abordada la pobreza se puede ver influenciada por la condición que se tenga, por ejemplo, las madres trabajadoras se encuentran usualmente con situaciones de desigualdad al encontrar un empleo, ya sea por ser mujeres o por ser madres.

Sánchez, Ruiz y Barrera (2020) observan que la pobreza tiene muchas visiones y vertientes, por lo cual decidieron hacer una recopilación de las definiciones y variables que se han utilizado por el paso de los años para poder dar una definición más completa de la pobreza (Tabla 1.2). Esto se debe a que éste no es un concepto que sea unidimensional, sino, multidimensional, lo que implica contemplar más variables al momento de hacer la medición de la pobreza y de las personas que sean consideradas en una situación de pobreza.

Lo que se muestra en la Tabla 1.2 es el proceso de transformación por el que ha pasado la metodología y conceptualización de la pobreza, las variables son añadidas según el fin al que quieran llegar las instituciones estatales nacionales e internacionales, lo que da un resultado más completo y detallado sobre la situación, pero a la vez es un proceso más complejo, la pobreza ha llegado al punto que para poder ser medida y comprendida se tuvo que desarrollar a manera de abarcar variables imprescindibles para su medición al punto de hacerse multidimensional (Sánchez, et al., 2020). Es visible que una representación más amplia del concepto de pobreza ayuda a tener una mejor visión del número de personas que tienen carencias dentro de la sociedad y puede ser una medida que el gobierno puede considerar para ayudar a la sociedad por medio de programas sociales que ayuden a la población donde se sufran de más carencias.

Tabla 1.2. Evolución del concepto de pobreza a lo largo del tiempo

Medición y conceptualización de pobreza a lo largo del tiempo	Ingreso	Unidimensional (Absoluto)
	Ingreso+Gasto+NBI	
	Ingreso+Gasto+NBI+Capacidades	
	Ingreso+Gasto+NBI+Capacidades + Oportunidades	
	Ingreso+Gasto+NBI+Capacidades + Oportunidades+Acceso a Bienes y Servicios	
	Ingreso+Gasto+NBI+Capacidades + Oportunidades+Acceso a Bienes y Servicios+Libertades	
	Ingreso+Gasto+NBI+Capacidades + Oportunidades+Acceso a Bienes y Servicios+Libertades+Elección	Multidimensional (Relativo)

Nota: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Fuente: reinterpretación de Sánchez. (2020).

La consideración del ingreso como una única variable deja una idea muy vaga sobre la condición en la que se encuentra la sociedad, debido a que una persona no se encuentra en una situación de pobreza solo por tener un ingreso bajo, su contexto personal juega un papel importante para estén en esa situación, la inclusión de más variables ayuda a una comprensión y una caracterización de los grupos sociales más vulnerables. Las madres trabajadoras se presentan como un sector de la población vulnerable provocando que en México se creará el PEI, posteriormente modificado al PABNNHMT, para tratar de mejorar la situación económica de las madres.

Chuaqui, et al. y Sánchez, et al. coinciden en definir a la pobreza como un concepto multidimensional, porque la caracterización del concepto no se puede dar pensando solo una variable. Por ello para este trabajo de investigación la pobreza es entendida como un concepto multidimensional en donde los individuos, o grupos de

individuos, carecen de oportunidades materiales y no materiales para poder desarrollarse de manera óptima. En el caso de las madres trabajadoras podemos hacer notar que ellas se pueden enfrentar a situaciones en donde pueden sufrir discriminación laboral por ser madres, y no solo eso, se enfrentan ante una brecha salarial que las coloca en una situación de desigualdad y vulnerabilidad que los hombres en su mayoría no sufren.

1.4. Política pública

Como último punto del marco teórico se tiene que hacer mención sobre lo que es una política pública porque éstas son la manera en que el gobierno le da solución a los problemas y carencias que presente la ciudadanía. Como primer punto a tomar en cuenta para el desarrollo del concepto es importante hacer la distinción entre política (en inglés *politics*) y políticas (en inglés *policies* o *policy*), el concepto en plural hace referencia a política pública. La distinción entre la palabra en singular y plural se debe a que no hay una traducción del inglés al español, es por ello que pese a ser la misma palabra con diferente cantidad se tiene un significado diferente (Aguilar y Lima, 2009). “El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos” (Aguilar y Lima, 2009, párr. 7). Explicado de una manera más sencilla, *politics* puede ser entendido como el proceso por el cual un actor político sigue su camino para poder llegar a una decisión; por ejemplo, acuerdos, negociaciones, estrategias, etc. Y *policy* como el resultado de la decisión que se tomó, por ejemplo, leyes o programas. Bajo estas circunstancias la política pública es una consecuencia de política (*politics*).

El objetivo de las políticas públicas es la solución de problemas que el gobierno debe tomar, donde incluso una solución que debe ser considerada es la de no tomar acción sobre el problema. No obstante, podemos señalar que no todas las acciones que tomen los actores políticos deben de ser consideradas una política pública, esto debido a que la política pública tiene que ser una serie de acciones intencionales y

causales que tengan beneficio público; por lo cual no se puede considerar una política pública una acción aislada o temporal porque las políticas deben de ser soluciones perdurables durante un periodo de tiempo. Dentro de la creación de una política pública deben de ser detallados los agentes que participarán, los instrumentos y procedimientos que serán utilizados para la solución del problema (Aguilar y Lima, 2009). Lo que se entiende por beneficio público se puede visualizar como una protección, mejora o un beneficio para la comunidad, por ejemplo, las políticas públicas que son analizadas en este trabajo de investigación tienen como objetivo dar un beneficio a las madres trabajadoras, el PEI benefició en forma de apoyar en el pago de cuota de una guardería y el PABNNHMT en forma de una transferencia económica directa a las madres trabajadoras, ambos programas ofrecen un beneficio económico, a la vez que buscan ayudar a un sector de la población que se encuentra en vulnerabilidad intentando facilitar su incorporación en el sector laboral.

Pese a que las políticas en teoría son para apoyar a la comunidad, Salazar (s.f.) hace notar que no siempre sucede de esa forma:

Y es que se puede recurrir a las políticas públicas como cortina de humo para ocultar otros asuntos, como mampara para desviar la atención o pantalla para disfrazar negras intenciones... dentro de este contexto, las políticas públicas se utilizan como acciones simbólicas: para hacer creer que interesa el asunto, que se actúa, o que se va a actuar, o para reforzar desviaciones e inflexiones (no aptas para el contexto), apoyar programas rutinarios (repetición de acciones sin evaluación ni debate) o la no acción que un gobierno asume para que no cambie nada y mantener, así, el status quo, en palabras de Lampedusa y como asevera el gatopardismo: 'cambiar algo para que nada cambie' (pp. 49)

Para poder definir si una política pública no tiene como objetivo el beneficio de la comunidad y solo funciona como una práctica de pantalla de humo es necesaria una evolución de política pública. Por lo cual, para uso de esta investigación el término de política pública puede ser entendido como un conjunto de acciones y decisiones organizadas que son realizadas de manera sistemática por actores políticos enfocadas en la solución de un problema social, o problemas sociales. Sin embargo, para conocer si una política pública es eficiente y que solucionó el problema que estaba abarcando es necesaria la realización de un análisis de políticas públicas para conocer los aciertos y errores que se tuvieron durante el ciclo de políticas públicas.

1.4.1 El ciclo de las políticas públicas

Aguilar y Lima (2009) realizan un recuento sobre los pasos que suceden al momento de la creación de una política pública, tomando de base los puntos más importantes de diversos autores para poder hacer su propio ciclo que consta de cuatro pasos: 1) gestación; 2) formulación; 3) implementación; 4) formulación.

Durante la fase de gestación, Aguilar y Lima (2009) hacen notar que los problemas públicos son una convergencia de problemas privados que son compartidos por un número alto de personas, lo que provoca que un problema individual se pueda convertir en un asunto de índole colectivo el cual debe de ser resuelto de manera gubernamental. El dilema al que se enfrenta el gobierno es saber qué, o cuáles, problemas públicos debe solucionar primero, debido a que los recursos con los que cuenta son limitados y se debe realizar una priorización de los problemas a solucionar. “En esta fase, el gobierno tiene que responder a la pregunta ¿qué es más importante entre x, y, z... etc?[...]¿resolver lo inmediato o lo urgente?” (Aguilar y Lima, 2009, párr. 61).

El proceso de formulación es el paso en donde se crea la agenda de gobierno, en ella son incluidos los problemas públicos que el gobierno ha decidido atender. La agenda es el nexo existente entre la gestación y la formulación de políticas públicas para resolverlo, además de ser el momento donde se discute la manera en que será resuelto el problema, y la elección que sea elegida deberá limitarse a los recursos económicos, técnicos, temporales, humanos, etc..Por lo cual la realización de un buen diagnóstico (evaluación ex ante) del problema facilitará la formulación de la política pública que le de solución, si el diagnóstico se realiza de manera errónea puede provocar una mala implementación de la política pública y poder agravar el problema (Aguilar y Lima, 2009).

Cuando se pone en marcha la política pública que dará solución al problema se inicia la fase de implementación, se define como el proceso donde se hacen tangibles las políticas públicas. Al momento de llevarse la implementación aunque la política pública haya tenido un buen diagnóstico y formulación puede llegar a fallar por causas

externas, esto se debe a que la política pública se presenta ante intereses, actores y cambios en el entorno muy cambiantes (Aguilar y Lima, 2009). Esta fase del ciclo de políticas públicas es la más cambiante en cuanto al entorno, ya que son variables que pueden ser consideradas al formular la política pública, pero al ser tan cambiantes no es rentable poder considerarlas de alguna manera. “En esta fase, es común encontrar prácticas como: desvío de dinero, distorsión de objetivos, [...] disipación de energías. La clave de la implementación es como enfrentarse a la incertidumbre” (Aguilar y Lima, 2009, párr. 69).

El paso final del ciclo de las políticas públicas para Aguilar y Lima (2009) es la evaluación, que cumple con la función de ser una investigación de carácter interdisciplinaria con el propósito de dar una explicación al por qué de los objetivos y logros alcanzados, equivalente a conocer si la política pública tuvo un efecto real. También cumple con el objetivo de brindar información para poder hacer modificaciones a la política pública o al programa que se haya evaluado.

Comba (2006), resalta solamente tres pasos durante el ciclo de políticas públicas. Siendo el primer paso el diagnóstico, donde se perciben las demandas públicas y son especificadas, es aquí donde se comprende cuál es el problema; otro de sus objetivos es el de identificar situaciones positivas dentro de la sociedad que pueden ser reforzadas por medio de una política pública. La participación ciudadana dentro del diagnóstico es de vital importancia porque con una participación activa los ciudadanos pueden enriquecer el proceso de diagnóstico para los tomadores de decisiones.

El siguiente paso señalado por Comba (2006) es el de diseño, que cuenta con la principal función de desarrollar las diferentes alternativas de solución para el problema, posteriormente se elige una alternativa que será la que se implemente. Este paso cuenta con la característica de comenzar como una fase técnica durante la elaboración de alternativas y concluye como una situación mayoritariamente política.

Como último paso a mencionar está el de gestión, que comprende los procesos de implementación, poner en práctica, y evaluación, analizar impacto. Se hace énfasis

que durante la gestión los burócratas son aquellos que llevan a flote la implementación de la política pública día con día; los evaluadores, internos o externos, tienen la responsabilidad de analizar la política pública señalando los objetivos y logros alcanzados para poder realizar una retroalimentación (Comba, 2006). En la Tabla 1.3 es visible cómo es el ciclo de las políticas públicas según Comba (2006).

Tabla 1.3. Fases de las políticas públicas

Fases principales	Fase que incluye la fase principal
Diagnóstico	Identificar la demanda pública; o,
	Reconocer una situación social como deseable
Diseño	Elaboración de alternativas
	Decisión Política
Gestión	Implementación
	Evaluación

Fuente: Retomado de Comba (2016). pp. 20.

Los pasos del ciclo de la política pública que serán retomados para la investigación son el de diseño e implementación. Esto se debe a que durante estos pasos permiten conocer de qué manera, o en qué circunstancias se da la transformación o cambio de paradigma entre el PEI y el PABNNHMT. Se hace importancia ambos pasos porque durante el diseño es donde se identifica y define el problema a atender, además de formular soluciones, conocer el diseño de ambos programas dará un contexto del cómo es que surgen estos programas y las necesidades que buscan atender; en consecuencia, para poder realizar una comparativa acertada entre ambos retomar su proceso de implementación arrojará datos sobre cómo es que son sus procesos de funcionamiento y la población que es atendida.

2. Más de 180 años del cuidado infantil (1837-2019)

Los antecedentes de este trabajo terminal comienzan en el año 1837 con la creación de la primera guardería construida en la Ciudad de México y terminan en 2019 con la derogación del Programa de Estancias Infantiles y la instauración del Programa para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Es de vital importancia abordar esos años porque las guarderías en la Ciudad de México han surgido bajo un entorno de crecimiento social y económico en donde es visible que la madre trabajadora siempre ha sido un elemento fundamental para el desarrollo en la Ciudad. Por ejemplo, lo sucedido durante el Porfiriato donde se crea una guardería en apoyo a las madres trabajadoras, años después se da un crecimiento en la Ciudad y la inversión extranjera produjo la construcción de fábricas y en consecuencia una alta demanda en la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Mujeres (ENOAM) que se encargaba de capacitar a las mujeres para un empleo.

El aumento de acciones en ayuda de las madres trabajadoras es necesario mencionarlo porque cuando se crea el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) en 2007 se sustenta bajo el argumento que en el país están aumentando las madres trabajadoras, no solo eso, su programa se centraba también en la creación de guarderías por parte de la ciudadanía cumpliendo los requisitos necesarios. El objetivo fue tratar de llegar a la mayor parte de madres trabajadoras fomentando el empleo. Sin embargo, este programa fue modificado y reestructurado completamente para convertirse en el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) en 2019. Una diferencia entre ambos programas es que el nuevo se enfoca en hacer transferencias económicas directas a los padres y madres sin la necesidad de que estén trabajando, pueden estar buscando trabajo y recibir un apoyo económico para el cuidado de su hijo. Lo que busca el programa es satisfacer la necesidad económica de más padres y madres al aumentar el rango de cobertura.

El contenido es estructurado en nueve subtemas que abarcan los aspectos más importantes sobre el cuidado infantil desde el Segundo Imperio hasta la llegada del

programa de Apoyo para el Bienestar en 2019. Cada subtítulo refleja puntos importantes para la historia de México como la estipulación de la Constitución de 1917 o la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El último subtítulo abarca de manera general la implementación del PABNNHMT y se realiza una conclusión sobre los antecedentes del cuidado infantil.

2.1. El Segundo Imperio y las primeras guarderías.

Se tiene registro que la primera guardería que operó en México fue en 1837 en el Mercado del Volador, Ciudad de México, en donde se adaptó un local para que cumpliera la función de guardería. En ese local se les brindaba cuidado y un espacio seguro para los hijos de las madres que trabajaban ahí (González-Catarain, 1984). Aunque la guardería no se creara bajo una ley es el primer registro organizado que se tiene del cuidado infantil, destacando que fue una respuesta a la necesidad que tuvieron los comerciantes del Mercado del Volador.

Posteriormente, con la llegada del Segundo Imperio Mexicano en 1863, encabezado por Fernando Maximiliano de Habsburgo, se estableció la Casa de Asilo de la Infancia en 1865. Esta Casa Asilo fue creada por la Emperatriz Carlota Amelia, su objetivo principal era cuidar de los hijos de las damas que estaban a su servicio durante el tiempo que estuvieran laborando (Servicios de Salud de Sonora, s.f.). Se reflejó con la Casa Asilo la primera manera organizada por parte del gobierno de crear una guardería. La inspiración de crear una guardería es consecuencia de una creciente ideología sobre el cuidado infantil proveniente de Europa —lugar de origen de los emperadores— a inicios del siglo 1800. Bajo este contexto,

La primera infant school surgiría en 1816 [...]por Robert Owen (1771-1858) en New Lanark (Escocia) de unas escuelas anexas a las fábricas de su propiedad para los hijos de los trabajadores [...] Posteriormente este tipo de escuela se extendería por diversos países (en 1826 en Francia, en 1827 en Bélgica y Suiza, en 1828 en Italia, Hungría, Dinamarca, en 1830 en Alemania y Holanda, en 1831 en Noruega, en 1832 en Checoslovaquia, en 1834 en Portugal, en 1836 en Suecia y en 1838 en España, entre otros países) (Museo Virtual De Historia de la Educación, s.f., párr. 2).

Las *infant school* aparecen durante la primera revolución industrial donde la población empezaba a crecer y los obreros se desplazaban desde los campos a las ciudades para trabajar, por lo cual se optó por ayudar al obrero con el cuidado de su hijo. De ese modo los trabajadores no necesitaban buscar a alguien que se hiciera cargo de su hijo y podían ir directo a su lugar de trabajo junto con su hijo para dejarlo en la guardería, en consecuencia, las fábricas conseguían que su mano de obra tuviera menos preocupaciones al hacerse cargo de su hijo por un momento y obtenían un obrero concentrado para trabajar. Probablemente la idea de Carlota era llevar sus Casa Asilo alrededor del país porque en Europa se presentaron las guarderías como una buena solución para los trabajadores. Sin embargo, el Segundo Imperio terminó en 1867 con el fusilamiento de Maximiliano, con un periodo tan corto en el poder el impulso de los Emperadores al cuidado infantil fue frenado.

Tras este suceso, Benito Juárez fue elegido presidente nuevamente, ya que su mandato presidencial anterior se vio interrumpido por el Segundo Imperio. Entre los principales problemas que atendió Juárez se encontraban la estabilidad social y la educación en el territorio. Durante esos años se estimaban aproximadamente 9 millones de habitantes que en su mayoría se ubicaban en las zonas rurales, por lo cual Juárez centró esfuerzos en el crecimiento poblacional en las zonas menos pobladas (Galeana, 2018). El objetivo era hacer crecer al país tratando de formar ciudadanos preparados para una vida laboral por medio de la educación gratuita. En la Ciudad de México, ocurrió, en 1869, el primer intento oficial de crear una guardería y se fundó El Asilo San Carlos. En el Asilo, los hijos de madres trabajadoras eran cuidados y alimentados durante el tiempo que sus madres trabajaban (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2002). De esa manera, Juárez podía seguir con su plan de desarrollo social, enfocado en beneficiar a las madres, que están criando a los futuros ciudadanos lo cual representa un pilar fundamental para la estabilidad de la sociedad.

2.2. El porfiriato y el cuidado infantil.

Durante el porfiriato se crea La Casa Amiga de la Obrera en 1887, fundada por Carmen Romero Rubio, esposa de Porfirio Díaz. Su objetivo era atender a los hijos de

madres trabajadoras de entre 3 y 5 años de edad. Se contaban con los servicios y atenciones de educación, cuidado y alimentación durante el horario de trabajo de las madres. Se contó con una demanda alta desde la primera semana de operación, porque se tuvo un registro de 137 niños matriculados, posteriormente, para la segunda semana se matricularon 50 niños más. Lo que tuvo en consecuencia que diariamente acudieran aproximadamente entre 150 y 160 niños. El horario de operación de la Casa era muy extenso, iniciaba operaciones desde las 6 de la mañana y cerraba sus puertas hasta las 7 de la noche, con un total de 13 horas de servicio, de esa manera tan flexible de horario se hacía más amena la jornada laboral de las madres que eran beneficiarias de este servicio, ya que el ayuntamiento de la Ciudad de México aportaba \$100 pesos de los \$600 pesos que valía la mensualidad en la Casa. Progresivamente aumentaron las Casas Amiga hasta el punto donde pasaron a ser parte de la beneficencia pública en 1916 (Camacho, Bucio, y García, 2020).

En 1871 fue creada la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Mujeres (ENAOM) en la Ciudad de México, esta institución, apoyada por el gobierno, buscaba la capacitación de las mujeres en donde aprenderían y desarrollarían las habilidades y destrezas necesarias para estar más capacitadas para el campo laboral (López, Miguel. 2021). Pese a que la ENAOM se crea durante la presidencia de Juárez es hasta el porfiriato cuando se le da una importancia relevante y pasa a ser una institución fundamental para el desarrollo de la mujer en el ámbito laboral ante una creciente urbanización en la Ciudad de México y una aparente estabilización política. El objetivo era obtener empleadas que se ocuparan de trabajos que en su tiempo eran considerados solamente para mujeres,

Para llevar a cabo este ideal, los pedagogos porfiristas pusieron en marcha un sistema educativo que, en primer lugar, permitió la incorporación de mujeres de entre 12 y 30 años a las aulas de la ENAOM para reforzar sus conocimientos en gramática, lectura, aritmética, dibujo natural y lineal, moral e inglés, pero sobre todo en talleres donde se les enseñaron oficios como la pasamanería, la bonetería y el bordado, pintura en porcelana, elaboración de flores artificiales, confección de sombreros, economía doméstica, encuadernación e imprenta, estenografía y mecanografía (López, Miguel. 2021, párr. 4).

En 1895 hubo un aumento considerable en la demanda de inscripción en la ENOAM porque se empezaba a invertir en la economía mexicana desde el extranjero, por lo cual se empezaron a crear fábricas (Calvillo y Ramírez, 2006) y fue necesario personal calificado para los trabajos y el gobierno se encargó de dar por medio de la ENOAM y la Escuela Nacional de Artes y Oficios que era la Escuela de los hombres. Las guarderías surgen antes de este período de inversión extranjera, sin embargo, es notable que fue una medida pensada para el largo plazo y como una solución ante el futuro crecimiento de la población trabajadora dentro de la Ciudad que empezaba a urbanizarse de una manera rápida.

2.3. Fin del porfiriato. Promulgación de la Constitución Política de 1917.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917, se estipula que la educación es un derecho y en consecuencia se da origen a los Hogares Infantiles (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE], 2016). Esta nueva creación se presenta en un contexto muy delicado, la Revolución había llegado a su fin y se necesitaba reconstruir el país de algún modo, los Hogares beneficiaron a los niños que vivieron los estragos de la guerra. Lo que se buscaba en esos años era la reconstrucción de la Nación y en el caso del cuidado infantil se optó por una opción progresista porque no se podía dejar a la deriva a las madres que por consecuencia de la guerra tuvieron pérdidas tanto materiales, como familiares, necesitando de ese modo un apoyo del Gobierno para poder salir adelante.

En una etapa más pacífica, en la década de los 20's, se centraron esfuerzos en mejorar la salud e higiene de la población, por lo cual se hizo énfasis en las madres y sus hijos. Para 1923 ya existían en la Ciudad de México dos Centros de Higiene Infantil, y en 1929 se reorganizó el Departamento de Salubridad Pública, además, se crea la Asociación Nacional de Protección a la Infancia fundada por Carmen García de Portes Gil, esposa del presidente Emilio Portes Gil, el objetivo principal de la asociación era salvaguardar la infancia de los niños en México (Alanís, 2015). Los Centros de Higiene estaban ubicados en puntos estratégicos de la Ciudad, porque se construían

en donde hubiese un número alto de habitantes y generalmente de escasos recursos, para 1930 ya se contaban con Centros en las delegaciones de “Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Mixcoac, San Ángel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco” (Alanís, 2015, pp. 395).

2.4. Guarderías infantiles durante el cardenismo

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) se utilizó por primera vez oficialmente el término de Guardería Infantil en 1937, las cuales llegaban a sustituir los Hogares Infantiles. Las Guarderías dependían del Departamento de Asistencia Social Infantil que formaba parte de la Secretaría de Salubridad. La primera guardería que se crea es en el Mercado de la Merced que se encargaba de cuidar a los hijos de los vendedores del mercado, vendedores ambulantes de boletos de la Lotería Nacional y de empleados del Hospital General (Grupo Legislativo PT, 2020). Se debe de hacer énfasis que en estas Guarderías no hay distinción entre padres y madres, ya que ambos grupos podían hacer uso de este servicio, lo que significa un avance total en el cuidado infantil porque se establece la Guardería específicamente en un lugar para atender a hijos de padres y madres de escasos recursos para evitar dejarlos desprotegidos.

El periodo cardenista se caracterizó por intentar estabilizar al país después de la revolución y conseguir confianza en el poder ejecutivo. “El presidente apoyó las demandas salariales, la sindicalización y los contratos colectivos que establecían mejores condiciones laborales para los trabajadores y presionó a los patrones para que cumplieran con esas peticiones” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], s.f., párr. 5). Esta ideología de apoyar al trabajador y realizar políticas en pro de éstos mismos se puede ver influenciado por la Unión Soviética y su socialismo, ya que, aunque Cárdenas no pueda ser llamado explícitamente como socialista, sus ideales se pueden asemejar a los socialistas.

2.5. Miguel Alemán y la continuidad del cuidado infantil

Culminado el cardenismo y el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el presidente Miguel Alemán Valdez (1946-1952) decreta la creación de Guarderías que estuvieran bajo el control de las diversas Secretarías existentes en esa época. Para 1946 se establecen las guarderías de las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Patrimonio Nacional y Presupuesto. El mismo año las madres trabajadoras de tesorería tomaron la decisión de crear la primera Guardería del departamento del Distrito Federal. La acción de organizarse entre trabajadoras sin la intervención del Gobierno denotó un espíritu de solidaridad, empatía y cooperación porque no solo crearon su propia guardería, sino que además tuvieron que sustentar los costes de operación en sus inicios hasta que pasado el tiempo el gobierno tomó las riendas de la guardería (Gobierno del Estado de Guerrero, 2015). Las Guarderías para las Secretarías son el reflejo que durante las presidencias de Ávila Camacho y Miguel Alemán se dieron los medios propicios para un crecimiento económico y el afianzamiento del mercado al interior del país, lo que en consecuencia produjo que México pudiera entrar en la economía mundial (Del Castillo y Flores, 2009).

2.6. Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Esquema Ordinario

Entre 1958 y 1959 se dan dos movilizaciones que dejan clara la necesidad de mejoras salariales y más apoyo para el trabajador, es por ello que surgen dos movimientos obreros: el primero, es el de los ferrocarrileros, los cuales exigían aumentos a su salario, mejores condiciones laborales y derechos sindicales (Radio México Internacional, 2019); el segundo, es comenzado por el Movimiento Revolucionario del Magisterio con manifestaciones y paros en escuelas de la Ciudad de México para conseguir un aumento salarial para los maestros de las escuelas de la Ciudad, ante tal movilización algunos estudiantes también se empezaban a sumarse para conseguir el objetivo del aumento (CNDH, s.f.). Ambas peticiones de los movimientos fueron resueltas no como hubieran preferido los manifestantes, pero sirvió para mantenerlos en calma.

Bajo este contexto es como se da el siguiente gran paso en el apoyo de las madres trabajadoras se da cuando en el

Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1959, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para administrar los seguros, prestaciones y servicios que la misma contiene y señaló como órganos de gobierno de la entidad a la Junta Directiva y al Director General (ISSSTE, 2022, párr. 3).

La creación del ISSSTE fue un logro valioso porque al mismo tiempo se consigue un derecho para las madres que estén afiliadas al Instituto, porque pueden recibir la prestación de una estancia infantil si ellas lo requieren mientras cumplen con sus responsabilidades laborales (Gobierno del Estado de Guerrero, 2015).

Más adelante, las madres consiguen un apoyo para el cuidado de sus hijos cuando se da la creación del Esquema Ordinario de Guarderías en 1973. Este esquema tuvo implicaciones en el cambio de la Ley del Seguro Social al ser añadido un nuevo ramo en el cual se estableció la creación de guarderías en zonas específicas. La condición para la construcción de una guardería es que se hicieran en lugares donde las colonias estuvieran urbanizadas y sin la incertidumbre de riesgos externos a las guarderías, para lo cual tendrían cubiertos todos los servicios públicos básicos, los infantes inscritos contarían con los beneficios de aseo, comida, cuidado íntegro de su salud, educación y espacios de recreación. El sistema de operación que se adoptó fue uno modular que consiste en el funcionamiento independiente entre guarderías con la peculiaridad de que todas obedecen al mismo régimen de operación (Instituto Mexicano de Seguridad Social [IMSS], 2021). El ISSSTE surge como una Institución al servicio del trabajador ofreciendo servicios de salud, prestaciones económicas y programas sociales, las guarderías pasan a ser un paso importante en el cuidado infantil en México, por primera vez se añade una ley que fomente la creación de nuevas guarderías a nivel nacional.

2.7. Implementación de los CENDI

En 1976 se decidiría la implementación de la Dirección General de Centros de Bienestar Social para la Infancia, la cual cumplía en un principio la función de regularización y coordinación de las Guarderías que funcionaran para la SEP, para que se hicieran cargo de las guarderías de otras dependencias, en ese mismo año se cambia el nombre de Guarderías por Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) (SEP, 2002). De este modo se consiguió centralizar operaciones por medio de los CENDI, hacer más eficiente y ágil la regularización de las guarderías que existían en ese momento en el país.

Los CENDI siguen funcionando al momento en el que se escribe este trabajo terminal, menciona la SEP (2002) que

La estructura de los CENDI está planteada con el fin de responder a las necesidades educativas y asistenciales de cada infante, por lo que su organización toma en cuenta, las edades de los menores: lactantes, maternales y preescolares. En cada centro se integran profesionales de la salud y la educación; médicos, odontólogos, dietistas, psicólogos, educadoras, asistentes educativas y puericultistas, quienes se ocupan de que éstos sean espacios con un alto potencial educativo, asistencial y socializador, donde es posible seguir paso a paso el proceso de aprendizaje de las y los pequeños (pp. 18).

Se destaca que los principales aprendizajes/enseñanzas que se le quieren aportar a los infantes durante el tiempo en el que participen en los CENDI son “aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser, aprender a vivir y convivir juntos” (SEP, 2002, pp. 18). Se deja clara una postura que deja vislumbrar que se trata de buscar que los niños y niñas sean adultos que puedan vivir en sociedad y a socializar de una manera positiva, esto se ve reflejado porque en el país la población desde 1970 al 2000 pasó de 50 a 100 millones (Mellado, 2014). El aumento de la población dejaba ver a las madres trabajadoras como una pieza elemental de la vida laboral y económica del país, esto se ve reflejado de mejor manera hasta 2007 cuando se crea el Programa de Estancias Infantiles.

2.8. Implementación del PEI

El próximo avance en el cuidado infantil sucede cuando por medio del Diario Oficial de la Federación (DOF) del 10 de enero de 2007 se hacen públicas las reglas bajo las cuales funcionará el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI). El cual se sustentó en ese momento ante el aumento de “la participación de la población femenina en el mercado laboral, el cual representa ya un 35.45% de la población económicamente activa” (DOF, 2007, párr. 1 de Antecedentes), señalando que en ese año esa era la participación de la mujer en el campo laboral. El PEI no solo buscaba la atención de madres solteras, aunque en el nombre no se hace mención, los padres solteros también podían beneficiarios, el DOF (2007) explica que “las personas que hayan cubierto los criterios de elegibilidad y requisitos podrán recibir los servicios en cualquiera de las Guarderías y Estancias Infantiles afiliadas a la Red, cuyo costo será cubierto, parcial o totalmente, por el Gobierno Federal” (párr. 1 del apartado 4.4.1. Apoyo a las Madres y Padres Trabajadores). Inclusive se fomentaba la participación de la ciudadanía para crear Guarderías, de la misma manera el DOF (2007) describe que

Las personas o grupos de personas en condiciones de pobreza que deseen establecer y operar una Guardería y Estancia Infantil conforme a los Criterios de Afiliación, podrán recibir un apoyo máximo de \$35,000 pesos para la adecuación y equipamiento del inmueble, la capacitación del personal administrativo y operativo de la Guardería y Estancia Infantil, y la elaboración o adquisición de materiales para el trabajo con los niños y niñas (párr. 1 del apartado 4.4.2. Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil)

Como es visible el PEI trataba de fomentar el cuidado infantil al mismo tiempo que la creación de empleo al ayudar en la creación de Guarderías proporcionando apoyo y capacitación de personal, a su vez que los padres y madres se ven beneficiados al disponer de un lugar al cual acudir en el cual sus hijos o hijas serán atendidos de manera adecuada. Se propiciaba un ambiente de colaboración desde 3 ejes muy diferentes entre sí, el primero las madres o padres trabajadores; en segundo lugar, las guarderías; y el último es el gobierno. Todos tienen un beneficiario en común: los niños.

No obstante, el 7 de febrero de 2019 el presidente Andrés Manuel López Obrador menciona en su conferencia matutina, "la mañanera", que el PEI sería modificado para ya no dar dinero a las guarderías y centrándose solo en las transferencias económicas directas para las madres y padres beneficiarios, consecuencia de una detección de corrupción e irregularidades en el funcionamiento del PEI (Carballo, 2023).

2.9. Transformación del PEI en el PABNNHMT

El PEI es derogado el 28 de febrero de 2019 cuando por medio del DOF se emiten las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), se tiene un enfoque totalmente distinto que al PEI, principalmente por ya no beneficiar a las Guarderías y enfocándose solamente en las transferencias en efectivo hacia los padres y madres. El DOF (2019) menciona que se eligen a los beneficiarios bajo dos criterios: "1. Que la madre, padre solo o tutor esté trabajando, buscando empleo o estudiando. 2. No contar con el servicio de cuidado y atención infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios" (tabla del apartado 3.3. Criterios y Requisitos de incorporación). Se sustenta en principio bajo los mismos fundamentos del PEI, en donde en el DOF (2019) se explica

Que durante el periodo 2005 a 2018, la población femenina, económicamente activa mayor de 15 años, creció 31.3% (de 16.3 millones) en el tercer trimestre de 2005 a 21.4 millones en el tercer trimestre de 2018, (INEGI) en comparación con la población económicamente activa masculina mayor a 15 años, que creció 26.7% durante el mismo periodo (de 27.3 a 34.6 millones) (párr. 1 del apartado 1. Introducción).

En conclusión, la trayectoria del cuidado infantil en la Ciudad de México se ha dado en momentos de crecimiento económico y poblacional. La decisión de apoyar a las madres trabajadoras es por la necesidad de personal para trabajar. Esto lo podemos notar, por ejemplo: en mercado del volador en donde se adaptó un local para el cuidado de los hijos de los locatarios; en el porfiriato con el impulso del trabajo para la mujer capacitándose por medio de la ENAOM

y con el aumento de la mujer trabajadora se crea La Casa Amiga de la Obrera; la implementación a nivel nacional del PEI que nace ante un aumento de las madres trabajadoras.

El evento que refleja la idea de apoyar a la madre trabajadora porque su mano de obra empieza a ser requerida es durante la revolución industrial. El análisis que se hace de esta situación es el que aplica para las demás guarderías, o apoyo económico, para las madres trabajadoras, y es que al brindarles ayuda con el cuidado de su hijo es reducir la responsabilidad que tienen con el niño durante el tiempo en el que laboren para que puedan ser eficientes.

3. Evaluación de la eficiencia en el uso de recursos

Durante los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se presentaron cambios importantes en la concepción de las políticas públicas referentes en apoyar a madres trabajadoras. Calderón presenta el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) en 2007 cuando en el Documento Oficial de la Federación (DOF, 2007) se presentan sus reglas de operación. López Obrador presenta su Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) en 2019 por medio del DOF, donde de igual manera se hicieron públicas las reglas de operación del programa.

El PEI surge en un contexto donde aumentó la participación de la mujer en el mercado laboral. Para el año 2007, un 35.45% de la Población Económicamente Activa (PEA) era conformada por mujeres y ante esa situación se decidió apoyar a las madres que eran trabajadoras, o se encontraban en el proceso de búsqueda de empleo, para que se pudiera conciliar su vida laboral con la familiar; incluso se ofreció un apoyo para los hombres que fueran jefes de familia (DOF, 2007). Al existir un aumento de la población femenina en el ámbito laboral se presenta un problema público, porque, según el DOF (2007) “surge la necesidad de desarrollar servicios, con enfoque de género, que permitan la conciliación entre la vida laboral y familiar para mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus hijos e hijas” (párr. 1 de Antecedentes). El PEI tuvo el desafío de apoyar a las madres trabajadoras con el objetivo de intentar reducir sus costos de cuidado y atención infantil por medio de la generación de Guarderías y Estancias Infantiles que fueran capaces de atender la demanda de madres trabajadoras, las cuales no contaran con seguridad social, o se encontraran en una situación de vulnerabilidad; el PEI operó a nivel nacional, sin embargo, se centró en operar en lugares de bajos recursos o en donde existiese una demanda de servicios de guardería no atendida, por su parte el Gobierno se hacía cargo del costo total, o parcial, del niño inscrito en la Guardería (DOF, 2007). El PEI buscó crear un impacto social y económico, por una parte buscó reducir, hasta incluso eliminar, la carga económica de las madres trabajadoras con sus gastos de cuidado infantil; y el

Gobierno, al incentivar a la sociedad civil en la creación de Guarderías y Estancias Infantiles, no solo se tuvo el objetivo de generar empleos en las Guarderías, sino, que también se fomentó el emprendimiento para quienes pudieran cumplir los requisitos para crear una Guardería. Este mismo programa fue administrado y regulado por la, ya inexistente, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

En el año 2019, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), se decide derogar las reglas de operación del PEI para suplantarlo con el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), dicho programa es administrado y regulado por la Secretaría de Bienestar (DOF, 2019). De la misma manera que el PEI, el PABNNHMT se sustenta ante un aumento en la participación de la mujer en el sector laboral, ya que se tuvo un aumento del 31.3% de las mujeres mayores de 15 años que pertenecen a la PEA, lo que en números se comprende que se pasó de 16.3 millones en 2005 a 21.4 millones de mujeres donde al menos un 51.3% son mujeres que recibieron un sueldo equivalente a dos salarios mínimos, y solamente un 3.5% recibieron un sueldo equivalente a más de 5 salarios mínimos; finalmente, de las 21.4 millones de mujeres que pertenecen a la PEA, un 73.5% tenían un hijo, o hija (DOF, 2019).

El PABNNHMT tiene cobertura a nivel nacional y su objetivo es

ofrecer un apoyo económico para obtener el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres trabajadoras y padres solos a fin de que les permita buscar un empleo, mantener su empleo o estudiar, mientras sus hijas e hijos reciben dichos cuidados. [...] Aunado al papel relevante de las mujeres como sustento del hogar, también se reconoce la necesidad de apoyar a los hogares monoparentales encabezados por hombres, con el objetivo de fortalecer la visión de equidad de género del Programa (DOF, 2019, párr. 2 y párr. 5 de la Introducción).

Con la mayor parte de las mujeres económicamente activas percibiendo solamente dos salarios mínimos se diseña un programa que pueda llegar a un número más elevado de beneficiarios a comparación del PEI, esto se debe a que al hacer entrega de apoyos económicos directamente a las madres trabajadoras, sin condicionarlas a inscribirse en una Guardería, se amplía el rango de operación del

programa al apoyar a mujeres que no pudieran contar con el acceso a una Guardería y además, se dejó de apoyar a las Guarderías y de incentivar la generación de nuevas.

Ofreciendo un apoyo económico a las madres trabajadoras se intenta poder conciliar una vida laboral y familiar tratando de aliviar un poco el costo del cuidado infantil que pueda requerir su hija, o hijo. Sin embargo, al no existir un mecanismo donde las madres, y padres, demuestren de qué manera gastan el apoyo económico entregado se pueden producir malas prácticas en donde el apoyo sea destinado para otro tipo de causas que no tengan que relacionarse directamente con el cuidado del infante. Lo que deja un vacío donde el PABNNHMT puede llegar a más población, y ser eficiente en la entrega de apoyos económicos, pero no se puede tener un medio de verificación respecto a los padres y en su manera de gastar el apoyo.

3.1. Comparación de los objetivos entre el PEI y el PABNNHMT

Comparar los objetivos de ambos programas en su primer año de implementación hará posible observar cómo es que se pensaron originalmente, además de poder observar qué prioridades se tuvieron el primer año de implementación.

3.1.1. Propósito y alcance de los objetivos de los programas

La primera comparativa que se realizará es la de sus objetivos generales y específicos, además de la cobertura que tuvieron, los cuales son mostrados en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Objetivos y cobertura del PEI y el PABNNHMT

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras(PEI) (2007)	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) (2019)
Objetivo General:	
<p>“Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años de edad recae en una Madre Trabajadora o Padre Solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral.”</p>	<p>“Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil.”</p>
Objetivos Específicos:	
<p>“1-Facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Mujeres Trabajadoras y Padres Solos, mediante la provisión de servicios de cuidado y atención infantil, y</p> <p>2-Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa, tal como se define en el numeral .2 (POBLACIÓN OBJETIVO) de estas Reglas, mediante la conformación de una Red.”</p>	<p>“Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral.”</p>
Cobertura:	
<p>“El Programa operará a nivel nacional en zonas urbanas, semiurbanas y rurales, donde exista una demanda no atendida de servicios de cuidado y atención infantil por parte de la población objetivo, o se requiera ampliar la oferta de estos servicios”.</p>	<p>“El Programa operará a nivel nacional”.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: DOF (10 de enero de 2007) y DOF (28 de febrero de 2019).

Los objetivos generales del PEI y el PABNNHMT, reflejan en su primer año de implementación dos enfoques distintos respecto al apoyo que se les da a las madres trabajadoras y padres solos. Primeramente, el PEI intentó reducir la vulnerabilidad económica en los hogares donde se tuviera una situación de pobreza, o se encontraran en riesgo de caer en ella, donde la jefatura de la familia recayera en una madre trabajadora o padre solo, con el fin de aumentar sus posibilidades de ingresar al mercado laboral. Por el contrario, el PABNNHMT, busca mejorar el bienestar y la igualdad social, mediante la entrega de transferencias económicas directas a las madres trabajadoras o padres solos, que se encuentren en la búsqueda de un empleo, o se encuentren estudiando; en contraste con el PEI, en el PABNNHMT no se hace una distinción clara sobre la condición económica en la que se deban encontrar las madres trabajadoras o padres solos, con el fin de que con el dinero entregado las madres puedan cubrir sus necesidades de cuidado infantil, propiciando su inclusión, o permanencia, en el mercado laboral. El primer programa aborda un interés predominante en hogares donde se viva en pobreza, o en riesgo de caer en ella, mientras que el segundo elimina esa barrera, al otorgar el apoyo sin distinción de clases sociales.

Seguidamente tenemos los objetivos específicos mostrados en la Tabla 3.1. Donde se empiezan a apreciar las primeras grandes diferencias entre ambos programas, esto porque la manera de hacer llegar la ayuda a las madres trabajadoras varía. Mientras que el PEI estaba enfocado en la creación de una red de Guarderías y Estancias Infantiles para ofrecer a las madres y padres los servicios de cuidado infantil de manera directa, el PABNNHMT da un giro radical al entregar de manera directa un apoyo económico a las madres trabajadoras para que tengan la libertad de elección al gastar el dinero que se les es entregado. Sus similitudes radican en intentar mejorar las condiciones laborales de las madres trabajadoras y los padres solos, pese a que se tienen maneras distintas de apoyar, el fin es tratar de conseguir que padres y madres puedan tener la facilidad de encontrar un trabajo, o de permanecer en él, además, de perpetuar el enfoque de beneficiar al sector que no cuente con seguridad social o prestaciones laborales.

La cobertura que se tiene entre ambos programas se da a nivel nacional. Sin embargo, el PEI presenta un enfoque más centralizado al mostrar la necesidad de ampliar los servicios de cuidado infantil donde existiese una demanda no atendida de dichos servicios y el PABNNHMT no hace una identificación clara de la población objetivo, ya que sin importar la condición económica que se tenga los padres y madres pueden ser beneficiarios de una transferencia económica para poder satisfacer sus necesidades de cuidado infantil.

En la Tabla 3.2 se expone la población objetivo, además de los criterios y el tipo de apoyo que ofrece cada programa.

Tabla 3.2. Criterios de selección del PEI y el PABNNHMT.

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras(PEI) (2007)	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (2019)
Población objetivo:	
<p>“La población objetivo del Programa, en su modalidad de Apoyo a Madres y Padres Trabajadores, son los hogares en situación de pobreza con al menos un niño o niña de 1 a 6 años de edad en los que las madres o padres o principales cuidadoras que trabajan o están buscando trabajo, y no tienen acceso a servicios de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios. Asimismo, dentro de la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, son parte de la población objetivo del Programa las personas físicas, grupos de personas físicas o personas morales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, que</p>	<p>“La población susceptible de ser Beneficiaria son las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, no tienen acceso al cuidado y atención infantil 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 de edad o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.”</p>

<p>deseen y puedan ofrecer servicios de cuidado y atención infantil para la población en condiciones de pobreza.”</p>	
<p>Criterios:</p>	
<p>Apoyo para madre, padre o tutor:</p> <p>“1. Tener la patria potestad de al menos un niño o niña de 1 a 6 años de edad;</p> <p>2. Estar trabajando o buscando empleo;</p> <p>3. No tener un ingreso mayor a 6 salarios mínimos mensuales por hogar al momento de solicitar el apoyo;</p> <p>4. No tener acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y</p> <p>5. En caso de ser hombre jefe de familia, ser el único responsable del cuidado de las niñas o los niños.”</p> <p>Apoyo para establecer y operar una Guardería y Estancia Infantil:</p> <p>“1. Que cuenten con el espacio físico suficiente para atender a 5 o más niños o niñas;</p> <p>2. Que demuestren capacidad o experiencia para ofrecer servicios de: Cuidado infantil; Alimentación, y Actividades lúdicas.</p> <p>3. Que cumplan con una de las siguientes condiciones: Que el, la o los solicitantes estén en condiciones de pobreza. Que la Guardería y Estancia Infantil esté ubicada en una zona de alta concentración de</p>	<p>Apoyo para madre, padre o tutor:</p> <p>“1. Que la madre, padre solo o tutor esté trabajan, buscan empleo o estudian.</p> <p>2. No contar con el servicio de cuidado y atención infantil, a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.</p> <p>3. Ser madre, padre solo o tutor de una niña o niño de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad.</p> <p>4. Ser madre, padre solo o tutor de una niña o niño con discapacidad de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 6 años de edad.”</p>

pobreza o marginada. Que la Guardería y Estancia Infantil tenga como objetivo atender prioritariamente a la población en condiciones de pobreza.”	
---	--

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de DOF (10 de enero de 2007) y DOF (28 de febrero de 2019).

Dentro de las poblaciones objetivo de igual manera se presentan enfoques y criterios de elegibilidad distintos. El Programa de Estancias Infantiles (PEI) abarcó a los hogares donde se estuviese en una situación de pobreza con infantes que tuviesen entre 1 y 6 años; las madres, padres o principales cuidadores de los niños que trabajaran, o se encontraran en el proceso de búsqueda de empleo, y no tuviesen el acceso al servicio de una guardería por parte de una institución pública, podían formar parte de la población objetivo del PEI. Además del apoyo a los hogares en pobreza, es incluida la población que podía ser proveedora de los servicios de cuidado infantil, lo que propiciaba la creación de estancias infantiles. Por otro lado, el PABNNHMT, está enfocado únicamente a las madres, padres solos, o tutores que formen parte de la PEA o que estén estudiando, el apoyo es entregado si el niño, o niña, que esté a su cargo tenga entre 1 a 4 años; en caso de que el infante presente una discapacidad el rango de edad se extiende hasta los 6 años. Ambos programas son dirigidos a las familias que no cuenten con el acceso a servicios de cuidado infantil, no obstante, el PEI demostró ser un programa más integral al incluir dentro de sus operaciones el impulso de la oferta de los servicios de cuidado infantil, mientras que el PABNNHMT es limitado a la entrega directa de apoyos económicos, sin que exista un componente que fomente la creación de oferta de servicios de cuidado infantil. Inclusive, el PABNNHMT no especifica que los beneficiarios deban encontrarse en una situación de pobreza, lo que sugiere que se tiene un enfoque menos restrictivo en lo económico, pero sí más restrictivo en el rango de edad que abarca.

Por último, tenemos los criterios para ser beneficiario de ambos programas. En el caso del apoyo para las madres, padres o tutores, es importante destacar que se comparten en esencia los mismos criterios de elegibilidad, ya que solo se presentan diferencias en cuanto a la edad de los infantes, el PEI abarca de 1 a 6 años, mientras que el PABNNHMT de 1 a 4 años. El único criterio que que no retoma el PABNNHMT

del PEI es el de no contar con un ingreso que sea mayor a 6 salarios mínimos al mes, esto refleja el objetivo general que tiene el PEI de apoyar a hogares en condiciones de pobreza; inclusive, dentro del apoyo para la creación de Guarderías y Estancias Infantiles, las personas que quisieran ofrecer este servicio debían contar con el espacio para atender como mínimo a 5 infantes, demostrar su capacidad, o en su defecto, la experiencia que contaran sobre cuidado infantil; y el requisito más indispensable es que la creación de la Guardería y Estancia Infantil estaba condicionado solamente a participantes en situación de pobreza, inclusive, debían ubicarse específicamente en una zona donde hubiese una población alta de pobreza o marginalidad. Esto refleja el interés del PEI de tener una población lo más acotada posible, buscando atender a la población más vulnerable.

3.2 Análisis de la asignación y distribución de recursos del PEI y del PABNNHMT.

El análisis de la asignación y distribución de recursos en programas de apoyo social, como el Programa de Estancias Infantiles (PEI) o el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres trabajadoras (PABNNHMT) es fundamental para comprender y mejorar la eficacia de las políticas públicas dirigidas a dos de los segmentos más vulnerables de la población.

La falta de acceso a servicios de cuidado infantil puede limitar gravemente las oportunidades de empleo, o educación para los padres, al no contar con opciones adecuadas para el cuidado de sus hijos. Muchos de estos padres no pueden acceder, o incluso mantener, un empleo remunerado y progresar dentro del mismo. Además, las responsabilidades de cuidado podrían interferir con sus posibilidades de continuar con estudios o capacitación laboral, lo que perpetúa ciclos de baja escolaridad y limitaciones en el desarrollo profesional.

Examinar cómo se asignan y distribuyen los recursos de ambos programas permite evaluar si están o estuvieron efectivamente orientados a la población objetivo que se proponen en sus respectivas reglas de operación. Una distribución equitativa y estratégica de los recursos es crucial para garantizar y asegurar que el apoyo llegue a los padres y madres que más lo necesitan. Esto no solo mejora la calidad de vida de

los beneficiarios, sino que también contribuye al desarrollo económico y social al permitir que más personas participen plenamente en el mercado laboral y en oportunidades educativas.

3.2.1. Cobertura: entidades, municipios y localidades.

La cobertura es uno de los factores más importantes a tener en cuenta para poder realizar la evaluación de cualquier programa social, ya que refleja el alcance y la capacidad del programa para beneficiar a la población objetivo. El Ministerio de Planificación y Cooperación (2000) es concreto al definir a la cobertura como:

La proporción que existe entre la población que forma parte de la población objetivo tiene la necesidad y recibirá los bienes o servicios dividida por la población total de la población objetivo que tiene la necesidad que el programa pretende satisfacer (pp. 12).

En palabras más sencillas, la cobertura se refiere al alcance y la capacidad del programa para llegar a su población objetivo. Se mide el porcentaje o número de personas que efectivamente reciben los beneficios o servicios que el programa ofrece en comparación con el total de la población que debería ser atendida.

En el caso de los programas de cuidado infantil, como el PEI, que se enfocaba en proveer acceso a estancias infantiles para el cuidado de los hijos de madres trabajadoras, su éxito dependía no sólo de la calidad de los servicios, sino también de la cantidad de beneficiarios alcanzados. Un análisis de la cobertura del PEI permite evaluar hasta qué punto este programa logró suplir la demanda de cuidado infantil y a cuántas madres y niños logró apoyar, especialmente en contextos donde el acceso a guarderías formales era limitado.

Por otro lado, la transición al PABNNHMT, basado en transferencias monetarias directas, representa un cambio en el enfoque de la política social hacia un modelo más flexible, en el que las familias tienen mayor libertad para decidir cómo emplear el apoyo económico. Sin embargo, esta modificación plantea preguntas sobre cómo esta nueva modalidad impacta la cobertura efectiva del programa. Es decir, aunque más personas podrían acceder al programa gracias a la simplicidad de las transferencias monetarias,

existe el riesgo de que el apoyo no se traduzca necesariamente en un acceso real a servicios de cuidado infantil de calidad.

Analizar la cobertura del PEI y del PABNNHMT es fundamental para comprender cómo ambas estrategias afectan a la población objetivo. Este aspecto no solo permitirá identificar qué tan funcionales han sido ambos programas a través del tiempo, sino también identificar áreas de mejora para asegurar que los niños y niñas reciban un cuidado adecuado, que las madres trabajadoras cuenten con apoyo para conciliar su vida laboral y familiar, y que los recursos públicos sean empleados de manera eficiente.

3.2.1.1 PEI: Estrategias de Asignación y Distribución de Recursos para el Cuidado Infantil.

En este apartado abordará cómo se asignan y distribuyen los recursos dentro del Programa de Estancias Infantiles (PEI), un componente crucial para garantizar su funcionamiento eficaz. La asignación de recursos implica decidir cuánto financiamiento recibe cada estancia infantil, mientras que la distribución se refiere a cómo esos fondos se reparten geográficamente y entre los diferentes beneficiarios. Analizar estos procesos es fundamental porque una asignación inadecuada puede limitar el acceso a servicios de calidad, y una distribución desigual puede dejar a grupos vulnerables sin los apoyos necesarios. Evaluar estos aspectos permite entender si el programa está alcanzando a la población objetivo y utilizando eficientemente los recursos disponibles.

De acuerdo con las Reglas de Operación 2018, el PEI otorgaba dos tipos de apoyos: 1) un apoyo inicial de hasta \$70,000 pesos por única vez a 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 al menos para 10 niños. Con esto, el programa estimula el desarrollo de la oferta en materia de cuidados infantiles; y 2) entrega un subsidio a la colegiatura de \$950 pesos mensuales, por cada niña o niño que asista a la estancia infantil y \$1,800 pesos en el caso que estos presenten alguna discapacidad (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2019, pp. 9-10).

El apoyo económico de hasta \$70,000 pesos otorgado a personas interesadas en establecer y operar una estancia infantil o mejorar espacios ya existentes, debía

funcionar como un incentivo para estimular la creación de nuevas estancias y para fomentar la solidaridad entre las personas beneficiarias y las personas que brindaban el servicio. Reflejando, además, la necesidad gubernamental de ampliar la oferta en el sector de cuidados infantiles, particularmente para padres y madres que dependen de estos servicios para poder trabajar o disminuir el tiempo que dedican al trabajo no remunerado, así como la participación en comunidad de las personas.

Sin embargo, a pesar de los grandes beneficios que representaba para la población distribuir los recursos de esa forma, en los hechos no se dio tal cual se tenía planeado, pues existe evidencia contundente de que Jorge León Lecona, coordinador de Estancias Infantiles “pedía ‘moches’ de 30 mil a 70 mil pesos a los interesados en dar de alta una estancia infantil, con tal de acelerar el trámite” (Sánchez, Eduardo. 2019, párr. 5).

Por otro lado, el subsidio mensual de \$950 pesos por cada niño que asistiera a la estancia y \$1,800 pesos en el caso de niños con discapacidad fue una medida que buscaba reducir la carga económica que representa el cuidado infantil para muchas familias. Sin embargo, un factor a destacar es el hecho de que a los niños con discapacidad se les otorgaba un apoyo económico superior, lo que refleja que el cuidado de niños con discapacidad tiende a ser más costoso por las necesidades especiales que puedan llegar a requerir los infantes, por lo cual se necesitan más recursos, o incluso atención especializada. La medida está diseñada para ayudar a que el costo de servicios de cuidado infantil no sea un impedimento para las familias donde haya un niño con discapacidad.

Una segunda estrategia de asignación de recursos implementada por el PEI, implicaba que,

El subsidio se entrega directamente a la persona encargada de la estancia infantil. Adicional a este apoyo las madres o padres solos podrán realizar aportes como cuota de corresponsabilidad para complementar el pago de los servicios de cuidado de la estancia infantil (CONEVAL, 2019, pp. 10).

En este sentido, hay dos factores que es necesario analizar: la entrega directa de apoyos a los encargados de las estancias y las cuotas de corresponsabilidad.

En primer lugar, la implementación de la cuota de corresponsabilidad implicaba involucrar a las madres o padres solos en la mejora de los servicios de la Estancia

Infantil. Aquellos que pudieron hacer aportes adicionales, aunque sea de manera voluntaria, contribuyeron de manera importante a complementar el subsidio estatal, lo que se traducía en un acceso a servicios de mejor calidad para sus hijos, fomentando, además, una corresponsabilidad compartida entre el Estado y las familias en el cuidado y la educación infantil.

En lo que respecta a la entrega de apoyos directos a los responsables de las Estancias Infantiles, el subsidio debía ser de esa forma para mejorar la eficiencia en la entrega de los recursos. Al no haber intermediarios, el dinero tendría que llegar más rápido y de forma directa a quienes administraban las estancias. Esto debía permitir que se hiciera uso del subsidio de manera inmediata para cubrir necesidades básicas, como la compra de materiales o la mejora de las instalaciones, lo que podría traducirse en una mejora notable en la calidad del cuidado infantil que se ofrece. Sin embargo, existe evidencia de que eso no sucedió como se tenía planeado en un principio, pues se descubrieron múltiples casos de irregularidades dentro de las Estancias Infantiles y en sus mecanismos de operación.

En 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una evaluación sobre el desempeño financiero y el cumplimiento del Programa de Estancias Infantiles (PEI). En esta auditoría, se fiscalizó el 91.9% de los 3,722 millones de pesos utilizados ese año para el funcionamiento de 9,515 guarderías (González, Jimena. 2019). Entre las anomalías detectadas por la ASF se

advirtió sobre la falta de mecanismos de evaluación del gasto, así como de la falta de justificación y comprobación de erogaciones por 30.9 millones de pesos, problemas que hasta la fecha no han sido solventados (González, Jimena. 2019, párr. 7)

Una segunda problemática identificada es el registro de niños que no existen en el programa, lo cual se traduce en una distorsión en la administración y operación del PEI. El periodista Sánchez, Eduardo (2019) realizó una investigación sobre todos aquellos gastos sin comprobar y las muchas otras anomalías existentes en la operación y funcionamiento del programa. Entre los hallazgos más importantes detectados en su investigación,

Se encuentra el registro de niños que no existen, únicamente para que titulares de las estancias pudieran recibir el apoyo federal de 950 pesos. En este ámbito,

son cerca de 17 mil niños adscritos al programa Estancias Infantiles y que la Sedesol se encargaba de auditar (párr. 4).

Este fraude no solo implicó un desvío de recursos públicos, sino que también redujo el presupuesto disponible para los niños que realmente necesitaban el servicio. Además, evidenció fallas en la supervisión y control de la Sedesol, que era la entidad encargada de auditar la correcta ejecución del programa y la falta de mecanismos de verificación efectivos. El hecho de que los recursos se desviaran hacia niños inexistentes significó una pérdida importante de recursos públicos, lo cual generó una doble afectación: el mal uso de fondos y la desprotección de aquellos que verdaderamente necesitaban los servicios de las Estancias Infantiles.

Otra de las formas en el que el programa asignaba y distribuía recursos era a través de la Sedesol, ésta dependencia se encargaba de gestionar la contratación de una póliza de Seguro contra accidentes personales para los niños y niñas beneficiarios del PEI. La cobertura abarcaba “todo el tiempo que las niñas y niños permanezcan en las Estancias Infantiles, y en su caso, durante su participación en las actividades que las Estancias Infantiles realicen fuera de sus instalaciones” (DOF, párr. 1 del apartado 4.3.1. Seguro Contra Accidentes Personales, 2017). Sin embargo, una vez más se comprobó que los recursos que estaban asignados para cubrir ese rubro no se habían gestionado adecuadamente.

El sistema de datos de la Auditoría Superior de la Federación en 2016 reveló que existe una falta de justificación y comprobación de erogaciones por 30.9 millones de pesos (González, 2019).

Dichos recursos fueron destinados por la delegación de la Sedesol de Aguascalientes para pagos de deuda correspondiente a 2015, así como para gastos de capacitación y de un seguro contra accidentes del que tampoco se presentó evidencia documental. (González, 2019, párr. 7)

La falta de transparencia para asignar o rendir cuentas sobre los recursos destinados a un determinado fin son indicadores de una priorización inadecuada que deja sin protección a los niños y sin formación adecuada al personal, comprometiendo así la seguridad infantil y reduciendo la calidad del servicio ofrecido por las Estancias. Además, la falta de transparencia en el manejo de estos recursos implica un fallo

sistémico en los mecanismos de auditoría y control por parte de la Sedesol. No presentar evidencia documental sobre los gastos genera un problema donde se crea un vacío administrativo que facilita la mala gestión o, en el peor de los casos, actos de corrupción.

La desviación de recursos hacia pagos no relacionados con el propósito del programa también sugiere que no se estaban cumpliendo las metas esenciales del Programa de Estancias Infantiles (PEI), como garantizar la protección y el desarrollo adecuado de los menores. Sin los seguros y la capacitación adecuada del personal, los niños estaban expuestos a riesgos innecesarios y el personal no se capacitó suficientemente para brindar el nivel de atención necesario.

Un segundo testimonio, secunda la declaración anterior al afirmar que,

Jorge Leon pedía moches de 30 mil a 70 mil pesos a los interesados en dar de alta una estancia infantil, a cambio de apoyarlos a tramitar los permisos necesarios ante Protección Civil y otras autoridades, la capacitación del personal y la acreditación del inmueble, así como a gestionar las pólizas de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros; en la habilitación y equipamiento de las guarderías, pues a través de terceros les vendía cunas, mobiliario, colchonetas y demás enseres para la atención de los niños; y durante la apertura y funcionamiento, pues una vez que eran autorizadas éste les clavaba de dos a seis niños adicionales que eran "fantasma", ya que solo existían en el papel. (Chávez, 2019, párr. 11).

El esquema de corrupción descrito en el que Jorge León pedía sobornos para abrir estancias infantiles y manipulaba registros es un ejemplo de los muchos actos de corrupción que tienen lugar dentro de las instituciones gubernamentales más grandes e importantes del país, lo que tiene como consecuencia una nula confianza pública en los programas sociales.

El hecho de que una de las figuras más importantes para el programa de Estancias Infantiles estuviera envuelto en problemas serios de corrupción, ocasionó una visible desviación de los objetivos del programa, el cual debía garantizar las mejores condiciones para aquellos niños y niñas beneficiarios del mismo.

Al exigir pagos para poder dar de alta una Estancia Infantil se generaban situaciones de desigualdad al privilegiar a todos aquellos que podían pagar el monto

establecido por Jorge León, en lugar de aquellos que cumplían con los requisitos legales y de calidad. Creando, además, una situación en la que los niños eran vistos meramente como productos por aquellos quienes veían a las Estancias Infantiles como un negocio y estaban motivados exclusivamente por motivos económicos.

Además, el hecho de que los permisos se gestionaran a través de sobornos tiene implicaciones severas como problemas de seguridad, pues todos los trámites ante Protección Civil necesarios para garantizar que las Estancias Infantiles cumplen con las normas de seguridad se ven comprometidos, poniendo en riesgo directo la integridad física de los niños y niñas beneficiarias del programa, ya que es posible que no cumplieran con las condiciones adecuadas para brindarles un servicio de calidad.

Finalmente, la creación de "niños fantasma" en los registros de las estancias es un acto de fraude sistemático. Los recursos económicos mal asignados no solo afectaron a las familias que dependían del servicio, sino que también perjudicaron la sostenibilidad financiera del programa. Cada peso mal utilizado representó una pérdida de oportunidad para mejorar la infraestructura y servicios de las estancias infantiles que realmente necesitaban los recursos, generando, además, un entorno de impunidad que perpetúa la corrupción en otros programas sociales.

3.2.1.2 Redefiniendo el Cuidado Infantil: Estrategias de Asignación y Recursos en el PABNNHMT.

La inclusión del presente apartado dedicado a la asignación y distribución de recursos del Programa de Apoyo Bienestar de Niños y Niñas Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) responde a la necesidad de analizar cómo se distribuyen los recursos entre los beneficiarios, identificar fortalezas, posibles desigualdades o ineficiencias y así, posteriormente, poder realizar una comparación entre la estrategias de distribución de recursos que llevaron a cabo tanto el PEI como el PABNNHMT.

El PABNNHMT es implementado en 2019, al inicio del mandato de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), eliminando y suplantando de este modo al PEI. Los motivos por los que Andrés Manuel decide eliminar el programa de Estancias Infantiles

están mayormente sustentados en las investigaciones previas, las auditorías realizadas en las que se detectaron visibles casos de corrupción y malversación de fondos. Es posible que algunos analistas sugieran que factores como el interés personal o el orgullo político hayan jugado un papel importante en la decisión de AMLO, pero es difícil asegurarlo con certeza, sobre todo si tomamos en cuenta el hecho de que el presidente ha defendido una política de austeridad y combate a la corrupción como eje central de su gobierno. Cerrar programas que, según su gobierno, tenían irregularidades podría alinearse con su narrativa de lucha contra la corrupción, reforzando su imagen de defensor de los recursos públicos. Al eliminar el programa y reemplazarlo con transferencias directas, pudo haber buscado un distanciamiento de las políticas de administraciones previas, imponiendo su forma de gobernar y asignar recursos. AMLO aseguró en una de sus mañaneras lo siguiente:

Se va a proteger a todos los niños de las estancias infantiles, nada más que de esta forma: se les va a entregar el apoyo directo a los padres y madres, no a las estancias infantiles, y que ellos, con lo que les corresponde, puedan entregar esos recursos a quienes administran las estancias infantiles, o que utilicen los recursos de la manera que ellos decidan porque hay irregularidades en el manejo de las estancias infantiles (citado en Nolasco, 2019).

De acuerdo con la Secretaría de Bienestar (2020) el Programa modificó su normativa y operación para adaptarse al nuevo modelo de política social, que se centra en garantizar el bienestar de la población vulnerable. Este modelo pone énfasis en otorgar transferencias monetarias directas a los beneficiarios, sin la intervención de entidades privadas o sociales.

A partir de lo anterior es posible asegurar un cambio en la estructura y las estrategias de asignación de recursos del PABNNHMT acorde con la nueva política social implementada por el gobierno mexicano a partir de 2019. Este cambio se centró, sobre todo, en la modificación del esquema tradicional de apoyo, donde se dependía de intermediarios para poder hacer llegar a los beneficiarios los recursos, como lo era el caso de las Estancias Infantiles, en lugar de ello, el programa ahora otorga las transferencias de dinero de manera directa a los beneficiarios, sin pasar por instituciones privadas o sociales orientándose hacia la eliminación de posibles actores que podrían generar irregularidades o desviar recursos. Al utilizar las transferencias

monetarias directas, el gobierno deposita en las familias la responsabilidad de gestionar estos recursos según sus necesidades, otorgándoles autonomía para decidir en qué servicios o cuidados destinar el dinero recibido.

El PABNNHMT modifica sus reglas de operación para el año de 2021, por lo que las nuevas reglas de operación se publican en el DOF (2020), donde se justifica el por qué de la incorporación de un nuevo beneficiario del PABNNHMT:

El día 02 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, en donde se encuentra contemplado el fideicomiso del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, por lo que, a fin de dar continuidad a los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna inscritos en dicho Programa, se dará continuidad a sus derechos a través de la implementación de la modalidad B (Cuarto acuerdo Transitorio).

La incorporación de una nueva población objetivo al PABNNHMT muestra que el nuevo apoyo que se otorgue abarca una población mucho más amplia, porque ahora se contempla también a

Niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna, que se encuentran preferentemente en zonas con población mayoritariamente indígena, afroamericanos, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, en donde la madre ha fallecido (DOF, 2020, párr 1 de Población Objetivo).

Por un lado, es positivo que el gobierno haya decidido fomentar la transparencia en la asignación y distribución de recursos al brindar una mayor capacidad de control a las familias al optar por transferencias directas y eliminar intermediarios, reforzando su autonomía al permitirles decidir cómo y de qué forma hacer uso del recurso y el tipo de cuidado que se ajuste mejor a sus necesidades.

Pero, si bien la estrategia implementada puede ayudar a reducir problemas como la corrupción o el mal uso de los fondos que se habían observado en la gestión anterior del programa, también es importante considerar los aspectos negativos de esta decisión, y es que, es necesario analizar si este enfoque realmente asegura la calidad del cuidado infantil.

Entre las personas que estuvieron en desacuerdo con la decisión de Andrés Manuel, se encuentran Josefina Vázquez Mota y Christian Aurora Mendoza Galán (maestra en Estudios Regionales y Comercio Internacional). Ambas coinciden en que si bien el PEI necesitaba nuevos y mejores mecanismos de vigilancia, no debía eliminarse, pues era de gran apoyo, especialmente para las mujeres con fuentes de trabajo informales y sin acceso a servicios de seguridad social. Vázquez (citada en Nolasco, 2019) se pronunció en su debido momento y argumentó que,

El apoyo mensual (que propone el Gobierno Federal) a cada uno de los niños no alcanza a cubrir el costo o la cuota de una Estancia Infantil, esto limitaría a miles de niños acceder a este modelo de atención y desarrollar todas sus capacidades (párr. 6)

Mientras que Mendoza (citada en Nolasco, 2019) fue más tajante con su crítica al afirmar que,

Debilitar las Estancias Infantiles es un error, quitándoles presupuesto y transfiriendo el recurso directamente a las familias, porque estás debilitando la infraestructura pública de cuidados de las que muchas personas, sobre todo en condiciones difíciles, podrían tener como opción (párr. 2).

A partir de lo anterior, es claro que al dejar en manos de los padres y madres la responsabilidad de encontrar alternativas de cuidado para su hijos, no se garantiza que estos puedan acceder a opciones de calidad, lo cual puede poner en riesgo el desarrollo y bienestar de los niños, especialmente en zonas donde la oferta de servicios de cuidado es limitada e informal. Además, dichas transferencias no aseguran que el dinero se use exclusivamente para el cuidado infantil, ya que al no estar condicionadas, existe el riesgo de que, debido a otras necesidades urgentes, no se destinen los fondos a servicios de cuidado o que el monto no sea suficiente para pagar una guardería particular. Esto podría dejar a los niños sin el cuidado adecuado, lo que podría afectar su desarrollo, especialmente en las primeras etapas de la infancia.

Por otro lado, las estancias infantiles generalmente ofrecían un entorno regulado y, en muchos casos, especializado en el cuidado de niños pequeños, donde el personal debía capacitarse para poder brindar el servicio de manera adecuada y el funcionamiento de las mismas estaba sujeto a cumplir con normas de salud y

seguridad. En áreas rurales o menos desarrolladas, las madres enfrentan mayores dificultades para llevar a sus hijos a una guardería, ya que, aunque quieran destinar el dinero recibido al cuidado infantil, es probable que no tengan ninguna opción disponible. Esto las coloca en una situación donde, nuevamente, se ven limitadas en sus oportunidades laborales al no contar con alguien que cuide de sus hijos, perpetuando así, las barreras para desarrollarse personal y laboralmente.

3.2.1.3 Comparativa de Estrategias de Asignación y Distribución de Recursos entre el PEI y el PABNNHMT.

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo al Bienestar de Niños y Niñas Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) son dos iniciativas clave en la política pública de México que han buscado atender las necesidades de cuidado infantil para madres trabajadoras, sin embargo, su enfoque en la asignación y distribución de recursos presenta diferencias sustanciales que es necesario analizar para identificar sus posibles áreas de oportunidad.

El PEI, que operó durante varios años antes de ser reemplazado, estaba basado en un esquema de subsidio indirecto, como anticipamos con anterioridad. Los recursos se canalizaban a través de los encargados de las Estancias Infantiles, es decir, los apoyos no llegaban directamente a las madres, sino que eran entregados a los centros de cuidado que se encargaban de proporcionar los servicios a los niños. El monto del subsidio se ajustaba según el número de niños inscritos, pues a cada uno le correspondía un determinado monto, lo que incentivaba a las estancias a ampliar su cobertura. En este sentido, el sistema permitía una amplia red de estancias infantiles, un impulso para la generación de empleo dentro de estos centros y la oportunidad de que las madres pudieran acceder al mercado laboral sin tener que preocuparse por los servicios de cuidado para sus hijos. No obstante, el programa presentó deficiencias importantes que limitaron su adecuado funcionamiento e impidieron que se cumplieran los objetivos iniciales y se velara más por intereses personales, que por intereses colectivos, entre los que destacaron la falta de transparencia, falta de supervisión y control sobre la calidad de los servicios, corrupción y desvío de fondos.

A partir del análisis presentado con anterioridad, es posible afirmar que uno de los principales problemas del PEI era la dificultad para garantizar que los recursos llegaran efectivamente a los niños que más lo necesitaban, pues las estancias podían operar sin un control riguroso sobre la población a la que se supone debían atender. Además, el sistema podría generar inequidades, puesto que no todas las madres tenían acceso a una estancia infantil en su comunidad, lo que limitaba su capacidad para beneficiarse del programa.

En contraste, el PABNNHMT, cambió radicalmente el enfoque de la asignación de recursos, optando por un subsidio directo para las madres trabajadoras, y posteriormente se añadió un nuevo sector vulnerable, los niños y niñas en situación de orfandad. En este nuevo esquema, el apoyo económico se entrega directamente a los beneficiarios, quienes pueden usarlo para el cuidado de sus hijos según sus necesidades. Este cambio surgió con la intención de empoderar a las madres y padres dándoles la capacidad de elegir el tipo de cuidado que consideran más adecuado, ya sea a través de familiares, amigos o servicios privados, buscando reducir los intermediarios, con la intención de evitar los problemas de corrupción asociados al manejo de fondos por terceros, como en el caso del PEI.

Sin embargo, el PABNNHMT también ha enfrentado sus propios desafíos, aunque las madres tienen mayor libertad para decidir cómo emplear los recursos, el programa ha sido criticado por su limitada capacidad para supervisar la calidad del cuidado infantil proporcionado, lo que puede traducirse en situaciones donde los niños no reciben una atención adecuada o profesionalizada. El cierre de las Estancias Infantiles ha generado una nueva barrera para las madres trabajadoras que no cuentan con redes de apoyo familiares o comunitarias cercanas, y para quienes la flexibilidad del programa no compensa la falta de acceso a un servicio de cuidado profesional y confiable. Al no destinar los recursos a instituciones, el gobierno renuncia a la posibilidad de fortalecer una infraestructura de cuidado que impulse el desarrollo integral de los niños en edades tempranas, crucial para reducir brechas sociales y educativas.

En términos de similitudes, ambos programas reconocen el papel crucial del cuidado infantil para permitir que las madres, especialmente aquellas en situaciones

vulnerables, puedan integrarse plenamente al mercado laboral, sin embargo, como ya se mencionó con anterioridad, el PABNNHMT va un paso más allá al incluir también a los niños y niñas en situación de orfandad.

En cuanto a las diferencias, estas son claramente notorias, mientras que el PEI priorizaba la creación de una infraestructura de cuidado infantil mediante estancias subvencionadas, el PABNNHMT apuesta por un subsidio directo y flexible que deja en manos de las madres la decisión sobre cómo y dónde invertir esos recursos. En términos de control y supervisión, el PEI ofrecía la posibilidad de regular y mejorar la calidad del cuidado infantil a través de las estancias, mientras que el PABNNHMT enfrenta una notable limitación en la capacidad del Estado para asegurar la calidad del cuidado.

Aunque el PABNNHMT ofrece una solución menos burocrática, el PEI, con sus estancias infantiles, tenía el potencial de ser una opción más sostenible a largo plazo si se resolvían los problemas de transparencia y se establecían mecanismos más robustos de supervisión y control.

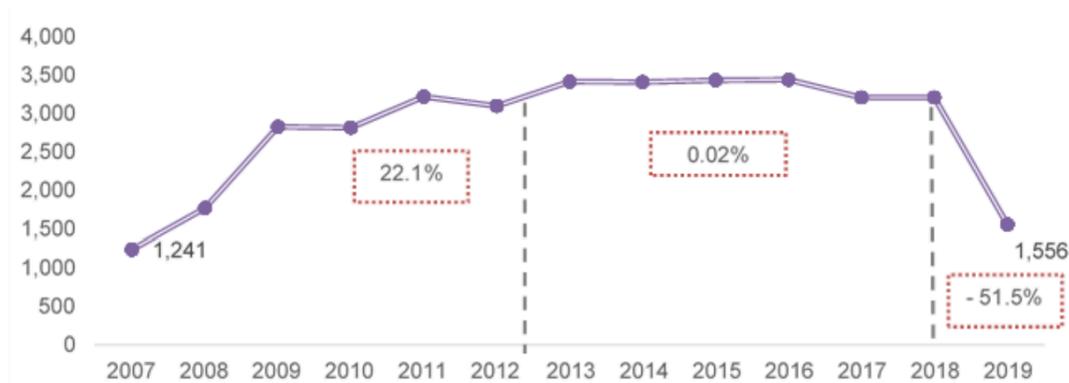
3.3 Financiamiento y Futuro: Análisis del Presupuesto en Programas de Cuidado Infantil.

Abordar el financiamiento del PEI y el PABNNHMT en la presente investigación es fundamental, especialmente cuando se consideran las cifras y presupuestos asignados, ya que permitirá identificar cómo se distribuyen los recursos y qué tan efectiva es la gestión financiera en cada programa. Al examinar las cifras presupuestales, se puede evaluar si los fondos asignados son suficientes para cumplir con las necesidades de cobertura y calidad del servicio, así como analizar si existen disparidades o limitaciones en su ejecución. Además, el estudio del presupuesto ofrece una visión más clara de las prioridades del gobierno y de cómo los cambios en el financiamiento pueden impactar el alcance y la sostenibilidad de estos apoyos, lo cual permitirá identificar qué modelo de asignación de recursos resulta más eficiente para asegurar que los programas continúen beneficiando a las madres trabajadoras y contribuyendo al desarrollo integral de los niños.

3.3.1 PEI y el Poder del Presupuesto: Impacto Financiero en el Cuidado Infantil

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) presentó durante el tiempo que estuvo en funcionamiento una presupuestación muy marcada: primeramente, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el programa se mantuvo un crecimiento promedio del 22.1% respecto a su presupuesto inicial de \$1, 556 millones de pesos; y segundo, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), donde el PEI solo mantuvo un promedio de crecimiento del 0.02%. Finalmente, en el año de su derogación, 2019, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el PEI experimentaría una caída en su presupuesto del 51.5% que representa \$1,556 millones de pesos (representado en la Gráfica 3.1).

Gráfica 3.1. Evolución del presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles (PEI) (millones de pesos en términos reales)



Nota: El presupuesto del programa se encuentra en valores constantes promedio de 2012 actualizados con el índice Nacional de Precios al Consumidor. En 2019 se utilizó la tasa de inflación esperada para 2019 reportada en los Criterios Generales de Política Económica de la SHCP (3.4%). Recuperado de CONEVAL (2019)

De 2007 a 2012 se mantiene un crecimiento constante en el presupuesto otorgado al PEI, lo que implica un aumento consistente en el número de beneficiarios del programa. Cuando es implementado el PEI, en el primer día de operación, (11 de enero de 2007), se contaban solamente con dos guarderías, ubicadas en Veracruz y el Estado de México (Herrera y Morales, 2007). La sociedad responde con una alta

demanda ante el programa y los apoyos otorgados, lo que genera un aumento en el presupuesto destinado entre 2007 y 2009.

Es notable que llegado el 2009 el presupuesto se mantiene parcialmente estático. La explicación de este fenómeno es causa de

La crisis financiera internacional de 2008 fue en su mayoría producto de la crisis de los derivados de hipotecas de baja calidad en EE.UU., que repercutió de forma negativa en la economía mundial. Los efectos adversos sobre la economía mexicana se manifestaron a través del canal de las exportaciones, afectando la producción industrial y manufacturera en particular en los estados del norte de México (De la Luz, Sánchez y Zurita, 2015).

El impacto de esta crisis provoca un colapso de las hipotecas, de manera más concreta, las “hipotecas subprime”; lo que significa que se entregan préstamos hipotecarios a personas que no tuvieran la capacidad segura de realizar el pago del préstamo, incluso se llegó a un punto donde un sector considerable de la población no realizó el pago de sus préstamos y se provocó que el sistema financiero colapsara en Estados Unidos, lo que repercutió de manera negativa en todo el mundo. Se dejó claro que las economías entre México y Estados Unidos están vinculadas entre sí, porque mientras que el PIB de Estados Unidos cayó solamente un -3.45%, en México se tuvo una caída del -6.16%. Aunado a eso, la caída del PIB también se relaciona con la pandemia de influenza AH1N1 (García, Verónica 2018). La respuesta del Gobierno Mexicano ante la crisis fue realizar ajustes económicos que se presentan como recortes en los programas que se tenían vigentes esos años, ya que para el presupuesto de 2009-2010 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) informó que se tendrían que incumplir las metas que se habían propuesto para el año 2009, pese a que se había solicitado un presupuesto mayor para el año de 2010, esto fue rechazado por la crisis vivida (SUN, 2008).

En 2009, además, ocurrió un incendio en una guardería perteneciente al PEI, los hechos sucedieron en el Estado de Sonora en la Guardería ABC y perdieron la vida 49 niños, 40 sufrieron quemaduras graves y 53 tuvieron lesiones, en algunos casos irreversibles. El incendio tuvo una relevancia significativa, ya que se dejó al descubierto los pocos lineamientos de seguridad que se tenían en la Guardería ABC, porque no contaba con extintores, la salida de emergencia se encontraba bloqueada y los

detectores de humo no se encontraban en funcionamiento. Los sucesos dejaron entrever un posible caso de corrupción, porque la Guardería ABC estaba incluida dentro de un programa del IMSS donde se contrataban a empresas, o personas particulares, para que se hicieran cargo de las estancias infantiles del programa, la consecuencia de dicho incidente demostró que en Sonora había más guarderías que contaban con precariedades de seguridad lo que llevó a la clausura de varias guarderías (BBC Mundo, 2012). “Además, el presidente Calderón promovió una nueva ley para regular las guarderías y evitar en el futuro una tragedia como la de Sonora” (BBC Mundo, 2012, párr. 57). Superada la crisis de 2008 se produce nuevamente un aumento en el presupuesto 2010-2011, donde es visible un aumento considerable del presupuesto a causa de no cumplir las metas que se tenían planeadas para 2009, aunado al incendio de la Guardería ABC se tuvieron que mejorar esfuerzos para intentar tener guarderías que contaran con las medidas mínimas de seguridad, que implica tener un presupuesto mayor para poder contar con las regulaciones mínimas de seguridad y evitar incidentes inesperados.

Finalmente, para 2011, se celebra una ceremonia en Los Pinos (antigua oficina y residencia del Presidente) donde Calderón señala que se han beneficiado 800 mil niños desde la implementación hasta el 25 julio de 2015, con lo cual se rebasó la meta que se tenía planteada para el sexenio de Calderón que se estimaba en 500 mil niños, incluso se señaló que se crearon 9, 300 centros infantiles; por lo cual Calderón solicitó a la Cámara de Diputados que el presupuesto asignado para el PEI fuera incrementado (Obrajero, 2011). El aumento de presupuesto que solicita Calderón a la Cámara de Diputados se ve reflejado en la Gráfica 3.1, ya que es el último aumento significativo que se tiene hasta su transformación.

Llegado el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se muestra en la Gráfica 3.1 que su presupuesto no aumenta y no disminuye de manera tan abrupta como lo fue durante el sexenio de Calderón, ya que se mantuvo un promedio de crecimiento del 0.02%. Sin embargo, al término del sexenio se presentó en el Informe de Gobierno que durante la administración se pudo alcanzar un aumento del 88.7% en el número de Estancias Infantiles, lo que implica pasar de 4,956 a 9,354 Estancias, igualmente los beneficiarios pasaron de 138,881 a 310,628, lo que implica un crecimiento del 123%;

esto se debe a que la Auditoría Superior de la Federación informó que para el Ejercicio Fiscal de 2017 se identificó que un 50% de las estancias se localizaban en zonas que tenían un grado bajo de marginación y el PEI se enfocaba en atender a zonas donde se tuviera una pobreza marginal (Suárez, 2019).

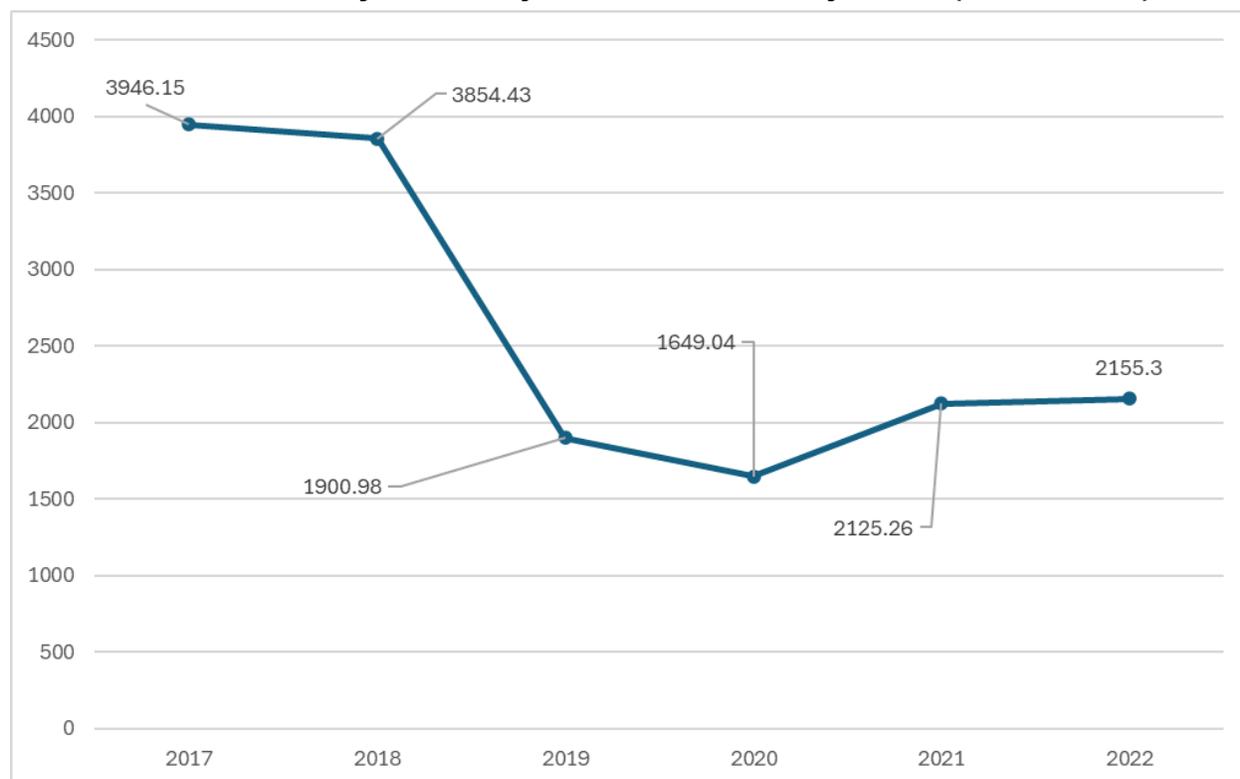
La disminución del presupuesto en enero de 2019 para el PEI, por parte del Gobierno Federal, desembocó en marchas y protestas durante las primeras semanas de febrero por parte de los beneficiarios del PEI. La respuesta de Presidencia fue emitir un comunicado donde se explicaban los motivos de la reducción del presupuesto y los cambios que tendría el PEI, entre los motivos se destaca que el PEI no brindaba cobertura a la población objetivo que se tenía pensada en un principio; los criterios de asignación de Estancias Infantiles era arbitrario; se hacían cobros no permitidos por parte de las estancias infantiles y mecanismos débiles que puedan corroborar la asignación correcta de recursos. El mismo comunicado deja claro que los objetivos de la disminución en el presupuesto del PEI y su transformación en el PABNNHMT busca: eliminar trámites que puedan propiciar corrupción; que se pueda hacer una entrega de apoyo económico directa, transparente y responsable, buscar dar prioridad a las niñas y niños indígenas, o con alguna discapacidad; y finalmente, se deja atrás el paternalismo del Estado donde se reconoce que las personas pueden elegir de qué manera gastar el dinero (EXPANSIÓN política, 2019). De esta manera, y con estos argumentos es como se dió fin al PEI para poder dar paso al PABNNHMT.

3.3.2. PABNNHMT y el Poder del Presupuesto: Impacto Financiero en el Cuidado Infantil

Con la llegada del PABNNHMT y su nuevo enfoque, se tuvo una crisis sanitaria a nivel mundial, la pandemia del COVID-19, que tuvo afectaciones en la vida laboral de las personas, la educación de los niños y jóvenes, y obligó a todos los Gobiernos del Mundo a cambiar sus estrategias para poder salir de esa crisis. En México, en 2020 se detectan los primeros casos de COVID-19, y hasta abril de 2020 se declara una cuarentena a nivel Nacional que se vió sujeta a un "semáforo epidemiológico", que dependiendo el número de contagios que hubiese en determinadas zonas era el color que adoptaría dicho semáforo y el tipo de actividades que se realizarían (El

Economista, 2021). Oficialmente la Secretaría de Salud (2023), declara el 9 de mayo de 2023 que la crisis pasada por el COVID-19 terminó, a causa de que un aproximado de 95% de las personas en México desarrolló anticuerpos, fue contagiada y enfermó, o fue vacunada. En la Gráfica 3.2. se refleja cómo es que se tiene el descenso presupuestal del PEI para el PABNNHMT en 2019, como se explicó anteriormente, y el presupuesto tendió nuevamente a la baja para el año 2020 por una redirección del presupuesto público para cubrir las necesidades de la emergencia sanitaria, por lo cual de los recursos se tuvieron que destinar al sector salud. De igual manera, la inclusión de la modalidad B al PABNNHMT se ve reflejado en el aumento del presupuesto para 2021, porque a mayor beneficiarios se necesitan más recursos, y como es visible en la Gráfica 3.2. para 2021 se alcanzó un presupuesto un poco más alto con respecto a 2019, lo que significa que se pudo mantener una estabilización con la pandemia, ya que incluso para el 2022 se mantiene una tendencia de equilibrio.

Gráfica 3.2. Evolución del presupuesto asignado al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT)



Nota: Millones de pesos (MDP). Fuente: Elaboración propia con información obtenida de CONEVAL (2023).

3.4. Cobertura y población atendida por el PEI y el PABNNHMT.

En el ámbito de las políticas sociales en México, el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) han presentado dos enfoques distintos para abordar las necesidades de las familias trabajadoras con hijos pequeños. A través de la evaluación de estos programas, es posible discernir las áreas en las que se implementaron con eficacia y los desafíos que enfrentaron en su ejecución. Evaluar la eficacia de la implementación implica examinar no sólo el número de beneficiarios, sino también la calidad de los servicios proporcionados y cómo estos se alinean con las necesidades de la población objetivo.

3.4.1 Cobertura del Programa de Estancias Infantiles (PEI)

El PEI, iniciado durante la presidencia de Felipe Calderón y continuado por Enrique Peña Nieto, tuvo como objetivo principal proporcionar cuidados y educación a niños menores de cuatro años con el fin de facilitar la participación laboral de las madres trabajadoras. Este programa fue especialmente relevante en el contexto de la creciente necesidad de apoyo para las madres que ingresaban al mercado laboral, sin embargo, ese no fue el único motivo por el que este programa tomó fuerza e importancia en la sociedad mexicana, y es que, en México, los servicios de cuidado infantil han experimentado transformaciones significativas en la última década. La reducción en la cobertura de guarderías tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ha dejado un vacío importante en la provisión de cuidados infantiles para muchas familias. En este contexto, el Programa de Estancias Infantiles (PEI) de la Secretaría de Bienestar se volvió crucial para atender a una población que tradicionalmente ha quedado fuera de estos sistemas de seguridad social.

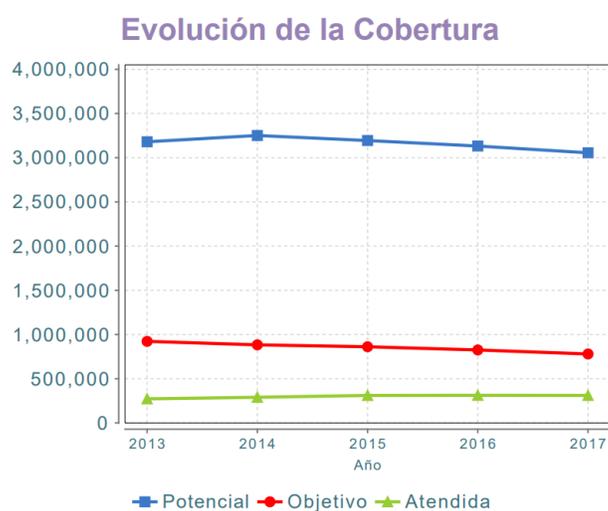
Las estancias infantiles de la Secretaría de Bienestar, nos dice un estudio realizado por el CONEVAL (2019),

Atienden a la población con menos ingresos y que participan, principalmente, en el mercado laboral informal. En este sentido, el PEI es un espacio que se enfoca

en atender las necesidades de cuidado infantil para las madres y padres solos que tienen ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, y que no son derechohabientes de los sistemas de seguridad social (pp.9).

La gráfica que se presenta a continuación muestra la evolución de la cobertura del PEI en México entre los años 2013 y 2017. La importancia de abordar dicha herramienta, es porque muestra los resultados obtenidos hasta el último año de implementación del programa.

Gráfica 3.3. Evolución de la Cobertura del PEI



Nota: el PEI incidió en un total de 1,300 municipios y 2,169 localidades. Fuente: CONEVAL (2018).

La gráfica 3.3 muestra la evolución de la cobertura del Programa de Estancias Infantiles (PEI) entre los años 2013 a 2017. La importancia de abordar dicha herramienta, es porque muestra los resultados obtenidos hasta el último año de implementación del programa.

La gráfica 3.3 nos hace comprender cómo ha sido el desempeño del programa, cuya misión principal es ofrecer servicios de cuidado infantil para apoyar a madres y padres trabajadores, estudiantes o aquellos en busca de empleo. En términos generales, la gráfica permite visualizar tres líneas clave que representan la cobertura potencial (línea azul), el objetivo de cobertura (línea roja) y la cobertura atendida (línea

verde). Cada una de estas líneas ofrece una perspectiva diferente sobre el alcance y la efectividad del programa a lo largo de este periodo de tiempo.

Al observar la línea azul, que representa la cobertura potencial, se percibe que comienza en aproximadamente 3.5 millones de beneficiarios potenciales en 2013, pero disminuye ligeramente hasta llegar a cerca de 3.2 millones en 2017. Esta tendencia decreciente, aunque leve, puede indicar varios fenómenos. Por un lado, podría reflejar una disminución en la población objetivo, quizás debido a cambios demográficos como la reducción en la tasa de natalidad o modificaciones en la estructura poblacional del país. Alternativamente, podría también sugerir una revisión en los criterios de elegibilidad del programa, lo cual habría reducido el número de posibles beneficiarios. Además, otro factor que podría haber contribuido a esta disminución es la reducción del presupuesto asignado al programa. Una disminución en los recursos financieros disponibles podría haber llevado a una reestructuración del programa, limitando su capacidad para abarcar a la totalidad de la población potencial. En cualquier caso, lo que se mantiene constante es que, a pesar de esta reducción, la cobertura potencial sigue siendo considerablemente mayor que tanto el objetivo de cobertura como la cobertura efectivamente atendida.

En cuanto a la línea roja, que señala el objetivo de cobertura, se observa que permanece constante a lo largo de los cinco años, apenas por debajo de un millón de beneficiarios. Esta estabilidad en los objetivos sugiere que los responsables del programa mantuvieron una meta fija, sin ajustes significativos durante este periodo. Sin embargo, esta constancia podría interpretarse de varias maneras. Por un lado, podría señalar una estabilidad en los recursos asignados al programa, lo que sugiere que no se buscaron o no se lograron incrementos en el presupuesto o en la capacidad operativa del PEI. Por otro lado, también podría ser un indicio de una falta de ambición por parte de los administradores del programa, quienes tal vez no intentaron expandir el alcance del mismo, a pesar de la evidente diferencia entre la cobertura potencial y el objetivo fijado.

La tercera línea, la verde, representa la cobertura efectivamente atendida, es decir, la cantidad de niños que realmente recibieron los beneficios del programa. Esta línea es la más preocupante, pues aunque se mantiene relativamente constante alrededor de los 500,000 beneficiarios a lo largo de los años, está significativamente por debajo del objetivo fijado. En otras palabras, el PEI sólo logró atender a aproximadamente la mitad de los niños que se había propuesto como objetivo cada año. Esta situación es alarmante, ya que indica una brecha considerable entre lo que el programa pretendía alcanzar y lo que efectivamente logró.

A partir de esta discrepancia, surgen varias preguntas importantes sobre las razones detrás de este incumplimiento. Podría pensarse que existen restricciones presupuestales que han limitado la capacidad del programa para expandir sus servicios. Si bien el objetivo de cobertura no varió, la cobertura atendida sugiere que, con los recursos disponibles, el programa simplemente no pudo llegar a más beneficiarios. También es posible que haya problemas operativos que hayan impedido un despliegue efectivo del programa, como una insuficiente cantidad de estancias infantiles, una distribución inadecuada de las mismas, o barreras burocráticas que dificultan el acceso a las familias que más lo necesitan. Además, problemas de accesibilidad geográfica o social podrían haber contribuido a esta situación, limitando el impacto del programa en áreas rurales o marginales donde la necesidad podría ser más acuciante.

La gráfica 3.3 mostrada con anterioridad refleja un problema subyacente en la gestión de programas sociales en México: la discrepancia entre lo que se planea y lo que se ejecuta. La constante subcobertura en comparación con el objetivo no solo señala un problema de implementación, sino que también pone en evidencia un posible desajuste entre las políticas públicas y las realidades en el terreno. La gráfica es un reflejo de que el Programa de Estancias Infantiles no ha logrado cumplir con los objetivos planteados durante el período de 2013 a 2017. Este incumplimiento resalta la necesidad de revisar y posiblemente reestructurar el programa, ya sea mediante la asignación de más recursos, la optimización de sus operaciones, o la adaptación de

sus objetivos a la realidad actual para asegurar que más niños puedan beneficiarse de los servicios que este ofrece.

El PEI tiene cobertura nacional, en 2017 tuvo presencia en poco más del 50% de los municipios del país. A través de 9,399 Estancias Infantiles se proporcionó el servicio de cuidado y atención infantil a 310,968 madres y padres solos, y se atendió a un total de 327,854 niños y niñas. Las Entidades Federativas con el mayor número de beneficiarios son: Estado de México (12.2%), Veracruz (7.2%), Puebla (5.6%), la Ciudad de México (5.5%) y Jalisco (5.32%). Desde su creación en 2007, el PEI ha beneficiado a 1,825,394 madres y padres solos y ha atendido a 2,174,415 niñas y niños. [...] Con la información actualizada al cierre de la Cuenta Pública 2017, el PEI incidió en un total de 1,300 municipios y 2,169 localidades (CONEVAL, 2018, pp. 1).

A partir de la información anterior, es posible analizar que el Programa de Estancias Infantiles (PEI) en México, implementado desde 2007, ha tenido un impacto significativo en la vida de muchas familias a lo largo del país. En 2017, el programa se extendió a poco más del 50% de los municipios del país, lo que demuestra un esfuerzo considerable por proporcionar servicios de cuidado infantil a un amplio espectro de la población. Esta cobertura es indicativa del compromiso del programa para atender a madres y padres solos que necesitan apoyo en el cuidado de sus hijos mientras trabajan o estudian.

Como también se expone con anterioridad, los estados con el mayor número de beneficiarios en 2017 fueron el Estado de México (12.2%), Veracruz (7.2%), Puebla (5.6%), Ciudad de México (5.5%) y Jalisco (5.32%). Esta distribución geográfica revela varios patrones que pueden explicarse por diversos factores. En el caso del Estado de México la alta proporción de beneficiarios en el Estado de México puede atribuirse a la necesidad de servicios de cuidado infantil en un área densamente poblada donde muchas familias trabajan en los sectores urbanos y suburbanos. Además, la proximidad a la Ciudad de México, un importante centro económico, aumenta la demanda de servicios para padres que laboran en la capital pero viven en el Estado de México.

Veracruz y Puebla, por su parte, tienen una demanda significativa de servicios de cuidado infantil debido a sus grandes poblaciones y estructuras socioeconómicas diversas. Veracruz, con su ubicación estratégica como un importante puerto y centro

comercial, y Puebla, con su crecimiento económico y urbano, ambos enfrentan la necesidad de ofrecer apoyo a las familias trabajadoras a través de estancias infantiles. La Ciudad de México tiene una alta demanda de servicios de cuidado infantil debido a su concentración de empleo y vida urbana. La elevada proporción de beneficiarios en esta área puede explicarse por la gran cantidad de trabajadores que requieren servicios de cuidado para sus hijos mientras ellos están en el trabajo o en actividades académicas.

Mientras que Jalisco, al ser uno de los más desarrollados económicamente y tener una población significativa, así como la presencia de grandes centros industriales y comerciales en ciudades como Guadalajara contribuye a la alta demanda de servicios de cuidado infantil. Jalisco, con su economía robusta y crecimiento urbano, refleja la necesidad de apoyar a las familias trabajadoras mediante el PEI.

La relación presupuesto-cobertura se relaciona estrechamente, porque desde el inicio del sexenio de Peña Nieto no se presentaron picos de cambio en el presupuesto asignado al PEI (véase Gráfica 3.1). En cambio, como se mencionó, aunque no aumentó el presupuesto considerablemente, el número de beneficiarios se ve en aumento por establecer guarderías en zonas con poca marginación. Además, en ambas gráficas, 3.1 y 3.3, las líneas de tendencia coinciden, al observar la tendencia de evolución de presupuesto de 2013 a 2017 se coincide con las líneas de tendencia del potencial y con la población objetivo que se planeaban para cubrir. De la misma manera, los datos que presenta el CONEVAL respecto a la población atendida, se ve reflejado en que un aumento de las Estancias Infantiles en zonas donde no existiese tanta marginación se ve reflejado en la población atendida.

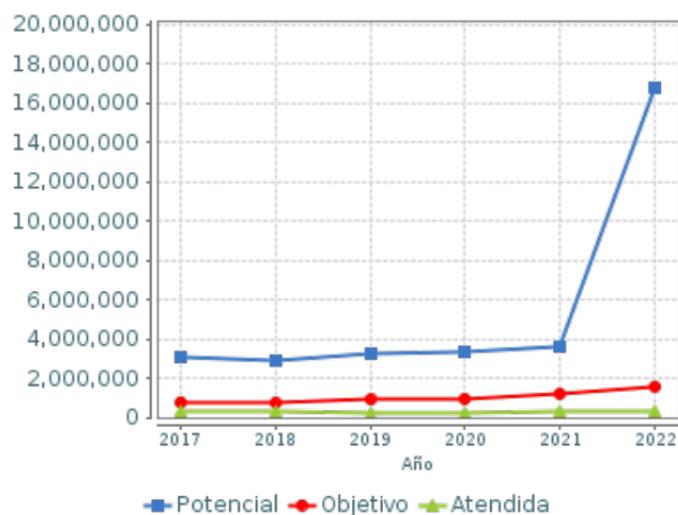
3.4.2 Cobertura del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT)

El PABNNHMT, iniciado durante el sexenio de López Obrador (2018-2024) presentó un enfoque diametralmente opuesto al PEI. Mismo que se ve reflejado en la cobertura que éste ha tenido hasta el 2022. La cobertura que ha presentado el programa es visible en la Gráfica 3.4, donde, las líneas de población objetivo y población atendida, se mantuvieron a una distancia considerablemente parecida al PEI,

en donde, para para 2022 se tuvo una población atendida de 299, 433 cuando la población objetivo se extiende hasta 1, 563, 674. Esto refleja que no se ha podido cubrir ni la mitad de la población que se tenía planeada, de igual manera que el PEI, incluso, aunque en hipótesis se buscaba llegar a más personas beneficiadas al crear un programa universal, en los datos se refleja que está beneficiando a menos beneficiarios que el PEI, porque en 2017 había podido llegar hasta los 310, 968 beneficiarios, mientras el PABNNHMT ha sido rebasado en 11, 535 beneficiarios.

Aunado a esto, la inclusión de los niños y jóvenes en orfandad como nuevo beneficiario al PABNNHMT, debería ser un reflejo para obtener a más beneficiarios atendidos, sin embargo, esto parece no ser así. Ya que solamente se pudo aumentar el potencial de población al poder incluir a más beneficiarios con el fin de obtener mejores cifras, pero esto no fue así, en consecuencia la población objetivo y la población potencial presentan aumentos, pero no la población atendida (Gráfica 3.4).

Entre 2018 y 2022, el programa tuvo un crecimiento del 7% en su población atendida. Lo anterior, representa una cobertura del 21.4% respecto a la población objetivo. El crecimiento de la Población potencial se debe a la actualización en su cuantificación. El Programa opera a nivel nacional, con presencia en las 32 entidades federativas. Para la modalidad "A", al cuarto trimestre se emitieron apoyos a un total de 299,433 niñas y niños con madres, padres solos y tutores que estudian, laboran o buscan empleo, el 49% de los beneficiarios con apoyos emitidos fueron niñas y el 51% niños. En la modalidad "B", se emitieron apoyos a 42,727 niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de orfandad. En esta modalidad el 50% de los beneficiarios con apoyos emitidos eran mujeres (21,519) y 50% hombres (21,208) (CONEVAL, 2023, pp. 94).

Gráfica 3.4. Evolución de la Cobertura del PABNNHMT

Nota: El PABNNHMT incidió en un total de 1,300 municipios y no especifica el número de localidades atendidas. Fuente: CONEVAL (2023).

El análisis al que se llega del presupuesto-cobertura es que el PABNNHMT llega a una cobertura semejante al PEI pero con la mitad de los recursos que este requería, porque al observar la gráfica 3.1 el PEI comenzó con un presupuesto de 1, 241 (MDP) y llegó a aumentar hasta los 3, 000 (MDP), un incremento bastante relevante considerando que el programa operó durante solo dos sexenios y en su último año de operación llegaba a 310, 968 beneficiarios. En cambio, el PABNNHMT en 2022 contó con un presupuesto de 2,155.30 MDP (gráfica 3.2.) con el cual pudo llegar 299, 433 beneficiarios, mostrando que puede beneficiar con menos recursos a más madres trabajadoras; eventualmente, la diferencia entre los presupuestos radica en el cómo operan ambos programas, ya que el PEI no solo cubría los gastos de las madres, sino también de las Guarderías, lo cual justifica que el presupuesto sea mayor al incentivar la creación de Estancias Infantiles.

3.5. Fortalezas y debilidades del PEI y PABNNHMT: Un análisis de dos modelos de cuidado infantil

Al presentar los datos de cobertura y presupuestación, además de analizar los impactos que han presentado ambos programas el análisis de las fortalezas y debilidades del PEI y del PABNNHMT permiten evaluar y comparar cómo estos

programas han respondido a las necesidades de cuidado infantil de las madres trabajadoras para sus hijos. A través de la información sustraída principalmente de las fichas técnicas de cada programa elaboradas por CONEVAL, podemos identificar aspectos positivos y áreas de mejora en cada programa. Las fichas técnicas permiten sustraer información clara, concisa y contundente de los programas, pues en ellas es posible visibilizar el objetivo, su población objetivo, el presupuesto asignado, los resultados obtenidos y las áreas de oportunidad o desafíos que enfrenta, así, los responsables de formular políticas públicas y la sociedad en general pueden tener acceso a la información, permitiendo que en un futuro se formulen e implementen mejores políticas públicas futuras enfocadas en el cuidado infantil.

3.5.1. Fortalezas del PEI

Durante el tiempo que se mantuvo vigente el PEI presentó fortalezas que lo ayudaron a cumplir su objetivo principal, el cual se centra en apoyar a las madres trabajadoras en su inserción al campo laboral. Describir las principales fortalezas del programa nos dará elementos necesarios para visualizar sus áreas clave de satisfacción. Una primera fortaleza que señala CONEVAL (2018) es la siguiente:

El PEI cuenta con un mecanismo de identificación de la satisfacción de sus beneficiarios, el cual aplica de manera anual, con representatividad estadística a nivel nacional. El Índice de Satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil de 2014 a 2017 se ha ubicado entre 92 y 97 puntos de 100 posibles (pp. 2).

El mecanismo de identificación de la satisfacción de los beneficiarios del PEI, refleja un aspecto importante del programa: su enfoque en la retroalimentación y la evaluación continua de sus servicios, además, señala que la gran mayoría de las madres trabajadoras y los usuarios percibían una alta calidad en los servicios ofrecidos por las estancias infantiles. Sin embargo, aunque los índices de satisfacción sean altos, es importante matizar este dato con el contexto general del programa.

La satisfacción de los usuarios se enfoca en su percepción de la calidad, pero no necesariamente refleja otros problemas que el PEI enfrentaba, como la falta de transparencia en la administración de recursos y la heterogeneidad en la calidad de las estancias infantiles. Es decir, si bien los beneficiarios estaban en su mayoría conformes

con el servicio, esto no descarta que existieran problemas estructurales que comprometieran la sostenibilidad y equidad del programa a corto y largo plazo. Otra fortaleza identificada por CONEVAL (2018) menciona que:

El programa mantiene una importante colaboración institucional con dependencias de la Administración Pública Federal para el fortalecimiento del desarrollo infantil. Cuenta con potencial para coordinar esfuerzos con otras Instancias para facilitar el acceso de las Responsables de las EI a servicios de salud y esquemas de seguridad social, así como vinculación laboral para las madres y padres beneficiarios (pp. 2).

La colaboración institucional mencionada, permitió a las Estancias Infantiles ser beneficiadas con capacitación adicional, recursos compartidos y una mayor supervisión, además, facilitó el acceso a recursos y servicios adicionales para los beneficiarios, por ejemplo, mediante la coordinación de programas de salud pública que permitió a las y los niños beneficiarios tener mayor acceso a chequeos regulares y no solo esporádicos.

Las evaluaciones realizadas al Programa de Estancias Infantiles han mostrado resultados favorables. Por un lado, es efectivo para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos pequeños, especialmente las que no trabajaban antes de entrar al programa. Se observa un aumento de 18 por ciento en la probabilidad que tienen estas mujeres de incorporarse a un empleo acompañado de un incremento de seis horas de trabajo a la semana (INSP 2011). El PEI representa un espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos, puesto que un aumento en la participación y utilización de programas de cuidado infantil subsidiado por el gobierno reduce el uso de cuidado infantil brindado por redes familiares o de apoyo y brinda un espacio para mejorar el desarrollo infantil (CONEVAL, 2019, pp. 12).

Este punto de la evaluación se enfoca en dos aspectos: el aumento en la posibilidad de conseguir empleo y la expansión en las horas de trabajo. En primer lugar, pese a que este análisis se presentó en 2019, mostró un aumento significativo en la probabilidad de empleo que refleja el impacto positivo del programa en la eliminación de una barrera para las madres trabajadoras: primero, la disponibilidad de cuidado infantil al proporcionar un espacio seguro y confiable para sus hijos; segundo, el PEI permitió que las mujeres pudieran dedicarse al trabajo sin la preocupación constante

por el bienestar de sus hijos, lo que les brindó la confianza necesaria para buscar y aceptar empleo.

En lo que respecta al aumento de horas de trabajo, el incremento de estas no solo muestra que las madres estaban incluyéndose en el mercado laboral, sino que también estaban aumentando su participación dentro de él. Este hecho sugiere que el cuidado infantil proporcionado por el PEI tuvo un impacto positivo en la estabilidad y seguridad de su empleo; las mujeres que antes no podían trabajar a tiempo completo debido a la falta de opciones de cuidado para sus hijos tuvieron la posibilidad de aumentar sus horas de trabajo, derivando en una mayor estabilidad laboral y, potencialmente, a oportunidades de ingresos más altos.

El fin de poder mejorar las condiciones laborales de las madres trabajadoras y padres solos no tendría un sentido si los servicios de cuidado infantil que ofrece el PEI fueran de mala calidad y no cubrieran las necesidades de los niños y niñas, ante lo cual el CONEVAL (2019) logró analizar que

Las evaluaciones también identifican mejoras en la socialización de los infantes y diversidad de su dieta. Las niñas y niños que tienen mayor exposición al programa cuentan con mejoras en el puntaje de la escala de comunicación. Las hijas y los hijos de las titulares que no trabajaban antes de entrar al programa son los que más se benefician en cuanto al desarrollo del comportamiento individual-social y este efecto es mayor conforme aumenta la exposición al programa (pp. 14).

De esta manera, el PEI no solo proporcionaba un espacio donde las niñas y niños estuvieran seguros, sino que demostró poder tener un enfoque donde pudieran ser cubiertos los aspectos más importantes durante el desarrollo de los niños, como lo puede ser la socialización y la alimentación, fortaleciendo de esta manera un desarrollo integral. Concluyendo con las fortalezas del PEI, podemos tener en consideración que además de poder mejorar las condiciones de vida y laborales de muchos hogares en pobreza, la población beneficiaria puede catalogar al programa como bueno, ya que,

De acuerdo con el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU), el nivel de satisfacción percibida por los beneficiarios registró calificaciones altas en las variables de Satisfacción (94 puntos), Calidad percibida (95 puntos), Expectativas (87 puntos) y Confianza (96 puntos) (CONEVAL, 2019, pp. 13).

Con altos niveles de satisfacción reflejados en las variables de Satisfacción, Calidad, Expectativas y Confianza muestran que más de la mitad de la población se sintió satisfecha con el programa, mostrando que el PEI además de cumplir con el objetivo de ofrecer cuidado infantil, era capaz de propiciar un lugar donde las familias se sintieran seguras y confiadas en dejar a sus hijos bajo el cuidado de una Estancia Infantil.

3.5.1.1. Debilidades del PEI:

Pese a que se tienen aspectos positivos muy buenos y fortalezas que se llegaron a consolidar al PEI como una política pública bastante importante para el cuidado infantil, es necesario mencionar que se tienen fallas y debilidades. La realización del análisis de las debilidades permite visualizar en dónde se tuvieron limitaciones que hicieron que el programa presentara obstáculos para llegar a su objetivo. Si bien, estas deficiencias no afectaron siempre un impedimento total para el éxito del programa, mostraron una serie de desafíos estructurales, esto se ve reflejado con la Población Potencial (PP) y la Población Objetivo (PO) que ha tenido el PEI,

En el Diagnóstico del Programa y en las Notas de Actualización de la PP y PO no se considera a los padres solos en la definición de poblaciones ni en su cuantificación. Aún cuando este grupo de beneficiarios no supere el 4% del total, es deseable identificar algunas de sus características para dimensionar el alcance de la intervención en este grupo de población en específico (CONEVAL, 2018, pp.2).

Este diagnóstico refleja una exclusión relevante por no considerar a los padres solos para cuantificar la población objetivo. Porque no se le dió la misma atención a los padres solos como a las madres trabajadoras, pese a que ellos también son una población vulnerable y, aunque probablemente en menor medida, se enfrentan a problemas similares que las madres trabajadoras en los aspectos de poder conciliar las responsabilidades laborales y familiares. Aunque los padres, solo representaron menos del 4% del total de beneficiarios, la inclusión pudo haber permitido una manera de identificar y dimensionar las características principales para este grupo, y así generar un ambiente más inclusivo. El no considerar a un sector de la población en la

contabilización es muestra de una falla estructural por la manera en que se definió a la población objetivo, dejando abierto un espacio donde pudo mejorar la focalización del programa para mejorar la inclusión de grupos vulnerables.

Otra debilidad que presenta el PEI, según CONEVAL (2019), es que

Para recibir el subsidio que otorga el programa al costo de la estancia infantil, los ingresos del hogar deben ser menores a la línea de pobreza. Esto podría ser un incentivo negativo para las mujeres al no buscar empleos mejor remunerados o incrementar las horas trabajadas para poder acceder al programa (pp. 14).

Lo que implica esta debilidad es que se puede generar lo que llama como trampa de pobreza, lo que a grandes rasgos implica, para este caso, que las madres trabajadoras se decidan a no buscar nuevas oportunidades laborales donde se tenga un salario más remunerado, o incluso aumentar sus horas de trabajo para obtener más ingreso por horas extra, para evitar que el apoyo en el pago de la cuota de la Estancia Infantil les sea retirado. Esto se debe a que el apoyo se condicionaba a tener ingresos por debajo de la línea de pobreza. Lo que provoca una limitación de crecimiento económico y laboral, y genera a familias que dependen económicamente del apoyo otorgado por el programa. Incluso, para los infantes es “es necesario que el programa promueva de forma más intensiva el desarrollo infantil de acuerdo con la edad de los infantes beneficiarios, así como una promoción de la salud en las estancias” (CONEVAL, 2019, pp. 14). Es relevante tener un enfoque donde se promueva activamente el desarrollo integral de los infantes, ya que, se implementan estrategias pedagógicas y educativas que apoyen al desarrollo social y emocional, y se presentó como una debilidad al no considerar acciones que promocionaran la salud en las Estancias Infantiles.

Presentando las fortalezas y debilidades entre ambos programas, es relevante retomar que el PEI tuvo prácticas de corrupción, incidentes que afectaron la confianza por parte de la sociedad

3.5.2. Fortalezas del PABNNHMT

Con la llegada del PABNNHMT, se presentó como un programa opuesto al PEI, lo que provocó cierto rechazo de la población cuando éste fue implementado, tales

fueron las marchas a inicios del 2019 cuando se anunció la derogación del PEI. Sin embargo, una primera fortaleza que presentó el PABNNHMT fue que

Durante 2019 el Programa, ha adecuado tanto su normatividad como su mecánica operativa al actual diseño para responder al nuevo paradigma de la política social, que se sustenta en el derecho al bienestar de la población vulnerable y que prioriza las transferencias monetarias directas y no condicionadas a los beneficiarios, sin intermediación de instituciones privadas o sociales (Secretaría de Bienestar, 2020, pp. 2).

Priorizar la entrega transferencias monetarias sin tener un mediador garantiza una autonomía económica para los beneficiarios del PABNNHMT, lo que les permite decidir de qué manera distribuir el apoyo dependiendo de las necesidades que se puedan ir teniendo.

Una fortaleza que es necesaria mencionar es que el programa es claro y realiza una correcta estandarización para los procedimientos de recibir a nuevos beneficiarios, registrarlos y realizar el trámite de apoyo. Así lo explica la Secretaría de Bienestar, 2020)

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo están adaptados a las características de la población objetivo, cuentan con un formato definido (Anexo 5 de las Reglas de Operación 2020), están disponibles para la población objetivo y están apegados al documento normativo del Programa, que en este caso son las Reglas de Operación, sin embargo y si bien permiten registrar la información requerida en la normatividad, conservan espacios referidos al PEI (pp. 38)

Mantener procedimientos apegados a un marco normativo sólido, como lo son las Reglas de Operación, demuestran un compromiso del programa por ofrecer una transparencia en cuanto a su marco regulatorio, con el objetivo de evitar malas prácticas e irregularidades en el manejo de recursos. Además, este programa al no contar con tantos años de operación como el PEI, todavía no ha podido desplazar al PEI, porque los procedimientos y formatos que se utilizaban con el programa pasado siguen estando presentes, lo que puede confundir a los beneficiarios del PABNNHMT. Lo que deja un rezago en la actualización de los documentos.

3.5.2.1. Debilidades del PABNNHMT

Una debilidad muy fuerte que tiene el PABNNHMT es que no cuenta con estudios, o evaluaciones que puedan corroborar que entregar transferencias monetarias directas a los beneficiarios sea de ayuda para que las madres trabajadoras, y padres solos, pueda favorecer su inserción en el mercado laboral (Secretaría de Bienestar, 2020). Si no se cuentan con estudios que puedan justificar y respaldar la decisión de entregar apoyos económicos directos no se tienen las bases suficientes para demostrar una eficacia en este tipo de apoyos, abandonando de esta manera un enfoque integral que se tenía con el PEI.

Otra debilidad muy marcada que presenta el PABNNHMT es respecto a la cobertura, esta debilidad permite visualizar que el programa no se preocupa tanto por brindar un servicio de calidad e integral, sino que, al dejar al libre albedrío la decisión del cómo gastar recursos presenta problemas

En materia de cobertura, si bien cuenta con definiciones y estimaciones agregadas de su población potencial y objetivo, así como un cálculo sobre la población que podrá atenderse en el año en función de sus recursos, no ha documentado una estrategia de cobertura. Por otra parte, sin estrategia de cobertura la planeación anual se ajusta a la disponibilidad presupuestal sin un marco de planeación estratégica a mediano y largo plazos (Secretaría de Bienestar, 2020, pp. 3).

Sin una estrategia de cobertura se carece totalmente de una estrategia estructurada para aumentar el número de beneficiarios en zonas donde más se solicite. Como no se cuenta con una estrategia, el programa está sujeto a la disponibilidad presupuestal, lo que en un mediano y largo plazo podría llevar a inconsistencias dentro de la ejecución del PABNNHMT. Si no se cuenta con un análisis de la cobertura que permita planificar cómo entregar de manera más eficiente los recursos se puede dejar excluidas a madres trabajadoras que necesitan el apoyo.

Conclusiones

El objetivo general de esta investigación consistió en realizar un análisis comparativo de los logros y diferencias entre el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo al Bienestar de Niños y Niñas Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT) en tres dimensiones clave: el cuidado infantil, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el impacto en el bienestar de los niños y sus familias. A través de este análisis, se pretendió responder a la pregunta: ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en los resultados alcanzados por el PEI y el PABNNHMT en relación con estos tres aspectos fundamentales?

En relación con el cuidado infantil, primer eje de análisis, esta investigación ha revelado que el PEI promovió una mayor formalización de los servicios al implementar estancias infantiles que operaban bajo una estructura y profesionalización que permitía establecer estándares de calidad y seguridad. Sin embargo, también se identificaron desafíos importantes, como la desigual cobertura geográfica y la variabilidad en la calidad de los servicios entre estancias. En contraste, el PABNNHMT, al ofrecer apoyos monetarios directos, proporcionó mayor flexibilidad a las madres para decidir cómo y dónde cuidar a sus hijos, pero careció de mecanismos de control que garantizaran el acceso a servicios de calidad, lo que generó discrepancias en los resultados de bienestar infantil. Destacando, además, que, aunque el PEI fue más efectivo en la creación de una estructura formal, el PABNNHMT brindó mayor flexibilidad, pero con un impacto más incierto en el desarrollo de los niños.

En lo que respecta a la eficiencia en el uso de recursos públicos, segundo eje de análisis se identificó que el PEI, a pesar de requerir una inversión considerable para la creación y mantenimiento de estancias, tenía el potencial de generar efectos multiplicadores en el empleo y desarrollo local. Sin embargo, también se detectaron problemas de corrupción y una distribución desigual de recursos, lo que afectó su eficiencia. Por su parte, el PABNNHMT, al simplificar la entrega de apoyos mediante transferencias directas, presentó una estructura administrativa más ágil y eficiente, pero no necesariamente garantizó el uso óptimo de los recursos, ya que no hubo un control

riguroso sobre cómo las familias destinaban esos fondos. Mientras que el PEI se orientó a la creación de una infraestructura duradera, sufrió problemas de implementación y corrupción, lo que redujo su eficiencia. El PABNNHMT, al reducir los costos administrativos, permitió una asignación más directa de recursos, pero no promovió necesariamente un uso eficiente de esos fondos en términos de cuidado infantil de calidad.

En tercer lugar, con respecto al análisis del impacto de ambos programas en el bienestar de los niños y las familias beneficiarias, la investigación reveló que el PEI, al proporcionar acceso a un cuidado infantil estructurado y supervisado, contribuyó en general a una mayor estabilidad para las madres trabajadoras, lo que les permitió integrarse de manera más efectiva al mercado laboral. Sin embargo, la calidad inconsistente entre las estancias significó que no todos los niños recibieran la misma atención oportuna, lo que impactó de manera desigual su desarrollo. Por otro lado, el PABNNHMT, al proporcionar apoyo económico, benefició principalmente a las madres trabajadoras que pudieron decidir cómo gestionar el cuidado de sus hijos. Sin embargo, al no estar atado a una infraestructura formal, este programa dejó abierta la posibilidad de que las familias recurrieran a opciones de cuidado informal o de menor calidad, lo que pudo haber limitado los efectos positivos en el bienestar infantil, particularmente en las familias más vulnerables.

El marco conceptual partió de una revisión de teorías que abordan el cuidado infantil, tales como las que destacan la importancia de un ambiente de cuidado de alta calidad para el desarrollo integral de los niños. Estas teorías enfatizan que el cuidado infantil debe ser más que un servicio de custodia: debe ser un espacio educativo que favorezca el desarrollo cognitivo, emocional y social de los menores. En este sentido, el análisis del PEI se centró en su estructura organizada para proporcionar un cuidado infantil de calidad, aunque se identificaron disparidades en su ejecución y cobertura, lo que afectó la eficacia del programa en su totalidad. Las teorías sobre cuidado infantil ayudaron a evaluar si los estándares de calidad de los centros de cuidado infantil eran adecuados para el bienestar de los niños, y si el modelo del PEI realmente cumplía con estos requisitos.

Además, la teoría de la política social y los derechos sociales fue esencial para entender cómo los programas de apoyo como el PEI y el PABNNHMT se insertan en un contexto de derechos y demandas sociales. El concepto de “bienestar social” fue clave para evaluar si estos programas lograron cumplir con los principios de universalidad, accesibilidad y calidad de los servicios públicos, especialmente en contextos de desigualdad. A través de esta perspectiva, la investigación identificó que el PEI, a pesar de sus falencias, estaba más alineado con los derechos sociales al contar con una infraestructura definida y una mayor cobertura de estancias infantiles, lo que lo hacía más accesible para las madres trabajadoras. Por otro lado, el PABNNHMT, aunque promovía la equidad al ofrecer apoyos directos a las familias, no siempre logró garantizar el acceso a cuidados adecuados para los niños debido a su falta de infraestructura formal, lo que afectó el cumplimiento de los derechos fundamentales de los niños.

Las teorías de políticas públicas también fueron fundamentales en el análisis de los programas. Estas teorías abordan el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, y fueron cruciales para comprender cómo los programas fueron formulados y puestos en práctica. A través de ellas, se entendió que el PEI, con un enfoque más institucionalizado y normativo, tenía una mayor capacidad para ofrecer un modelo de cuidado infantil formal y controlado, lo que permitió una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. En contraste, el PABNNHMT, con un enfoque más flexible y descentralizado, presentó dificultades en su implementación debido a la falta de una infraestructura adecuada, lo que resultó en una administración menos eficiente de los recursos. Además, la falta de continuidad entre ambos programas, producto de los cambios políticos y administrativos, afectó la estabilidad de los servicios, generando discontinuidades en el acceso y la calidad del cuidado infantil.

La investigación también exploró las implicaciones de las políticas sociales sobre la equidad y la redistribución de recursos. La teoría social permitió analizar cómo los programas afectaban a las familias de manera diferente, dependiendo de la cobertura y la calidad del cuidado infantil proporcionado. El PEI, al estar más estructurado, promovía una política pública más inclusiva, dirigida a cubrir las necesidades básicas

de cuidado infantil, mientras que el PABNNHMT, al ofrecer apoyos directos, trataba de aumentar la cobertura de los beneficios, pero no siempre garantizaba la calidad del servicio. Esto resultó en disparidades en el acceso al cuidado infantil, afectando la estabilidad laboral de las madres y el bienestar de los niños.

A lo largo del análisis comparativo entre el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo al Bienestar de Niños y Niñas Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), se han identificado varios hallazgos clave que arrojan luz sobre las fortalezas y debilidades de ambos programas en relación con los objetivos planteados de cuidado infantil, eficiencia en el uso de recursos públicos, y el impacto en el bienestar de los niños y las familias beneficiarias. En lo que respecta al PEI, el programa logró establecer una red formal de estancias infantiles que brindaba acceso estructurado al cuidado infantil, lo cual benefició a muchas madres trabajadoras, particularmente en zonas urbanas. Sin embargo, se encontró que la cobertura fue desigual, con una mayor concentración en áreas urbanas y metropolitanas, mientras que las zonas rurales quedaron desatendidas. Además, la calidad de las estancias no fue homogénea, lo que resultó en diferencias significativas en la atención que recibían los niños, mientras que el PABNNHMT al proporcionar transferencias directas otorgó flexibilidad a las familias para elegir el tipo de cuidado infantil que mejor se ajustara a sus necesidades. No obstante, el uso del apoyo no siempre se tradujo en acceso a servicios de calidad, especialmente en zonas rurales donde la oferta formal de cuidado infantil es limitada o inexistente, dejando a muchas familias dependiendo de servicios informales.

A pesar del objetivo principal del PEI de crear infraestructura formal para el cuidado infantil, el programa enfrentó problemas de ineficiencia debido a la corrupción y a una administración deficiente, lo que limitó la equidad en la distribución de los recursos, se descubrieron estancias que no cumplían con los estándares requeridos, lo que afectó tanto la confianza pública en el programa como su impacto real. Por su parte, el PABNNHMT, al reducir los costos administrativos mediante la entrega de apoyos directos, mejoró en términos de eficiencia operativa. Sin embargo, la falta de control sobre el uso de los recursos otorgados a las familias derivó en una falta de

supervisión sobre cómo se utilizaban los fondos, lo que puso en riesgo la eficiencia del gasto público en términos de lograr los objetivos específicos de cuidado infantil.

Ambos programas enfrentaron desafíos para incluir de manera efectiva a grupos vulnerables, como madres solteras, familias de bajos ingresos o niños con discapacidades. El PEI ofreció un esquema más formal y estructurado, pero el acceso fue más difícil para estas poblaciones debido a la localización y la capacidad limitada de las estancias. Por su parte, el PABNNHMT, al no depender de infraestructura, permitió un acceso más amplio a las familias vulnerables, pero no garantizó que estas familias tuvieran acceso a servicios de cuidado infantil adecuados y de calidad.

Entonces, a partir de la información recabada, es posible afirmar que la hipótesis: el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNHMT) muestran diferencias significativas en el logro de sus objetivos, donde el PEI, implementado durante las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, se destaca por una estructura organizada y un enfoque en la creación de infraestructura de cuidado infantil, lo que resultó en una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos y un impacto positivo en el bienestar de los niños y sus familias. En contraste, el PABNHMT, introducido por la administración de Andrés Manuel López Obrador, aunque tiene la intención de ampliar la cobertura y ofrecer apoyos directos a las familias, enfrenta desafíos significativos en su implementación, incluyendo la falta de infraestructura y una administración de recursos menos eficiente, lo que resulta en un impacto menos favorable en el bienestar infantil y en la estabilidad laboral de las madres trabajadoras. Además, la transición entre ambos programas ha generado discontinuidades en el acceso y la calidad del cuidado infantil, afectando negativamente a las familias beneficiarias. Se cumplió.

Uno de los aportes de la presente investigación es el análisis de las disparidades geográficas en la distribución de recursos. Si bien existen estudios que destacan las diferencias en la cobertura de los programas sociales entre zonas urbanas y rurales, esta investigación va más allá al demostrar cómo las características de cada programa

amplifican o mitigan estas disparidades. En el caso del PEI, se evidenció una centralización de los recursos en zonas urbanas, donde la infraestructura y la supervisión son más viables, pero dejando a las áreas rurales con escasas opciones. En contraste, el PABNNHMT, al otorgar apoyos directos, logró penetrar en zonas rurales, pero sin garantizar la calidad de los servicios de cuidado infantil. Asimismo, esta investigación incorpora una dimensión crítica sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos, un aspecto que ha sido poco estudiado en relación con programas de apoyo al cuidado infantil. El análisis muestra que, aunque el PABNNHMT ha mejorado la eficiencia operativa al simplificar la administración, esto no siempre se ha traducido en un uso eficiente de los recursos en términos de mejorar el bienestar infantil.

Esta investigación no solo contribuye a profundizar el entendimiento del funcionamiento de estos programas en contextos específicos, sino que también ofrece recomendaciones prácticas para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de los recursos públicos. Al señalar la necesidad de un sistema más equitativo y con mejor supervisión, este trabajo sienta las bases para futuras investigaciones y discusiones sobre cómo reformar y mejorar los programas sociales en México, particularmente aquellos orientados al cuidado infantil y al apoyo de las familias trabajadoras.

Una de las principales limitaciones de esta investigación fue la falta de acceso a datos desagregados y actualizados a nivel municipal o comunitario, lo que impidió un análisis más detallado y profundo sobre la distribución de los recursos y su impacto en zonas específicas, particularmente en las áreas rurales. Aunque se pudo identificar una tendencia general hacia la inequidad geográfica, el no contar con información más granular limitó la capacidad de evaluar con mayor precisión cómo los recursos se distribuyeron a nivel local y cómo las necesidades de las comunidades rurales o marginadas fueron abordadas por los programas.

Además, la disponibilidad limitada de datos longitudinales sobre el impacto de ambos programas a lo largo del tiempo restringió la posibilidad de realizar un análisis de evolución. Esto impidió examinar cómo las reformas o cambios en la política pública

afectaron el desempeño y los resultados de los programas en el largo plazo. Por ejemplo, el PABNNHMT, al ser un programa más reciente, no cuenta aún con suficientes evaluaciones longitudinales que permitan medir su impacto a lo largo de varios años en términos de bienestar infantil y familiar. La falta de esta perspectiva temporal podría haber influido en la interpretación de los resultados, haciendo que algunos efectos potenciales, positivos o negativos, no se captaran completamente.

Otra limitación significativa fue la escasa disponibilidad de evaluaciones cualitativas sobre la experiencia de las familias beneficiarias. Aunque se logró identificar tendencias en el uso de recursos y la eficiencia operativa, el estudio no pudo profundizar en la experiencia vivida de las madres y los niños que recibieron apoyo de estos programas. Esto limitó el análisis de los efectos más subjetivos y cualitativos, como la satisfacción de los usuarios, la percepción sobre la calidad del cuidado infantil y cómo estos programas influyeron en su bienestar emocional o social. La incorporación de entrevistas o estudios de caso podría haber enriquecido la investigación al proporcionar una visión más integral y centrada en los beneficiarios.

Finalmente, la complejidad para medir el impacto en el bienestar de los niños es otra limitación importante. El bienestar infantil es un concepto multifacético que involucra no solo la cobertura de cuidados, sino también aspectos emocionales, educativos y sociales. Dado que la investigación se basó principalmente en indicadores de acceso y eficiencia, fue difícil evaluar de manera integral cómo estos programas afectaron el desarrollo infantil en todos sus aspectos. Esto pudo haber restringido la capacidad de ofrecer una evaluación completa del impacto social de los programas.

Esta investigación ha proporcionado una contribución valiosa al análisis de dos programas clave para el bienestar de las familias trabajadoras en México: el PEI y el PABNNHMT. A través de una comparación exhaustiva, el estudio no solo ha revelado las fortalezas y debilidades de cada uno en términos de cobertura, eficiencia en la distribución de recursos públicos y calidad del cuidado infantil, sino que también ha evidenciado las desigualdades estructurales que afectan la implementación y el alcance de estos programas.

La importancia de esta investigación radica en su capacidad para evidenciar brechas y desafíos actuales en la administración de los programas sociales dirigidos al cuidado infantil. A medida que México sigue enfrentando importantes retos en la reducción de la pobreza, la desigualdad y el acceso a servicios esenciales, los hallazgos de este trabajo subrayan la necesidad urgente de mejorar la equidad en la asignación de recursos, de garantizar una calidad adecuada en los servicios de cuidado infantil, y de promover políticas más integrales que atiendan las necesidades de las familias más vulnerables, especialmente en las zonas rurales y marginadas.

En términos de políticas públicas, esta investigación sugiere que una mayor focalización geográfica y un seguimiento riguroso de los programas son esenciales para mejorar la eficiencia del uso de los recursos y garantizar que el impacto llegue a las familias más necesitadas. Asimismo, se destacan áreas clave para mejorar la calidad de la atención infantil y asegurar que los programas no solo ofrezcan cobertura, sino también servicios que promuevan el desarrollo integral de los niños.

A partir de lo anterior, se propone una serie de recomendaciones para mejorar la efectividad de los programas sociales de cuidado infantil en México. Primero, se debe fomentar una mejor equidad en la cobertura geográfica, especialmente en las zonas rurales y marginadas, donde ambos programas han tenido dificultades para alcanzar a las poblaciones más necesitadas. Para ello, se sugiere que el PABNNHMT integre sistemas de monitoreo y seguimiento que aseguren el uso adecuado de los recursos y el acceso a servicios de calidad en zonas vulnerables.

Además, es crucial implementar sistemas de control y supervisión más estrictos, particularmente en el caso del PABNNHMT, para garantizar que las transferencias monetarias se utilicen de manera adecuada y que las familias tengan acceso a servicios formales y supervisados de cuidado infantil. También es recomendable fomentar la colaboración entre proveedores de servicios de cuidado infantil formal y el PABNNHMT, para asegurar que los recursos destinados a las familias realmente beneficien al desarrollo infantil y al bienestar de los niños.

Por último, se recomienda realizar evaluaciones más detalladas y longitudinales para obtener datos más específicos sobre el impacto en el bienestar infantil a largo plazo y la efectividad de las reformas en el PABNNHMT.

Bibliografía

- Actis Di Pasquale, Eugenio. (2015). *Hacia una definición conceptual de bienestar social. El debate desde la economía del bienestar hasta enfoque de las capacidades* [Archivo PDF]. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/2342/1/actis.2015.pdf>
- Aguilar, Carlos. Lima, Marco. (septiembre de 2009). *¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?*. Contribuciones a las Ciencias Sociales. Consultado el 11 de agosto de 2024. Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Alanís, Mercedes. (2015). Más que curar, prevenir: surgimiento y primera etapa de los Centros de Higiene Infantil en la Ciudad de México, 1922-1932. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 22(2), 391-409. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386139487006>
- Antón, Antonio. (2013). La desigualdad social. Ponencia (revisada) presentada en las X Jornadas de Pensamiento Crítico. *Jornadas organizadas por Acción en Red*. Recuperado en vol. 10. Consultado el 14 de julio de 2024. Recuperado de <http://www.pensamientocritico.org/primera-epoca/antant0114.pdf>
- Arriagada, Irma. (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL*, (85), 101-113. Consultado el 10 de agosto de 2024. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37486/1/RVE85_es.pdf#page=101
- Batthyány, Karina. Genta, Natalia y Perrota, Valentina. (2014). Las representaciones sociales del cuidado infantil desde una perspectiva de género. Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Representaciones Sociales del Cuidado. *Papers*, 99 (3), 335-354. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://papers.uab.cat/article/view/v99-n3-batthyany-genta-perrota/pdf-es>
- BBC Mundo. (29 de noviembre de 2012). México: seis momentos controvertidos del sexenio que termina. *BBC*. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/11/121129_seis_momentos_controvertidos_d_e_un_sexenio_dcg
- Bustelo, Eduardo. (2007). La política social sin política. *Saúde em Debate*, 31 (75-76-77), 194-209. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4063/406345310019.pdf>
- Calvillo, Max y Ramírez Lourdes. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional. Tomo 1*. Instituto Politécnico Nacional.
- Camacho, Blanca. Bucio, Jonathan y García, Alfredo. (2020). Historia particular de la educación en México: “una huella perdida en la ciudad”. *Revista educ@rnos*, 10 (39), 171-196. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <https://da11f6.a2cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2020/09/educarnos39-1.pdf>
- Carballo, Miranda. (7 de septiembre de 2023). *Transformación del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Consultado el 29 de junio de 2024. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/transformacion-del-programa-de-estancias-infantiles-para-madres-trabajadoras/>

- Center on the Developing Child. (s.f.). *La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano* [Archivo PDF]. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de https://harvardcenter.wpenenginepowered.com/wp-content/uploads/2007/03/01_LA-CIENCIA-DEL-DESARROLLO-INFANTIL-TEMPRANO2.pdf
- Chávez, Eudaldo. (11 de febrero de 2019). El gran negocio y la corrupción detrás de las estancias infantiles de la ex Sedesol. *Por Esto!*. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.poresto.net/campeche/2019/2/11/el-gran-negocio-la-corrupcion-detras-de-las-estancias-infantiles-de-la-ex-sedesol.html>
- Chuaqui, Jorge. Mally, David. Parraguez, Ruby. (2016). El concepto de inclusión social. *Revista de Ciencias Sociales.* , 69(2016), 157-188. Consultado del 15 de julio de 2024. Recuperado de <https://revistas.uv.cl/index.php/racs/article/view/927/890>
- Comba, Daniel. (2006). POLÍTICAS PÚBLICAS: SUS FASES COMO OBJETO DE ESTUDIO. *Politikós: estudios políticos e internacionales*, (7), 13-30, Consultado el 12 de agosto de 2024. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Comba/publication/301933271_POLITICAS-PUBLICAS-SUS-FASES-COMO-OBJETO-DE-ESTUDIO/links/572c91ca08ae6dfb303274ab/POLITICAS-PUBLICAS-SUS-FASES-COMO-OBJETO-DE-ESTUDIO.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).(s.f.). *Lázaro Cárdenas Constructor de una política nacionalista y democrática*. CNDH. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/noticia/lazaro-cardenas-constructor-de-una-politica-nacionalista-y-democratica#:~:text=%E2%80%9CEn%20M%C3%A9xico%20no%20debiera%20haber,miseria%20frente%20a%20la%20opulencia.%E2%80%9D>
- CNDH. (s.f.). *Othón Salazar Maestro normalista, líder sindical y político revolucionario*. CNDH. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de <https://testwebqa.cndh.org.mx/noticia/othon-salazar-maestro-normalista-lider-sindical-y-politico-revolucionario#:~:text=El%2012%20de%20abril%20de,complicidad%20con%20os%20capos%20sindicales>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2018). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. Consultado el 5 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392049/FMyE_20_S174_VF.pdf
- CONEVAL. (2019). *Nota informativa: Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*. Consultado el 11 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf
- CONEVAL. (2023). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2022-2023 de los Programas y las Acciones de Desarrollo Social*. Consultado el 22 de septiembre de 2024. Consultado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_22-23.pdf
- De la luz, Gloria. Sánchez, Alfredo y Zurita, Jesús. (2015). La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México. *Contaduría y administración*,

- 60(2), 128-146. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/395/39543183007.pdf>
- Del Castillo, Carolina y Flores, Hugo. (2009). Los salarios. el cambio técnico y la política de ciencia y tecnología en México. *Tiempo Económico*, 13 (4), 19-31. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de <https://tiempoeconomico.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2017/07/13te2.pdf>
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (10 de enero de 2007). *Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007* [Secretaría de Desarrollo Social]. México. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4945206&fecha=10/01/2007#gsc.tab=0
- DOF. (30 de diciembre de 2017). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. (Continúa en la Tercera Sección)*. [Secretaría de Desarrollo Social]. México. Consultado el 29 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30%2F12%2F2017#gsc.tab=0
- DOF. (28 de febrero de 2019). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019* [Secretaría de Bienestar]. México. Consultado el 18 de mayo de 2018. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0
- DOF. (28 de diciembre de 2020). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021* [Secretaría de Bienestar]. México. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609027&fecha=28/12/2020&print=true
- El Economista. (1 de marzo de 2021). Cronología de la pandemia en México. *El Economista*. Consultado el 22 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Cronologia-de-la-pandemia-en-Mexico-20210301-0045.html>
- EXPANSIÓN política. (14 de febrero de 2019). El gobierno detalla los cambios en las estancias infantiles y da nuevas reglas. *EXPANSIÓN política*. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/02/14/gobierno-detalla-cambios-estancias-infantiles-nuevas-reglas>
- Galeana, Patricia. (2018). *El gobierno de Benito Juárez (1867-1872)*. Secretaría de Cultura. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Gobierno_Benito_Juarez.pdf
- García, Ana. (7 de marzo de 2023). Corte de caja : las estancias infantiles, las mujeres, las infancias y los cuidados en México. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/arteseideas/Corte-de-caja-las-estancias-infantiles-las>
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2048fb934c7197a631d43396ad0>

- [9d68e1150cb6d.pdf-mujeres-las-infancias-y-los-cuidados-en-Mexico-20230307-0039.html](#)
- García, Verónica. (18 de septiembre de 2018). 5 lecciones que dejó a México la crisis de 2008. *EXPANSIÓN*. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://expansion.mx/economia/2018/09/18/5-lecciones-que-dejo-a-mexico-la-tesis-de-2008>
- Gobierno del Estado de Guerrero. (29 de mayo de 2015). *CONSIDERANDOS. PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO*. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2015/11/PERIODICO-43-AL-CANCE-III.pdf>
- González, Jimena. (7 de febrero de 2019). Gastos sin comprobar y más anomalías pusieron en la mira a estancias infantiles. *EXPANSIÓN política*. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/07/gastos-sin-comprobar-y-mas-anomalias-que-pusieron-en-la-mira-a-estancias-infantiles>
- González-Catarain, María. (1984). *El sistema público de guarderías en México*. [Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco]. Consultado el 17 de mayo de 2024. Recuperado de <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/673>
- Grupo Legislativo PT. (2020). *EDUCACIÓN A LA PRIMERA INFANCIA*. Consultado el 8 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.hcni.gob.mx/glpt/2020/02/educacion-a-la-primera-infancia.php#:~:text=En%201936%2C%20L%C3%A1zaro%20C%C3%A1rdenas%20elimin%C3%B3%20la%20literatura,%22Guarder%C3%ADas%20Infantiles%22%20a%20cargo%20del%20Departamento%20de>
- Herrera, Claudia y Morales, Andrés. (12 de enero de 2007). Comienzan a operar las estancias infantiles anunciadas por Calderón. *La Jornada*. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/01/12/index.php?section=sociedad&article=043n2soc>
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE]. (2016). *Estancias para el Bienestar*. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil>
- ISSSTE. (2022). *H. Junta Directiva del ISSSTE*. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/h-junta-directiva-del-issste#:~:text=Por%20ley%20publicada%20en%20el,seguros%2C%20prestaciones%20y%20servicios%20que>
- Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]. (2021). *MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE GUARDERÍAS ESQUEMA ORDINARIO* [Archivo PDF]. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/manualesynormas/3000-002-004.pdf>

- López, Miguel. (18 de noviembre de 2021). *Capacitación y trabajo durante el porfiriato*. Blog Atarraya . Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de <https://blogatarraya.com/2021/11/18/capacitacion-y-trabajo-durante-el-porfiriato/>
- López, Silvia. (2017). Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, 29 (58), 25-46. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/495/951>
- López-Calva, Luis y Vélez, Roberto. (2004). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. PNUD México. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2004_SEDESOL_E%20concepto%20de%20desarrollo%20humano.PDF
- Martins, Juliana y Ó Ramallo, María. (2015). Desarrollo infantil: análisis de un nuevo concepto. *Revista Latino-americana de Enfermagem*, 23 (6), 1097-1104. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rlae/a/37zgmVWz6vbm9YbBGTb5mbB/?lang=es#>
- Mellado, Manuel. (2014). 1974: momento crucial de la política de población. *Papeles de población*, 20 (81), 9-23. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252014000300002
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2000). *GUIA DE REQUERIMIENTOS, PARA LA PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES: "ELEMENTOS DEL DISEÑO"*. Consultado el 11 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_08_guia_de_diseno_programas_sociales.doc
- Montagut, Teresa. (2000). Política Social. Una introducción. *Revista Internacional de Sociología*, 58 (27), 205-207. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/818/1030/2133>
- Museo Virtual de Historia de la Educación. (s.f.). *Orígenes de la Educación Infantil (1ª mitad s. XIX)*. MUVHE. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de <https://www.um.es/muvhe/itinerario/origenes-de-la-educacion-infantil-1a-mitad-s-xix/>
- Navarro-Chávez, José. Ayvar, Francisco y Giménez, Víctor. (2016). Generación de bienestar social en México: un estudio DEA a partir del IDH. *Economía, sociedad y territorio*, 16 (52), 591-621. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212016000300591#B27
- Nolasco, Samantha. (8 de febrero de 2019). Retiro de apoyo a estancias infantiles causa polémica. *El Economista*. Consultado del 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Retiro-de-apoyo-a-estancias-infantiles-causa-polemica-20190207-0127.html>

- Obrajero, Jaime. (25 de julio de 2011). Pide Calderón aumentar presupuesto a estancias infantiles. *W Radio*. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Recuperado de https://wradio.com.mx/radio/2011/07/25/nacional/1311625440_513999.html
- Olvera, Carlos. (2021). La 4T y su sello en el Programa de “Estancias Infantiles” subrogadas por la Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11651/4442>.
- Radio México Internacional. (13 de junio de 2019). *60 años del Movimiento Ferrocarrilero*. RMI. Consultado el 28 de junio de 2024. Recuperado de <https://www.imer.mx/rmi/60-anos-del-movimiento-ferrocarrilero/>
- Riba, Clara. Giménez, Laura. Obradors, Anna. Giménez, María. Queralt, Dídac. Bottos, Patricio. Rapoport, Ana. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. (Colección de Estudios Sociales. Núm. 16). Fundación La Caixa. Consultado el 16 de julio de 2024. Recuperado de https://www.tercersector.cat/sites/default/files/pobres_i_exclusio_social_fund_la_caixa.pdf
- Rosales, Maritza. (2017). EL DESARROLLO HUMANO: UNA PROPUESTA PARA SU MEDICIÓN. *Aldea Mundo*, 22 (43), 65-75. Consultado el 20 de mayo de 2024. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/543/54353312007/html/>
- Salazar, Carlos. (s.f.). *La definición de Política Pública*. [Archivo PDF]. Consultado el 11 de agosto de 2024. Recuperado de https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/proyectos_l/m%C3%B3dulo%202/C_Salazar.pdf
- Sánchez, Alfredo. Ruiz, Joel. Barrera, Miguel. (2020). La transformación del concepto de pobreza: un desafío para las ciencias sociales. *Intersticios sociales*, (19), 39-65. Consultado el 11 de agosto de 2024. Recuperado de <http://www.intersticiosociales.com/index.php/is/article/view/255/pdf>
- Sánchez, Eduardo. (14 de marzo de 2019). ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de estancias infantiles?. *Exclusivas Puebla*. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://exclusivaspuebla.com.mx/quienes-son-los-verdaderos-beneficiarios-de-estancias-infantiles/>
- Secretaría de Bienestar (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020 Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. [Archivo PDF]. Consultado el 12 de septiembre de 2024. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/566112/Informe_Final_Dise_o_Bienestar_ni_os_y_ni_as_3.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2002). *¿Qué es un Centro de Desarrollo Infantil? CENDI*. Contigo es posible. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de <http://www.segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/5/images/Que-es-un-CENDI.pdf>
- Secretaría de Salud. (9 de mayo de 2023). *México pone fin a la emergencia sanitaria por COVID-19: Secretaría de Salud*. Gobierno de México. Consultado el 22 de septiembre de 2024. Recuperado de

<https://www.gob.mx/salud/prensa/mexico-pone-fin-a-la-emergencia-sanitaria-por-covid-19-secretaria-de-salud>

Servicios de Salud de Sonora. (s.f.). *Centro de Desarrollo Infantil SNTSA-SECCIÓN 43* [Archivo PDF]. Consultado el 18 de mayo de 2024. Recuperado de https://cdiseccion43.edu.mx/archivos/manual_organizacion.pdf#:~:text=En%201865%20la%20Emperatriz%20Carlota%20Amalia%20establece,durante%20la%20jornada%20laboral%20de%20sus%20madres.

Suárez, Alejandro. (12 de febrero de 2019). Guarderías crecieron al doble con Peña Nieto. *El Sol de México*. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/guarderias-crecieron-al-doble-con-pena-nieto-3047533.html>

SUN. (11 de octubre de 2008). Pega la crisis: Sedesol incumplirá programas. *El Informador*. Consultado el 15 de septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.informador.mx/Mexico/Pega-la-crisis-Sedesol-incumplira-programas-20081011-0182.html>

Vite, Miguel. (2007). La nueva desigualdad social. *Problemas de desarrollo*, 38(148), 41-68. Consultado el 14 de julio de 2024. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0301-70362007000100003&script=sci_arttext