



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

**Las políticas de cuidados infantiles en México: del Programa de Estancias  
Infantiles al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños (2019-  
2020)**

ENSAYO

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
**Especialista en Género en la Economía**

PRESENTA:  
**Diana Laura Flores Pinto**

TUTOR:  
Dr. Abraham Granados Martínez

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. A 31 de Agosto de 2020



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**I.3 Welfare, Well-being, and Poverty – I.38 Welfare, Well-Being, and Poverty:  
Government Programs; Provision and Effects of Welfare Programs**

<b>Título</b>	Las políticas de cuidados infantiles en México: del Programa de Estancias Infantiles al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños (2019-2020)
<b>Autora</b>	Diana Laura Flores Pinto
<b>Resumen</b>	Este ensayo de investigación revisa al “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” en tres apartados: una revisión de acciones previas para el cuidado infantil y al Programa de Apoyo para el Bienestar, sus reglas de operación y la transversalidad de la perspectiva de género; un análisis del cambio en la política social y su eficacia; sus aportes a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, los avances en materia de cuidados y la conciliación vida – capital. Se exponen los desafíos que afronta en Programa de Apoyo para el Bienestar, y la urgencia del acceso a padres y madres de una política integral de cuidados infantiles para México.
<b>Palabras clave</b>	Cuidados, transversalidad, igualdad de género, y política social.
<b>Abstract</b>	This research essay reviews the “Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” (PAB) in three sections; a review of previous actions for child care, the PAB’s operating policies and the gender mainstream; an analysis in the change of social policy and its effectiveness; the contributions to gender equality, advances in care work and life-capital reconciliation. The essay exposes the challenges faced by the PAB, and the urgency of a childcare policy in México.
<b>Keywords</b>	Care, Gender Mainstream, Gender Equality, Social and Welfare Policy.

## INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente ensayo es el “Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños, Hijos de Madres Trabajadoras”, un análisis a los aportes a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en México con base en los resultados obtenidos de informes del segundo semestre del 2019 y el primer semestre del 2020. Dando partida en los antecedentes de la eliminación del Programa de Estancias Infantiles, los sesgos de género que se emitieron en la instrumentalización y ejecución del programa pasado y que se perpetúan en el PAB, y en el cuestionamiento crucial para alcanzar una armonía entre los cuidados y las labores remuneradas en los hogares.

En tal sentido, cuando no se cuenta con servicios de cuidados por parte del Estado, esta medida puede tener efectos negativos sobre las mujeres en diferentes vertientes, como la falta de “acceso a servicios de calidad, la carga o sobrecarga de trabajo no pagado [...] que repercuten en el área social” (Cooper & Gallangos, 2003, pp. 160–164).

La situación principal es que ocurre una **transferencia de costos**, que va del sector público al privado de la economía. (Cooper & Gallangos, 2003, pp. 160–164). Dicha transferencia podría generar mayores dificultades para la conciliación de la vida y trabajo remunerado de las mujeres, tanto a corto como largo plazo, aunque difícilmente medible. Se vuelve, además, al punto de partida: las mujeres son quienes cargan con la mayor parte del trabajo doméstico, y este trabajo requiere de tiempo que las limita de nutrirse en otras áreas de interés, sumando a sus tareas “cotidianas” el cuidado de más personas, como lo demuestran varios estudios (Fälth & Blackden, 2009)(Klasen, Lechtenfeld, & Povel, 2015, p. 39 y 40). A pesar de los 12 años en los que estuvieron en operación las estancias infantiles, no se demuestra de manera fiable, como lo mencionó la ASF en su Informe General Ejecutivo del 2017 (Auditoría Superior de la Federación, 2017, p. 289), que el programa estuviese operando bajo una lógica de perspectiva de género, o que, dentro de sus normas de operación estuviese presente la transversalidad de género, aunado al cambio en la política social, de dar el dinero de forma directa.

Partiendo de lo anterior, el tema de investigación es importante por diversas razones, pero aquí se enumeran las que dieron lugar al presente ensayo:

Ante la tendencia hacia el adelgazamiento del Estado, resultado de la implementación de “modelos económicos neoliberales a escala mundial”, se observa en el reciente cambio en la política social en México, al pasar de un programa de estancias infantiles, a través del cual se planteaba aliviar las cargas de cuidados a las madres trabajadoras y padres solos, a la eliminación de las estancias en transición a la transferencia monetaria bimensual para los beneficiarios, de esta forma pudiesen los beneficiarios encontrar opciones en el mercado acorde a sus necesidades, haciendo visible la transferencia de las obligaciones gubernamentales hacia la esfera privada (Hofbauer, Vinay, & Estrada, 2002, p. 20). Finalmente, porque esto implica que deben buscar alternativas para armonizar el ámbito laboral y el doméstico (Cooper & Gallangos, 2003, pp. 160–164), enfrentando una crisis de la conciliación capital – vida, y poniendo de relieve las deficiencias de los cuidados infantiles en México.

Por ello, el objetivo general del presente trabajo es analizar al “Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, hijos de Madres Trabajadoras” (PAB) bajo la perspectiva de género, la dinámica de conciliación entre vida - trabajo y el cambio en la política social. Y en estos términos, los objetivos particulares son:

- Analizar los vacíos en perspectiva de género de las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras y Padres Solos y del programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras durante los tres periodos de gobierno desde su creación, específicamente al inicio de cada sexenio;
- Analizar la funcionalidad de la modalidad en transferencia monetaria, la viabilidad y efectividad de la transición;

- Retomar informes sobre el Programa de Apoyo para el Bienestar acerca de los logros en materia de cuidados y su conciliación trabajo – vida.

De esta manera, la pregunta de investigación es si: ¿El “Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, hijos de Madres Trabajadoras” aporta a la igualdad de género, a la conciliación vida-trabajo y a la atención de las actividades de cuidado?

Como hipótesis del presente ensayo, se plantea que el PAB no parte de la inclusión de la categoría género para su elaboración, ni su ejecución. Además, existe una restricción hacia las personas que pueden acceder a un empleo remunerado formal. También, resultante en la falta de indicadores eficientes que permitan una cuantificación pertinente de los cuidados, reproduciendo roles de género, y que además no disminuía las brechas de desigualdad. Aunado al hecho de que el programa anterior tenía muchas críticas en su operatividad, por lo que cambiarlo no refleja necesariamente una mejora para la atención de los cuidados.

Por lo tanto, se propone una metodología mixta, utilizando recursos cuantitativos de instituciones encargadas de la programación y ejecución: Secretaría de Desarrollo Social, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, y más. Y cualitativa, rescatando elaboraciones de teóricas de los cuidados como Marina Sánchez Cid y Teresa Rendón, de manera principal pero no exclusiva.

De esta forma, el ensayo está estructurado en tres capítulos. En el primero se exponen los sesgos de género en las Reglas de Operación del PEI y PAB, así como su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. En el segundo capítulo se analizará el cambio en la política social, es decir, el paso de un programa de estancias infantiles a la transferencia monetaria hacia las familias para suplir estos servicios con la oferta en el mercado, y si esto representa una mejora en los cuidados. Finalmente, en el tercer capítulo se describirán los avances en materia de cuidados para México, tomando como referente al PAB, reconocer si permite una conciliación entre la relación capital – vida.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	3
LISTADO DE SIGLAS .....	7
CAPÍTULO I. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES Y EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE NIÑOS Y NIÑAS 8	
1.1 ESTANCIAS INFANTILES. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y SOLUCIÓN.....	9
Tabla 1. Proveedores de servicios de cuidado infantil, 2017.....	11
1.2 REGLAS DE OPERACIÓN 2007. PEI DURANTE EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN .....	12
1.3 REGLAS DE OPERACIÓN 2014. PEI DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO ....	15
1.4 REGLAS DE OPERACIÓN 2019. LA TRANSICIÓN AL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE NIÑOS Y NIÑAS .....	17
Tabla 2. Montos destinados al cuidado infantil del PAB .....	19
Tabla 3. Matriz de Indicadores para Resultados .....	22
CAPÍTULO II. CAMBIO EN LA POLÍTICA SOCIAL .....	26
2.1 LA TRANSFERENCIA MONETARIA EN CONTRASTE CON EL PEI.....	27
Tabla 4. El Programa de Estancias Infantiles .....	31
y el Programa de Apoyo al Bienestar .....	31
2.2 AVANCES PARA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES .....	33
CAPÍTULO III. EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, LOS CUIDADOS Y LA ARMONIZACIÓN ENTRE EL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO.....	40
3.1 ¿UNA MEJORA PARA LOS CUIDADOS EN MÉXICO? .....	41
3.2 HACIA UNA CONCILIACIÓN CAPITAL-VIDA .....	43
REFLEXIONES FINALES .....	46
BIBLIOGRAFÍA .....	49

## LISTADO DE SIGLAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENESS	Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LB	Línea de Bienestar
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAB	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, hijos de Madres Trabajadoras
PEI	Programa de Estancias Infantiles
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
SB	Secretaría del Bienestar
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública

## **CAPÍTULO I. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES Y EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE NIÑOS Y NIÑAS**

Como parte del avance en los presupuestos con perspectiva de género en México, se crea en 2007 el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (Secretaría de Desarrollo Social, 2008), durante el sexenio de Felipe Calderón, cuyo objetivo fue apoyar a hogares con “al menos una niña, o un niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niños o niñas con alguna discapacidad, de acuerdo con lo siguiente: Madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la Línea de Bienestar (LB) y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios” (Secretaría de Bienestar, 2015). Así, el Gobierno de la República, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, hoy Secretaría del Bienestar, SB) cubriría los costos de cuidados y atención infantil a través de una entrega directa a la persona responsable del menor. (Secretaría de Bienestar, 2015)

La instrumentación constaba de un estímulo a personas físicas o morales que desearan operar una estancia infantil, aunado al monto transferido a los tutores o tutoras, (madres trabajadoras o bien, padres solos) de los menores para asistir a alguno de los centros registrados, con la finalidad de aliviar sus cargas de cuidados a través del Estado y así, poder realizar sus actividades remuneradas (Secretaría de Bienestar, 2015). Aunque el programa continuó en operaciones durante el cambio de gobierno con Enrique Peña Nieto, a partir del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se canceló. En su lugar, durante febrero de 2019 fue abrogado el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para dar paso al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (Secretaría de Bienestar, 2019a). A través del cual, se entregarían cantidades monetarias de manera directa a las familias, así, ellas decidirían cómo usarlo (dejando un amplio espectro

de cómo pudiese ser ocupado, en una estancia privada, pagarle a alguien por los servicios de cuidado o realizarlos ellos mismos) (Vega, 2019). Aunque este cambio no solo implicaba el paso de un programa a otro por el gobierno en turno, sino un entramado estructural de desigualdad cuyas implicaciones podrían reforzar los estereotipos de género en vez de cumplir su objetivo: reducir las brechas de desigualdad.

### **1.1 ESTANCIAS INFANTILES. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y SOLUCIÓN**

En los últimos años se ha observado un aumento de la participación de los varones en el ámbito doméstico, sin embargo, al menos la mitad de las mujeres en el mundo continúa dedicándose al trabajo del hogar, y muchas de ellas efectúan dobles o triples jornadas, realizando labores remuneradas (muchas veces a media jornada para poder llevar a cabo las “obligaciones hogareñas”), y actividades de participación políticas, escolares, entre otras (Rendón, 2003, p. 7 y 8).

En cumplimiento con las Propuestas de Atención para generar acciones concretas al combatir problemáticas específicas surge el “Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral”, el cual estableció la población objetivo para las estancias infantiles (Secretaría de Bienestar, 2015). En el diagnóstico se menciona que el rol de las mujeres en las últimas décadas se ha modificado, a medida que se insertan en el mercado laboral y aportan sustento económico a sus hogares (Secretaría de Desarrollo Social, 2009, p. 4).

Sin embargo, el que las mujeres accedan más al mercado de trabajo depende en buena medida de los servicios de cuidados infantiles a los que puedan tener acceso, que les permitan “liberar el tiempo necesario para obtener y mantener un empleo”, además de los incentivos que dicho mercado pueda tener para la atracción de trabajadoras. En el mismo sentido, la incorporación de las mujeres a empleos remunerados no tiene una relación proporcional con el número de hombres que se dediquen al cuidado (Secretaría de Desarrollo Social, 2009, p. 4).

Partiendo de este análisis, el PEI buscaba resolver la problemática de conciliación entre las labores de cuidados y el trabajo remunerado de **“madres y padres solos con hijos pequeños, en hogares vulnerables (que perciben hasta seis salarios mínimos) quienes por cuidar a sus hijos, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar** (Secretaría de Desarrollo Social, 2009, p. 4).”

En este escenario se proyecta una oferta de servicios de cuidado infantil “insuficiente y limitada”, y la que existe, representa un gasto que las familias no pueden pagar debido a los bajos ingresos, a esto se le suma que los servicios previos al PEI, como la “educación inicial o preescolar” tiene alcances restringidos porque su cobertura es insuficiente e incompatible con los horarios laborales (Secretaría de Desarrollo Social, 2009, p. 4). CONEVAL (2019) explica la cantidad de centros en relación con la prestación del servicio durante 2017 (Ver Tabla 1), y la oferta que existe a la par de las estancias infantiles. Dado que es una tabla de uso ilustrativo no se incluyen el número de beneficiarios en ninguna de las modalidades, y tampoco del PEI, éste último será abordado en los próximos apartados.

Así, con la creación del PEI se contribuiría a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social” (CONEVAL, 2017, p. 1).

**Tabla 1. Proveedores de servicios de cuidado infantil, 2017**

	<i>Institución</i>	<i>Nomenclatura</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Nivel</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Número de centros</i>
<i>Servicios contributivos</i>	ISSSTE	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (De 2 meses a 6 años)	243
	IMSS	Guarderías	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (De 43 días a 4 años)	1,364
	SEP	Centros de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	45 días a 5 años 11 meses	1,152
<i>Servicios no contributivos</i>		Centros de Asistencia Infantil Comunitarios	Semiescolarizado (Comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 2 a 6 años)	1,715
	SEP	Cursos de Preescolar Comunitarios	Semiescolarizado (Comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 3 a 5 años 11 meses)	18,237
		Preescolar Indígena	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 4 a 6 años)	9,838
	DIF	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (45 días a 5 años 11 meses)	486
<i>Servicios privados</i>		SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL PRIVADOS				8,655

Fuente: *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019.* (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019)

Así, para realizar un análisis con perspectiva de género sobre las reglas de operación, es necesario reconocer la transversalidad de ésta, que debe atravesar cada etapa de creación de un programa, entendido como la atención de las “necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres, orientadas hacia una transformación estructural del sistema de relaciones entre los sexos” (Instituto Nacional de las Mujeres & ONU Mujeres, 2014, p. 20) cuyo objetivo es alcanzar la igualdad de género.

En tal sentido, para efectos del análisis sobre la perspectiva de género incluida en las reglas de operación, se incluyó el diagnóstico realizado por CONEVAL y SEDESOL para la apertura del PEI, así como la población objetivo. Por ello, como primer punto se analizará la concordancia con el Plan de Desarrollo acorde a cada periodo y los puntos en torno a la perspectiva de género.

## **1.2 REGLAS DE OPERACIÓN 2007. PEI DURANTE EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN**

Acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece como premisa básica para el desarrollo al **Desarrollo Humano Sustentable**, retomando la definición del PNUD y estableciendo que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras” (Diario Oficial de la Federación, 2007b).

Para ello, se entablan cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad;
2. Economía competitiva y generadora de empleos;
3. **Igualdad de oportunidades;**
4. Sustentabilidad ambiental; y
5. Democracia efectiva y política exterior completa (Diario Oficial de la Federación, 2007b).

Es en el punto 3. Igualdad de Oportunidades donde se hará hincapié. Descrito en el PND 2007-2012 “la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas. Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras” (Diario Oficial de la Federación, 2007b, p. 3).

Por su parte, las reglas de operación del PEI explican en su objetivo general que se pretende disminuir la vulnerabilidad de los hogares [...] con condiciones de pobreza o riesgo de caer en ésta, dado que no se cuenta con un segundo ingreso (retomando el hecho que solo estaba dirigido a Madres Trabajadoras o Padres Solos) (Diario Oficial de la Federación, 2007a). En tanto, el Programa de Estancias Infantiles inició operaciones durante el 2007, así, se toma en cuenta este año para partir del análisis sobre la perspectiva de género en las Reglas de Operación, bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo y su encargada Beatriz Zavala Peniche.

De esta forma, retomando el **objetivo general** del PEI, pueden realizarse algunas observaciones:

- Es cierto que existe una concordancia entre lo establecido en el apartado 3 del PND y las reglas de operación del PEI, al buscar disminuir las desigualdades generadas por la pobreza, y cómo ésta puede recrudecerse ante los hogares de un solo ingreso (Diario Oficial de la Federación, 2007b) (Diario Oficial de la Federación, 2007a), pero no retoma condicionantes importantes como la forma diferenciada en la que viven la pobreza hombres y mujeres, ante el entendido de los condicionantes de género, es decir, “la persistencia de patrones socioculturales de género que asignan a la mujer las funciones de cuidadora [...], centradas en su función biológica reproductiva, provoca que las mujeres carguen con responsabilidades sobre el mantenimiento, reproducción y reposición de la fuerza de trabajo, que se exacerban en condiciones de crisis” (Barquet, 1994).

- Es cuestionable también, que el servicio de cuidados se esté adjudicando a los “padres solos”, sin hacer referencia a que, estos servicios deben estar a disposición de cualquier persona que lo necesite, de manera textual, el servicio será brindado “en caso de ser hombre jefe de familia, ser el único responsable del cuidado de las niñas o los niños”, replicando los roles de género mujeres a ámbito privado y hombres, al público. Así los varones se convierten en los actores menos involucrados en las tareas vinculadas con la “reproducción social y los cuidados de la familia”(Volio, 2008, p. 23).

Respecto a los indicadores de resultados, se acota **equidad de género**, cuya descripción indica “el número de familias beneficiadas con jefatura de hogar femenina” y su periodicidad es trimestral (Diario Oficial de la Federación, 2007a, p. 13).

- En este sentido, hablamos de un indicador cuantitativo, que no refleja la calidad del servicio prestado. Además, no explica de qué forma el hecho que más mujeres que hombres accedan al PEI implica que tienen una participación equitativa con los varones en el mercado.
- No se menciona que, aunque pueda existir un alivio de la carga de cuidados por el servicio otorgado por el Estado, existan las dobles o triples jornadas extras para las mujeres que también influyen en su acceso a empleos mejor remunerados.

En tanto que en las **características generales de operación**, se establece que “los requisitos referentes a la hora de entrada y salida de los niños y niñas deberán ser compatibles con los horarios de instrucción de la educación preescolar obligatoria de modo que los menores inscritos puedan asistir a la escuela. La responsabilidad por el cumplimiento de la asistencia a la educación preescolar obligatoria por parte de los menores recae en los padres o tutores de éstos y no en la Guardería o Estancia infantil en la que reciban cuidado y atención”. Al respecto puede señalarse:

- Quienes recurren a servicios de cuidado porque tienen horarios laborales que no les permiten realizar las actividades necesarias para con sus hijos/hijas, difícilmente puedan tener espacios que den pauta para poder trasladar a los niños de un centro a otro y quizá, deleguen nuevamente esta actividad a algún otro miembro del hogar.
- Probablemente, lo idóneo, sería que dentro del planteamiento del PEI pudiese incrustarse cierto rubro de educación, que permita a los niños acceder al nivel escolar básico.

Finalmente, en **el anexo D**, dentro del formato para la afiliación a la red de guarderías y estancias infantiles, en el apartado **datos de capacidad y experiencia** se piden documentos aprobatorios para quienes postulen a ser prestadores del servicio, mismos que deben comprobar que tienen la capacidad para solventar las necesidades de cuidado infantil como: alimentación y actividades lúdicas, en este sentido, se solicitan documentos para acreditar, pero, que si no se cuenta con ellos puede **explicarse cómo cubrir esta necesidad**, a lo que se puede comentar:

- I. Que resulta muy ambiguo explicar cómo se pueden cubrir estas necesidades, siendo posible que ocurran desperfectos ante la falta de documentos que prueben la capacidad y veracidad del sitio, de las personas para cumplir con servicios de calidad.

### **1.3 REGLAS DE OPERACIÓN 2014. PEI DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO**

Se toma como referencia a las Reglas de Operación del 2014 del PEI para establecer un manejo tanto fiscal como operativo por parte del nuevo gobierno en turno, en tanto se cumplió con dos años de operaciones por parte de Enrique Peña Nieto.

En tal sentido, se retoma al Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 para entablar una breve comparación en función de la transversalidad de la perspectiva de género. Así, el Plan expone metas nacionales, que se expresan en:

1. México en Paz,
2. México Incluyente,
3. México con Educación de Calidad,
4. México Próspero y,
5. México con Responsabilidad Global.

Del mismo modo, se establecen estrategias transversales para alcanzar la perspectiva de género en “todos los programas de la Administración Pública Federal” (Diario Oficial de la Federación, 2013). Debido a esto, el PND 2013 – 2018 se convierte en el primero en su tipo al incorporar la perspectiva de género como principio esencial y rector de la administración<sup>1</sup>, cuyo objetivo es “fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno [...]” con la finalidad de evitar la reproducción de roles y estereotipos de género que repercuten en la vida de las mexicanas al generar desigualdades, exclusión y/o discriminación. Por lo tanto, a través del PND 2008 – 2013 se instruye a las dependencias de la administración gubernamental a instrumentalizar todos los programas y acciones en torno a “Productividad, un Gobierno Cercano y Moderno, así como Perspectiva de Género” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

En tanto, las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2014 del Programa de Estancias Infantiles se llevó a cabo bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo Social, (Secretaría de Desarrollo Social & Secretaría de Salud, 2014). Es rescatable que dentro de estos lineamientos de operación se haga hincapié en el trabajo de cuidados, el involucramiento de los ambos padres en las labores no remuneradas, y el reconocimiento de la disyuntiva de las mujeres entre sus dobles o triples jornadas laborales, y de qué manera esto puede incidir con su participación económica.

De igual forma, el **objetivo general** toma una forma más amplia: “Contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social para madres que trabajan, buscan empleo o estudian y

---

<sup>1</sup> Con la finalidad de cumplir los compromisos adquiridos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y con los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación, en referencia a la incorporación de la perspectiva de género dentro de la planeación nacional.

para padres solos mediante apoyos que hagan accesibles los servicios de cuidado y atención infantil” (Secretaría de Desarrollo Social & Secretaría de Salud, 2014). Se acota:

- II. Que, aunque se realizaron esfuerzos para integrar la transversalidad de la perspectiva de género (tema que se encuentra presente en todo el documento), continúa con establecer que los servicios de cuidado por parte del Estado son para madres que trabajan o padres solos (se especifica dentro de los criterios de elegibilidad, que, de ser hombre jefe de familia, debe ser el único con responsabilidad total sobre el cuidado de las niñas o niños). Además, que, aunque el PND 2013 – 2018 especifica que las labores de cuidados deben ser compartidas, la población destino del PEI parece no concordar con tal aseveración.

Destaca la adhesión del Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros, en protección a los infantes y sus padres, así como la inclusión y correlación del PEI con el Programa Cruzada contra el Hambre.

De la misma manera, se encuentra un apartado (10) sobre la perspectiva de género, que hace hincapié a la incorporación de la perspectiva de género con la finalidad de “identificar las circunstancias que profundizan las brechas de desigualdad, generando sobrecargas o desventajas, en particular a las mujeres, a fin de determinar los mecanismos que incidan en su reducción o eliminación” (Secretaría de Desarrollo Social & Secretaría de Salud, 2014).

#### **1.4 REGLAS DE OPERACIÓN 2019. LA TRANSICIÓN AL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE NIÑOS Y NIÑAS**

Durante 2019 y con el cambio de gobierno (dadas las elecciones presidenciales de 2018 en las cuales obtuvo la presidencia Andrés Manuel López Obrador) se dictaminaron las nuevas directrices para México mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. En este se establecen tres ejes principales en los que trabajar: política y gobierno, política social y economía.

Para efectos de este ensayo, se rescatarán las aportaciones sobresalientes en materia de género<sup>2</sup> de cada uno de los ejes del PND 2019 – 2024. Así, en política y gobierno se propone en su apartado libertad e igualdad, priorizar “las libertades por sobre las prohibiciones”, respetando cada postura política e ideológica en el país, también en el mismo apartado se explica que “en el presente sexenio el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos [...]”; en política social, se posiciona al Estado no como un gestor de oportunidades, sino como un garante de derechos, priorizando a los sectores más vulnerables promocionando el desarrollo social bajo programas específicos como (Diario Oficial de la Federación, 2019):

1. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
2. El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad
3. El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
4. Jóvenes Construyendo el Futuro
5. Jóvenes Escribiendo el Futuro
6. Sembrando Vida
7. El Programa Nacional de Reconstrucción (*orientado a la población afectada después de los sismos en 2017*)
8. Desarrollo Urbano. Programa de Mejoramiento Urbano y Viviendo
9. Tandas para el Bienestar (Diario Oficial de la Federación, 2019)

Sin embargo, en los programas dirigidos al desarrollo no aparece como principal el Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, de hecho, no es mencionado a lo largo del PND 2019 – 2024 como uno de los programas prioritarios.

En tal sentido, al establecer los programas para el ramo de bienestar se halla el programa de Apoyo para el Bienestar de Niños y Niñas, Hijos de Madres Trabajadoras (en adelante PAB)

---

<sup>2</sup> Es remarcable la pobre mención acerca de los asuntos de género en este PND, en realidad solo es mencionada la palabra en dos ocasiones: una para hacer referencia en las estrategias de seguridad para el combate a la violencia de género y crímenes de índole sexual y la segunda por la defensa de las identidades de género. No se utilizan a lo largo del texto los conceptos de perspectiva ni transversalidad de género.

inició operaciones en febrero de 2019 con el dictamen del Diario Oficial de la Federación, en el cual se estipularon las Reglas de Operación, dirigido por la Secretaría de Bienestar a cargo de María Luisa Albores. El PAB surge en “sustitución” del PEI, de este modo, las estancias infantiles dejarían de existir y en su lugar se instrumentó para apoyar “a las madres, padres solos o tutores con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad y, entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad en caso de niñas y niños con alguna discapacidad debidamente certificada, a través de subsidios que les permitan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil” (Secretaría de Bienestar, 2019a). El número está limitado a máximo tres niños por familia que cumplan con los requisitos y los montos se establecen de la siguiente forma:

**Tabla 2. Montos destinados al cuidado infantil del PAB**

Lineamientos. Apoyo para el Bienestar	Monto
<b>Madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años</b>	\$1,600.00 pesos mexicanos de manera bimestral por niño o niña
<b>Madre, padre o tutor con niña(s) y niño(s) a su cargo, con discapacidad de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años</b>	\$3,600.00 pesos mexicanos de manera bimestral por niño o niña

Tomado del *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 2019* (Secretaría de Bienestar, 2019b)

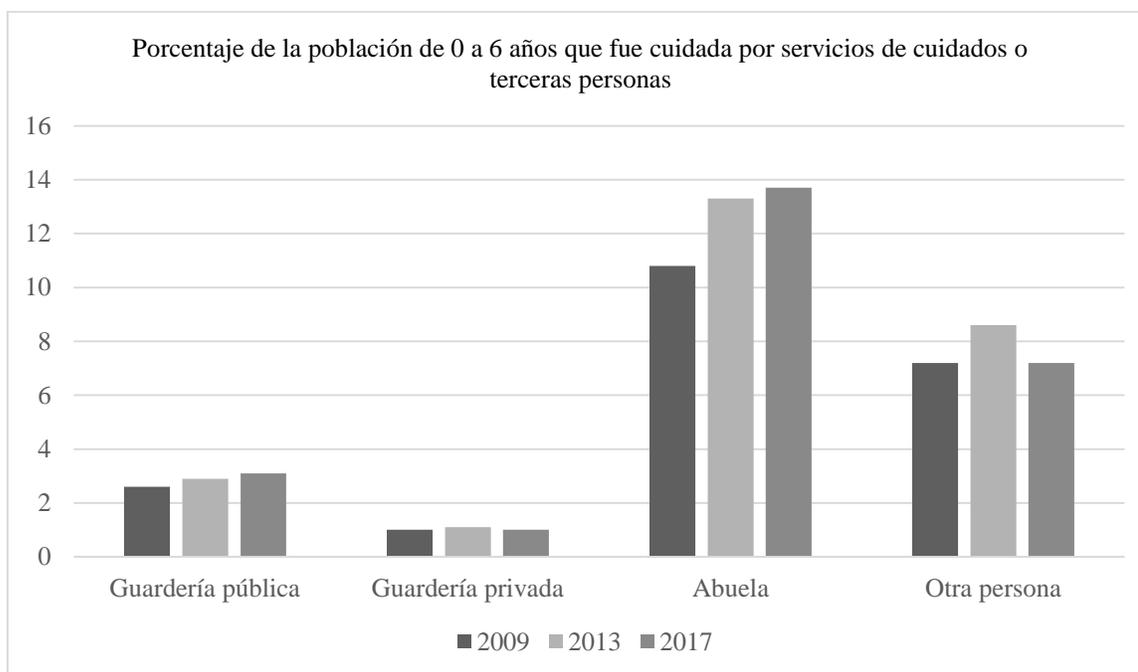
El PAB sostiene la premisa de su predecesor: hay una mayor incorporación de las mujeres al ámbito laboral (pero continúan siendo amas de casa y responsables de los cuidados en sus hogares), por lo que para facilitar la inserción a empleos remunerados se busca facilitar el acceso a servicios de cuidado, sin embargo, ahora mediante un apoyo económico.

El programa persiste en lineamientos sesgados con visitudes heredadas de proyectos anteriores que solo perpetúan y refuerzan los roles de género. Si bien dentro del objetivo general pretende “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” (Secretaría de Bienestar, 2019a, p. 3) continua con la

población objetivo del PEI, dejando en primer lugar la responsabilidad en cuidados de los padres con pareja fuera de tema.

La parte medular reside en el cambio de la política social, es decir, pasar de un modelo de estancias infantiles a las transferencias monetarias, en este sentido, se limita el papel del gobierno a un proveedor para que las personas beneficiarias encuentren una opción de cuidados infantiles acorde a sus necesidades (o posibilidades en el mercado), de lo cual se puede analizar lo siguiente:

- El apoyo consiste en un monto de \$1,600.00 o \$3,600.00 según sea el caso que se otorga cada dos meses. Para el primer escenario, se acota que, durante julio de 2019, la PROFECO publicó un sondeo sobre precios y características de guarderías privadas en el mercado para menores de 2 años, con un total de muestra de 700 proveedores del servicio. En sus resultados principales se expone que el 52% de los establecimientos cobran inscripción, de entre los cuales el 35% oscila en la entre \$1,001.00 y \$2,500.00 pesos, además, más del 60% de las guarderías cobra mensualmente entre \$1,001.00 y \$2,000.00, por lo que, como su nombre lo establece, el PAB solo representaría un apoyo para las familias, dado que los costos en el mercado no son cubiertos mediante el monto asignado (Procuraduría Federal del Consumidor, 2019).
- En materia de cuidados la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) en 2017 expone que durante ese año de los 14 millones de niñas y niños de entre 0 a seis años, el 13.7% fueron cuidados por su abuela mientras la madre trabajaba, 7.2% fue cuidado por otra personas, 3.1% fueron atendidos en guarderías públicas y el 1% en guarderías privadas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018, p. 27 y 28).



*Elaborada a partir de la ENESS 2017<sup>3</sup>*

Si las tendencias continúan como se presentan en la gráfica anterior, es probable que los apoyos otorgados por medio del PAB no sean utilizados para hallar opciones de cuidado infantil en el mercado, sino que, puedan ser trasladados a las abuelas principalmente<sup>4</sup>, y con ello continuar con una división sexual del trabajo persistente y sin un reordenamiento de las cargas de cuidados, mientras que las transferencias podrían ser utilizadas para la compra de bienes necesarios para la familia.

Lo anterior **no** significa que el PEI fuera un programa adecuado, pero sí que, en cierta medida, los centros de cuidado infantil con financiamiento gubernamental resultaban más viables para las madres trabajadoras al momento de compaginar sus tiempos de labores remuneradas y no remuneradas, también debido a la repartición de gastos en cuidados entre padres – gobierno – estancia infantil.

<sup>3</sup> Los porcentajes no suman 100 por ciento, ya que la ENESS no presenta a los niños que son cuidados por su mamá en su trabajo, a los que los dejan solos, van a la escuela, su mamá no trabaja y los no especificados.

<sup>4</sup> Aseveración realizada por el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador durante una conferencia matutina, en la cual insta a que otras **mujeres** sean quienes se encarguen de las labores de cuidados que las madres que trabajen o estudien no puedan realizar. Es relevante porque deja entrever la orientación programática de las políticas públicas, sus faltas y efectos en la población. Puede consultarse en: “López Obrador responde sobre declaración de Carlos Urzúa, de que las abuelitas cuiden a nietos” Publicado el 7 de febrero de 2019 en <https://www.youtube.com/watch?v=RiuKdyrW1-U>. Acceso 14/05/2020.

En tal sentido, para evaluar el avance del PAB se toma como referencia la Matriz de Indicadores para Resultados que es “una herramienta<sup>5</sup> de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un Programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del Programa” (Secretaría de Bienestar, 2019a, p. 12)

**Tabla 3. Matriz de Indicadores para Resultados**

	<b>Nivel de Objetivo</b>	<b>Nombre del indicador</b>	<b>Método de Cálculo</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Frecuencia de medición</b>
<b>1</b>	Propósito	Porcentaje de personas beneficiarias que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para capacitarse, trabajar, buscar empleo o estudiar.	(Número de personas beneficiarias que utilizan el tiempo que las(os) niñas(os) reciben cuidado y atención infantil, para permanecer o buscar empleo, capacitarse o estudiar/Total de personas Beneficiarias consultadas) x100	Porcentaje	Bienal
<b>2</b>	Propósito	Porcentaje de personas beneficiarias que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado.	(Número de personas Beneficiarias que al momento de ingreso al programa declararon tenían trabajo y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejorar su posición en un trabajo remunerado/Total de personas beneficiarias consultadas que al momento de ingreso al Programa declararon tener un trabajo remunerado) *100	Porcentaje	Bienal
<b>3</b>	Propósito	Promedio de horas semanales que disponen las personas beneficiarias para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar.	(Suma de horas semanales disponibles por el uso de los apoyos económicos para pagar servicios de atención y cuidado infantil con las que cada madre, padre solo y tutor cuenta para acceder, permanecer en el mercado laboral, capacitarse o estudiar/Cantidad total de madres, padres solos y tutores consultados en el periodo de referencia).	Promedio	Bienal

<sup>5</sup> Todo programa de la administración pública cuenta con una MIR.

4	Propósito	Porcentaje de personas beneficiarias que permaneciendo más de dos meses en el Programa accedieron a un trabajo remunerado.	(Número de personas beneficiarias que al momento de ingreso al programa declararon que no tenían un trabajo remunerado y una vez que han permanecido más de dos meses en el Programa, accedieron a un trabajo remunerado/Número total de personas beneficiarias consultadas que han permanecido más de dos meses en el programa y al momento de ingreso declararon no tenían un trabajo remunerado) x 100	Porcentaje	Bienal
5	Componente	Porcentaje de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de personas Beneficiarias del Programa respecto de lo programado.	(Número de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de personas Beneficiarias al momento de la medición/ Número de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de personas beneficiarias programadas) *100	Porcentaje	Anual
6	Componente	Porcentaje de personas beneficiarias del Programa respecto de lo programado.	(Número de personas beneficiarias al momento de la medición que reciben apoyo económico del Programa / Número de personas Beneficiarias programadas) * 100	Porcentaje	Anual
7	Indicador	Porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos respecto al presupuesto programado	(Presupuesto ejercido para la gestión de apoyos y Presupuesto programado para la gestión) * 100	Porcentaje	Bimestral

Tomado de las *Reglas de Operación 2019 del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras publicado en el Diario Oficial de la Federación*<sup>6</sup>

Con relación a los principios nacionales, el PAB no se halla dentro de los programas primordiales del PND 2019-2024. Además los indicadores demuestran que lo más importante para el programa es “mejorar” la permanencia o acceso al mercado de las madres y de padres solos, lo cual, técnicamente es su objetivo general, sin embargo, deja de lado las condiciones de los cuidados de los menores, o si el recurso otorgado está siendo utilizado para lo que fue destinado, ya que no hay un seguimiento de ello (al menos en las reglas de operación 2019, es posible que con la evolución del programa se añadan nuevos indicadores), y aunque lo

<sup>6</sup> Para más información visite: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5583303](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5583303)

hubiese cabe la posibilidad de que tenga un sesgo sobre la verdad de lo que dirán los y las beneficiarias del PAB. Nuevamente, resalta la importancia numérica (y justificable), sobre cuántos han sido beneficiados, sin reconocer la importancia de lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Se añade que estos indicadores no dan cuenta del cumplimiento con la demanda, si bien no es inadecuado señalar el número de personas beneficiarias, se desconoce si es la cantidad suficiente que cumple con el abastecimiento total o al menos mayoritario de quienes requieren estos servicios. Los indicadores no son adecuados.

Finalmente, de acuerdo con los lineamientos internacionales a los que se ha adscrito México, se enmarca al PAB con las recomendaciones de 2018 de la CEDAW, en este sentido podemos observar algunas faltas que ya se han mencionado previamente:

- ❖ En el apartado de **Estereotipos**, el Comité de la CEDAW indica que continúa preocupado por: “el hecho de que los estereotipos discriminatorios persistentes sobre las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, así como las formas interseccionales de discriminación y la cultura machista profundamente arraigada en el Estado parte, sigan impidiendo avanzar en la promoción de la igualdad de género”. Como se ha abordado previamente, la instrumentación del PAB persiste delegando las tareas de cuidados predominantemente en las mujeres, sin reorganizaciones de las tareas domésticas. A lo cual, el Comité insta al Estado Mexicano a adoptar estrategias dirigidas a toda la población para eliminar la cultura machista y estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de hombres y mujeres (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer & Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 7).
  
- ❖ En el apartado de **Empleo**, el Comité menciona que: “La distribución desigual del trabajo doméstico y asistencial entre las mujeres y los hombres y los breves períodos de licencia de paternidad, que obligan a muchas mujeres a aceptar empleos de bajos ingresos a tiempo parcial en el sector informal” es preocupante, por lo que propone adoptar medidas que aumenten el acceso de las mujeres al mercado de trabajo formal,

la promoción de empleos mejor remunerados y la creación de oportunidades de empleo para los grupos menos favorecidos de mujeres con medidas de carácter temporal, de la misma forma, pide vigilar y hacer cumplir “las leyes de protección y promoción de las licencias de maternidad, aumentar los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental y que se agilice la **aprobación de la política nacional de cuidado** para ofrecer servicios de **guardería suficientes y adecuados**” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer & Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 14), que considero, toca un punto fundamental para el presente ensayo, la falta de una política nacional de cuidados, o bien, de un sistema nacional de cuidados como una estrategia fundamental para la salvaguarda de los derechos de la infancia, así como los derechos de las personas adultas mayores que requieran cuidados, y que permita a madres, padres y cuidadores desarrollarse plenamente en el ámbito laboral.

- ❖ Por último, en el apartado **Empoderamiento económico y prestaciones sociales**, donde el Comité muestra consternación ante: “el hecho de que el sistema de seguridad social no proteja adecuadamente a las mujeres por su participación en el trabajo asistencial no remunerado y porque muchas están empleadas en la economía informal”, y sugiere aumentar y garantizar el acceso de las mujeres “al sistema nacional de seguridad social y elaborar programas coordinados de protección social e indemnización destinados a las mujeres” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer & Organización de las Naciones Unidas, 2018, p. 16). Ante la invisibilización de las condiciones en las que se hallan las mujeres debido a la opresión estructural, el Comité solicita que existan mecanismos de ayuda social que permitan a las mujeres que no cuentan con prestaciones sociales. En este sentido, se adscribe el PAB aquí, debido a que funciona primordialmente para aquellas madres de familia que se emplean en la informalidad y que no cuentan con servicios de guarderías por parte del IMSS o ISSSTE, de tal forma que está ligado también a la recomendación anterior.

En suma, entender el proceso de creación y ejecución de las reglas de operación del programa predecesor, el PEI, brinda elementos para el análisis con perspectiva de género a través de los sexenios, y cómo desembocan en la creación del PAB y su cambio en la política social. Además, de la conjunción de diversos elementos que se han omitido a lo largo de los programas, como la inclusión de la transversalidad de la perspectiva de género y las cargas estructurales que recaen en las mujeres.

## **CAPÍTULO II. CAMBIO EN LA POLÍTICA SOCIAL**

Para entender esta transición es necesario definir a la política social, la cual se entiende como el “conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social” (Delgado Gutiérrez, 2002, p. 1). En ese sentido, la política social en tanto procure la integración social debe incluir como meta alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Así, la política social se traduce en los instrumentos o acciones que se crean para alcanzar las metas, de esta manera, para el caso de México existen las Acciones para Combatir la Desigualdad entre hombres y Mujeres, dentro de las que se hallan tanto el PEI como el PAB. Dado que, el PEI es la acción predecesora del PAB, tenía reglas de operación y funcionamiento distintos, mientras que la primera combinaba tanto a las transferencias monetarias y a las estancias infantiles, la segunda se concentra solo en las transferencias monetarias. Aunque estas transferencias funcionaban de manera distinta para ambos programas. Por ello, este capítulo pretende abarcar las diferencias en torno al cambio en el funcionamiento y la política social entre un programa y otro, así como sus aportes en términos de igualdad para hombres y mujeres en relación con el PAB.

## 2.1 LA TRANSFERENCIA MONETARIA EN CONTRASTE CON EL PEI<sup>7</sup>

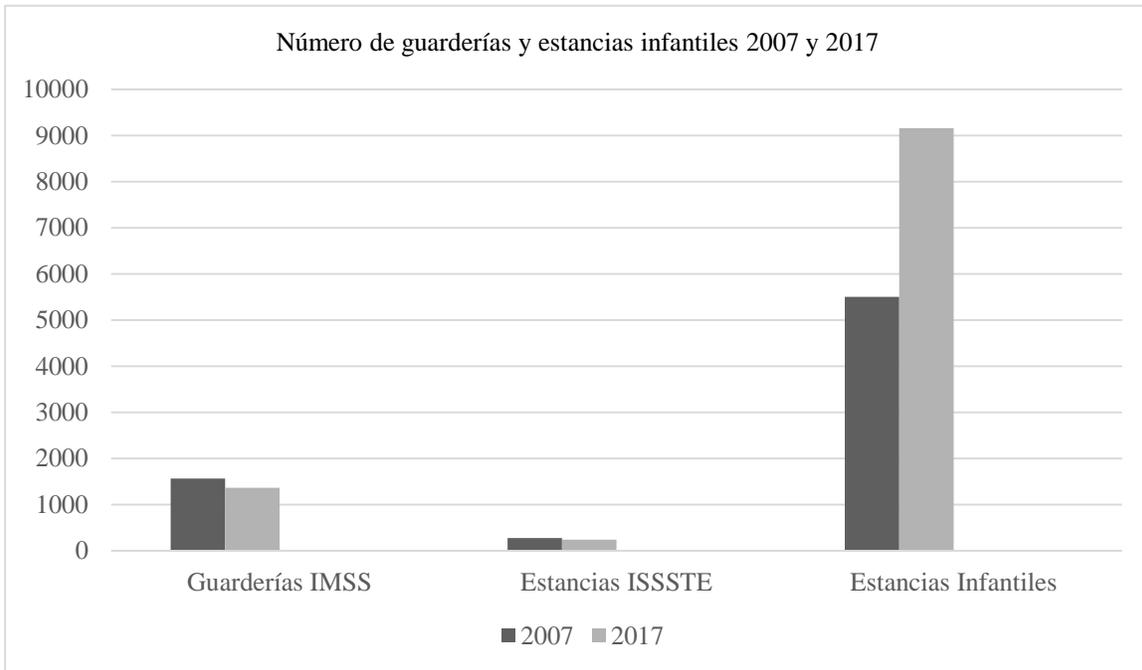
Para iniciar este apartado es pertinente acotar que en el PEI tenía una modalidad de transferencia monetaria (de las dos modalidades que existieron). Mientras una se dedicó a la atención de la niñez a través de las estancias infantiles, la otra realizaba las transferencias a aquellas personas físicas o morales que desearan y comprobasen las capacidades para solventar el cuidado de infantes (Otero Zorrilla, Reyes, & Stuart, 2007, p. 3).

El PEI fue creado bajo la premisa de que al aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo era necesaria la creación de servicios que permitieran conciliar los ámbitos laboral y familiar para crear mejores condiciones de vida entre las madres trabajadoras y sus hijos e hijas. Como explica Lezama (2009), bajo la premisa y su objetivo inicial, así como los objetivos particulares, el PEI cumplió con el fin para el que fue propuesto (Lezama Aradillas & Carlos Brambila Paz, 2009), cabe mencionar que esto no necesariamente implica un aporte sustancial para la igualdad entre hombres y mujeres, ni una reorganización de las cargas de cuidados, dado que aunque Lezama (2009) plantea un estudio sobre la satisfacción y cumplimiento del programa, no abarca los sesgos de género que este tiene.

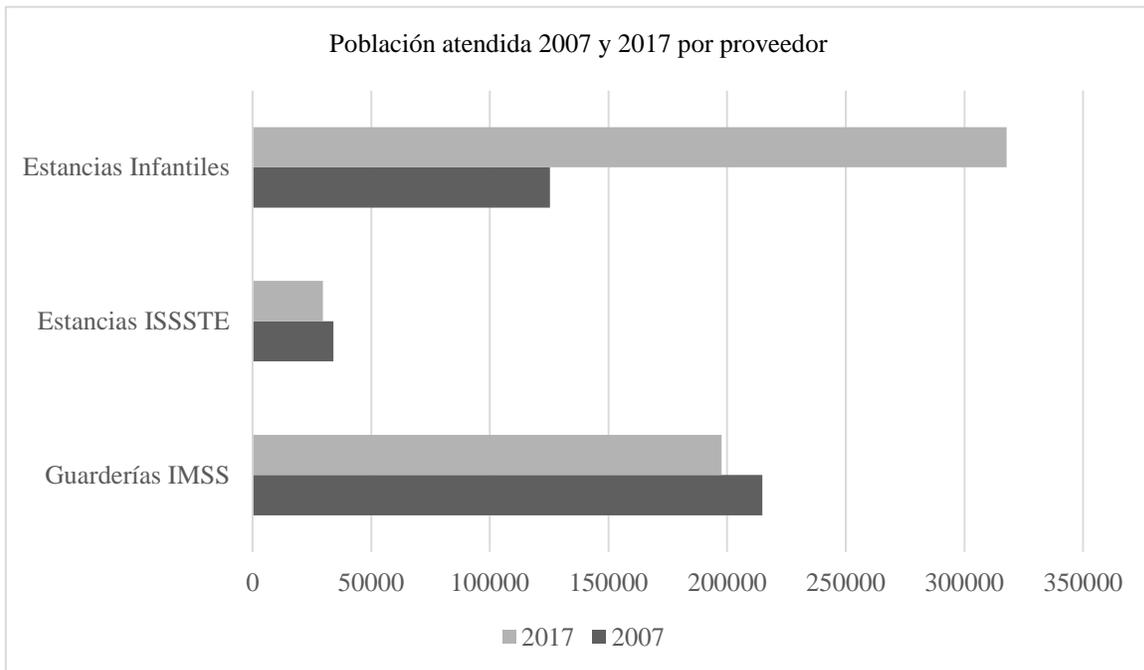
A propósito del cumplimiento textual de las RO, previo al PEI se podía acceder a la oferta de servicios de cuidado como se ejemplifica en la Tabla 1. *Proveedores de servicios de cuidado infantil, 2017*, por lo tanto, las estancias infantiles atendieron “a la población con menos ingresos y que participan principalmente en el mercado laboral informal. El PEI fue un espacio que se enfocó 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” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 9), al respecto se ejemplifica con la siguiente gráfica la amplia cobertura de las estancias infantiles:

---

<sup>7</sup> Para hacer esta evaluación solo se tomará en cuenta la modalidad de servicios de cuidado por las estancias infantiles para madres trabajadoras.



Elaboración propia con información tomada de la *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018a, p. 98 y 99)



Elaboración propia con información tomada de la *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018a, p. 98 y 99).

Por consiguiente, el PEI se convirtió en el **complemento** de los otros servicios preexistentes de guarderías, a su vez, atendía un sector descuidado por los demás proveedores (Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 9) con índices de población atendida mayores que las otras estancias y guarderías gubernamentales.

Adicionalmente, en el Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007 – 2019 realizado por el CONEVAL expone:

Avances<sup>8</sup>:

- “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” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 12)
- Acorde al PND 2007 – 2013, el programa cumplía con las directrices del plan, al darle prioridad a las familias de bajos recursos. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 12)

Retos:

- El PEI no contempló un “esquema de seguimiento de calidad” con respecto a los empleos a los que accedían las beneficiarias, tampoco tuvo un registro sobre las madres beneficiarias que se estaban en un empleo remunerado previo al PEI pudieron acceder a mejores salarios o puestos (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 13).
- “La creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral, quienes tradicionalmente desempeñan el papel de “cuidadoras”, ha requerido que el estado mexicano ofrezca opciones diferentes a los esquemas contributivos para el cuidado de las niñas y los niños. De continuar así, la oferta de servicios podría ser

---

<sup>8</sup> Los avances y retos presentados aquí se abordan de manera general. De manera particular se retoman algunas reglas de operación en el Capítulo I.

insuficiente” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 13).

En términos presupuestales, desde su creación en 2007 a 2012 tuvo un incremento de 22.1%, mientras que durante el sexenio de Enrique Peña Nieto mantuvo una relativa estabilidad. Finalmente, para 2019 se redujo hasta el 51% (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, p. 11), para posteriormente ser derogado e introducir al Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

La derogación del PEI tuvo como justificación casos de corrupción en las estancias infantiles, así como irregularidades en la ejecución del programa. Al respecto la Auditoría Superior de la Nación señala que “la implementación de la política de guarderías y estancias infantiles presentó deficiencias, toda vez que no se dio acceso a la totalidad de los infantes para los cuales se solicitó el servicio; no se tiene la certeza de que los servicios ofrecidos en todos los centros de atención infantil cumplieron con los requisitos de seguridad y calidad establecidos; no es posible asegurar que todo el personal responsable de la atención y cuidado de los niños esté capacitado, y no se logró verificar si los infantes adquirieron los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarios para su desarrollo integral” (Auditoría Superior de la Federación, 2017, p. 289). Bajo la misma línea, la Comisión Nacional de Derechos Humanos expresó que tan solo entre el 7 de febrero y el 29 de abril de 2019 se presentaron 204 quejas ante dicha comisión por “presuntas violaciones a los derechos humanos” de 5,340 personas entre tutoras y tutores y niñas y niños (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019).

Respecto a las acusaciones en torno a casos de corrupción se menciona que “se identificaron aspectos susceptibles de mejora, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación destacó que a 2018 se detectaron irregularidades en 319 estancias infantiles de un total de 9,565, es decir, el 3.3%, y se formularon observaciones sólo al 1.8% del presupuesto destinado al Programa de Estancias Infantiles” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019).

En cuanto al PAB, la recomendación 29/2019 de la CNDH expone que el programa presentó irregularidades en su procedimiento para la autorización de las Reglas de Operación, dado que “no se trató sólo de un cambio de denominación, sino que el actual Programa de Apoyo al Bienestar contiene disposiciones sustancialmente distintas al de Estancias Infantiles, por lo que, en realidad, constituye uno de nueva creación que no está previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación”, además, “la Secretaría Hacienda y Crédito Público emitió la autorización presupuestaria para el Programa de Estancias Infantiles el 30 de enero de 2019; no obstante, el 20 de febrero del mismo año, emitió una segunda autorización presupuestaria, esta vez, para al Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, sin considerar que se trata de un Programa no previsto en el Presupuesto de Egresos 2019. En esa segunda autorización presupuestaria, la autoridad hacendaria le indicó a la de Bienestar que debía remitir el diagnóstico solicitado para los Programas de nueva creación, lo cual confirmó, por un lado, que se trata de un programa completamente distinto al de Estancias Infantiles, y por otro, que no se atendió el procedimiento regular para la autorización presupuestaria para los programas de nueva creación” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 7).

Con fines ilustrativos, se retoma la tabla del reporte 29/2019 de la CNDH entre las diferencias del PAB y el PEI:

**Tabla 4. El Programa de Estancias Infantiles  
y el Programa de Apoyo al Bienestar**

Programa de Estancias Infantiles	Programa de Apoyo al Bienestar
<b>Población objetivo</b>	
<b>a. Madres y padres con hijas e hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en casos de niñas o niños con alguna discapacidad</b>	Sin modificaciones
<b>b. Estancias infantiles afiliadas al programa</b>	<u>Las estancias infantiles dejan de ser beneficiarias</u>
<b>Monto y forma de entrega de los apoyos</b>	
<b>\$950 mensuales por cada niña/o, o \$1,800 pesos mensuales si el menor tiene alguna discapacidad. Entrega a la estancia infantil.</b> <b>\$70,000 pesos, para las estancias infantiles que eran utilizados para:</b>	<b>\$1,600 bimestrales, por cada niña o niño, y \$3,600 bimestrales por menor con discapacidad. <u>Entrega directa a madres y padres.</u></b>
<b>a. Adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operaría como estancia infantil.</b>	

b. Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a terceros.	<u>Se eliminó el apoyo a estancias infantiles.</u>
c. Gastos relacionados con la elaboración de un programa interno de Protección Civil.	
<b>Seguro contra accidentes personales</b>	
La SEDESOL tenía que contratar un seguro contra accidentes personales para cada usuario en las estancias.	<u>Se elimina la contratación de seguro</u>
<b>Criterios para las estancias infantiles</b>	
Las RO contenían un anexo donde se establecían criterios técnicos mínimos que debían reunir las estancias infantiles como requisito para anexarse al programa.	<u>No se establecen disposiciones técnicas y requisitos para estancias. Se elimina el impulso a los servicios de cuidado de atención infantil.</u>
<b>Capacitación para los responsables y trabajadores</b>	
El DIF Nacional y otras organizaciones impartían diversos programas de capacitación en materias como nutrición, desarrollo infantil y discapacidad.	<u>Se elimina esta obligación de las autoridades de las Reglas de Operación.</u>

Tomado de *Resultados de la investigación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de la Violación a los Derechos Humanos de las Personas Usuarías y Beneficiarias del "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras" que motivó la emisión de la Recomendación 29/2019* (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 5 y 6)

En términos de los usuarios de los programas en el **Anexo 1. Del avance de programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres población atendida**, detalla que el PEI contó con **153,649<sup>9</sup>** niñas y niños inscritos al Programa, mientras que el PAB tiene **149,314<sup>10</sup>** madres, padres solos y tutores beneficiarios (Informes sobre la Situación Económica las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2019).

Lo más destacable es la eliminación de las estancias infantiles para otorgar apoyos económicos a través de transferencias monetarias. Por lo regular encontramos literatura que nos habla sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas, pero este no es el caso del PAB, dado que, aunque se realizan transferencias a las madres, padres solos o tutores, no existe una condicionalidad que cumplir hacia los hijos, de igual forma, tampoco existen indicadores que permitan medir si el apoyo está siendo utilizado para la obtención de servicios de cuidado con la finalidad de poder acceder o permanecer en el mercado.

Uno de los principales motivos para eliminar los centros de cuidados infantiles fueron los continuos casos de corrupción<sup>11</sup>, en este sentido, las transferencias monetarias permiten que

<sup>9</sup> Información preliminar al mes de diciembre de 2019.

<sup>10</sup> Información preliminar al mes de diciembre de 2019.

<sup>11</sup> Al respecto puede consultarse *Corrupción y "niños fantasma" en guarderías, dice gobierno*. El Universal. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/corrupcion-y-ninos-fantasma-en-guarderias-dice-gobierno> acceso: 22/05/2020

no existan intermediarios entre quien otorga el dinero y el beneficiario, de esta forma el dinero no pasa entre otros actores que pueda desviar todo o cierta parte del recurso.

Al final, las transferencias monetarias del PAB quizá resulten más transparentes en términos de llegar directamente a la población beneficiaria, pero realmente no hay un indicador que pueda asegurar que los recursos otorgados serán utilizados para adquirir servicios de cuidado infantil y no para cubrir otras necesidades familiares. También, es necesario considerar posible que los costos de cuidados se transfieran a otras personas en la familia, los cuales muy probablemente sean mujeres, repercutiendo en la repetición de los roles de género. Sin embargo, aunque el hecho de que establecer un servicio de cuidados infantiles por parte del Estado sería lo óptimo, no implica que el PEI haya sido la mejor de las acciones en ese ámbito. Al considerar el número creciente de violaciones a los derechos humanos de los usuarios, los casos de corrupción y la certeza de que el número de centros de cuidado eran rebasados en su capacidad de admisión a niños y niñas, era necesario implementar un nuevo modelo, quizá se podía fortalecer al PEI y las estancias infantiles, las alternativas se tenían que analizar con estudios e investigaciones pertinentes para tomar la decisión más acertada.

## **2.2 AVANCES PARA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

Los cambios en distintos ámbitos a lo largo de los años, en sectores culturales, sociales, demográficos, legislativos, y las transformaciones generadas por las crisis, el movimiento social de las mujeres por sus derechos ha gestado cambios al interior de las familias, en la conceptualización de estas y sus articulaciones con el Estado y con el mercado. Una de las aristas de este engranaje transicional sin duda radica en la creciente participación de las mujeres en la toma de decisiones, sin embargo, aunque en general las mujeres hayan tenido mayor incursión en el ámbito público, el ámbito privado continúa caracterizándose por la “hegemonía del trabajo doméstico remunerado a cargo de las mujeres” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, p. 82). Esta dicotomía se ha vuelto clave para establecer políticas públicas orientadas a la “familia”.

En tal sentido, “un grupo que ha sobresalido como objeto de políticas es el de los hogares con jefatura femenina. Su asociación con la pobreza y la vulnerabilidad [...] ha dado lugar a un conjunto de programas y políticas, como las de **transferencias monetarias** que apuntan a responder a algunas de sus demandas. Aunque en estos programas se aprecian externalidades positivas, no dejan de inscribirse en el enfoque proteccionista y sus límites se advierten cuando son evaluados desde la perspectiva de la igualdad y el empoderamiento” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, p. 83).

De igual forma, uno de los argumentos que demeritan a las transferencias monetarias, en este caso la implementación del PAB, implica que a partir de estas se enarbola el apoyo a las mujeres (y con ello el avance por la igualdad). Sin embargo, las transferencias no necesariamente apoyan de manera directa a las mujeres, sino a las familias como un todo. Además, también queda pendiente el involucramiento de los varones con pareja en las responsabilidades de los cuidados. Bajo estos fundamentos, el PAB no es un programa que permita la construcción de derechos, retomando a Corina Rodríguez<sup>12</sup> (2011) es difícil esperar que el recurso otorgado sea utilizado para la finalidad a la que está destinando el PAB (aún más complicado si no se cuenta con un indicador al respecto), suponer que el apoyo monetario será exclusivamente para cubrir las necesidades de cuidado es suponer que la sociedad está conformada por “agentes económicos racionales”. Del mismo modo, el hecho de que las mujeres sean “titulares de los beneficios” de las transferencias monetarias al ser “más altruistas” al derivar “su uso en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, implica desconocer que el rol de cuidadoras de las mujeres está socialmente construido, y que el mismo constituye una de las bases de sustentación del modo vigente de reproducción social, con derivaciones concretas en términos de inequidades” (Rodríguez Enríquez, 2011, p. 14).

De acuerdo con los análisis de la Secretaría de Hacienda, el PAB está enmarcado en las **acciones que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres**, cuya denominación explica que su objetivo es “aumentar la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, con objeto de abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres y

---

<sup>12</sup> Aunque en este texto Corina Sánchez habla sobre los programas de transferencias **condicionadas**, es posible retomar varios elementos aplicados para el PAB, expresado en las transferencias monetarias.

padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian” (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 558), aunque técnicamente no se aumenta la oferta de espacios de cuidado, dado que no se están creando centros aptos para la atención infantil, en tal sentido, sería más apropiado establecer que se está aumentando la demanda de los servicios de cuidado ante la eliminación de las estancias infantiles y reubicación de los infantes usuarios de las mismas en otros centros.

En el **breve diagnóstico sobre las brechas de desigualdad entre las mujeres y los hombres** del Anexo 2. Del avance los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (2019) relucen datos de interés:

1. Se sustenta en estadísticas del INEGI para entablar algo que podríamos enmarcar en una **feminización de la pobreza** y argumentando que “es una muestra de la necesidad de las mujeres de bajos ingresos de incorporarse al mercado de trabajo, así como de continuar obteniendo educación para mejorar su productividad, ingreso y, por ende, el bienestar económico de la familia. Aunado al papel relevante de las mujeres como sustento del hogar, también se reconoce la necesidad de apoyar a los hogares **monoparentales** por hombres, con el objetivo de fortalecer la visión de equidad de género en el programa” (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 558). Si bien el ingreso es un determinante para el acceso a mejores condiciones de vida, Sylvia Chant (2006) explica que “aun cuando las mujeres a menudo son pobres en términos de ingresos, y esto se debe a toda una multiplicidad de procesos discriminatorios que necesitan ser abordados, otro aspecto fundamentalmente importante es el hecho de que se encuentran de manera cada vez más frecuente en el frente de batalla contra la pobreza. A pesar de que se ha documentado ampliamente que la carga de la supervivencia familiar recae de manera desproporcionada sobre las mujeres, al parecer cada vez es mayor la desigualdad entre los aportes de los hombres y las mujeres y sus responsabilidades en lo que a enfrentar la pobreza se refiere. En algunos casos, el sesgo es tal que prácticamente ha derivado en una situación de focalización exclusiva en las mujeres” (Chant, 2006, p. 213).

2. De igual forma, con datos de la ENOE, explica que las mujeres trabajan en promedio menos horas que los hombres, por ello tienen un ingreso menor para ellas y que tienen una mayor tasa de desocupación (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 558). Pero no explica que estas disparidades se generan por la falta de redistribución de labores en el espacio doméstico, especialmente las relacionadas a los cuidados de hijas e hijos, y se olvidan de las relaciones de género y poder que se gestan al interior de las familias que distribuyen las actividades tanto en el espacio público como en el privado (Arriagada & Aranda, 2004, p. 140)
  
3. Con datos de la Encuesta Intercensal 2015, habla sobre los hogares monoparentales, de los cuales los hogares con solo jefatura femenina son mayores que los de solo jefatura masculina, y estos últimos “también requieren de los servicios de cuidado y atención infantil, para las niñas o niños bajo su cuidado” y relacionándolo con los ingresos menores de las mujeres (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 559). Esto establece un enunciado controversial, hace alusión al hecho de que los hogares con jefaturas de hogar femeninas parecieran más pobres, si bien “los costos que muchas mujeres deben enfrentar por sus múltiples responsabilidades en términos de debilidad de sus vínculos con el mercado laboral, falta de apoyo para el trabajo de cuidado y seguridad económica a largo plazo, rara vez son tomados en cuenta. Las suposiciones predominantes en materia de políticas todavía tienden a naturalizar los “roles” de las mujeres y a tratar de utilizarlos e influir en la forma en la que se desarrollan y manejan desde el punto de vista subjetivo y situacional” (Chant, 2006, p. 218).

En cuanto a su avance y resultados alcanzados:

- Al mes de diciembre de 2019 se beneficiaron 153 mil 649 infantes, de los cuales 72 554 son niñas y 81 095 son niños (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 559). Que en términos institucionales y de acuerdo con el nivel del indicador “respecto a la meta programada muestra un desempeño destacado. Lo anterior indica que la relación de niñas atendidas por el Programa del total de infantes se ha mantenido constante respecto a lo observado históricamente” (Secretaría de Hacienda, 2019b, p. 210).

- 144,985 mujeres fueron beneficiadas (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 559). Para el número de mujeres se menciona que “el nivel de cumplimiento del indicador respecto a la meta programada muestra un desempeño sobresaliente. Lo anterior indica que la relación de mujeres beneficiarias atendidas por el Programa del total de personas beneficiarias se ha mantenido sin variación respecto a lo observado históricamente” (Secretaría de Hacienda, 2019b, p. 210).
- 4,329 hombres beneficiados (Secretaría de Hacienda, 2019, p. 559). No hay datos con respecto al impacto que ha generado para los varones, aunque son contemplados en la población objetivo. Si bien no es erróneo ofrecer asistencia a las jefas de hogar (pobres), porque tienen mecanismos de acción limitados, es reconocible que las relaciones de género siguen ausentes “a pesar del papel significativo que los hombres juegan en las vidas de las mujeres y del reconocimiento cada vez mayor de que las políticas y los proyectos de género a menudo son limitados en sus beneficios” (Chant, 2006, p. 219).

El PAB continúa siendo un programa que deja al margen las relaciones de género y los problemas estructurales que generan las desigualdades entre las mujeres y hombres. A pesar de que los indicadores detallan cuantitativamente su éxito determinado en términos numéricos con respecto al número de beneficiarios y beneficiarias, no hay un cuestionamiento real sobre por qué las mujeres necesitan *facilidades* para acceder al mercado ni cómo se generan estas desigualdades para ser erradicadas desde su raíz.

Para finalizar este apartado, se retoma el presupuesto que se otorgó para el 2020 al PAB, su relación con la Plataforma de Beijing y la participación Estado Mexicano. El PAB al ser una de las acciones para combatir a la desigualdad entre hombres y mujeres se enmarca en la Declaración y plataforma de Acción de Beijing<sup>13</sup> de 1995, la cual menciona en su párrafo 358: “para facilitar la aplicación de la Plataforma de Acción, los países desarrollados y los países en desarrollo interesados deberían contraer el compromiso de mutuo acuerdo de

---

<sup>13</sup> En ella se establece la parte presupuestal a la que se comprometen los países partícipes para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

asignar, en promedio, 20 por ciento de la asistencia oficial para el desarrollo y 20 por ciento del presupuesto nacional a programas sociales con una perspectiva de género” (Organización Naciones Unidas Mujeres, 1995, p. 222).

El gasto neto total que se previó para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020<sup>14</sup> fue de \$6,107.7 millones de pesos, correspondiente al total de los ingresos aprobados por la Ley de Ingresos, del cual, para el anexo 13 se destinó un monto de \$103,517.8 millones de pesos que representan 1.69% del gasto neto total; del gasto programable, \$4,407.4 millones de pesos que equivalen al 2.34% del total; y del gasto social (destinado a Desarrollo Social) equivalente a \$2,808.0 millones de pesos correspondientes al 3.6%. Dentro del gasto social se encuentra el ramo 20. Bienestar, donde se halla adscrito el PAB, que de acuerdo con la metodología de análisis presupuestario de Hofbauer, Vinay y Estrada (2002) se encuentra en el **gasto etiquetado para mujeres y niñas**, así, el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras se le otorgó la cantidad de \$2,192.4 millones de pesos que representa el 1.2% del gasto total asignado para el bienestar, que es equivalente a \$181,457.1 millones de pesos y equivale al 2.97% del gasto total neto del PEF 2020 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Es evidente que en ninguno de los resultados se alcanza el 20% esperado y descrito en la Plataforma Acción de Beijing de 1995 en su párrafo 358. Los presupuestos permiten ser un puente entre la política fiscal y la política para la igualdad. No darles la importancia necesaria implica un desconocimiento sobre el impacto diferenciado de los presupuestos en la población, ignorar la diversidad de realidades (para hombres y mujeres, para indígenas, afrodescendientes, personas en condiciones de pobreza), perpetuar e inclusive, refuerza sesgos de género; además, niega nuevos caminos hacia el desarrollo y un incumplimiento en garantizar sus derechos humanos.

A partir del presupuesto se designa en qué y cómo se va a utilizar, también cuáles son los asuntos prioritarios para los gobiernos. Por ello, debe fomentarse en estos la satisfacción de

---

<sup>14</sup> Los porcentajes fueron estimaciones propias con datos del PEF 2020. Para conocer las cifras véase Transparencia Presupuestaria, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. Disponible en [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_pef\\_2020](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_pef_2020) acceso 29/05/2020

los habitantes de un Estado, garantizando así el cumplimiento de sus Derechos Humanos en función de un Estado Democrático. Por lo tanto, el presupuesto tiene que ser el elemento que permita en primera instancia el cumplimiento de estos. Además, la garantía de los Derechos Humanos y los Derechos de las Mujeres debe ir más allá del presupuesto, debe prevalecer divulgación oportuna de información, permitiendo la transparencia, para que en este sentido exista un control estricto sobre cómo se está cumpliendo con la protección de la integridad de los y las ciudadanas, y sobre sus necesidades específicas; para el caso de las mujeres, se debe tener como base la política para la igualdad de género.

Son muy limitados los recursos presupuestales asignados a la igualdad entre hombres y mujeres, en discordia con la Declaración y plataforma de Acción de Beijing, dejan en claro que los esfuerzos del Estado Mexicano continúan siendo deficientes para alcanzar los objetivos planteados con diversos tratados y acuerdos internacionales en pro de alcanzar una igualdad sustantiva. Asimismo, se incumple con el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que el Estado Mexicano sea parte.

Estas restricciones al presupuesto para la igualdad de género se pueden explicar por diversas razones para entablar un argumento sobre el porqué de esta situación. En conclusión, en parte se debe a la falta de voluntad por parte de los hacedores de políticas públicas y de quienes elaboran el presupuesto. Si bien, han sido años de lucha por el reconocimiento de aspectos tan esenciales para las mujeres, las prioridades continúan siendo otras, aunque en el discurso se escriba acerca del interés sobre igualdad y equidad de género que el país profesa. Esta falta de voluntad se observa desde el desconocimiento de las realidades e impactos diferenciados, en no cumplir con las disposiciones internacionales, en hacer programas que continúan con sesgos de género y en minimizar los esfuerzos cotidianos de funcionarias y funcionarios, así como beneficiarias y beneficiarios de las instituciones públicas.

### **CAPÍTULO III. EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, LOS CUIDADOS Y LA ARMONIZACIÓN ENTRE EL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO**

En este capítulo se aborda la problemática para establecer una definición de cuidados, así como el reconocimiento de la importancia de estos, a su vez, la relación de estos entre el PAB y el acceso al mercado, en tanto se develan las características de los mercados y cómo permean la vida, primordialmente de las mujeres, para acceder a empleos o a mejores remuneraciones, entendiendo que cualquier programa o política puede generar impactos diferenciados en la vida de hombres y mujeres.

Bajo este entendido, el PAB surge como respuesta a la necesidad de las mujeres trabajadoras, los padres solos y tutores que tienen que dividir sus tiempos entre las labores domésticas, de cuidados y el empleo o estudio. En este sentido, para efectos del presente capítulo, se hablará primordialmente de la disyuntiva de las mujeres para conciliar sus labores de trabajo remunerado y no remunerado.

Este programa tiene como premisa el aumento sustancial de la inserción de las mujeres al ámbito laboral, especialmente de las mujeres que son madres, en este sentido, el interés por el estudio de estas políticas surge en parte porque esta creciente participación laboral femenina ha visibilizado las tensiones entre “los tiempos de cuidados y las exigencias del trabajo mercantil, y los procesos de flexibilización del tiempo de trabajo impuesto [...] desde las empresas, que exige cada vez mayor movilidad y disponibilidad horarias de las trabajadoras y trabajadores” (Carrasco, 2003, p. 5).

Así, el PAB debería tener como consideración cubrir en plenitud las necesidades de cuidados por parte de las madres, y que se respeten los derechos de la infancia al acceder a servicios de cuidado de calidad, además de poder armonizar el ámbito laboral y familiar. Por ello, se presenta un análisis en materia de cuidados y en la conciliación capital – vida.

### 3.1 ¿UNA MEJORA PARA LOS CUIDADOS EN MÉXICO?

Entonces ¿de qué hablamos cuando decimos “cuidados”? Se entiende por estos a “la gestión y el mantenimiento cotidiano de la vida y de la salud, la necesidad más básica y diaria que permite la sostenibilidad de la vida” y que puede tener dos dimensiones, una “material” que implica la realización de actividad física y tangible para proporcionar el cuidado, y otra “inmaterial” que está relacionada con atender el bienestar emocional (Pérez, 2006, p. 10). Para Ximena Andión y Christian Mendoza, los cuidados son “el conjunto de actividades que permiten regenerar diariamente el bienestar físico y emocional de las personas” (ONU Mujeres México, 2018, p. 7).

El concepto de trabajo de cuidados es importante porque “permite diferenciar entre los trabajos dirigidos al bienestar y los que no -haciendo una clasificación de los trabajos según el enfoque de la sostenibilidad de la vida- es preciso no olvidar que estos trabajos no se dan en condiciones óptimas, al contrario [...] están continuamente atacados por los procesos de acumulación capitalista” (Sánchez Cid, 2015, p. 71)<sup>15</sup>.

Bajo una lógica de intercambio mercantil, ubicados en las dimensiones que Amaia Pérez (2006) propone sobre los cuidados, la dimensión “material” puede ser susceptible de intercambio, aunque para los bienes y servicios del hogar esto tiene mayor grado de complejidad. En este sentido, hay actividades que pueden tener “personas sustituto” en el mercado, claro si los ingresos de quienes están interesados les permiten costearlo. Sin embargo, esta situación es sumamente subjetiva, porque ¿cómo se puede sustituir el afecto maternal o paternal hacia sus hijas e hijos? ¿Cómo se encuentran en el mercado las relaciones afectivas? De esta forma, “el trabajo destinado al cuidados de las personas del hogar tiene otro contexto social y emocional que el trabajo remunerado y satisface necesidades personales y sociales que no permiten una simple sustitución con producción de mercado” (Carrasco, 2003, p. 6 y 7).

---

<sup>15</sup> En el texto *De la reproducción económica a la sostenibilidad de la vida: la ruptura política de la economía feminista*, Marina Sánchez Cid aborda a diversas autoras para conceptualizar “los cuidados”, cita a Picchio (2009) al explicar que el “trabajo de cuidados es el encargado del mantenimiento de los cuerpos, identidades y relaciones”, a Carrasco (2009) y (2011) para entenderlo como “un conjunto de necesidades que se pueden satisfacer de diversas maneras” y al trabajo de cuidados como “todas las actividades que van dirigidas a la supervivencia y el mantenimiento del bienestar de las personas”.

Entonces, ¿qué relación existe entre los cuidados y el PAB? En primer lugar, es necesario que México reconozca a los cuidados<sup>16</sup> como una responsabilidad social y política (Carrasco, 2003, p. 11). El PND 2019-2024, entre de sus prioridades no se encuentra promover un sistema o política armonizada en materia de cuidados (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018b, pp. 209–214). Sin embargo, el Estado debe encargarse de proveer de las condiciones óptimas para la infancia y permitir que padres y madres puedan acceder a empleos de calidad, mejor remunerados y que les otorguen facilidades para desempeñar sus labores de crianza.

Además, en la medida en que las mujeres se han ido incorporando cada vez más a los mercados de trabajo se ha desvanecido el modelo como “hombre proveedor” y la mujer como “ama de casa”, dando paso a otros modelos de familia, pero en específico a uno donde el varón pareciera conservar y consolidar este rol prácticamente intacto, sin adjudicarse responsabilidades domésticas, mientras que las mujeres deben asumir tanto las labores de cuidados y no remuneradas, y sus labores en el mercado (Carrasco, 2003, p. 11), lo que termina por producir dobles o hasta triples jornadas para las madres, a esto puede sumarse el tiempo que se pierde en transportes del hogar al trabajo y viceversa, y que además tienen que cumplir con la dimensión “inmaterial” de los cuidados, es decir, todos los afectos que implica la crianza (ONU Mujeres México, 2018, p. 9).

Al eliminarse los centros de cuidados infantiles y cambiarlo por transferencias monetarias, no se toma en cuenta todo el entramado que esta decisión puede generar, como ya se ha explicado previamente, es posible que el dinero (que en primer lugar, no es ni suficiente) no sea utilizado para el fin al que fue designado y que vaya a cubrir otras necesidades familiares, entonces ¿por qué el programa y su presupuesto se enmarca en aquellos que apoyan a la igualdad entre hombres y mujeres? ¿cómo se pretende alcanzar la igualdad?

---

<sup>16</sup> Al hablar de cuidados en este sentido, haremos referencia a los cuidados infantiles, ya que existen otras dimensiones como hacia las personas de la tercera edad o enfermos.

Asimismo, el PAB no tiene indicadores adecuados que permitan medir la calidad de los cuidados que están recibiendo las niñas y los niños, ya sea que estén en una guardería o con terceras personas, y en el caso de ocurrir transferencias de costos, no hay forma de saber si las condiciones de las mujeres que tendrían a los infantes a su cuidado permiten el apto desarrollo social e intelectual de los mismos.

Por otra parte, el PAB no propone una reorganización de los cuidados, al ser un programa primordialmente orientado a **madres trabajadoras**, olvida que las responsabilidades de crianza pertenecen también a los **varones** (Pérez Orozco, 2014, p. 227). Tampoco hay una preocupación por atender las desigualdades estructurales que orillan a las mujeres a incorporarse al mercado de trabajo en empleos de medio tiempo, de igual forma, en las evaluaciones previas para establecer las reglas de operación de programas, en específico del PAB, no se hace referencia a la reorganización de los cuidados en las familias, ni a la participación estatal. Finalmente, los cuidados son el sustento de la dinámica cotidiana de la vida, permiten que se sostenga la dinámica del mercado actual, y si al menos esa es la tendencia a seguir, debe procurarse una participación de toda la sociedad en estos, incluyendo la reorganización de la intervención varonil en las labores no remuneradas.

### **3.2 HACIA UNA CONCILIACIÓN CAPITAL-VIDA**

Para entender la conciliación entre el capital y la vida, se debe dejar claro un concepto fundamental: la sostenibilidad de la vida. Carrasco (2009) se refiere a esta como “la posibilidad de que la vida continúe y se desarrolle en condiciones de humanidad” (Instituto Nacional de las Mujeres, 2012, p. 139), esta sostenibilidad es la que debería regir y primar para vivir, es decir, que sea esta el eje rector y máxima a alcanzar de las sociedades.

En tal sentido, la economía actual da paso a que la vida en sí gire en torno a las necesidades del mercado, de la producción. Amaia Pérez (2006) establece que “economía es mantener la vida, sea o no a través de las esferas monetizadas”, en este sentido, lo mercantil debe ser una extensión, pero no el eje rector central. A esto, le suma el género que “funciona como un elemento organizador del sistema económico”, que da parte a la división sexual del trabajo, dividiendo a la economía en dos esferas: la pública, es decir el mercado (ampliamente

ocupada por los varones, con creciente inserción de las mujeres) y la privada, los hogares (ocupada en mayor parte por las mujeres y con poca participación masculina) (Pérez, 2006, p. 9 y 11).

Al revelar estas esferas, comienzan a aparecer las tensiones ocultas, aquellas relacionadas con los supuestos “intereses femeninos” y la dedicación “amorosa” al hogar y los cuidados (Espino & Sanchís, 2010, p. 7)(Becker, 1981)<sup>17</sup>. En cierta medida, al negar las esferas, se invisibiliza el trabajo no remunerado en los hogares, se niegan los conflictos dentro de estos y los trabajos de cuidados se naturalizan y construyen sobre las mujeres, que entran en mayor divergencia al incorporarse a las dinámicas laborales del mercado.

Los mercados se instituyen como el centro de la estructura socioeconómica, negando la responsabilidad social en la sostenibilidad de la vida, y al hacerlo, la tarea es asumida para que la vida persista, y quienes se encargan de preservarla son las esferas invisibilizadas de la economía (Pérez, 2006, p. 18). De este modo, en términos de Amaia Pérez, solo se puede alcanzar una conciliación a través de la ruptura con el sistema económico actual, de otra manera, las cargas estructurales persistirán en donde es socialmente aceptable que permanezcan: en manos de las mujeres. Con relación al sistema económico actual, implica un viraje en los modos y dinámicas de vida, cambiando el centro, es decir, los mercados por la sostenibilidad de la vida, de esta manera, el bienestar de las personas se convierte en la meta a alcanzar. Por lo tanto, al cambiar el reordenamiento, implica que la política pública y su instrumentación en torno a los programas de cuidados infantiles apueste la socialización de los cuidados, en tanto estos tengan el potencial de ser redistribuidos, porque “la mercantilización (de los servicios de cuidados) refuerza las diferencias entre quienes tienen mayor y mejor acceso a los servicios de mercado y el resto de la población” (Espino, 2012, p. 96).

Por otro lado, Cristina Carrasco entabla un escenario en el que convergen el cuidado de la vida humana y la economía de mercado, en sus palabras “se trataría de integrar las variables

---

<sup>17</sup> A lo largo del Capítulo II. *La división del trabajo en los hogares y las familias* del Tratado sobre la familia, Gary Becker resalta los “atributos exclusivos” de los varones y las mujeres, naturalizando características culturales e históricas asignadas en función de los roles de género y la división sexual del trabajo.

de mercados en los procesos desarrollados desde la economía del cuidado y no al revés” (Carrasco, 2011, p. 223), de manera que los procesos de interpretación estén alineados a la sostenibilidad de la vida, la cual es imposible de pensarse sin reescribir las mediciones del tiempo, tomar en cuenta las experiencias del ciclo de vida, aspectos cualitativos que son necesarios para el bienestar.

Es necesario comprender este marco conceptual, ya que acciones como el PAB deberían incrustarse en éste y reorientar sus objetivos, reconociendo las realidades diferenciadas de hombres y mujeres, haciendo hincapié en las estructuras que perpetúan la división sexual del trabajo y mantienen a las esferas del cuidado invisibilizadas. También, está ligado porque el PAB busca insertar a las madres y padres solos en el mercado, pero las dinámicas del mercado no están diseñadas para conciliar los tiempos de cuidados, y en ese sentido, son quienes realizan los cuidados que buscan los medios para realizarlos, muchas veces sin tener las condiciones óptimas.

Es complejo llegar a un punto en el que puedan conciliarse el capital y la vida, especialmente por las dinámicas mercantiles que dejan de lado las necesidades básicas para el mantenimiento de una vida digna, sobre todo ante un sistema económico que pondera actitudes individualistas y realidades tan desiguales. Quizá un punto de partida es la transversalización de la perspectiva de género, si esta es aplicada de forma adecuada puede relatar de manera asertiva los puntos a fortalecer. También, un avance se da con la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, la cual es un mecanismo que pueden adoptar los centros de trabajo que cuenten con prácticas que propicien la igualdad laboral y la no discriminación (Instituto Nacional de las Mujeres, 2020).

En última instancia, es imperante que se tomen en cuenta y se trabaje de manera constante en las recomendaciones internacionales hacia las acciones en México, además de la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo con continuidad, que establezca en sus principios la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, que las políticas públicas se orienten hacia las causas estructurales, ejecutando acciones eficaces, de esta manera se convierte en lo idóneo y asertivo el postulado de Carrasco.

## REFLEXIONES FINALES

Para finalizar, es conveniente reflexionar acerca de la minimización hacia los cuidados por parte de la política pública actual, tanto al eliminar programas que asistían al sector informal al proveer este tipo de servicios, como al hacer declaraciones públicas respaldando roles sexistas donde dejan a “las abuelas” (nuevamente, mujeres, y personas que también requieren de servicios de cuidados) a que cuiden a niñas y niños familiares, y que al no ser personas con capacitación las que brinden los cuidados, los infantes podrían no recibir la formación necesaria y adecuada para su edad, violentando los derechos de la infancia.

De igual forma, el cambio en la política social del PAB no implica una mejoría en la prestación del servicio (ello tampoco quiere decir que lo que estaba *antes* era lo óptimo). Por el contrario, la manera en que se cambió el programa del sexenio anterior a la administración Federal actual podría caracterizarse por su premura y por ser abrupta. Además, no provee elementos suficientes para justificar que es un programa con transversalidad de la perspectiva de género, debido a que poco se analiza en cuanto a los impactos diferenciados que puede crear en la población objetivo, aunque tiene un breve estudio sobre la importancia de la creación del apoyo porque las madres trabajadoras tienen dificultades al acceder a los mercados de trabajo, no cuestiona la realidad diferenciada desde la que parten las madres y padres trabajadores, las dobles o triples jornadas que realizan las mujeres, ni las condiciones estructurales y la división sexual del trabajo que perpetúan el papel de las mujeres en los espacios privados.

En este mismo sentido, es cuestionable su posicionamiento dentro de los programas que tienen presupuesto para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Si bien las acciones que promueve el programa son necesarias, también debería implicar un correcto monitoreo de éstas para verificar que se esté cumpliendo con el objetivo a alcanzar. Pero en el caso del PAB, sus indicadores no reflejan una evaluación pertinente del programa, lo que contribuye a mantener los roles de género y estereotipos sexistas.

Aunado a ello, hay que evaluar las condiciones del mercado a las que se insertan las mujeres: ¿son empleos formales?, ¿tienen el mismo acceso que los varones a incrementar su salario o adquirir puestos de mayor jerarquía?, ¿realmente se insertan al mercado laboral las mujeres en condiciones de igualdad a los varones? ¿la demanda de los servicios de cuidado ante la eliminación de las estancias infantiles y reubicación de los infantes usuarios será suficiente? Estas interrogantes se plantean con la información ausente en los indicadores del PAB, y representan interrogantes para para investigaciones y análisis futuros.

También, es pertinente repensar la participación de los hombres en los cuidados infantiles, porque son a las mujeres a quienes se les ha impuesto el cuidado de menores, personas mayores y con alguna discapacidad. En este sentido, la política pública también se debe orientar hacia una reorganización de los cuidados, donde se haga hincapié en las responsabilidades compartidas para mujeres y hombres.

Por su parte, destaca la falta de un sistema de cuidados integral y de calidad en México, que a su vez esté ligado a la seguridad social. Sistema de amplia relevancia que se amerita la discusión en diversos foros internacionales, como menciona la recomendación realizada por la CEDAW a México que no existe un sistema integral de seguridad social que permita cuidar a los sectores que no tienen un empleo formal.

Si bien, la seguridad social incluye diversas prestaciones (pensiones, salud, seguros por accidentes, etc.) además de los servicios de cuidados infantiles, suele ser relacionada directamente con el acceso al empleo formal<sup>18</sup>. Al respecto, se requieren reformas en el acceso a la seguridad social (de forma *universal*), ya que de acuerdo con el INEGI, la población ocupada en el sector informal para el primer trimestre del 2020 representó 56.1% de la población económicamente activa, con un aumento del 0.8% respecto al mismo periodo en el 2019 (INEGI, 2020). Lo anterior implica que persiste un número constante de personas que carecen de prestaciones en términos de seguridad social, como lo son el acceso a cuidados infantiles, por ejemplo, por parte del IMSS o ISSSTE.

---

<sup>18</sup> En relación con esto, las estancias infantiles del PEI cubrían a la población que no se hallaba en el esquema de la formalidad, acción que continúa haciendo el PAB, aunque no desde centros de cuidado, sino de transferencias monetarias.

De esta manera, es prioritario que el Estado Mexicano atienda las propuestas de organismos internacionales, como la OIT para crear un régimen de aportaciones voluntarias cuyas cuotas se ajusten a las posibilidades de los y las cotizantes, aunado a la participación de las organizaciones de trabajo informal y en función de los recursos disponibles (Ramírez López, 2007, p. 29).

A modo de conclusión y ante la información expuesta, es urgente que el Estado mexicano implemente una **política de servicios de cuidados infantiles** que se encuentre ligada a las prestaciones que la seguridad social provee a mujeres y hombres, sin distinción por sexo. Esta política requiere tener como uno de sus objetivos alcanzar las condiciones idóneas para la socialización y educación de los infantes, donde se respeten sus derechos fundamentales, y que permita, tanto a madres como a padres trabajadores un acceso pleno al mercado laboral, con la certeza de que sus hijos e hijas se encuentran en un espacio de cuidado óptimo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I., & Aranda, V. (2004). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*.
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2017*. Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf)
- Barquet, M. (1994). Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres. En *Las mujeres en la pobreza* (pp. 73–89).
- Becker, G. (1981). La división del trabajo en los hogares y las familias. En *Tratado sobre la familia*.
- Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? En *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101012020556/2carrasco.pdf>
- Carrasco, C. (2011). La Economía del cuidado. *Revista de Economía Crítica*, 11.
- Chant, S. (2006). ¿CÓMO PODEMOS HACER QUE LA “FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA” RESULTE MÁS RELEVANTE EN MATERIA DE POLÍTICAS? ¿HACIA UNA ‘FEMINIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y LA OBLIGACIÓN’? En *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género* (pp. 202–234).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). *Resultados de la investigación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de la Violación a los Derechos Humanos de las Personas Usuarias y Beneficiarias del “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. <https://doi.org/10.1016/j.surfcoat.2019.125084>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, & Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. , CEDAW MÉXICO § (2018).

- CONEVAL. (2017). Ficha de Monitoreo 2016-2017 ¿ Cuáles son los resultados del programa y cómo los mide ? Definición de Población Objetivo : Análisis del Sector Presupuesto Ejercido \* Fortalezas y / o Oportunidades Debilidades y / o Amenazas. *Coneval*, 2016–2017.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018a). *Evaluación estratégica de protección social en México*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018b). Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018. En *Journal of Chemical Information and Modeling*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*. 1–19.
- Cooper, J. A., & Gallangos, F. G. (2003). *Un análisis presupuestario con un enfoque de género*.
- Delgado Gutiérrez, A. (2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
- Diario Oficial de la Federación. (2007a). *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a MADres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007*. <https://doi.org/10.2320/materia.46.171>
- Diario Oficial de la Federación. (2007b). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Diario Oficial de la Federación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*. Recuperado de [http://www.urbanistasperu.org/inicio/normas legales/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.pdf](http://www.urbanistasperu.org/inicio/normas_legales/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_URBANO.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024*.
- Espino, A. (2012). La dimensión de género de la crisis ¿Existe una agenda feminista? *Nueva Sociedad*, 237.
- Espino, A., & Sanchís, N. (2010). *¿A qué modelo de desarrollo apostamos las feministas?*
- Fälth, A., & Blackden, M. (2009). *Policy Brief. Gender Equality and Poverty Reduction*. (01), 1–8.
- Hofbauer, H., Vinay, C., & Estrada, A. (2002). *PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO:*

*HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y DE MÉXICO.*

- INEGI. (2020). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre 2015.*
- Informes sobre la Situación Económica las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. (2019). *ANEXO 1 DEL AVANCE DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES POBLACIÓN ATENDIDA.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004 ENESSS.*
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2012). Los cuidados y el trabajo en México. Un análisis a partir de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS), 2012. En *Cuadernos de Trabajo* (Vol. 40).
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación. Recuperado el 25 de junio de 2020, de <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/norma-mexicana-nmx-r-025-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion>
- Instituto Nacional de las Mujeres, & ONU Mujeres. (2014). *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género.* 27. Recuperado de <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/conceptual-references-budgets-with-a-gender-perspective.pdf>
- Klasen, S., Lechtenfeld, T., & Povel, F. (2015). A Feminization of Vulnerability? Female Headship, Poverty, and Vulnerability in Thailand and Vietnam. *World Development*, 71, 36–53. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.003>
- Lezama Aradillas, R., & Carlos Brambila Paz, A. (2009). *El Impacto del Programa de Estancias Infantiles SEDESOL en el desempeño laboral de las Madres Trabajadoras.* 42.
- ONU Mujeres México. (2018). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas.*
- Organización Naciones Unidas Mujeres. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing +5. En *La Cuarta*

- Conferencia Mundial sobre la Mujer*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Otero Zorrilla, J. (Coordenadas C., Reyes, L. Y., & Stuart, C. B. (2007). *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras , para el Sistema Nacional DIF*. 52(55), 163.
- Pérez, A. (2006). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Economía Crítica*, 5, 7–37.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la Economía. Sobre el conflicto capital - vida*.
- Procuraduría Federal del Consumidor. (2019). *Sondeo sobre los precios y características del servicio de guarderías privadas*.
- Ramírez López, B. P. (2007). *Trabajo Informal y acceso a la seguridad social*.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? mujer y desarrollo*.
- Sánchez Cid, M. (2015). DE LA REPRODUCCIÓN ECONÓMICA A LA SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA: LA RUPTURA POLÍTICA DE LA ECONOMÍA FEMINISTA. *Revista de Economía Crítica*, 19.
- Secretaría de Bienestar. (2015). Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras | Secretaría de Bienestar | Gobierno | gob.mx. Recuperado el 9 de marzo de 2020, de Acciones y Programas website: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>
- Secretaría de Bienestar. (2019a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*.
- Secretaría de Bienestar. (2019b). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2009). *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32296/Diagnostico\\_PEI\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32296/Diagnostico_PEI_1_.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social, & Secretaría de Salud. (2014). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres*

*Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014. 2014.*

Secretaría de Hacienda. (2019a). *ANEXO 2 DEL AVANCE DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES.*

Secretaría de Hacienda. (2019b). *Notas adicionales al avance de programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2020 ANÁLISIS FUNCIONAL PROGRAMÁTICO ECONÓMICO.*

Volio, R. M. (2008). Género y cultura en la planificación del desarrollo. *Mujeres en Red. El Periódico Feminista.* Recuperado de [http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/libro\\_genero\\_y\\_cultura.pdf](http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/libro_genero_y_cultura.pdf)