



**LAS ESTANCIAS INFANTILES COMO POLÍTICA SOCIAL PARA
ERRADICAR LA POBREZA EN MÉXICO:
El caso de estudio en el estado de Nuevo León¹**

Eiliana Olivo López

Pasante del Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable, adscrito al Instituto de Investigaciones Sociales, de la Universidad Autónoma de Nuevo León – UANL/México.
eiliana_olivo@hotmail.com

José Juan Cervantes

Doctor en Ciencias Sociales. Profesor investigador titular adscrito de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León – UANL/ México. Responsable de la línea de investigación “Gestión y Política Pública”. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) de CONACYT de México, Nivel 2.
yare95@gmail.com

RESUMEN

En las últimas décadas el rol de las mujeres Mexicana como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos ha sufrido cambios importantes, uno de ellos es la participación de las mujeres en el mercado de laboral que incrementó de 36.8% a 40.8% que entre 1995 y 2009 (CONEVAL, 2012). No obstante la capacidad de los centros de cuidado y atención infantil es insuficiente y muchas madres dentro del sector formal no tienen acceso a seguridad social entre de las instituciones públicas. En base a lo anterior, el presente trabajo analiza los factores que obstaculizan la planeación y operación de los subsidios que por los servicios de cuidado y atención infantil reciben las Responsables de Estancias Infantiles afiliadas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como parte de los programas sociales para atender a personas en situación vulnerable.

Palabras clave: Política Social; Estancia Infantil; Habitus; SEDESOL; México.

**CHILDCARE AND SOCIAL POLICY TO ERADICATE POVERTY IN
MEXICO: the case study in the state of New León**

ABSTRACT

In recent decades the role of Mexican women as homemakers and caregivers of their children has undergone major changes, one of them is the participation of women in the market for labor that increased from 36.8% to 40.8% between 1995 and 2009 (CONEVAL, 2012). However the ability to care centers and child care is insufficient and many mothers in the formal sector have no access to social security among public institutions. Based on the above, this paper analyzes the factors that hinder the planning and operation of the subsidies for care services and child care are

¹ El artículo es parte de los resultados de la tesis “Dilemas de la paternidad adolescente desde la visión del varón: Prospectivas del caso de los jóvenes (14 - 19 años) en Nuevo León”, en específico de las propuestas de políticas públicas para remediar la problemática

Responsible affiliated childcare facilities to the Ministry of Social Development (SEDESOL), as part of social programs to assist vulnerable people.

Keywords: Social Policy; Childcare Services; Habitus; SEDESOL; Mexico.

POLÍTICA SOCIAL E CUIDADOS INFANTIS PARA ERRADICAR A POBREZA NO MÉXICO: um estudo de caso no estado de Nova León

RESUMO

Nas últimas décadas, o papel das mulheres mexicanas como donas de casa e cuidadoras de seus filhos tem sofrido grandes mudanças, uma delas é a participação das mulheres no mercado de trabalho, que aumentou de 36,8% para 40,8% entre 1995 e 2009 (CONEVAL, 2012). No entanto, a capacidade dos centros de cuidados infantis é insuficiente e muitas mães no setor formal não têm acesso à segurança social entre as instituições públicas. Com base no exposto, o presente trabalho analisa os fatores que dificultam o planejamento e a operação dos subsídios que pelos serviços de cuidado e atenção recebem as responsáveis pelas creches, vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social (SEDESOL), como parte de programas sociais para ajudar as pessoas vulneráveis.

Palavras-chave: Política Social; Creches; Habitus; SEDESOL; México.

INTRODUCCIÓN

Como es ampliamente conocido la Revolución industrial permite a las mujeres el desempeño simultáneo de los roles productivos y reproductivos y adquiere nuevas formas al consolidarse el modo de producción capitalista. Es en Inglaterra, cuna de la revolución industrial, donde aparecen denuncias de las condiciones de trabajo y de la vida de la clase trabajadora, posteriormente a esta inquietud se unen filántropos y utopistas, quienes dejan testimonio de su preocupación por estas nuevas perturbadoras situaciones y las guarderías se convierten en una alternativa para superarlas (FEIJOÓ, 1985). González (s/a) hace referencia a la transformación que sufre la familia y que acabará por transformar su organización especialmente lo que se refiere al control y educación de la infancia que durante siglos la estructura de familia extensa había confiado a la mujer.

En México en 1837 surge la primera guardería para el cuidado de los hijos de comerciantes del Mercado del Volador, en 1917 con la inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la educación como un derecho, nacen los Hogares Infantiles y en 1941 la primera guardería para hijos de trabajadoras al servicio del Estado (ISSSTE, 2015). Posteriormente, en 1973, inician las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para prestar servicio a los hijos de las mujeres trabajadoras afiliadas a él.

En el año de 1983 se inicia una crisis financiera que impacta a todas las áreas, especialmente el ramo de guarderías por los altos costos que los modelos tradicionales tenían, y se generaran varios modelos de atención para menores de 4 años: el participativo, el infantil vecinal comunitario y el único o simplificado, sustituyendo las responsabilidades laborales del IMSS, por la creación de nuevas fuentes de trabajo generadas por el nuevo modelo mediante una organización privada, la cual se encuentra controlada, supervisada y sancionada por el instituto (IMSS, 2010).

Además de los servicios que ofrece el ISSSTE e IMSS, surgen los Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) que se rigen por los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil (CADI). Por su parte, la Secretaría de Educación Pública también ofrece el servicio de cuidado infantil a partir de dos de las tres modalidades del esquema de educación inicial: escolarizada y semi-escolarizada.

A pesar de la oferta de servicios de cuidado infantil por parte de las instituciones públicas, los alcances era limitada para atender la demanda de cuidado y atención infantil de niños en hogares en condiciones de vulnerabilidad², y por decreto presidencial en el año 2007 el C. Presidente Felipe Calderón crea el programa Red de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras, en busca de empleo o que se encuentren estudiando con niños de 1 año hasta los 3 años 11 meses o entre 1 año y hasta 5 años 11 meses en caso de niños con alguna discapacidad y que cumplan con ciertos requisitos. Dichas Estancias Infantiles (EI) son operados por una persona que se desempeña como responsable y se encuentran supervisadas por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).

La SEDESOL, en su estudio “Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o Permanecer en el Mercado Laboral” (2004), hace referencia a la responsabilidad que implica abrir un centro de cuidado infantil y la inversión que implica su apertura, aunado a las dificultades para iniciar un negocio en este país, suponen pocos incentivos para que particulares se arriesguen en una empresa de esta naturaleza. Además, en México existe muy poca información acerca de las condiciones y la demanda mínima que permitirían alcanzar un beneficio económico a aquellos establecimientos que deciden ofrecer servicios de cuidado y atención infantil.

Entre los estudios realizados relacionados con el desarrollo de Centros de cuidado infantil se encuentra el de Ángeles, G. et al. (2012) que analizan el modelo burocrático que

² La encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004 muestra que de los cerca de 2.5 millones de niños menores de 6 años que estuvieron al cuidado de terceros solo 7.6% asistían a una guardería y, de éstos, menos de una tercera parte acudía a una guardería pública.

tiene la operación de las Estancias Infantiles de SEDESOL. Sin embargo Cervantes, Veraz & Martí (2012) mencionan que las guarderías de SEDESOL, al ser organizaciones privadas pequeñas, su forma de organización es más flexible e informal, por lo cual el modelo que utiliza no es burocrático, en ese sentido, pero al estar restringido por la normatividad y reglamentación de la SEDESOL, su funcionamiento sí es burocrático e impide su desarrollo.

En base a lo anterior, el presente trabajo analiza los factores que obstaculizan la planeación y operación de los subsidios que por los servicios de cuidado y atención infantil, reciben las Responsables de los Centros de Cuidado y atención infantil afiliadas al programa de SEDESOL, y se organiza en tres partes: A la luz de la teoría del habitus se analiza el programa de EI desde su creación con énfasis en la cobertura y el presupuesto del 2012 al 2014, revisión del proceso de planeación utilizado en SEDESOL para cumplir con la política social y se finaliza con conclusiones.

LA ESTANCIA INFANTIL Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En las últimas décadas el rol de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos ha sufrido cambios importantes, uno de ellos el incremento de 36.8% a 40.8% que entre 1995 y 2009 se presentó en la participación de las mujeres en actividades económicas (CONEVAL, 2012). Sin embargo un porcentaje mayor al 29 por ciento trabajan dentro del sector informal y más del 62 por ciento no tienen acceso a los servicios de seguridad social de las instituciones públicas. Lo anterior puede desencadenar la disyuntiva de trabajar o cuidar a los hijos, dilema que resulta aún más inquietante ante la falta de alternativas de cuidado infantil adecuadas y accesibles (CONEVAL, 2009).

Ante la falta de alternativas, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Ex Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 10 de mayo del 2007 publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, para lograr fortalecer la capacidad del Estado de construir una estructura social más solidaria. Lo anterior a través de generar sinergias para impulsar una operación integral de servicios dirigidas a niñas y niños, hijos de madres y/o padres en situación vulnerable, consiente que la cobertura actual en servicios de cuidado y atención infantil es insuficiente para atender una demanda que crece día con día y que los servicios de cuidado infantil tienden a ser costosos y no son asequibles para las madres con menores ingresos

(CONEVAL, 2009; SECRETARIA DE SALUD, 2007; Cervantes, Veraza, & Martí, 2012; CONEVAL, 2012).

Cervantes, Veraza & Martí (2012) señalan que entre las principales causas directas del problema se encuentran: 1) Insuficiente oferta pública en los servicios de cuidado y atención infantil; 2) Insuficiente oferta privada de los servicios mencionados, 3) Incapacidad para pagar los servicios privados de cuidado infantil, y 4) El limitado alcance de los esquemas de educación inicial y/o educación preescolar.

En el decreto que presenta el C. Felipe Calderón Hinojosa, se indica que uno de los objetivos es Diseñar políticas públicas, estrategias y acciones coordinadas para asegurar la atención a la infancia en edad temprana y colaborar para que padres solos incrementen sus ingresos familiares. Entre las atribuciones que el decreto otorga aparecen: Impulsar programas conjuntos de capacitación y seguimiento para el personal que labora en las guarderías y estancias de las dependencias y entidades que conforman el Sistema; Promover la certificación de competencias laborales para el personal que preste sus servicios en los diversos programas; Concertar acciones con los sectores social, público o privado, mediante convenios y contratos en que se regule la prestación y promoción de los servicios con la participación correspondiente de otras dependencias o entidades; Promover la creación y uso de indicadores y diagnósticos, así como la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de la cobertura y calidad de los servicios que se ofrecen; Impulsar la investigación y la generación de estudios que contribuyan a la toma de decisiones y la planeación de políticas públicas vinculadas con la atención infantil; Promover el monitoreo ciudadano y el acceso a la información de los programas de atención y cuidado infantil a fin de garantizar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos; Promover la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios a través de esquemas diversificados y regionalizados, de acuerdo a las distintas necesidades de las madres trabajadoras y padres solos, población objetivo (SECRETARIA DE SALUD, 2007).

La población objetivo es el subconjunto de la población potencial que el Programa busca atender en el corto y mediano plazos (Tabla 1), teniendo en consideración las limitaciones institucionales y financieras existentes. En este sentido, la población objetivo del PEI correspondería a una fracción de la población potencial de 3.6 millones de madres,

principalmente a las que tienen interés en acceder o permanecer en el mercado laboral, que es precisamente el problema que el PEI busca aliviar³ (CONEVAL, 2009).

Tabla 1 – Estimación de la población objetivo a nivel nacional

Población potencial	3,654,826
Tasa de participación femenina	40.8%
Población objetivo	1,491,590

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL(2009).

El presente análisis contribuirá a verificar la efectividad del apoyo, que a través del subsidio que se otorga a los padres y/o madres beneficiarios, reciben las Responsables de las Estancias por el servicio de cuidado y atención que reciben los menores, identificando las áreas de oportunidad para mejorar el impacto, económico y profesional de las REI. En el análisis se revisa el proceso que aparece en las reglas de operación del programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres trabajadoras del ejercicio fiscal 2014, y el tiempo que los principales cuidadores tienen que esperar para obtener el subsidio. A demás, para el análisis se tiene la ventaja de que el grupo de control de Responsables de Estancias Infantiles que reciben el subsidio y el grupo de padres que esperan recibir el subsidio y que muestran interés por estar en la misma EI pero que por políticas del programa no cuentan con subsidio económico aun y cuando tienen las características mencionadas en ROP para ser beneficiarios.

La pertinencia del presente análisis está en mostrar cómo los agentes de la política social han mantenido el programa de Estancias Infantiles sin tomar en cuenta, en la planeación anual, la capacidad instalada de los Centros autorizados ni la población objetivo del programa ya que sus actividades las realizan después que les es asignado el presupuesto gubernamental. Dicha práctica en México es una noción simbólica a pesar de contar con un cuerpo de expertos que los consagra.

Con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, se estableció en México el marco jurídico para la evaluación sistemática de la política de desarrollo social⁴ que permita generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza para definir el rumbo a seguir por la Política Social de México y se

³ El 40.8% de las mujeres en edad de trabajar son económicamente activas; de la población que no es económicamente activa 1.7 millones de mujeres declaran no tener interés en trabajar por atender otras obligaciones. (CONEVAL, 2012).

⁴ En el 2001, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se creó la Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación como una respuesta a la exigencia de evaluar anualmente los programas sociales a cargo del Ejecutivo Federal.

convierta en una política de Estado⁵ (Hernández, 2012). Con esta normativa, la evaluación se convirtió en una estrategia que, además de fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, contribuye a la mejora constante de los programas, planes y políticas vinculadas al desarrollo social (CONEVAL, 2012). Con lo anterior se busca alcanzar la misión de la SEDESOL:

Contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos.

El programa de EI como Política Social para erradicar la pobreza se rige por normatividad anterior y para cumplir con la rendición de cuentas y transparencia realiza un proceso de planeación que se divide en tres etapas:

1. La planeación estratégica que recoge la experiencia del Programa que permite definir las metas;
2. La planeación táctica que aporta los mecanismos para la definición del presupuesto y las metas durante el ejercicio fiscal y su asignación en las entidades federativas;
3. La planeación operativa que se realiza en las Coordinaciones del PEI a nivel local que permite alinear las metas físicas y financieras además de programar las actividades para cumplir con las metas fijadas.

Para lograr lo anterior, se desarrollaron dos sistemas: el Sistema de Gestión de Estancias infantiles (SGEI) y el Sistema de Supervisión del Programa de Estancias Infantiles (SUPPEI), además del Tablero de Control⁶ que provee información para impulsar líneas de acción prioritarias para mejorar la ejecución del Programa, y jerarquiza los resultados generales de las Coordinaciones del Programa, con el objetivo de incentivar la mejora operativa. (Cervantes, Veraza, & Martí, 2012)

Cervantes et al. (2012) mencionan que entre las principales áreas de oportunidad identificadas en materia de planeación están:

⁵ Artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social.

⁶ Herramienta interna para el control, seguimiento y medición de la gestión del PEI en su conjunto que monitorea diversas actividades de orden administrativo y operativo, lo que permite un mayor conocimiento de la operación y la identificación oportuna de puntos críticos.

1. Considerar en el proceso de planeación la participación de las unidades responsables del Programa en las entidades federativas;
2. La identificación de la demanda efectiva por los servicios del Programa a nivel local;
3. El fortalecimiento a nivel local en la relación entre las principales instituciones que participan en el Programa del Programa (PEI y SNDIF) y ampliar el alcance del Tablero de Control.

Entre las principales recomendaciones que el Centro de Contraloría Social y Estudios de la construcción Demográfica (CIESAS) presenta realiza al programa de E.I. se encuentran:

1. Incluir para la toma de decisiones a las (los) responsables del Programa en las entidades federativas, dada su experiencia operativa y el conocimiento del terreno.
2. Identificar y monitorear la demanda efectiva de los servicios que ofrece el Programa a nivel de las entidades federativas.
3. Establecer mecanismos claros y verificables para la planeación operativa entre el PEI y el SNDIF en las entidades.
4. Incorporar, al Tablero de Control para fortalecerlo, criterios de orden cualitativo, ponderar los resultados alcanzados de acuerdo con la complejidad operativa en las entidades federativas y abrir espacios para compartir buenas prácticas identificadas estatales; considerar la complejidad operativa mejoraría la precisión del algoritmo con base en el cual se rankea el desempeño de los estados
5. Integrar buenas prácticas, contribuiría la generación de información útil para la mejora continua de los procesos a nivel local.

Sin embargo durante el proceso de planeación de las metas y actividades anuales que realizan los empleados gubernamentales del programa de E.I. se observa un componente de “habitus” en la configuración de la planeación operativa al momento de presentar las metas del programa al no considerar la capacidad instalada en los centros de atención a menores autorizados por la dependencia de SEDESOL, la población objetivo que el programa tiene en el Estado de Nuevo León, ni la distribución de Menores de 4 años en el Estado de Nuevo León (Figura 1).



Figura 1 – Distribución de Menores de 4 años en Nuevo León.

Fuente: Elaboración propia, con datos ISSSTE (2015), Consejo de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León (2009) & INEGI (2015).

Las recomendaciones presentadas por CIESAS y el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Demográfica en la Evaluación de Procesos del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras “PEI” (2012) nos permite analizar la construcción de los esquemas interiorizados de trabajo, bajo la idea de que el proceso de construcción de la práctica de trabajo de los empleados de SEDESOL se realiza en un marco histórico donde no hay un orden preestablecido ni una estructura determinista, sino un conjunto de proceso de construcción del sí mismo mediante la confrontación y la reflexividad al momento de presentar las metas cuantificables. Lo anterior limita el crecimiento económico de las Responsables de las Estancias Infantiles y del servicio que se otorga a la población objetivo.

¿Porque las responsables de las EI son el objeto de estudio? De ellas y ellos depende alcanzar la meta propuesta de la política social del PEI. Y la forma en la cual los empleados gubernamentales realizan la planeación de las metas y actividades requiere relevancia porque trabajan con recursos públicos y por lo tanto atienden a una multiplicidad de consideraciones y la forma en la cual se afilian y se configuran los grupos son insumos en la construcción de la identidad individual de trabajo y de la construcción del sí mismo mediante la confrontación y la confrontación y la reflexividad el momento.

La atención se centra en las formas y los elementos que forman parte del proceso identitario, donde se explora enfáticamente la capacidad de reflexionar de los empleados a los largo de sus actividades para definir las metas cuantificables, el objetivo fue un ir y venir de la teoría del *habitus* a la realidad y de la realidad a la teoría del *habitus*.

Se detectó la influencia del campo en la incorporación de nuevas EI, al no contar con la opinión de las responsables de las EI en las entidades federativas, se presenta autorizar Centros de cuidado infantil cercanas a otras que ya existen y no tienen cubierta su capacidad de atención, generando una competencia no deseable entre las estancias con el riesgo de que algunas de ellas tengan que dejar de prestar sus servicios. Por lo anterior es importante que la supervisión desde oficinas centrales modifique su objetivo y que se dirija a supervisar la labor de los supervisores y medir la satisfacción de las responsables de EI, en lugar de duplicar la labor que hacen los supervisores en las coordinaciones.

La medición y la clasificación de estados que se genera mediante el Tablero de Control no están ponderadas en función del volumen de operaciones y la complejidad operativa propios de cada estado. Por lo que, la presión por ocupar un buen lugar dentro del Tablero de Control cumpliendo metas puede tener el efecto no deseado de incorporar beneficiarias sin focalizar y de impulsar la apertura o incorporación de EI poco adecuadas. (CONEVAL, 2012).

Ahora bien, regresemos al esquema presentado para realizar el análisis de la falta de planeación en SEDESOL al momento de ejecutar el programa social de Estancias Infantiles, y la pregunta que salta la vista es ¿Por qué interesarnos en la forma de realizar las actividades los empleados de SEDESOL? Es importante mencionar que la teoría del *habitus* tiene virtudes que permiten concederle una importancia al momento de analizar los comportamientos de los empleados gubernamentales que ejecutan actividades en beneficio de las personas vulnerables. La primera permite conceptualizar una multiplicidad de dimensiones y procesos en una sola palabra “habitus”. Incluso es posible retomar esta teoría para problematizar una preocupación central de las ciencias sociales: ¿Cómo es posible el orden y la cohesión social? Esta es la segunda virtud que le encuentro a esta teoría. Una tercera razón por la cual estudiar la teoría *habitus*, y no es precisamente una virtud, es que pese a que es ampliamente refinada está escasamente conceptualizada en términos de la planeación para ejecutar las actividades gubernamentales ya que la mayor parte de sus usos se elaboran desde el sentido común.

Tras la idea de que la práctica gubernamental no es algo dado sino es una construcción existente de varios supuestos que es necesario atender, ya que la práctica social es un término socio-histórico que designa la conformación de las características del individuo. De tal manera que, desde ya, en este análisis se reconoce al actor como un individuo que ocupa varias posiciones en la estructura social, se relaciona e interactúa, comporta una imagen de sí mismo en relación con otros, define objetivos y medios para

alcanzar esos en su práctica cotidiana. A demás, se encuentra inmerso en un constante proceso de socialización y, por lo tanto, la construcción de su práctica de trabajo esta permanente en cambio, definición, desarrollo y estabilización.

Ahora bien, la práctica social del trabajo solo puede construirse por la complementariedad de tres fuerzas: el deseo personal de salvaguardar la unidad de la personalidad; la tensión entre el mundo instrumental y el mundo comunitario y la lucha creativa. De ahí que se conceptualice al empleado gubernamental mucho más que un rol social o una identificación concreta de realidad.

El programa de Estancias Infantiles me permite estudiar la practica social propuesta por Bourdieu, aplicado al derecho de infancia en México, nos muestra la lucha que se da por parte de los diferentes actores o agentes que lo integran por imponer sus discursos y legitimarlos para convertirlos en verdades absolutas que se repiten irreflexivamente. En este orden de ideas, la teoría del *habitus* pone al descubierto que el discurso dogmático es mero instrumento formal pre-construido, un objeto que permite señalar que todavía hay mucho por investigar.

El campo social, de la teoría del *habitus* revela la construcción de prácticas arraigadas y vernáculas que se presentan en la planeación de las actividades y metas de los programas sociales en nuestro país y que son vistas como verdades dentro de SEDESOL, que se rige por normas y prácticas que se imponen, y algunas que se consideran supuestas. Por lo tanto, el campo social, de la teoría del *habitus* pone al descubierto dichas prácticas.

Los reportes entregados por SEDESOL evidencian que el campo social de las prácticas gubernamentales confluye tal derecho con sus propios agentes, su propia estructura y normatividad, y en especial un *habitus* particular que legitima los discursos de los agentes. Por otra parte, la práctica para planear las metas del programa Estancias Infantiles muestra cómo algunos actores quieren construir normas para la protección de los derechos de los niños, en tanto que otros están empeñados en reformarlos desconociendo los avances y progresividad en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia⁷.

En el campo no solamente concurren los actores locales; también los actores de carácter internacional intervienen en el proceso de diseño de las normas y las políticas públicas, a través de la imposición de reglas sobre el derecho de infancia y adolescencia, este análisis deja algunos interrogantes por resolver: cómo operan las prácticas de los

⁷ En las ROP 2015, se prohíbe atender a niños cuando cumplen los 4 años, sin considerar que en algunos casos los menores deberán regresar al cuidado de un familiar, vecino o bien dejarlo en su hogar sin el cuidado adecuado, argumentos con los cuales se crea el Programa de Estancias Infantiles en México.

agentes de las ciencias sociales y cómo se articulan los discursos con la política social relacionada a los niños menores de 4 años.

METODOLOGÍA

Para analizar la información se utilizó el método empírico, combinando la experiencia y la teoría, a partir del análisis de los derechos de las responsables de estancias infantiles y los derechos de los niños que es el objeto principal del programa. En consecuencia, se hace una descripción analítica encuadrando cada una de las partes. El artículo está estructurado en dos partes: la primera se centra en cómo se van construyendo el proceso para establecer las metas y actividades de los últimos tres ejercicios fiscales y la segunda muestra los resultados de los agentes que participan en las actividades para brindar servicios las madres y padres trabajadoras como un medio para atender a los niños, niñas y adolescentes en situación y cómo tales concepciones son apropiadas por el cuerpo social hasta convertirlas en un *habitus*.

Para abordar el análisis se tuvo como base teórica la construcción del campo sociológico que hace el filósofo francés Pierre Bourdieu. Desde ese enfoque se quiere evidenciar cómo se construye la práctica social del programa social “Estancias Infantiles” para apoyar a madres trabajadoras de la SEDESOL Federal.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Es importante aclarar que en México el 23.6% de las madres que conforman la población potencial son económicamente activas (900 mil mujeres), si la “tasa de participación laboral objetivo” fuera equivalente la tasa de participación femenina en el país –de tal forma que las mujeres con hijos de 1 a menos de 4 años, en hogares con menos de 6 SM y sin seguridad social, accedieran al mercado laboral en la misma proporción que la mujer mexicana promedio–, la población objetivo del PEI sería de casi 1.5 millones de mujeres.

La población atendida por el programa de Estancias Infantiles en los Estados del Norte, no supera el 4% del total de la población de la República Mexicana; sin embargo, siete estados concentran el 50% de la población potencial del programa de Estancias Infantiles; éstos son el Estado de México (13.8%), Veracruz (7.3%), Jalisco (7.0%), Puebla, Chiapas (6%), Guanajuato (5.3%) y el Distrito Federal (5.0%). Es de anotar que con

excepción del D.F., en estos estados se observa una sobrerrepresentación de la población potencial del PEI, esto es, una participación en el total más alta que la distribución poblacional nacional. En el otro extremo, los estados en los que reside una menor proporción de población potencial son Baja California Sur (0.3%), Colima (0.4%), Campeche (0.7%), Nayarit (0.8%) y Quintana Roo (1.0%). En conjunto, estas entidades aportan 3.3% de la población potencial total, lo que equivale a 120 mil mujeres (CONEVAL, 2009).

Es importante mencionar que el presupuesto que se asigne al programa es crucial a la hora de determinar la población objetivo que se atienda en el corto y mediano plazo. El monto de los recursos (Tabla 2) que se destinen al PEI define la cantidad de personas beneficiadas por los servicios de cuidado infantil que promueve el programa año con año (CONEVAL, 2009). No obstante, el 20% del presupuesto se aplica a la administración del programa, según datos del nuevo sistema para solicitar información al Gobierno Federal (INFOMEX) en los últimos 3 ejercicio fiscal el presupuesto autorizado y ejercido ha presentado una disminución considerable (Tabla 3).

Tabla 2 – Presupuesto asignado para atender a mujeres en situación vulnerable Ejercicio Fiscal 2014

Programa	Cantidad asignada	Porcentaje
Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,682,326,439	78 %
Seguro de vida	1,015,178,824	22%
	4,697,505,263	100 %

Fuente: Elaboración propia con datos INFOMEX, 2015.

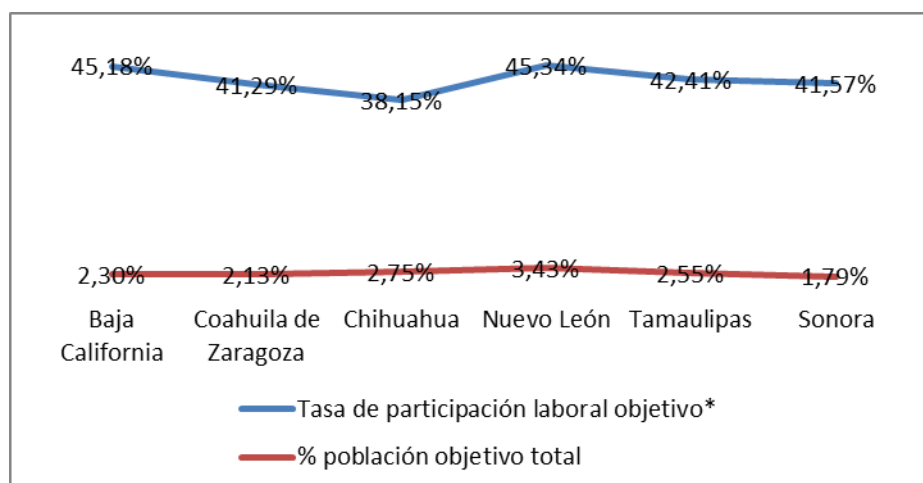
Tabla 3 – Presupuesto Autorizado y Ejercido de 2013 a 2014 en el Programa de Estancias Infantiles en Nuevo León

Clave y denominación	2012	2013	2014
2000 Materiales y Suministros	624,982.00	548,853.38	385,647.60
3000 Servicios Generales	601,890.00	531,971.52	759,072.31
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas			
43101 Subsidios a la producción	50,080,775.00	43,233,091.10	30,988,377.41
Apoyos mensuales otorgados durante impulsos pagados durante	46,198,513.00	40,957,356.25	29,229,412.50
Impulsos pagadas durante	1, 260,000.00	0.00	700,000.00
Incorporaciones pagadas durante	0.00	0.00	0.00
Programa de Protección Civil pagados	1,042,049.00	969,480.52	631,778.00
Pólizas de Seguro de Responsabilidad Civil pagadas.	1,580,213.00	1,306,254.25	427,186.91
Estancias Pagadas por fenómenos naturales	0.00	0.00	0.00
Otros (especificar)	0.00	0.00	0.00
Total	\$51,307,647.00	\$44,313,916.00	\$32,133,097.32

Fuente: Elaboración propia con datos INFOMEX, 2015.

Si analizamos los servicios de cuidado infantil, el PEI se ha convertido en el principal prestador de servicios, por arriba de las instituciones de seguridad social federales o de las entidades federativas (incluso del IMSS). Con el servicio de cuidado y atención infantil de la Red de Estancias Infantiles se han atendido a poco más de 1.05 millones de niños. Estudios internos realizados por el propio programa, han identificado que si el programa desapareciera, 34% de las beneficiarias (os) dejarían su empleo para cuidar a sus hijos. Asimismo, la evaluación de impacto del PEI, permitió identificar que 21% de las beneficiarias (os) que no trabajaban ahora lo hacen; además, que se incrementó el tiempo laborado semanalmente (7 horas con 28 minutos) y se logró mayor permanencia en el empleo (16%) (CONEVAL, 2012).

Según CONEVAL (2012) la información obtenida, al finalizar el año 2007 la Entidad Federativa de Nuevo León contaba con 125 estancias infantiles y en 2014 llegó esta cifra hasta a 252 estancias en el estado, es decir para apoyar a madres trabajadoras y padres solos, que se incrementa a un 59 por ciento en 8 años, para tratar de cubrir la población objetivo del 3.4 por ciento (Grafica 1). No obstante la población que recibe los servicios de cuidado y atención en el Estado es de 8,478 beneficiarias, lo que equivale a un 16.5 por ciento del total de la población objetivo en el Estado y un 7.5 por ciento de la población potencial quedando desde la creación del programa el servicio que se ofrece muy por debajo de las metas trazadas a nivel nacional.



Grafica 1 – Población Objetivo en el Norte de México.

Fuente: Elaboración propia con datos (CONEVAL, 2009).

Si analizamos las cifras anteriores, en el año 2008 con las nuevas aperturas se incrementan 2,440 espacios, para menores de 1 a 3.11 años, mientras que en el 2009 con las nuevas aperturas se incrementan 548 lugares; en 2010 sólo 78; en 2011 se presenta un repunte de 867 nuevos lugares; en el año 2012 permanece igual la capacidad; en el año 2013 se incrementan 109 lugares y en año 2014 solo 70 lugares más. A la fecha la capacidad instalada para atender menores es de 8,478 que comparada con la población potencial y la población objetivo solo logran cubrir el 7.5 por ciento o 16.5 por ciento. En la Figura 2 se muestra la cantidad de estancia infantil en el Norte de México y la participación, en porcentaje, que a nivel nacional tiene cada Entidad Federativa.

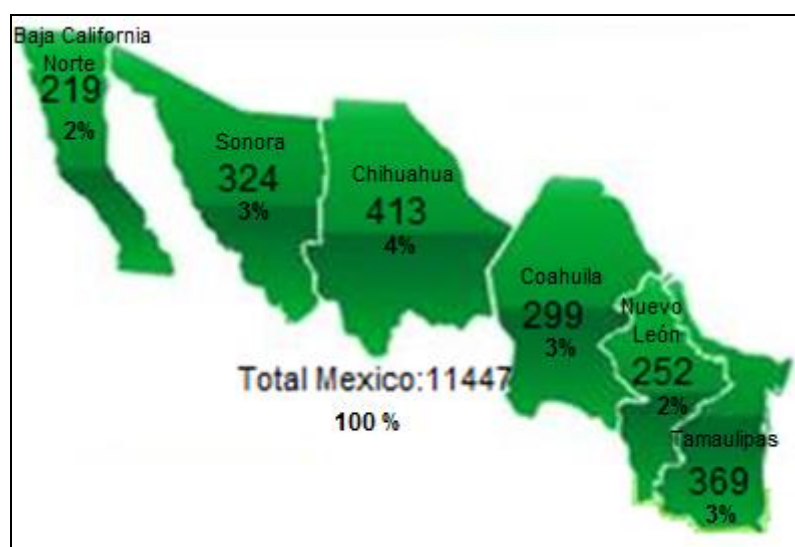


Figura 2 – Estancias Infantiles en el Norte de México.

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOMEX, 2015.

Como mencionamos anteriormente, el presupuesto que se asigne al programa es crucial a la hora de determinar la población objetivo, no obstante que el programa tiene identificada a la población potencial el presupuesto que se destina es solo para atender al 45.33 por ciento que el programa tiene identificado como Población potencial (ver tabla 4) y del total de esa población, en los dos últimos años solo atiende el 91.5 por ciento.

Tabla 4 – Población objetivo vs porcentaje de la Población objetivo total

Entidad Federativa	Población potencial	Tasa de participación laboral objetivo*	Población objetivo	porcentaje población objetivo total
Baja California	76,096	45%	34,379	2%
Coahuila de Zaragoza	76,993	41%	31,790	2%
Chihuahua	107,655	38%	41,071	3%
Nuevo León	112,927	45%	51,200	3%
Tamaulipas	89,825	42%	38,093	3%
Sonora	64,053	42%	26,628	2%
México	504,101	39%	196,621	13%
Total	3,654,961	41%	1,491,590	100%

Fuente: Elaboración propia con datos INFOMEX, 2015.

Es importante mencionar que los subsidios los primeros tres meses de cada año se suspenden y vuelven a reactivarse hasta el mes de abril para aplicar el subsidio hasta el mes de mayo. En los dos últimos años incluso los meses de junio a agosto disminuyeron y volvieron a aplicarse hasta el mes de septiembre. Lo anterior repercute ocasiona dificultades en la forma de operar de las Responsables de las estancias Infantiles, que el 60% solo tiene cubierta el 70% de su capacidad instalada y durante los primeros cuatro meses no recibe los subsidios de la Secretaría de Desarrollo Social.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

El análisis del desarrollo que a la fecha tienen las El afiliadas a SEDESOL y que forman parte de la política social para erradicar la pobreza en México versus el método que utiliza el personal gubernamental para distribuir los recursos económicos por los servicios que ofrecen a la población vulnerable se concluye:

1. Los datos dejan algunas interrogantes por resolver: ¿cómo operan las prácticas los agentes de las Secretarías de Administración Tributaria (SAT), en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la dependencia para el Desarrollo Integral de la

Familia (DIF); y cómo se articulan los discursos de estas dependencias con relación a las políticas de atención los niños, niñas y adolescentes.

2. Por la información analizada no existe comunicación entre las personas que administran el programa de Estancias Infantiles y las Responsables de dichas estancias, que son las que operan el programa, al momento de revisar las Reglas de Operación y establecer las metas cuantificables para otorgar los subsidios en base a la capacidad instalada en los Centros de Atención a menores.
3. Las Responsables no pueden desarrollar sus negocios si los subsidios son suspendidos en promedio 6 meses del año fiscal.
4. Las metas de la población potencial y la población objetivo a atender por el programa de estancias Infantiles no se ha modificado en los últimos 7 años.
5. Este análisis será el punto de partida para reflexionar sobre las prácticas de los derechos de la infancia.

BIBLIOGRAFÍA

ÁNGELES, G.; GADSDE, P.; GALIANI, S.; GERTLER, P.; HERRERA, A.; KARIGER, P. y otros. (Julio de 2011). **Instituto Nacional de Salud Publica**. Disponible en: <http://www.2006,2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_PEI_2011/Inf_Final_PEI.pdf>. Acceso en 01 abr. 2015.

CERVANTES, C.; VERAZA, A.; MARTÍ, C. **Evaluación de Procesos del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) 2012**. Mexico: CIESAS, 2012.

CONEVAL. **Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado LABORAL**.

CONEVAL. **Informe de la evaluación de procesos del programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI) 2012**. México, D.F.: CONEVAL, 2012.

CONSEJO de Desarrollo Social del Estado de. **Informe Final del Programa de Atención a Personas Con Discapacidad**. Monterrey, N. L.: Estado de Nuevo León, 2009.

FEIJOÓ, M. De Norma Rae a Silkwood. *Mujer y Trabajo*. Nueva sociedad **NRO**, p. 48-54, 1985.

GONZÁLEZ, J. (s/a). Educación infantil e industrialización. In: HERNÁNDEZ, G. **Manual de organización general y específico del Consejo Nacional de Evaluación**, 2012, p. 135-154.

D.F.: Diario Oficial de la Federación, Camara de Diputados. IMSS. (2010). 60 años de servir a México. Distrito Federal, Mexico, Mexico. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). **Distribución por Edad y Sexo**. México, D.F.: INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). **Las mujeres en Nuevo León, estadísticas sobre la desigualdad de género y violencia contra las mujeres**. Monterrey, N. L.: INEGI y UNIFEM.

ISSSTE. (11 de 05 de 2015). **Estancias Infantiles**. Distrito Federal, Mexico, México.

SECRETARIA DE SALUD. (10 de Mayo de 2007). DECRETO por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles. Distrito Federal, México.

Recebido para avaliação em 22/01/2016
Aceito para publicação em 19/04/2016