



**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO**

REPORTE

**SEGUIMIENTO A LOS PROGRAMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN PARA
COMBATIR LA POBREZA, EL CASO DEL PROGRAMA DE
GUARDERÍAS Y ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A
MADRES TRABAJADORAS, DE LA SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL**

Contenido

Resumen	3
Introducción	4
I. Contexto	7
II. Datos básicos	9
III. El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles en la política social nacional	10
IV. Análisis de las acciones	13
V. Revisión del avance presupuestal	20
VI. Consideraciones finales	22
VII. Referencias	25

Resumen:

La integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema de estancias infantiles es un instrumento que busca dar respuesta oportuna y efectiva a la población femenina trabajadora o que busca empleo y que demanda opciones para el cuidado infantil.

En este sentido, a inicios del presente sexenio se creó el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, de la SEDESOL. Dicho programa se creó con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en condiciones de pobreza.

A fin de de sistematizar y analizar las actividades de las tres modalidades que conforman el programa de la SEDESOL, se retomaron los reportes de los dos primeros trimestres del 2008 con el objetivo de proporcionar elementos técnicos a las diputadas y diputados, en la etapa de análisis y aprobación del presupuesto federal 2009.

Introducción

Según el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, una de las funciones del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) es:

(...) realizar análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (...) para ofrecer información que permita a los y a las legisladoras cumplir con sus atribuciones de aprobación del presupuesto y vigilancia del ejercicio del gasto, buscando mayor equidad de género en su distribución.

Con base en ello el Programa Operativo Anual (POA) 2008 de esta instancia, considera entre sus actividades el seguimiento a los programas orientados a la atención de la pobreza de las mujeres.

A fin de contar con un primer balance de la cuestión, en 2007 el CEAMEG realizó un estudio de las acciones de política pública dirigidas a las mujeres y/o a promover la equidad de género, implementadas en el sexenio 2000-2006. Dicho estudio constituyó un antecedente para el seguimiento de los programas orientados a la atención de la pobreza de las mujeres en el presente año. Debido a las limitantes de personal y tiempo, se seleccionó sólo un programa.

Con base en una definición de criterios¹ desarrollados en el protocolo de investigación, se consideró oportuno realizar la sistematización y análisis de las actividades del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (en adelante, Programa de Guarderías y Estancias Infantiles) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a partir de los dos

¹ Los criterios que se usaron para definir los programas y/o acciones a los que se les dará seguimiento en cada área temática son los siguientes: 1) deben formar parte de los proyectos del POA 2008 de la Dirección de Estudios de Políticas Públicas y de la Condición Económica Política y Social de las Mujeres del CEAMEG; 2) programas y acciones que están incluidos en el Anexo 9A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008; 3) se cuenta con su informe trimestral enero- marzo 2008 y 4) tienen Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género.

primeros informes trimestrales que las dependencias con Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), están obligadas a emitir².

El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles se convierte en una de las acciones que implementa el gobierno federal para enfrentar la pobreza, en la medida en que se creó con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia recae en una madre trabajadora o padre solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta (SEDESOL, 2007).

Dicho programa cuenta con recursos etiquetados por 1,499.2 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008; lo que lo convierte en el programa con mayor asignación presupuestal del GEMIG y en uno de los programas prioritarios de la política gubernamental del presente sexenio.

El documento que se presenta a continuación se estructura de la siguiente manera:

En primera instancia se describe un breve panorama de la forma en que se mide la pobreza en nuestro país y cómo ésta afecta de manera diferenciada a las mujeres debido, entre otras cosas, a que la asignación social de los cuidados maternos obstaculiza la incorporación de las mujeres en el mercado laboral.

Con base en este diagnóstico se creó el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles. A fin de conocer sus generalidades en un primer acercamiento, se diseñó un cuadro que contiene los datos básicos del programa citado.

En seguida se presenta el análisis de las acciones reportadas por la instancia en los dos primeros trimestres del año en curso, dicho análisis parte de dos ejes

² De acuerdo con el Artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, las dependencias y entidades deben informar trimestralmente, sobre las acciones realizadas en materia de mujeres y equidad de género, detallando objetivos específicos, población objetivo, indicadores utilizados, la programación de las erogaciones y el ejercicio de los recursos.

primordiales, a saber: la consistencia entre la información expuesta en de los informes trimestrales y la congruencia entre la información reportada (diagnóstico, objetivos, actividades e indicadores), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2007-2012.

En el último apartado se muestra el comportamiento presupuestal del programa durante el primer semestre reportado y los comentarios que derivan de ello.

Las consideraciones finales no pretenden ser exhaustivas en la medida en que el seguimiento de estas acciones está en su fase inicial y se cuenta con poca información. Sin embargo, se presentan aportaciones que procuran aportar información para apoyar la toma de decisiones en el trabajo legislativo.

Cabe mencionar que la bibliografía citada, hace referencia a las fuentes consultadas a lo largo de las fichas de trabajo comprometidas en el POA 2008 y que alimentaron el reporte que aquí se expone.

I. Contexto

Conceptos como *pobreza, desigualdad y necesidades básicas* poseen sentidos valorativos y contenidos descriptivos, sobre condiciones de bienestar material en tiempos determinados que pueden ser medidos. En la actualidad se tiende a incluir en las mediciones aspectos no materiales de la pobreza que se relacionan con la ampliación y fortalecimiento del capital social de la población pobre a partir de su participación en las redes sociales de intercambio: educación, trabajo, información y poder político (CEAMEG, 2008a).

En México, la SEDESOL realiza la medición de la pobreza a partir de las llamadas “líneas de pobreza”. Este método consiste en la especificación de umbrales de pobreza mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza³ (SEDESOL, 2002).

Del uso del método que mide los ingresos y las necesidades básicas insatisfechas combinado con el que mide el tiempo disponible para trabajo doméstico, educación y recreación (Boltvinick, 2003) se derivan datos que muestran, por ejemplo, que el trabajo doméstico no reconocido ni remunerado que realizan en mayor medida las jefas de hogares, incide en la persistencia de la pobreza y afecta la calidad de vida de las mujeres (Milosavljevic, 2007).

En este marco, las percepciones que la comunidad afectada tiene en torno a las causas de la pobreza son fundamentales. Entender la pobreza como “ser algo”, “tener algo”, “ser capaz de algo”, muestra los valores sociales relevantes y que hay que considerar en el diseño de programas y de política social (SEDESOL, 2005).

³ De acuerdo con esta medición, existen tres caracterizaciones de la pobreza: 1) alimentaria; 2) de capacidades y 3) de patrimonio.

En este sentido, una interpretación con perspectiva de género de la encuesta *Lo que dicen los pobres*, revela datos significativos: una de cada dos mujeres pobres se percibe con más problemas que los hombres pobres; el incremento de sus problemáticas lo asocian, en mayor medida, con el hecho de tener que cuidar a sus hijas e hijos (SEDESOL, 2004).

Las mujeres entrevistadas opinaron que los principales obstáculos que ellas tienen para salir de la situación de pobreza son: la falta de empleos para mujeres (29.6%), la discriminación por embarazo o por tener hijas o hijos (26.3%), la falta de estudios (21.8%) y querer que la mujer esté en casa (10.4%) (SEDESOL, 2003).

Estas situaciones, relacionadas con desigualdades de género, se reflejan en el acceso a trabajos inestables y mal remunerados, prevalencia de niveles inadecuados de salud y bienestar, reducida participación en la toma de decisiones en los espacios social y familiar y escasa participación en los sistemas políticos o su exclusión de los mismos. Lo anterior coloca a las mujeres en una situación de desventaja con relación a los hombres, tanto en el entorno doméstico como en el laboral, lo que provoca que las mujeres pobres permanezcan en círculos de precariedad difícilmente superables.

Ante este escenario, uno de los mecanismos que se ha desarrollado para ayudar a superar la pobreza en nuestro país, es el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles.

En el Programa persiste la idea de que las mujeres requieren ingresar al ámbito laboral para que su ingreso apoye de la economía familiar y con ello subsanar la situación de pobreza.

Si bien el cuidado de los hijos es responsabilidad de padres y madres por igual, por asignación social son las mujeres quienes continúan percibiéndose como responsables por el cuidado de los hijos; esto se traduce para las mujeres en una

inversión de tiempo que les dificulta desarrollarse en otros ámbitos, tal como hombres y mujeres lo perciben.

Si se desea evitar estas desigualdades se debe buscar la implantación de políticas públicas que ayuden a subsanar estas desventajas. Algunas estrategias empleadas ya en México consisten en la creación de casas de cuidado infantil o guarderías. Brindar oportunidades de trabajo en un entorno favorable que considere las preocupaciones de las mujeres debe ser una prioridad. Es necesario también fomentar una cultura en donde el cuidado de los hijos se perciba como una responsabilidad de padre y madre por igual, así como construir las condiciones para que las mujeres elijan libremente, con el respaldo de la sociedad, el ámbito en el que quieren desarrollarse plenamente (SEDESOL, 2004:27)

En este escenario cabe preguntarse si con el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles realmente se están cubriendo las expectativas de las mujeres pobres. Es decir, el programa da por sentado que las mujeres requieren guarderías para poder entrar a laborar y con ello atenuar su situación de pobreza. Pero según la encuesta “lo que dicen los pobres”, la prioridad para los próximos diez años, se ubican el contar con un trabajo en el caso de los hombres. Para las mujeres es diferente, ellas identifican sus expectativas principales más que contar con un trabajo el ver desarrollarse a sus hijos o poder realizar mejoras a sus viviendas. En este sentido, es importante señalar que el servicio de Guarderías y Estancias Infantiles sólo se concentra en fomentar que las mujeres aporten recursos a los hogares.

II. Datos básicos

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	
Año de creación	El programa comenzó a funcionar en enero del 2007 (SEDESOL, 2008).
Objetivo general	Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños entre 1 y 3 años 11 meses de edad, recae en una madre trabajadora, estudiante o en un padre solo, así como los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, siempre que no se rebasen 6 salarios mínimos mensuales de ingreso por hogar, aumentando las posibilidades de éstos de participar o continuar en el mercado laboral (SEDESOL, 2008).
Población objetivo	<p>La población objetivo del programa, en su modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, son los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, siempre que no se rebasen seis salarios mínimos mensuales de ingreso por hogar y con al menos un niño de 1 a 3 años 11 meses de edad y de 1 a 5 años 11 meses de edad en los casos de niños con alguna discapacidad, en los que las madres, padres, tutores o principales cuidadores que trabajan, estudian o están buscando trabajo y no tienen acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.</p> <p>Dentro de la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil y la de Incorporación a la Red de Estancias Infantiles, son parte de la población objetivo del programa las personas físicas, grupos de personas o personas morales, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, que deseen y puedan ofrecer servicios de cuidado y atención infantil para la población con un ingreso mensual de hasta 6 salarios mínimos por hogar, conforme a los Criterios de Afiliación.</p> <p>Para el apoyo otorgado por el Programa en el numeral 4.4.4. de las Reglas de Operación, la población objetivo serán las Personas Responsables y Asistentes de las Estancias Infantiles afiliadas a la Red (SEDESOL, 2007).</p>
Cuenta con reglas de operación	<p>- 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 (DOF 10 de enero de 2007, reformado mediante nota aclaratoria el lunes 15 de enero de 2007).</p> <p>- Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2008 (DOF 30 de diciembre de 2007).</p>

III. El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles en la política social nacional

De acuerdo con los ejes de política pública definidos en el PND, la inclusión de la equidad de género y el adelanto de las mujeres se concentra, casi de manera exclusiva, en el Eje 3: Igualdad de Oportunidades.

En dicho eje se encuentra la disposición de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Dentro de las estrategias que se consideran para lograrlo, se especifica la de expandir el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles:

Eje 3. Igualdad de oportunidades	Prioridad 3.5. Igualdad entre mujeres y hombres
Objetivo 16	Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.
Estrategia 16.6 Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles.	Está en marcha el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para las mamás que requieren un lugar donde dejar a sus hijos menores, o a los dos padres cuando ambos trabajan, o al papá cuando está solo. Se promoverán reformas a las leyes laborales para facilitar que el hombre pueda compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos.

En el PND se considera que para facilitar la integración de la mujer al mercado laboral es necesario expandir el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles. Se parte de la idea de que las mujeres tendrán mejores oportunidades laborales si saben que “sus hijos menores están bien cuidados”.

Se aclara que el beneficio que otorga el programa es doble ya que, por un lado, apoya a las madres que tienen un empleo y por el otro, ayuda a que las mujeres que tienen un lugar adecuado instalen una pequeña guardería (PND, 2007:213).

Por su parte, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD), 2007-2012 vincula sus objetivos estratégicos con el Objetivo 16 del PND, a la vez que el PSDS, establece los objetivos y las estrategias nacionales en materia de Desarrollo Social y procura apego al PND 2007-2012.

PND	PROIGUALDAD	PSDS
<p>Eje 3. Igualdad de oportunidades, Prioridad 3.5. Igualdad entre mujeres y hombres</p> <p>Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual</p> <p>Estrategia 16.6 Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles.</p>	<p>Objetivo estratégico 5. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.</p> <p>Estrategia 5.4. Incrementar las capacidades de participación, gestión y organización de las mujeres en situación de pobreza para mejorar sus oportunidades productivas, incrementar su autosuficiencia económica y potenciar su desarrollo humano.</p> <p>Línea de Acción 5.4.8. Ampliar y fortalecer la red de estancias y guarderías infantiles para favorecer la participación de las mujeres en el mercado laboral y procurar el acceso de adultas mayores y mujeres en condiciones de mayor discriminación a la seguridad social.</p>	<p>Objetivo 2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.</p> <p>Estrategia 2.1. Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo.</p>

Según el PND, el compromiso del gobierno federal con la población se finca en el Desarrollo Humano Sustentable, el cual consiste en crear las condiciones para que todas las personas tengan las mismas oportunidades. En respuesta a este compromiso, la SEDESOL tiene la misión de realizar acciones que contribuyan a la igualdad de oportunidades para todas las personas.

La Ley General de Desarrollo Social establece que la política social debe considerar la equidad de género como uno de sus principios rectores, entendiendo por ella,

El reconocimiento a que tanto mujeres como hombres deben tener igualdad de oportunidades, lo cual implica que además de tener los mismos derechos se reconocen las diferencias y se toman en cuenta para que realmente todas las personas puedan ejercer sus derechos plenamente (SEDESOL, 2007:24).

Así, en el PSDS se asegura establecer la equidad de género en todos sus programas. En el programa sectorial se considera a las mujeres como parte de los “grupos sociales vulnerables”⁴ por lo que se establece la necesidad de procurar programas asistencias para abatir los rezagos sociales.

El Programa de Guarderías y Estancias Infantiles se creó con la intención de complementar la oferta de este servicio⁵. Su intención parte de un modelo comunitario que procura ofrecer el apoyo a la población que no es derechohabiente.

En definitiva, la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema de estancias infantiles es un instrumento que procura dar respuesta oportuna y efectiva a la población femenina trabajadora o que busca emplear y que demanda opciones para el cuidado infantil.

⁴ Considerar a las mujeres como parte de “los grupos vulnerables” les adjudica una situación de víctimas y ello acentúa su condición de discriminación. Las mujeres viven en situación de vulnerabilidad; es decir, existen condiciones estructurales, sociales, que las sitúan como vulnerables ante problemáticas particulares.

⁵ Hasta octubre de 2007 se habían incrementado los servicios de guarderías y estancias infantiles para la atención de la población infantil en un 54%, respecto a los servicios brindados en el IMSS y el ISSSTE (SEDESOL, 2007).

IV. Análisis de las acciones

El 2008 es un año fundamental en la instrumentación de acciones de política pública a fin de dar cumplimiento a los ordenamientos de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH, 2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007). En este sentido se estableció el artículo 25 del Decreto del PEF 2008 en donde se menciona que el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la APF.

Sin embargo, a pesar de que el PROIGUALDAD 2008-2012 es el programa rector en materia de transversalización de la perspectiva de género, sus principios no se vieron reflejados en el PND 2007-2012. Esta situación se debió a que el PROIGUALDAD se publicó en el mes de julio del presente año, mientras que el PND se presentó en mayo de 2007; es decir, un año antes que el PROIGUALDAD. Situación similar sucede con los programas sectoriales, institucionales y especiales, los cuales han sido diseñados y presentados, en su mayoría, de manera previa al PROIGUALDAD.

Por otro lado, en el ámbito financiero, existe una gran burocracia en los plazos para la liberación de los recursos; dicha situación sigue siendo un tremendo obstáculo para cumplir en tiempo y forma con los objetivos y las metas físicas que las instancias se establecen.

En el tema de la rendición de cuentas y su observancia, es importante subrayar que es la primera vez que tanto en el CEAMEG, como en la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y en el INMUJERES, se está realizando el seguimiento de las acciones con GEMIG. Las instancias involucradas se suman a este esfuerzo al emitir información específica y desagregada la cual se solicita en

un formato único que ofrece la SHCP. Todo ello, contribuye en el fomento de una cultura de rendición de cuentas en nuestro país.

Es pertinente mencionar que en varias reuniones convocadas por el CEAMEG, tanto en 2007 como en este año, algunas instituciones comentaron la falta de coordinación entre las áreas operativas (quienes hacen los informes) y las áreas de programación y presupuesto (quienes integran los informes); dicha desarticulación genera confusiones y entorpece cualquier trabajo de seguimiento y evaluación de actividades (CEAMEG, 2008a, 2008b).

Por último cabe recordar que la información que resulte de este esfuerzo en común, se pondrá a disposición de la labor legislativa y servirá también para apoyar el trabajo que hacen las instituciones o entidades involucradas en el tema. Lo anterior, atiende al principio de transparencia al que está sujeto el quehacer de toda instancia pública y busca aportar elementos para modificar y/o mejorar el diseño, la elaboración y aplicación de los programas de la APF.

Bajo estas consideraciones, a continuación se presentan algunos comentarios iniciales derivados del seguimiento de las actividades reportadas en el primer semestre del año en curso. Las actividades que se destacaron en los informes son las siguientes:

Modalidad de Apoyo a Madres y Padres Trabajadores:

- El apoyo económico ha beneficiado a 193 651 niños; 170 625 madres y a 3 197 padres solos.
- Existen estancias en 1 026 municipios de todo el país, de los cuales 342 son municipios considerados como indígenas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.
- El Programa tiene presencia en 31 de los 250 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano del país.
- A la fecha se atienden 1 107 niños con alguna discapacidad en 725 estancias infantiles distribuidas en las 32 entidades federativas.
- El programa ha permitido que 32 760 madres tengan la oportunidad de buscar empleo.

Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil:

- 7 162 estancias en operación: 887 de afiliación y 6 275 de nueva creación.
- El programa ha generado 30 725 fuentes de ingreso entre responsables de estancias y sus asistentes; 99% de estos empleos son ocupados por mujeres.

La información que se presenta como actividades realizadas en realidad es información cuantitativa de la población beneficiada por el programa. En ninguno de los dos informes trimestrales se presenta información relativa a la modalidad tres: Incorporación a la Red de Estancias Infantiles. Cabe anotar que en el segundo informe trimestral se presentan datos de una encuesta realizada en septiembre del 2007 que no se refiere a las actividades realizadas propiamente por la instancia.

A continuación se presenta un cuadro elaborado con la información de ambos trimestres, a fin de comparar los datos y mostrar los indicadores que el programa se ha planteado para alcanzar sus metas.

Seguimiento de indicadores

Metas del programa		
Indicador	Unidad de medida	Meta anual
Número de <i>niños</i>	<i>Niños</i>	200 000
Número de estancias	Estancias	8 504

Avance físico de metas 1er informe Trimestral				
Indicador	Unidad de medida	Programado en el primer trimestre	Realizado en el primer trimestre	Porcentaje de avance anual
Número de estancias	Estancias	6 000	6 262	73.6%
Número de <i>niños</i>	<i>Niños</i>	145 000	139 302	69.7%

Avance físico de metas 2º informe trimestral				
Indicador	Unidad de medida	Programado en el segundo trimestre	Realizado en el 2º semestre	Porcentaje acumulado (primer y segundo trimestres) de avance anual
Número de <i>niños</i> con apoyo para cubrir los costos de servicio de cuidado y atención infantil en alguna estancia de la Red de Estancias Infantiles	Persona	165 000	193 651	96.8

El indicador que se utiliza para medir el avance físico de metas es el número de “niños” con apoyo. En este sentido se tiene programado atender a 200 mil niñas y niños hacia final del año, de lo cual se reporta un porcentaje de avance anual de 96.8%. En el primer trimestre no se presenta el dato la población infantil atendida con alguna discapacidad. En el segundo trimestre si se encuentra información pero, no se presenta desagregada por sexo.

En el segundo informe trimestral no se aclara si hubo mujeres u hombres que dejaron de recibir el apoyo y cuánta población es de nuevo ingreso durante el periodo que se reporta.

Los indicadores que se presentan están próximos a cubrir sus metas anuales, habiendo gastado el 48.8% de su presupuesto anual. No obstante, la información es inconsistente en la medida en que no se menciona ningún indicador relacionado con la modalidad tres del programa, es decir, la que se refiere a la incorporación a la red de estancias infantiles.

En seguida se presenta un cuadro para visualizar la congruencia interna del programa:

Objetivo general	Diagnóstico	Justificación	Población impactada desagregada por sexo, grupo de edad y localidad
Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con <i>niños</i> entre 1 y 3 años 11 meses de edad, recae en una Madre Trabajadora, Estudiante o en un Padre Solo, así como los hogares en condiciones de pobreza.	El programa continúa expandiendo su atención en estancias, <i>niños</i> , <i>beneficiarias</i> y municipios atendidos. En este trimestre se presentaron algunas dificultades menores en cuanto a la disponibilidad de recursos en tiempo y forma.	Incremento en la participación de la población femenina en el mercado laboral, el cual representa ya 41% de la población económicamente activa, surge la necesidad de desarrollar <i>servicios</i> , con <i>énfoque de género</i> .	nuestros <i>beneficiarios</i> presentan las siguientes características: - 86% de <i>las beneficiarias</i> actualmente trabajan, 5% trabaja y estudia, 7% se comprometió a buscar empleo y 2% son estudiantes. - 37% de <i>los beneficiarios</i> son madres solteras. - La edad promedio de <i>las beneficiarias</i> es de 28 años, mientras que la del <i>niño</i> es de dos años cuatro meses. - En ambas modalidades 99% de las beneficiarias son mujeres. - El 53% de los infantes son niños, mientras que 47% son niñas.

Lo primero que salta a la vista es que el título del programa no coincide con su estructura interna, es decir, aunque el programa dice claramente que es para “apoyo a madres trabajadoras”, en el objetivo general se especifica que también se puede dar apoyo a “padres solos”. En este mismo sentido existe inconsistencia entre el nombre del programa y el objetivo general ya que el programa se enuncia como un programa dirigido a mujeres trabajadoras pero en realidad, el objetivo general está dirigido a “los hogares” o “familia” que no sobrepasen los seis salarios mínimos.

Al revisar las reglas de operación de 2008, encontramos poca claridad en los “criterios de elegibilidad” que se deben cubrir para ser beneficiaria o beneficiario del programa:

Para poder recibir apoyo bajo esta modalidad del programa, la madre, padre, tutor o responsable del cuidado del niño, deberá cubrir los siguientes criterios de elegibilidad: 1) Tener la patria potestad o tener bajo su cuidado al menos un niño que pueda ser sujeto de atención y cuidado en estancias infantiles, de acuerdo con lo establecido en estas Reglas de Operación; 2) Estar estudiando, trabajando o buscando empleo; 3) No tener un ingreso mayor a seis salarios mínimos mensuales por hogar al momento de solicitar el apoyo; 4) No tener acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y 5) En caso de ser hombre jefe de familia, ser el único responsable del cuidado de las niñas o los niños (SEDESOL, 2008).

Como se puede observar, la presentación ambivalente de los criterios de elegibilidad, hacen suponer desigualdades de género desde el momento de la elección: la madre, debe estar estudiando, trabajando o buscando empleo para poder acceder al apoyo; mientras que en el caso del hombre jefe de familia tan sólo debe mostrar que “está solo” o es “el único responsable del cuidados de las niñas o los niños”. En esta lógica, si el hombre que solicita el apoyo está casado o tiene una persona con quien comparta el cuidado infantil, no se le dará el apoyo pues el programa asume que la mujer es la facilitadora de dichos cuidados.

En este sentido, en las mujeres no se refleja el derecho al servicio de guarderías por un tema de empoderamiento personal, para contar con tiempos libres. Este servicio tan sólo se justifica en la medida en que la madre quiera trabajar o estudiar.

Entre el diagnóstico y la justificación tampoco hay consistencia. En primera instancia se puede observar que ambos se refieren a dos niveles diferentes; es decir mientras que en la justificación se hace mención al incremento de la participación de la población en el mercado laboral para “justificar” la creación de servicios con enfoque de género, el diagnóstico no da cuenta de esta situación sino más bien se refiere a las acciones y problemáticas que se presentaron en el primer trimestre.

La información que se deriva del cuadro anterior en sus modalidades dos y tres la presentamos en el siguiente cuadro con el objetivo de que resulte más clarificador:

Seguimiento al número de estancias de afiliación y de nueva creación

Primer Informe Trimestral			Segundo Informe Trimestral			Meta anual
Total de estancias operando	Estancias de nueva creación	Estancias afiliadas	Total de estancias operando	Estancias de nueva creación	Estancias afiliadas	
6 262	5 474	788	7 162	6 275	887	

La suma de estancias de nueva creación y afiliadas da como resultado el total de estancias operando en el país que se reporta, sin embargo, en ninguno de los dos informes se señala cual es la meta anual de cada una de estas estancias. Es importante contextualizar los datos que se presentan para saber si realmente están cubriendo la meta de apoyar a las mujeres en condición de pobreza.

Según los datos que se presentan en el segundo informe, con las 7 162 estancias que operan actualmente se cubren 1 026 municipios en todo el país de los cuales 342 son municipios indígenas y se tiene presencia en tan sólo 31 de los 250 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano.

Seguimiento a los empleos directos generados

Primer Informe Trimestral		Segundo Informe Trimestral		Meta anual
Empleos generados (responsables de estancias y asistentes)	Porcentaje de mujeres (responsables y asistentes)	Empleos generados (responsables de estancias y asistentes)	Porcentaje de mujeres (responsables y asistentes)	
26 864	99 %	30 725	99%	

De acuerdo con la tabla, en el segundo trimestre de actividades se han generado 3 861 empleos directos, que tienen que ver con las mujeres responsables de las estancias infantiles y sus asistentes. Sin embargo, dichos empleos pertenecen al sector informal, con la consecuente ausencia de seguridad social.

Como ya se ha mencionado, aunque el programa no se restringe a beneficiar a las mujeres en ninguna de sus modalidades, 99% son mujeres, lo cual confirma la

idea de que las mujeres ofrecen los cuidados a los infantes tanto en el ámbito privado como en el público en forma de servicio.

Por último, pero no por ello menos importante, sobre todo en el primer informe trimestral se puede observar el uso de un lenguaje confuso y excluyente. Para referirse a la población infantil se utiliza la palabra “niños” en donde se incluyen a las niñas que se atienden. Se utiliza la palabra “beneficiarios” cuando se está haciendo referencia específicamente a mujeres beneficiarias.

V. Revisión del avance presupuestal

En 2007, el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles contó con mil millones de pesos para su operación; luego, en el Proyecto de PEF 2008 se le asignaron 1 441 millones a lo cual se sumó una ampliación de 50 millones en el Decreto de PEF; al final, en el PEF 2008, se publicó la cantidad de 1 499.2 millones de pesos.

Según el primer informe trimestral de la dependencia, dicha cantidad se encuentra en la partida presupuestal S174. Cabe mencionar que en el Anexo 9A que se refiere al GEMIG que publicó la SHCP, se menciona que este programa tiene asignados 1500 millones de pesos.

Seguimiento del ejercicio presupuestario

PPEF 2008

Avance en el ejercicio del presupuesto aprobado (millones de pesos)				
Original anual	Modificado anual	Ejercido primer trimestre	Ejercido segundo trimestre	Porcentaje de avance anual
1 500	1 499.2	270.4	461.6	48.8

En el primer informe se reporta que de los 329.5 millones de pesos que se tenían programados para ejercer en el periodo de enero a marzo, se ejercieron 270.4 millones de pesos, lo que representa un avance anual del 18.04%. De estos 270.4 millones se utilizaron 250.5 millones en mujeres y 3 millones en hombres. Los 16.9 millones de pesos restantes, según la nota aclaratoria, se refieren al monto de inversión, es decir, se descuentan 16.9 millones de pesos por concepto de “gastos indirectos” del monto ejercido en el primer periodo. Respecto a esto último, no se especifica en qué consisten los mencionados “gastos indirectos”.

La suma de las cantidades ejercidas, en el primero y segundo trimestre, si corresponde a los 732 millones de pesos que se reportan, lo cual representa un avance de 48.8% del presupuesto anual asignado. Con ello, hay que poner especial interés en las acciones que se vayan a realizar puesto que los avances físicos están a punto de cubrirse en su totalidad. Dicho lo cual, queda aproximadamente la mitad de los recursos asignados al programa para ejercerse en el último semestre.

Por último, en el segundo informe semestral se mencionan “dificultades menores en cuanto a la disponibilidad de recursos” pero no se especifican detalles.

VI. Consideraciones finales

Los documentos del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles vinculan sus objetivos y actividades con las nueve líneas estratégicas del PND en el Objetivo 16. Sin embargo, los objetivos generales y específicos del programa aluden de manera directa sólo a dos de estas estrategias, es decir, a la que busca facilitar la integración de la mujer al mercado laboral a partir de guarderías y estancias infantiles, y la estrategia que procura especial atención a las mujeres en pobreza. Fuera de ellas no existen indicadores o acciones que respondan a las otras líneas estratégicas del PND.

Por otro lado, los informes trimestrales dicen vincularse con los objetivos dos y tres del PSDS. Al margen de la discusión de si es correcto considerar a las mujeres como parte de “los grupos sociales vulnerables” y por tanto ser posibles beneficiarias de las estrategias de asistencia social, en ninguno de los dos objetivos se busca el bienestar de las mujeres como un mecanismo para abatir el rezago o disminuir las desigualdades de género y tampoco existen indicadores o acciones que permitan relacionarlos con los objetivos planteados en el plan sectorial.

La SEDESOL plantea el objetivo estratégico: “facilitar la integración de la mujer al mercado laboral”; sin embargo, cabe recordar que este programa no está dirigido de manera exclusiva a las mujeres en ninguna de sus tres modalidades, por lo que las acciones reportadas no son coherentes con el objetivo estratégico de la SEDESOL, ni con el objetivo y las líneas estratégicas del PND.

Con relación a la maternidad, para muchas mujeres el mayor problema consiste en conciliar ésta con la necesidad de trabajar: “la maternidad ha pasado de ser un derecho laboral de las mujeres a una cuestión individual que, agravada por el retiro de los servicios sociales estatales, empeora en algunos países la situación de las mujeres trabajadoras” (CEPAL, 2007b: 68). El problema deviene del marco

jurídico laboral mexicano, el cual carece de una visión de igualdad y equidad entre las trabajadoras y los trabajadores. Entre los elementos que justifican dicha afirmación, se menciona que la Ley Federal del Trabajo no permite la conciliación de la vida familiar y la laboral; es insuficiente en cuanto a la procuración de servicios de cuidado infantil a pesar de la importancia que reviste el tema para las madres y padres trabajadores y, respecto al trabajo doméstico, las condiciones de trabajo y los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar, se regulan con muchas ambigüedades, incongruencias y lagunas sobre aspectos como el salario, la duración de la jornada de trabajo y los servicios de seguridad social (CEAMEG, 2008c).

La legislación laboral actual contempla los derechos laborales de las mujeres de forma incompleta, no responde a las necesidades más urgentes de las trabajadoras mexicanas. Estas necesidades se relacionan con la posibilidad de contar un empleo digno, suficientemente remunerado, libre de violencia y que les permita compartir sus responsabilidades familiares. Por ello, urge configurar nuevas relaciones laborales entre mujeres y hombres en las que se reconozca, valore y proteja el trabajo de éstas y su aporte al desarrollo económico del país (CEAMEG, 2008c).

Por otra parte, es necesario recordar que la exigencia de servicios destinados al cuidado de las hijas y los hijos, como guarderías, es un derecho de las mujeres y los hombres, y no una concesión para las mujeres.

El programa pretende “disminuir la vulnerabilidad de los hogares” pero el *derecho* de las mujeres a prestaciones de seguridad social de este tipo o bien a la necesidad de apoyar a las mujeres madres para eliminar las desigualdades y las brechas de género quedan relegadas. La intención fundamental del programa es disminuir la vulnerabilidad “de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso”.

En el programa persiste la idea de que las mujeres requieren ingresar al ámbito laboral para que su ingreso apoye de la economía familiar y así subsanar la situación de pobreza. Ello no corresponde con una política de generación de empleos en cantidad y calidad en donde las mujeres cuenten con prestaciones laborales.

Si bien el cuidado de los hijos es responsabilidad de padres y madres por igual, son las mujeres quienes continúan percibiéndose como responsables del cuidado infantil, lo que se traduce en una inversión de tiempo que les dificulta desarrollarse en otros ámbitos.

En este escenario cabe preguntarse si con el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles realmente se están cubriendo las expectativas de las mujeres pobres. Es decir, el programa da por sentado que las mujeres requieren guarderías para poder entrar a laborar y con su aportación al ingreso laboral atenuar su situación de pobreza. Pero las expectativas de las mujeres tienen que ver con otros intereses relacionados con los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El programa requerirá de evaluaciones independientes que muestren en qué medida se cumplen los objetivos que se han programado.

VII. Referencias

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007, 27 de agosto). *Las mujeres y la equidad de género en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007, 31 de agosto). *Análisis del Programa Nacional de Salud 2007-2012*. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008). *Estadísticas e indicadores de género en el tema de la pobreza*. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008). *Estudio sobre la incorporación de la perspectiva de género en la reforma laboral*. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008). *Proyecto de documento. Informe del régimen jurídico actual de la Ley Federal del Trabajo y la Protección de los derechos de las mujeres*, México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008, 23 de julio) *Versión estenográfica de la Segunda Reunión sobre Sistemas de Información Presupuestal*. México: inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2008, 27 de agosto). *Versión estenográfica de la Tercera Reunión sobre Sistemas de Información Presupuestal*. México: inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007). *Género. Mujeres: Temas Selectos: Mujeres*. México.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007). *Análisis de políticas y programas federales dirigidos a las mujeres y a promover la equidad de género en el sexenio 2000-2006*. México: inédito.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2007, 31 de agosto). *Análisis del Programa Nacional de Salud 2007-2012*. México: inédito.
- Comisión de Equidad y Género (2007). *Anexo 9A Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género, desagregado por la Comisión de Equidad y Género*. México: Cámara de Diputados.
- Consejo Nacional de Población (2006). *Informe del Programa Nacional de Población 2000-2006*. México.
- Escobar, A. (2000). "Progresos y cambio social en el campo en México", en Valencia, Enrique *et al.* (coord.). *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* México: U de G/UIA/ITESO.

- Feres, J. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos núm. 7, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2006, enero-diciembre). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública 2000-2006. Tercera Etapa*. México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2006). *Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000 – 2006*. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2006). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE 2006*, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (2007). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007*. México.
- Instituto Nacional de la Mujeres (2008). *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD)*. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2005). *Pobreza, género y uso del tiempo*. México: Dirección General de Estadística.
- Jusidman, C. (1999). *Sección especial. La experiencia de la participación de México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Pekín*, en García, Brígida (coord.). *Mujer, género y población en México*. México: COLMEX-SOMEDE.
- Milosavljevic, V. (2007). *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / UNIFEM.
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social (2005). *Percepción de las causas de la pobreza, factores psicológicos asociados y percepción de la movilidad social*. Serie: Cuadernos de Desarrollo Humano, 22. México.
- Secretaría de Desarrollo Social (2002). *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx*. Serie: Documentos de Investigación, 2. México.
- Secretaría de Desarrollo Social (2003). *Encuesta Lo que dicen los pobres*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004). *Lo que dicen los pobres: una perspectiva de género*. Serie: Documentos de Investigación, 13. México.

Secretaría de Desarrollo Social (2007). *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Social (2007, octubre). *Perspectiva de Género en el Programa de Estancias Infantiles*. México.

Secretaría de Desarrollo Social (2008, 30 de diciembre). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2008*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007). *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2008. Anexo 9ª. Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XIII. Erogaciones de Programas que incorporan la perspectiva de género y presupuesto para mujeres y la Igualdad de género. Primer trimestre de 2008*. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Anexo XV. Avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y equidad de género. Segundo trimestre de 2008*. México.

Secretaría de Salud (2007). *Programa Nacional de Salud. PRONASA 2007-2012*. México.

Documentos electrónicos:

Enciclopedia Microsoft Encarta Online, EMEO (2008). *Educación preescolar*. Disponible en <http://mx.encarta.msn.com>
Acceso: 5 de agosto de 2008.

Secretaría de Desarrollo Social (2007). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* México. Disponible en:
<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=30&len=1>
Acceso: 28 de marzo del 2008.

Secretaría de Desarrollo Social (2008). *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. Disponible en:
<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3008&len=1>
Acceso: 28 de marzo.

LABORADO POR
MTRA. LETICIA CALVARIO
MARTÍNEZ
30 de septiembre de 2008