

Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

DIRECTORIO

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2018*

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

*Véase: <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

COLABORADORES

EQUIPO TÉCNICO

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Rosa María Bejarano Arias
Deniss Cruz Ortega
Marcela Javiera Andrea Herrera Soto
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez
María Luisa Monroy Merchán

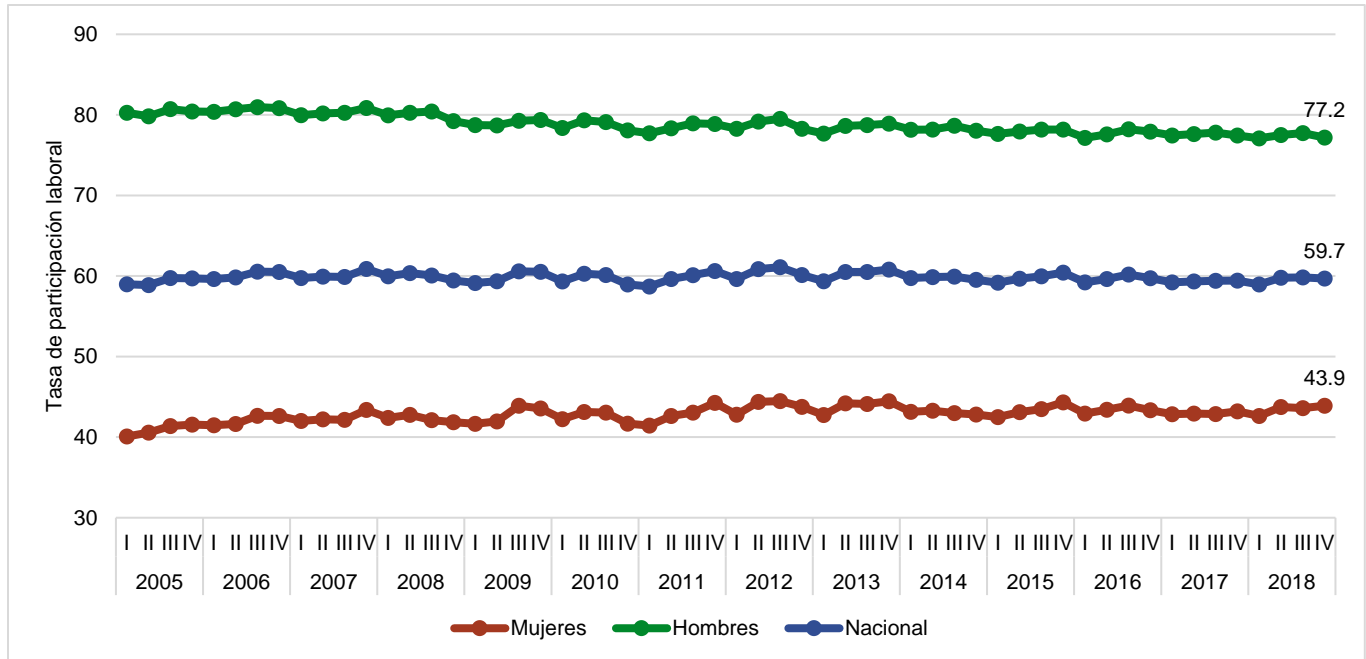
Contenido

Las mujeres en el mercado laboral en México (contexto)	5
Descripción del programa	9
Avances del programa	11
Retos del programa	14
Otras consideraciones	14
Acceso efectivo de derechos	14
Atención al nivel preescolar	15
Seguridad social.....	15
Referencias.....	16
Anexos	18
Evaluaciones aplicadas al Programa.....	18

Las mujeres en el mercado laboral en México (contexto)

La tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral en México es baja comparada con la de los hombres e incluso con el promedio nacional. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el cuarto trimestre de 2018 éstas se situaron en 43.9 por ciento, mientras que los hombres se situaron en 77.2 por ciento y a nivel nacional la tasa fue de 59.7 por ciento (Gráfica 1).

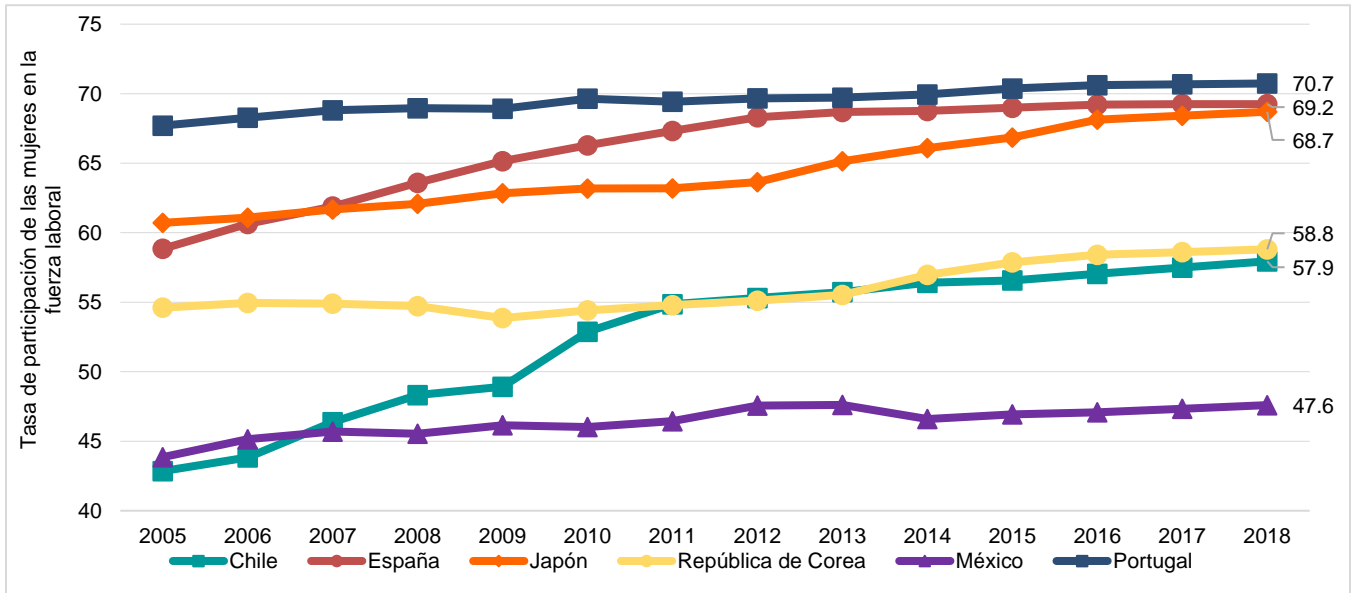
**Gráfica 1. Evolución de la tasa de participación laboral, desglose por sexo
1er trimestre 2005 – 4to trimestre 2018**



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los tabulados de indicadores estratégicos de la ENOE, INEGI 2005-2018.

Más aún, en el ámbito internacional, la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral en países como Chile (57.9 por ciento), Corea del Sur (58.8 por ciento), Japón (68.7 por ciento) y Portugal (70.7 por ciento) se encuentra muy por encima de la de México (Gráfica 2). La baja participación obedece a diversos factores sociales, culturales y estructurales que limitan el acceso de las mujeres al empleo, y una limitante tiene que ver con la asequibilidad y disponibilidad de opciones para el cuidado de las niñas y niños.

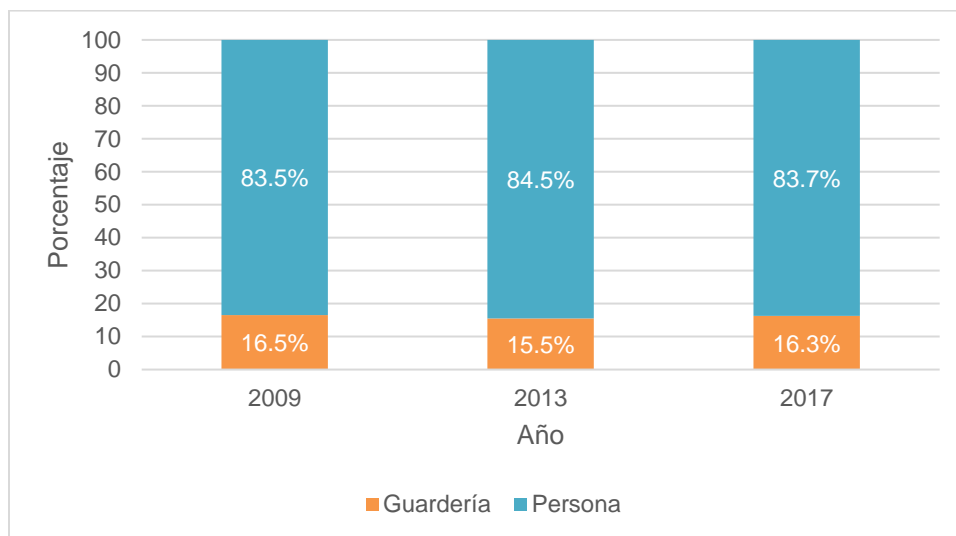
Gráfica 2. Evolución de la tasa de participación de mujeres en la fuerza laboral Comparativo internacional 2005-2018



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la Organización Internacional del Trabajo.
*Tasa de participación en la fuerza laboral, mujeres (% de la población femenina entre 15-64 años).

En México, las madres trabajadoras tienen la necesidad de buscar servicios de cuidados infantiles. Como se observa en la Gráfica 3, la mayoría de ellas deja a su hija o hijo al cuidado de una persona familiar o no familiar. En los tres años que reporta la gráfica, no se observa un cambio relevante en el cuidado de los infantes a cargo, principalmente, de una persona.

Gráfica 3. Porcentaje de la población de 0 a 6 años que se reconoció es cuidada mientras su madre trabaja, en Guardería o con persona que los cuida.



Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017, ENESS, Principales Resultados.

En México, la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil depende del tipo de esquema de seguridad social al que la madre o padre trabajador se encuentre inscrito. Tanto el sector público como el privado proveen servicios de cuidado infantil a partir de instituciones y dependencias. Dicha oferta está compuesta por servicios contributivos y no contributivos.

La principal diferencia entre los servicios contributivos y no contributivos de cuidado infantil es la fuente de financiamiento. Los contributivos son las prestaciones que integran a la seguridad social y se financian con aportaciones tripartitas: trabajador o trabajadora, empleador y gobierno. Los no contributivos son los programas sociales que ofrecen beneficios similares a los de las prestaciones de la seguridad social y se financian mediante impuestos generales u otras fuentes de recursos públicos que no son impuestos laborales a cargo de la población beneficiaria de los mismos (CONEVAL 2018b).

Los primeros incluyen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a través de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil; al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con guarderías propias o subrogadas a particulares, a los que pueden acceder únicamente los derechohabientes de dichas instituciones. Asimismo, de acuerdo con el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2014-2018, los Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de Educación Pública (SEP) brindan servicio a las madres trabajadoras de la institución.¹

Los servicios no contributivos, a los que puede acceder la población que no cuenta con seguridad social, están conformados por los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, Cursos de Preescolar Comunitarios, Preescolar Indígena, los Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de Educación Pública, así como las Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras a cargo de la Secretaría del Bienestar (CONEVAL 2018b). Cabe señalar que en particular el Programa de Estancias Infantiles (PEI) se dirige a las mujeres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, que no cuentan con seguridad social y que el ingreso de sus hogares se encuentre por debajo de la línea de pobreza por ingreso.

En el Cuadro 1 se presentan las principales características de las instituciones que brindan servicios de cuidado infantil, siendo un sistema público que se divide en servicios contributivos (IMSS e ISSSTE) y en servicios no contributivos (SEP, DIF y BIENESTAR). Para el año 2017, la oferta pública de estancias y guarderías para atender a la población infantil estaba compuesta por 42,192 centros y atendió a 1,302,026 niñas y niños. Por el lado de la oferta privada, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas de INEGI, en México se registraron 8,655 guarderías en 2017, las cuales representan 20.5 por ciento en relación con la oferta pública.

¹ Adicionalmente en el PNPS se menciona que en algunas de las dependencias gubernamentales donde se proporciona seguridad social, se ofrecen los servicios de guarderías o estancias infantiles para las madres trabajadoras, padres viudos o divorciados, los ejemplos a los que se hace referencia son: CONACyT, SEDENA, SEGOB, SAGARPA, Cámara de Diputados, UNAM, CONAGUA, STPS, IPN, Presidencia de la República, PEMEX y SEP.

Cuadro 1. Instituciones que proveen servicios de cuidado infantil, 2017

	Institución	Nomenclatura	Modalidad	Nivel	Población objetivo	Niños atendidos	Número de Centros
Servicios Contributivos	ISSSTE ^{1/}	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (De 2 meses a 6 años)	29,683 *	243 *
	IMSS ^{2/}	Guarderías	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (De 43 días a 4 años)	197,710 *	1,364 *
	SEP ^{4/}	Centros de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	45 días a 5 años 11 meses	67,877 ***	1,152 ***
Servicios No contributivos	SEP	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios	Semiescolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 2 a 6 años)	70,998 **	1,715 **
		Cursos de Preescolar Comunitarios	Semiescolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 3 a 5 años 11 meses)	164,743 ***	18,237 ***
		Preescolar Indígena	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (De 4 a 6 años)	423,344 ***	9,838 ***
	DIF ^{3/}	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (45 días a 5 años 11 meses)	35,462 **	486 **
	BIENESTAR ^{5/}	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Escolarizado	Educación inicial	Población Infantil (De 1 a 3 años 11 meses)	312,209 *	9,157 *
Población Infantil con alguna discapacidad (De 1 a 5 11 meses)	5 514 *						
Servicios Privados	Servicios de cuidado infantil privados****					No disponible	8,655
Total						1,307,540	50,847

1/ Cifras al mes de junio. Incluye el número de niñas y niños atendidos en estancias propias, contratadas y de Organizaciones de la Sociedad Civil, en las que se atienden a niñas y niños con discapacidad.

2/ Cifras al mes de junio. Se refiere a niñas y niños inscritos al último día hábil del período que se reporta.

3/ Cifras al mes de septiembre.

4/ Cifras correspondientes al ciclo 2016-2017.

5/ Cifras preliminares a junio.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos obtenidos de:

*Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno

**Informe de Actividades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente al período enero-septiembre de 2017 del Sistema Nacional DIF.

***Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, SEP.

**** Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas de INEGI, 2017

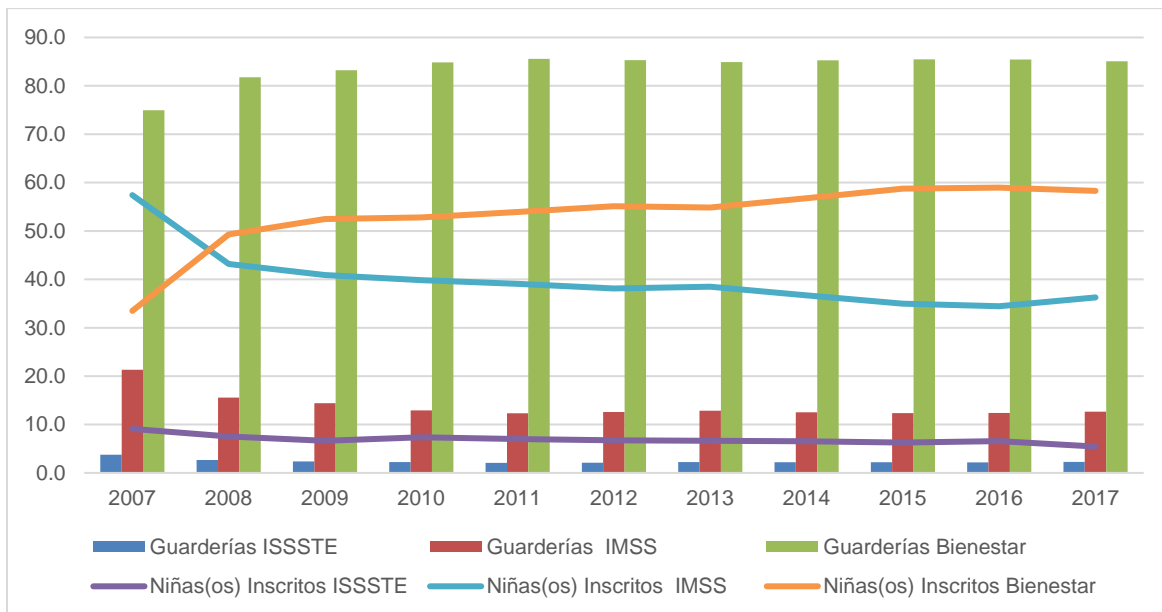
Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de la Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

El IMSS cuenta con una mayor cobertura en términos de número de guarderías y de infantes, que el ISSSTE. Ambos sistemas presentan una tendencia a la baja en sus servicios. De 2007 a 2017, el IMSS disminuyó sus guarderías 12.8 por ciento y ocho por ciento la atención de niñas y niños, lo cual representa 17,184 niñas o niños que dejaron de contar con esta prestación. Para el mismo periodo, el ISSSTE redujo la cantidad de guarderías 11.6 por ciento, y disminuyó su matrícula 12.8 por ciento, lo que significa que 4,364 niñas o niños dejaron de ser atendidos.

Las estancias infantiles, de la Secretaría de Bienestar atienden a la población con menos ingresos y que participan, principalmente, en el mercado laboral informal. En este sentido, el PEI es un espacio que se enfoca en atender las necesidades de cuidado infantil para las madres y padres solos que tienen ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, y que no son derechohabientes de los sistemas de seguridad social.

En la Gráfica 4, se puede observar la relación entre la oferta de guarderías del ISSSTE, IMSS y BIENESTAR, en donde se evidencia que las estancias infantiles del PEI, son las que tienen mayor cobertura, medida tanto por el número de infantes atendidos como por el número de estancias.

Gráfica 4. Porcentaje de Guarderías y Niñas (os) inscritos según institución 2007-2017



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de la Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

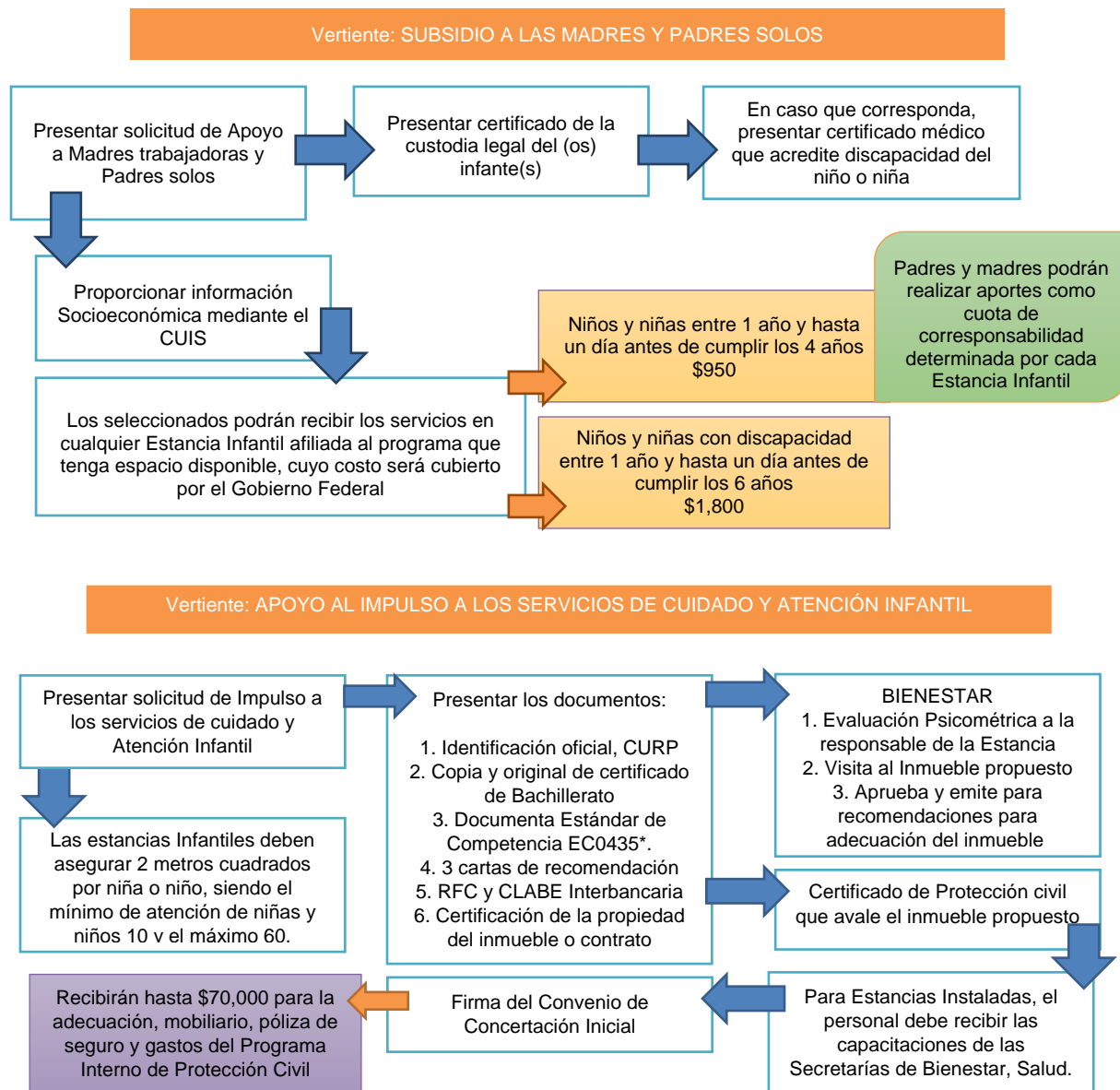
Descripción del programa

Dada la proveeduría de los servicios de cuidado infantil, el PEI cubre un segmento no atendido por los demás proveedores, es decir, es complementario a los demás servicios de guardería. Igual que el Programa de Pensión para Adultos Mayores, el programa cubre a la población sin jubilación de la seguridad social, y forma parte de las acciones de protección social que los gobiernos han ofrecido para atender las carencias en materia de seguridad social.

De acuerdo con las Reglas de Operación 2018, el PEI otorga dos tipos de apoyos: 1) se entrega un apoyo inicial de hasta \$70,000 pesos por única vez a personas físicas que deseen establecer y operar una estancia infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil al menos para 10 niños. Con esto, el programa

estimula el desarrollo de la oferta en materia de cuidados infantiles; y 2) entrega un subsidio a la colegiatura de \$950 pesos mensuales, por cada niña o niño que asista a la estancia infantil y \$1,800 pesos en el caso que estos presenten alguna discapacidad. El subsidio se entrega directamente a la persona encargada de la estancia infantil. Adicional a este apoyo las madres o padres solos podrán realizar aportes como cuota de corresponsabilidad para complementar el pago de los servicios de cuidado de la estancia infantil. Este segundo apoyo busca promover la demanda por servicios de cuidado infantil, así como promover la igualdad entre hombres y mujeres al proporcionar un espacio para que las mujeres tengan más tiempo para trabajar o disminuir el tiempo que dedican al trabajo no remunerado.

Figura 1. Mecánica operativa del Programa Estancias Infantiles

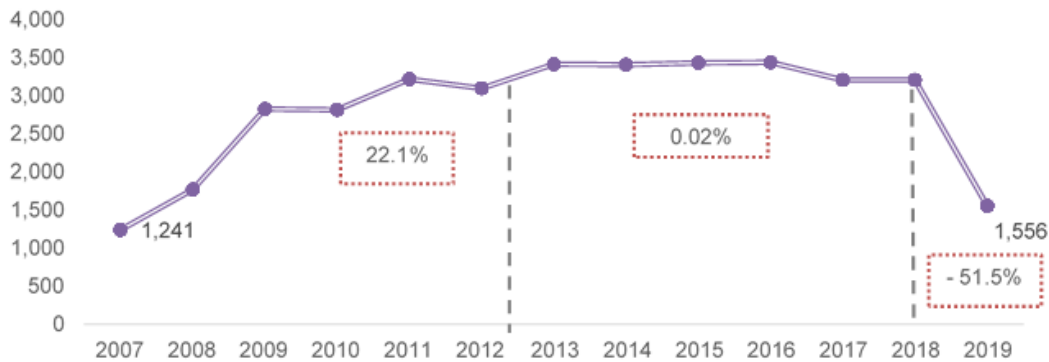


*Estándar de Competencia Laboral de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de las Niñas y los Niños en Centros de Atención Infantil.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las Reglas de Operación del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras 2018.

De 2007 a 2012, el presupuesto del PEI creció en promedio 22.1 por ciento, en términos reales. De 2013 a 2018, el presupuesto del PEI creció en promedio 0.02 por ciento. En 2019, tuvo una reducción de 51 por ciento, con un presupuesto de \$1,556 millones de pesos.

Gráfica 5. Evolución del presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles (millones de pesos en términos reales)



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

Fuente: Inventario CONNEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2007-2019.

Avances del programa

De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, la capacidad de las mujeres para tomar decisiones implica mejorar sus niveles de autonomía e independencia económica, puesto que pueden optar por salir al mercado laboral o estudiar para mejorar sus ingresos, ya que el tiempo dedicado al cuidado infantil no remunerado puede ser aprovechado en actividades remuneradas que se traduzcan en una mejor calidad de vida.

Cuadro 2. Características de los beneficiarios del Programa Estancias Infantiles 2010

Características de los beneficiarios	
Mujeres	98.5%
Escolaridad	
Preparatoria o bachillerato	31.3%
Secundaria	31%
Ocupación	
Empleada doméstica	15.1%
Vendedora de casa en casa/ambulante	13.9%
Vendedor(a) de mostrador/almacén/tienda departamental	12.7%
Otros servicios ¹	8.6%
Otros oficios ²	6.8%
Otras características	
Jefas de familia	40.3%
Madres Solteras	36.2%
Edad	29 años
Número de hijos	2 hijos
Trabajaba antes de entrar al programa	67%
Actualmente trabaja	85%
Cuenta con algún tipo de seguridad social (incluye Seguro Popular)	51.7%
Derecho a servicio de cuidado infantil	11.5%
Salarios e ingreso	
Salario mensual de las beneficiarias antes de entrar al programa	\$ 2,812.00
Salario mensual de las beneficiarias	\$ 2,865.00
Aumento del ingreso una vez incorporado al programa	2%
Ingreso promedio del hogar antes de entrar al programa	\$ 4,141.00
Ingreso actual del hogar	\$ 5,312.00
Aumento del ingreso del hogar una vez incorporado al programa	28%

¹ Mesera, recepcionista, cajera, promotora, demostradora, asistente, encuestadora, telefonista, volantera, entre otros.

² Artesana, panadero, conserje, limpieza, barrendero, carpintero, policía, taxista, entre otros Nota: Se aplicó la encuesta representativa a nivel nacional a 3,948 beneficiarios del 01 octubre al 29 de noviembre de 2010

Fuente: Evaluación de Impacto del Programa Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras 2011 (INSP, 2011)

Las evaluaciones realizadas al Programa de Estancias Infantiles han mostrado resultados favorables. Por un lado, es efectivo para promover la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos pequeños, especialmente las que no trabajaban antes de entrar al programa. Se observa un aumento de 18 por ciento en la probabilidad que tienen estas mujeres de incorporarse a un empleo acompañado de un incremento de seis horas de trabajo a la semana (INSP 2011).


















El PEI representa un espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos, puesto que un aumento en la participación y utilización de programas de cuidado infantil subsidiado por el gobierno reduce el uso de cuidado infantil brindado por redes familiares o de apoyo y brinda un espacio para mejorar el desarrollo infantil.

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

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

Adicional a lo anterior, el CONEVAL categoriza a los programas sociales en prioritarios y no prioritarios respecto a su contribución a disminuir la pobreza y mejorar el acceso a los derechos sociales. En el Cuadro 3 se detallan los niveles de prioridad del PEI.

Cuadro 3. Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y su Incidencia en Pobreza y Derechos

POBREZA	MECANISMO
 Ingreso 	Subsidiar el servicio de estancias infantiles a la población de bajos ingresos, aumentando la probabilidad de conseguir empleo de los beneficiarios y aumentar el número de horas que trabajan y su permanencia en el trabajo. Asimismo, el apoyo para la instalación de la estancia y el subsidio por infante aumenta el ingreso de las personas encargadas de la estancia infantil.
 Alimentación 	Cuando los beneficiarios reciben incrementos en su ingreso corriente (ya sea por transferencias monetarias o por transferencias en especie), bajo ciertas circunstancias podrían elevar su consumo de productos alimentarios y, por tanto, la inseguridad alimentaria podría reducirse. Sin embargo, esta relación no se ha demostrado.
 Acceso a la seguridad social 	Brinda subsidios para el cuidado infantil en estancias infantiles y para la instalación de estancias.
DERECHOS	MECANISMO
 Trabajo 	Al subsidiar el servicio de estancias infantiles favorece el acceso y permanencia al mercado laboral de las beneficiarias.
 No discriminación 	Para atender a la población objetivo del Programa, se contemplan dos modalidades: Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos. Además de proporcionar servicios de cuidado y atención Infantil.
 Alimentación 	Potencial contribución al acceso a la alimentación y a abatir la desnutrición.
 Acceso a la seguridad social 	El programa brinda subsidios para el cuidado infantil en estancias infantiles y subsidios para la instalación de estancias.
Nivel de Prioridad:  Fuertemente  Medianamente  Ligeramente	

Fuente: CONEVAL (2018c).

Retos del programa

De acuerdo con el resultado de las evaluaciones y la evidencia recabada por el CONEVAL, algunos de los retos del programa son los siguientes:

- El programa no contempla un esquema de seguimiento de la calidad de los empleos a los que acceden los beneficiarios o si aquellos que ya trabajaban una vez que entraron al programa, pueden mejorar su empleo o ingreso.
- Para recibir el subsidio que otorga el programa al costo de la estancia infantil, los ingresos del hogar deben ser menores a la línea de pobreza. Esto podría ser un incentivo negativo para las mujeres al no buscar empleos mejor remunerados o incrementar las horas trabajadas para poder acceder al programa.
- Aunque este programa es una acción que busca nivelar a las mujeres respecto de los hombres e igualar las oportunidades que existen en la búsqueda de empleo, sin duda vale la pena reconsiderar un incremento en la cobertura de los hogares de padres solos en beneficio del cuidado de las niñas y los niños, en particular, en un contexto donde existe un incremento en los hogares de madres o padres solos. Actualmente, el programa atiende sólo a 10,535 hombres de los 310,968 madres y padres solos que considera en su población atendida, lo que representa cerca de 3.4 por ciento de los beneficiarios.
- Es necesario que el programa promueva de forma más intensiva el desarrollo infantil de acuerdo con la edad de los infantes beneficiarios, así como una promoción de la salud en las estancias.
- De acuerdo con la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, la calidad del cuidado y la participación laboral de las madres están relacionadas. Al mejorar la calidad en términos del cuidado y buscar mejoras en el desarrollo infantil es probable que el PEI aumente el interés de otras madres en el programa, lo cual a su vez aumentará la presencia de madres trabajadoras en el mercado laboral.
- Con base en las ROP 2018, el número máximo de niños que se pueden atender en una estancia infantil es de 60. El exceso de demanda se puede generar si no existen suficientes personas interesadas en ofrecer el servicio de estancia infantil o si no se cuenta con la capacidad instalada suficiente. Es posible que la oferta puede no sea suficiente para atender la demanda por los servicios de cuidado y atención infantil.
- La participación de las mujeres en el trabajo remunerado aumentó de 17.6 por ciento en 1970 a 43.2 en 2017 (CONEVAL, 2018a). 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 insuficiente.

Otras consideraciones

Acceso efectivo de derechos

El gobierno actual busca impulsar el acceso efectivo a los derechos sociales y el bienestar social de la población, lo cual incluye cubrir las necesidades de cuidado de las niñas y niños mientras sus tutores salen a trabajar. Dicho acceso requiere de tres elementos: 1) que las personas puedan costear opciones de cuidado (accesibilidad); 2) que existan opciones de cuidados ya sean familiares, privados o públicos (disponibilidad); y 3) que estas opciones sean de calidad,

es decir que no sólo sean espacios de contención de los infantes, sino que les permitan desarrollar sus habilidades socioemocionales y motrices en ambientes seguros (calidad).

En la Evaluación Estratégica de Protección Social en México, se menciona que la pobreza no se debe combatir sólo con transferencias de ingresos. La capacidad de hacer frente a los riesgos económicos que afectan cada una de las etapas de la vida, debe partir de una red de protección basada en derechos y obligaciones que bien podrían institucionalizarse en un sistema de seguridad social universal. La atención de la oferta debe ser con un enfoque de derechos humanos que busque ir más allá de satisfactores mínimos de bienestar y distinguir la urgencia de satisfacer los derechos en todos sus atributos (inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables, progresivos), por lo que este debe ser el objetivo de la política pública.

El ejercicio pleno de los derechos sociales incluye dimensiones inherentes a cada derecho, entre las que destacan el acceso, la disponibilidad y la calidad; de manera que no es posible hablar del ejercicio de los derechos sin el cumplimiento de estas dimensiones. La accesibilidad se refiere a la no existencia de barreras u obstáculos que impidan que el derecho se materialice para todas las personas sin discriminación. La accesibilidad supone, por lo menos, estas dimensiones: accesibilidad económica (asequibilidad), accesibilidad física y acceso a la información. Por otro lado, disponibilidad se entiende como la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. Mientras que la calidad implica asegurar que los medios (instalaciones, bienes y servicios) y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (CONEVAL, 2018b).

Atención al nivel preescolar

En 2002, el Congreso decidió que la educación preescolar fuera obligatoria, es decir, asistir a la escuela desde los tres años. Uno de los problemas es la insuficiente oferta de educación preescolar que hay para las niñas y niños. De hecho, en 2016 el rezago educativo de la población entre tres y cuatro años fue de 31.9 por ciento lo que representó 1,407,453 infantes. Por esa razón es que se debería replantear que las guarderías y las estancias pudieran ser espacios para ofrecer ese nivel educativo, siempre y cuando cumplan con la calidad y con los requerimientos establecidos por la SEP.

Las estancias infantiles son una opción para que las madres y padres puedan acceder al mercado laboral y también para que los niñas y niños cuenten con el primer grado de preescolar, en particular para el segmento de menores que se encuentran entre los tres y cuatro años. En las Reglas de Operación 2018 ya se establecía la posibilidad de que el programa, en conjunto con las Autoridades Educativas Locales emitan un reporte de evaluación que ampare el primer grado de Educación Preescolar, lo que le permite incorporarse al sistema de educación básica.

Seguridad social

En México existe un modelo dual (contributivo y no contributivo) de la seguridad social que genera desigualdad. Dependiendo del tipo de empleo (formal o informal) con el que cuentan las y los trabajadores acceden a paquetes de beneficios diferentes. Esto nos obliga a reflexionar en un sistema de protección social universal que incluya instrumentos que garanticen el ejercicio

efectivo de los derechos sociales de acuerdo con el ciclo de vida. Este enfoque contempla que la protección social debe incluir aspectos de prevención y mitigación de los riesgos económicos, con el objetivo de reducir la probabilidad y severidad de ciertos eventos que enfrentan las personas como: desempleo, embarazo, tener hijas e hijos, accidentes, enfermedades, invalidez, vejez y muerte (CONEVAL, 2018a).

Considerando los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al mercado laboral y las limitaciones en la oferta de servicios para el cuidado infantil, la pregunta relevante es si el estado mexicano cuenta con una estrategia para cubrir las necesidades de guardería para todas las mujeres, para que haya igualdad entre las mujeres y los hombres en la disponibilidad de tiempo para realizar otras actividades ajenas al cuidado de las hijas y los hijos.

Esto tiene que ver con la oferta de servicios por parte del gobierno; es decir: ¿habrá suficientes servicios de cuidado infantil para las madres en pobreza? ¿los cuidados que se proveen a través de estos servicios tendrán la calidad necesaria para que las niñas y niños se desarrollen adecuadamente? Y, en el caso de la población que se encuentra en mayor situación de desventaja, la pregunta es aún más relevante: ¿la atención que el PEI brindaba a la población con discapacidad va a continuar aún si el programa se sustituye por una transferencia directa? Si se sustituye el cuidado en las estancias infantiles por la de los adultos mayores, también habría que preguntarse: ¿se cuenta con los cuidados adecuados para los adultos mayores, a pesar del apoyo en efectivo del que se verán beneficiados?

Referencias

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018 (2017, 30 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. Recuperado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509819&fecha=30/12/2017.

INEGI Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017, ENESS, Principales Resultados. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf

INEGI. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas de INEGI. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/img/ico/ico_csv.png

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores. México, DF. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/PobrezayGeneroenweb.pdf

____ (2017a). Ficha de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf

____ (2017b). Ficha de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf

____ (2017c). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuperado de

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ECR_2017/SEDESOL_ECR_2017_S174_PEl.zip

____ (2018a). Evaluación Estratégica de Protección Social en México, Segunda Edición.

____ (2018b). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

____ (2018c). Consideraciones Para el Presupuesto Presupuestario 2019. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones-proceso-Presupuestario-2019.aspx>

____ (2018d). Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf

Instituto Nacional de Salud Pública (2011). Evaluación de Impacto del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Informe final de la evaluación de impacto. México.

PROGRAMA Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (PNPS) (2014, 30 de abril) Diario Oficial de la Federación. Recuperado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343090&fecha=30/04/2014

Anexos

Evaluaciones aplicadas al Programa

En el periodo de 2007 a 2018, el Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (S174) ha tenido 22 evaluaciones coordinadas por CONEVAL:

1. 1 de Diseño
2. 1 de Procesos
3. 1 Específica sobre la Percepción de Beneficiarios
4. 1 de Impacto
5. 1 Ficha de Monitoreo
6. 5 Fichas de Monitoreo y Evaluación
7. 5 Específicas de Desempeño
8. 5 Integrales del Desempeño
9. 2 de Consistencia y Resultados

Asimismo, de 2008 a 2018, derivados de los resultados de las evaluaciones de este programa se ha elaborado una Ficha de Avances y Retos y once documentos para el Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora. En la siguiente tabla, se presentan las evaluaciones y documentos derivados de estas.

Evaluaciones y documentos del Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras 2007-2018

Tipo de Evaluación o Documento	Disponible en:
Evaluación de Diseño 2007	Diseño 20 S174 2007
Evaluación de Procesos 2012	Procesos 20 S174 2012
Evaluación de Satisfacción de beneficiarios 2009	Satisfacción 20 S174 2009
Evaluación de Impacto 2011	Impacto 20 S174 2011
Ficha de Monitoreo 2012-2013	FM 20 S174 2012-2013
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013-2014	FMyE 20 S174 2013-2014
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014-2015	FMyE 20 S174 2014-2015
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016	FMyE 20 S174 2015-2016
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017	FMyE 20 S174 2016-2017
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2017-2018	FMyE 20 S174 2017-2018
Evaluación Específica de Desempeño 2008	ED 20 S174 2008 Informe Ejecutivo
	ED 20 S174 2008 Informe Final
Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010	ED 20 S174 2009-2010 Informe Ejecutivo
	ED 20 S174 2009-2010 Informe Final
Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011	ED 20 S174 2010-2011 Informe Ejecutivo
	ED 20 S174 2010-2011 Informe Final
Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013	ED 20 S174 2012-2013 Informe Ejecutivo
	ED 20 S174 2012-2013 Informe Final
Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015	ED 20 S174 2014-2015 Informe Ejecutivo
	ED 20 S174 2014-2015 Informe Final

Tipo de Evaluación o Documento	Disponible en:
Evaluación Integral del Desempeño 2009-2010	Integral 20 S174 2009-2010
Evaluación Integral del Desempeño 2010-2011	Integral 20 S174 2010-2011
Evaluación Integral del Desempeño 2011-2012	Integral 20 S174 2011-2012
Evaluación Integral del Desempeño 2012-2013	Integral 20 S174 2012-2013
Evaluación Integral del Desempeño 2014-2015	Integral 20 S174 2014-2015
Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012	ECR 20 S174 2011-2012
Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018	ECR 20 S174 2017-2018
Ficha de Avances y Retos 2018	FAR 20 S174 2018
Aspectos Susceptibles de Mejora 2009 Documento de trabajo	ASM 20 S174 2009
Aspectos Susceptibles de Mejora 2011 Documento de trabajo	ASM 20 S174 2011
Aspectos Susceptibles de Mejora 2012 Documento de trabajo	ASM 20 S174 2012
Aspectos Susceptibles de Mejora 2013 Documento de Trabajo	ASM 20 S174 2013
Aspectos Susceptibles de Mejora 2013 Documento Institucional	ASM 20 S174 2013
Aspectos Susceptibles de Mejora 2014 Documento de trabajo	ASM 20 S174 2014
Aspectos Susceptibles de Mejora 2015 Documento Institucional	ASM 20 S174 2015
Aspectos Susceptibles de Mejora 2016 Documento Institucional	ASM 20 S174 2016
Aspectos Susceptibles de Mejora 2017 Documento de Trabajo	ASM 20 S174 2017
Aspectos Susceptibles de Mejora 2017 Documento Institucional	ASM 20 S174 2017