



GOBIERNO DE  
**MÉXICO**

**BIENESTAR**

SECRETARÍA DE BIENESTAR

# DIAGNÓSTICO

---

PROGRAMA DE ESTANCIAS  
INFANTILES PARA APOYAR A  
MADRES TRABAJADORAS

2018

Contenido

<i>Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</i> .....	4
<i>Diagnóstico de Resultados y necesidad de ajuste de calibración</i> .....	4
<b>1. Antecedentes</b> .....	<b>4</b>
1.1. Definición del problema.....	7
1.1. Árbol del Problema.....	9
1.2. Características del PEI .....	10
1.1. Resultados del PEI .....	12
1.1.2. Focalización del PEI .....	14
1.1.3. Fiscalización del PEI .....	18
1.2. Conclusiones .....	24
<b>2. Modificación de la intervención para convertirla en el: Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras</b> .....	<b>27</b>
2.1. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	27
2.1.1. Estado actual de la problemática.....	28
2.1.2. Evolución del Problema.....	29
2.1.3. Experiencias de Atención a la problemática.....	31
2.1.4. Árbol del problema.....	33
2.1.5. Encadenamiento de la problemática .....	34
2.2. OBJETIVOS .....	35
2.3. Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.....	37
2.4. COBERTURA.....	38
2.5. Dinámica Poblacional y Espacial .....	39
2.6. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo. ....	44
2.7. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS. ....	44
2.8. Diseño del Programa propuesto.....	46

Gráfica 1: Variación del presupuesto, niños inscritos y número de estancias del PEI: 2007-2018.....	14
Gráfica 2 Porcentaje de municipios por nivel de marginación .....	15
Gráfica 3: Distribución de las estancias infantiles inscritas al PEI en 2018, por nivel de marginación municipal .....	16
Gráfica 4 Proyecciones demográficas para la población de 1 a 4 años de edad, 2015 - 2050 .....	42
Gráfica 5: Proyecciones demográficas mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años de edad), 2015 - 2050.....	43
Mapa 1 Distribución geográfica de la mayor concentración de Población Objetivo, 2018.....	40
Mapa 2: Concentración de la PEA en condición de Ocupación. 2018 .....	41
Tabla 1: Características de los Centros de Atención Infantil (CA).....	6
Tabla 2: Distribución de las estancias infantiles inscritas al PEI en 2018, por nivel de marginación municipal .....	16
Tabla 3: Estancias infantiles inscritas al PEI por cada 100 mil habitantes, por entidad y nivel de marginación.....	17
Tabla 4: Proyecciones para la población femenina en edad reproductiva y niñas(os) menores de entre 1 y 4 años de edad .....	43

## Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras Diagnóstico de Resultados y necesidad de ajuste de calibración

### 1. Antecedentes

En 2007 inicio su operación el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PGEI)<sup>1</sup>, con el objeto de disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que el cuidado de los hijos recae en una madre trabajadora o con intención de incorporarse al mercado laboral, estudiante o un padre solo, mediante la entrega de apoyos para cubrir parte de los gastos del servicio de cuidado y atención infantil y la creación de espacios que permita aumentar la oferta.

En 2009 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) elaboró el **DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MADRES CON HIJOS PEQUEÑOS PARA ACCEDER O PERMANECER EN EL MERCADO LABORAL**<sup>2</sup>. Este documento es el diagnóstico para la modificación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y transformarlo en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI).

---

<sup>1</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007. *Diario Oficial de la Federación* 10 de enero de 2007

<sup>2</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) *Diagnóstico de la Problemática de las Madres con Hijos Pequeños para Acceder o Permanecer en el Mercado Laboral*. México, 2009.

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Con inicio de la administración de Enrique Peña Nieto, en 2013 se realizó una modificación al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras<sup>3</sup> a fin de incorporarlo al Sistema Nacional de Cruzada Contra el Hambre.

En 2014 fue emitido el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2014-2018<sup>4</sup>. El cual establece los objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas a propiciar el buen funcionamiento de los Centros de Atención Infantil (CA), promoviendo 5 objetivos:

1. Propiciar la creación de la Red Nacional de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (ACDII);
2. Propiciar la homogeneización de normas de protección civil, así como trámites de instalación y operación de los servicios de ACDII;
3. Favorecer la generalización de prácticas de salud educativas y alimentarias de éxito que propicien la mejora en la ACDII;
4. Favorecer el diseño de programas de capacitación, formación y profesionalización de prestadores de servicios de ACDII en los CA, y
5. Fomentar la aplicación de las TIC para impulsar acciones a favor de los CA que conformen la Red Nacional ACDII

Los CA tienen diferentes modelos de atención, pudiendo ser públicos, privados y mixtos. Pertenecen o son impulsados por diversas instituciones del gobierno y tienen características diferentes<sup>5</sup>:

---

<sup>3</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2013. *Diario Oficial de la Federación* 20 de febrero de 2012.

<sup>4</sup> Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil 2014-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

<sup>5</sup> *Ibidem*

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
 SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Tabla 1: Características de los Centros de Atención Infantil (CA)

Centros de Atención Infantil (CA)					
SEP	ISSSTE	IMSS	SEDESOL	DIF	
Centro de Desarrollo Infantil (CENDI)	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	Guarderías	Estancias Infantiles para apoyar a madres	Centro Asistencial de Desarrollo Infantil	Centro de Asistencia Infantil Comunitario
Brindar el servicio a madres trabajadoras de la Institución	Brindar el servicio a padres trabajadores	Se otorga el servicio a madres trabajadoras	Brindar el servicio a madres trabajadoras y desempleadas, a través de un subsidio federal y una cuota de corresponsabilidad de padres	Brinda el servicio a población en estado de vulnerabilidad	Proporciona el servicio a comunidad es urbano-marginadas
Cuenta con un modelo de enseñanza-aprendizaje poniendo énfasis en el desarrollo del infante, va más allá del cuidado y la atención	Se basa en el espíritu de corresponsabilidad con los beneficiarios, para lograr el máximo desarrollo social psicológico, social y físico	El servicio que ofrecen es de carácter educativo asistencial, donde se favorece el desarrollo integral y armónico	Otorga un servicio de cuidado	Brinda el servicio de asistencia, educación, alimentación, salud y prevención de riesgos	Brinda educación semi-escolarizada que impulsa la SEP, bajo el esquema de educación, alimentación y prevención de riesgos
Atiende a los menores desde los 45 días de nacidos y hasta los 5 años y 11 meses	Se atiende a niños desde 60 días y hasta 6 años	Se atiende a niños de 43 días de nacidos y hasta que cumplan los 4 años	Se atienden a niños de 1 y hasta 3 años 11 meses	Se atiende a los niños desde los 45 días de nacidos y hasta los 5 años 11 meses	Se atiende a los niños a partir de los 2 años hasta los 5 años 11 meses

Uno de los principales objetivos del PNPS fue homologar aspectos de funcionamiento básico a través de la creación de la referida Red Nacional ACDII.

Como se puede observar, las diferentes modalidades de cuidado y atención infantil a través de los CA que impulsa el Estado tienen muy variadas características, desde un modelo de enseñanza-aprendizaje dado en los CENDI (SEP) hasta aquellos que sólo ofrecen un servicio de cuidado como las Estancias Infantiles (SEDESOL)

Es importante mencionar que, aunque el programa tuvo cambio de nombre y modificaciones en su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)<sup>6</sup>, ni la definición del problema ni el árbol del problema tuvo cambios.

### 1.1. Definición del problema

Según el diagnóstico para la creación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PGEI), el rol de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos ha sufrido cambios importantes, incrementando la participación de las mujeres en actividades económicas, que entre 1995 y 2009 subió de 36.8% a 40.8%<sup>7</sup>

Sin embargo, entre las madres de niños pequeños, la decisión de ingresar al mercado laboral depende en buena medida de la disponibilidad de alternativas viables de cuidado infantil que les permitan liberar el tiempo necesario para obtener y mantener un empleo, o bien, para estudiar o capacitarse.

---

<sup>6</sup> En el caso de la MIR, se incorporaron indicadores en los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

<sup>7</sup> *Ibid.* Pág. 4

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

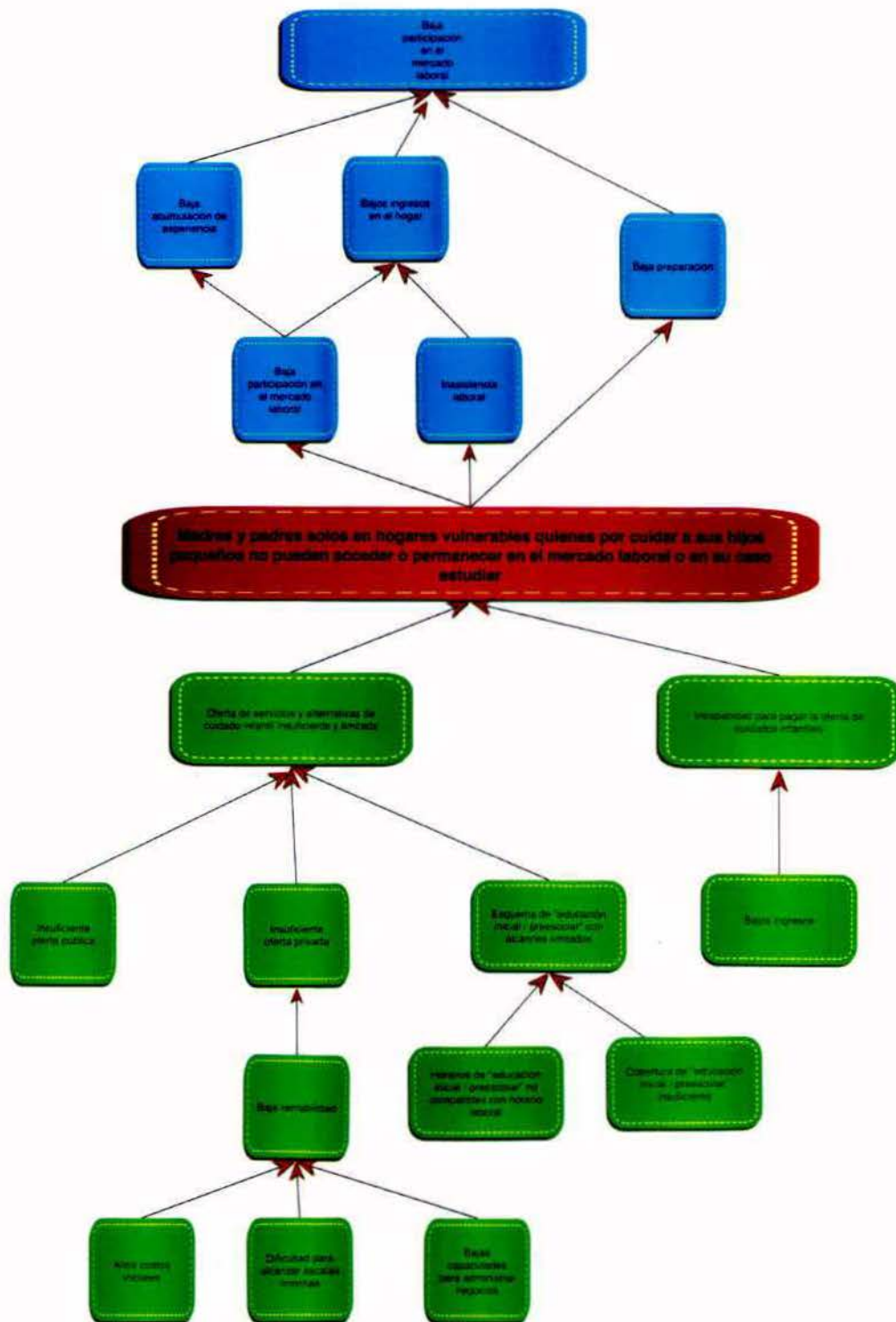
El hecho de que más mujeres se incorporen al mercado laboral no implica que más hombres se incorporen a las tareas domésticas y de cuidado. Esto genera la denominada *crisis del cuidado*<sup>8</sup>, ya que la reorganización entre el trabajo salarial-remunerado y el doméstico no-remunerado, no es equilibrada en los esquemas familiares actuales. En esta crisis, sobre todo las mujeres con hijos pequeños de estratos socioeconómicos bajos pierden oportunidades de insertarse en el mercado laboral remunerado, lo que obliga a un diseño e implementación de políticas al respecto<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La crisis del cuidado se refiere a un momento histórico en que se reorganiza simultáneamente el trabajo salarial-remunerado y el doméstico no-remunerado, mientras se mantiene rígida la división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral.

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*. Organización de Naciones Unidas, 2009.

1.1. Árbol del Problema



## 1.2. Características del PEI

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) ofrecía apoyos a madres que trabajan, buscan empleo o estudian, a los padres solos o tutores legalmente reconocidos con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años y, entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años en caso de niñas y niños con alguna discapacidad debidamente certificada, a través de subsidios que les permitan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil<sup>10</sup>.

El PEI buscaba que las madres que trabajan buscan empleo o estudian, los padres solos y los tutores, al tener acceso a estos servicios de cuidado y atención infantil cuenten con tiempo disponible para incorporarse o permanecer en el mercado laboral, o en su caso, para estudiar<sup>11</sup>.

### 1.2.1. Objetivos General del PEI

Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y para padres solos mediante apoyos que hagan accesible los servicios de cuidado y atención infantil.

### 1.2.2. Objetivo Específico del PEI

Apoyar a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos para que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su

---

<sup>10</sup> SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial de la Federación* 30 de diciembre de 2017. Pág. 3

<sup>11</sup> SEDESOL. (2018). Pag 3

caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil que contribuyan al desarrollo de las(os) niñas(os)

Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.

#### *1.2.3. Población Potencial del PEI*

La población potencial se define como el grupo de madres de 15 años y más con hijas e hijos de entre 1 año hasta un día antes de cumplir los 6 años para niñas o niños con alguna discapacidad; sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico a los servicios de cuidado y atención infantil como prestación laboral; en hogares con ingreso estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar.

#### *1.2.4. Población Objetivo*

La población objetivo es un subconjunto de la población potencial, el cual contempla aquellas personas que se encuentran en condiciones de ocupación disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal, o formal que no disponen de acceso a la seguridad social ni a los servicios de cuidado y atención infantil y específicamente se refiere a las madres, padres solos y tutores.

#### *1.2.5. Modalidades de Apoyo*

- **Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.**

En esta modalidad la población objetivo son las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la línea

de bienestar y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años, o entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, en caso de niñas o niños con alguna discapacidad

• **Impulso a los servicios de Cuidado y Atención Infantil**

En esta modalidad la población objetivo son las 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 para la población objetivo del Programa.

1.1. Resultados del PEI

La duración del programa ha sido hasta 2018 de 12 años, por lo cual es importante analizar los resultados que ha tenido a fin de determinar la pertinencia de una modificación sustancial, tanto en sus objetivos, metas, formas de operación y prioridades.

1.1.1. Recursos destinados al PEI

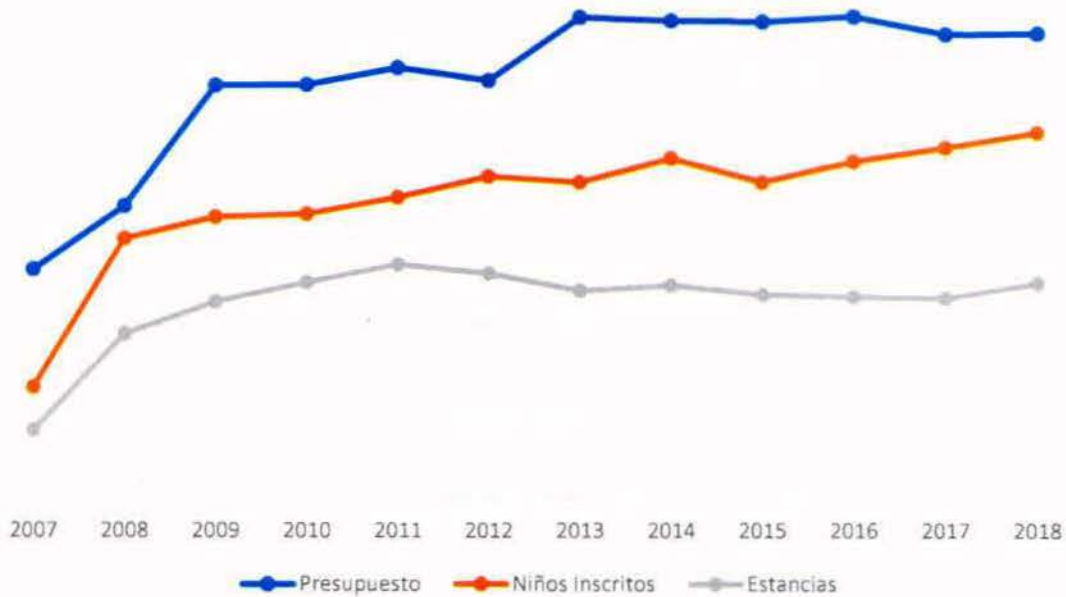
A continuación, se muestra la evolución de los niños inscritos al PEI, las estancias afiliadas y la inversión de recursos públicos durante el periodo 2007-2018:

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
 SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Año	Presupuesto Original PEF	Presupuesto Ejercido	Porcentaje Gastos de Operación de acuerdo a ROP	Monto de Gasto de Operación Autorizado	Monto Ejercido por Gastos de Operación	No. de Personas Beneficiarias	Niños inscritos	No. De Estancias	No. Municipios <sup>(HR)</sup>
2011	2,891,057,600.00	2,562,902,371.00	10.58%	305,873,894.08	259,679,667.00	261,079	277,609	10,083	1,340
2012	2,891,057,600.00	3,125,442,312.14	10.17%	294,020,557.92	261,990,124.80	276,779	294,242	9,833	1,307
2013	3,547,588,370.00	3,139,907,674.33	9.66%	342,697,036.54	244,425,764.34	272,269	289,691	9,364	1,270
2014	3,682,326,439.00	3,436,924,131.97	9.17%	337,669,334.46	265,986,909.85	290,175	308,727	9,504	1,269
2015	3,807,525,542.00	3,641,220,577.17	8.71%	331,635,474.71	296,923,159.00	310,652	330,377	9,597	1,256
2016	3,925,587,176.00	3,722,199,958.10	8.27%	324,646,059.46	303,247,882.83	312,330	329,807	9,485	1,299
2017	3,884,255,950.00	3,771,450,177.51	8.27%	321,227,967.07	314,618,283.25	310,968	327,854	9,399	1,300
2018	4,070,264,507.00	3,864,274,519.87	8.27%	336,610,874.73	190,067,842.01	313,550	329,821	9,566	1,296

Tabla: Evolución de los niños inscritos al PEI, las estancias afiliadas y la inversión de recursos públicos durante el periodo 2007-2018.

El PEI inició su operación en 2007 y tuvo 3 importantes incrementos en su presupuesto, en el 2015, en el 2016 y finalmente en el 2018, sin embargo, el número de niñas y niños inscritos no tuvo un crecimiento proporcional.



Gráfica 1: Variación del presupuesto, niños inscritos y número de estancias del PEI: 2007-2018.

### 1.1.2. Focalización del PEI

El objetivo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), según sus reglas de operación es dotar de esquemas de seguridad social mediante apoyos que hagan accesible los servicios de cuidado y atención infantil en hogares con un ingreso estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar<sup>12</sup>, a fin de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian.

<sup>12</sup> La línea de bienestar comprende el costo de las canastas alimentarias y no alimentarias por persona al mes.

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

De conformidad con lo establecido con la normatividad aplicable<sup>13</sup> son prioritarios y de interés público los programas de desarrollo social y aquellos dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o situación de vulnerabilidad.

En el *Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México*, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en 2017<sup>14</sup>, se señaló que la ausencia de un apoyo para cuidados infantiles tiene un mayor impacto en los hogares con ingreso bajo que no tienen la posibilidades de contratar los servicios privados de cuidado, en comparación con los hogares de ingreso alto que pueden contratar los servicios privados de cuidados, sean formales o informales, que satisfagan sus necesidades.

Por ello, la evaluación del programa se tiene que dar a la luz del cumplimiento del objetivo de incorporar a población que se encuentra por debajo de la línea del bienestar y las personas que viven con condiciones de marginación y vulnerabilidad.

En México, de los 2,458 municipios<sup>15</sup>:

- I. 283 tienen condiciones de marginación **muy alta**;
- II. 814 condiciones de marginación **alta**;
- III. 517 condiciones de marginación **media**;
- IV. 499 condiciones de marginación **baja**, y
- V. 345 condiciones de marginación **muy baja**

*Gráfica 2 Porcentaje de municipios por nivel de marginación*

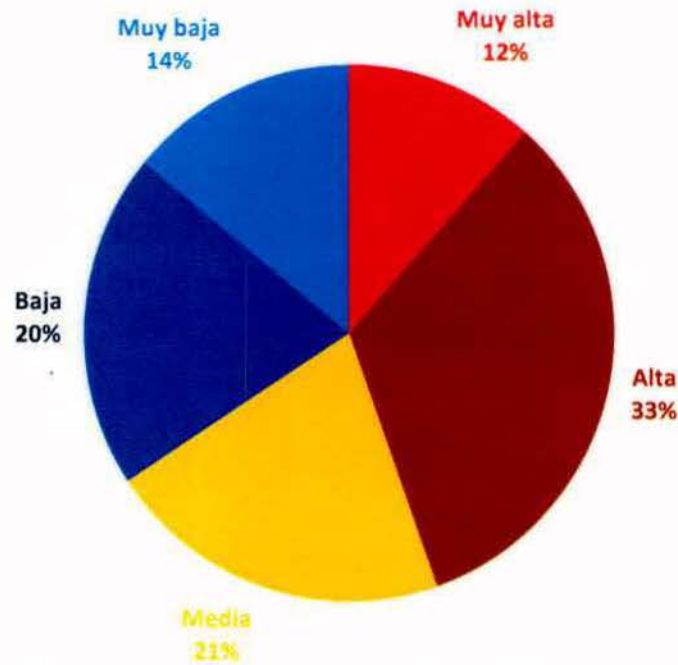
---

<sup>13</sup> LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, artículos 18 y 19

<sup>14</sup> CEJUDO M, GUILLERMO. *Diagnóstico sobre el problema público en amteria de cuidados en México*. Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE). México, 2017. Pág. 30.

<sup>15</sup> CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio*. 2015.

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
 SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES



Como se puede observar, el 45% de los municipios tiene condiciones de marginación alta y muy alta.

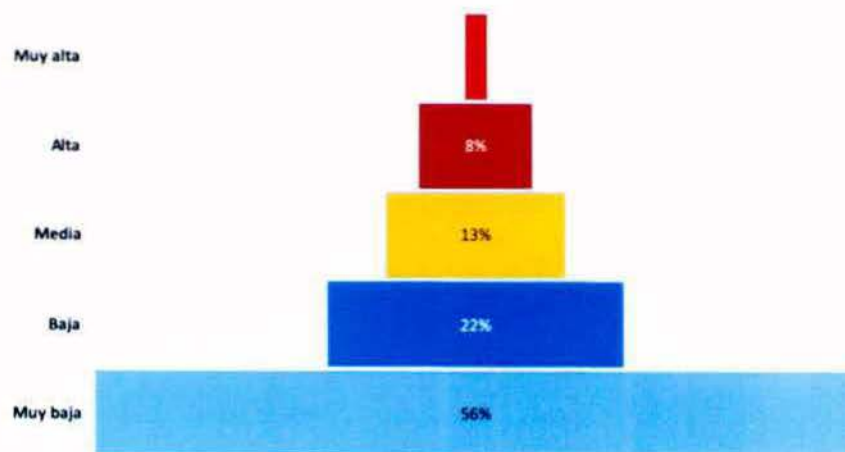
En 2018 se encontraban en operación 9,566 estancias infantiles inscritas al PEI, con la siguiente distribución en orden del nivel de marginación municipal:

*Tabla 2: Distribución de las estancias infantiles inscritas al PEI en 2018, por nivel de marginación municipal*

Nivel de Marginación	Total de Estancias	Porcentaje
<b>Muy alto</b>	137	1%
<b>Alto</b>	798	8%
<b>Medio</b>	1,254	13%
<b>Bajo</b>	2,067	22%
<b>Muy bajo</b>	5,310	56%

*Gráfica 3: Distribución de las estancias infantiles inscritas al PEI en 2018, por nivel de marginación municipal*

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES



Como se puede observar de la Tabla 1, el **78% de las estancias se encuentra operando en municipios con marginación baja o muy baja**, mientras que sólo el 9% atiende las zonas de marginación previstas como prioritarias por la Ley General de Desarrollo Social y las Reglas de Operación del PEI.

*Tabla 3: Estancias infantiles inscritas al PEI por cada 100 mil habitantes, por entidad y nivel de marginación<sup>16</sup>*

<sup>16</sup> CONAPO, 2015

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

ESTADO	Número de estancias	Habitantes	Estancias por 100 mil	Índice de marginación entidad	Grado marginación entidad
Guerrero	335	3,533,251	9.5	2.56	Muy alto
Chiapas	381	5,217,908	7.3	2.41	Muy alto
Oaxaca	231	3,967,889	5.8	2.12	Muy alto
Veracruz	613	8,112,505	7.6	1.14	Alto
Puebla	502	6,168,883	8.1	0.69	Alto
San Luis Potosí	207	2,717,820	7.6	0.58	Alto
Yucatán	211	2,097,175	10.1	0.51	Alto
Hidalgo	245	2,858,359	8.6	0.5	Alto
Michoacán	368	4,584,471	8.0	0.5	Alto
Campeche	109	899,931	12.1	0.46	Alto
Nayarit	249	1,181,050	21.1	0.31	Medio
Tabasco	218	2,395,272	9.1	0.3	Medio
Durango	219	1,754,754	12.5	0.049	Medio
Zacatecas	190	1,579,209	12.0	0.01	Medio
Guanajuato	471	5,853,677	8.0	-0.07	Medio
Morelos	329	1,903,811	17.3	-0.2	Medio
Tlaxcala	233	1,272,847	18.3	-0.2	Medio
Sinaloa	358	2,966,321	12.1	-0.24	Medio
Quintana Roo	113	1,501,562	7.5	-0.37	Medio
Querétaro	153	2,038,372	7.5	-0.49	Bajo
México	1169	16,187,608	7.2	-0.57	Bajo
Baja California Sur	79	712,029	11.1	-0.6	Bajo
Chihuahua	213	3,556,574	6.0	-0.6	Bajo
Tamulipa	285	3,441,698	8.3	-0.62	Bajo
Sonora	233	2,850,330	8.2	-0.7	Bajo
Coahuila	231	2,954,915	7.8	-0.73	Muy bajo
Jalisco	496	7,844,830	6.3	-0.82	Bajo
Aguascalientes	204	1,312,544	15.5	-0.89	Bajo
Baja California	58	3,315,766	1.7	-1.1	Muy bajo
Ciudad de México	505	8,918,653	5.7	-1.1	Muy bajo
Nuevo León	211	5,119,504	4.1	-1.39	Muy bajo
Colima	147	711,235	20.7	-1.45	Bajo

1.1.3. Fiscalización del PEI

En las auditorías practicadas al programa en 2016 y 2017, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF),<sup>17</sup> se observó en los pliegos iniciales lo siguiente:

<sup>17</sup> Cabe destacar que el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, no ha sido publicado al momento de realizar el presente documento.

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

1.1.3.1. *Evaluación 2016: Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-20100-02-0265 265-DS*

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del presupuesto asignado al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para comprobar que los recursos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Desarrollo Social cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- I. Existieron deficiencias en la operación y seguimiento de los recursos del programa, toda vez que se determinaron diferencias entre la base de datos de beneficiarios y el monto reportado en el Estado del Ejercicio del Presupuesto por 816.7 miles de pesos de más, y no se evaluaron las acciones y el ejercicio de los recursos durante 2016, con el fin de lograr un mejor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos del programa. Además, no se proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria de erogaciones por 30,931.7 miles de pesos efectuadas por la unidad responsable correspondiente.
- II. Asimismo, la Delegación Federal de la SEDESOL de la Ciudad de México no contó con evidencia de que se efectuó la totalidad de los depósitos a las beneficiarias por 37,755.7 miles de pesos, y no realizó la visita de viabilidad para funcionar a una estancia infantil.
- III. Por lo que respecta a la Delegación de la SEDESOL en el Estado de México, en sus estados de cuenta bancarios no se identificaron los depósitos de los apoyos a 67 estancias infantiles por 619.2 miles de pesos reportados como pagados en el auxiliar contable; tampoco se presentaron los comprobantes de los reembolsos de la revalidación del Programa Interno de Protección Civil ni de la contratación de la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros que amparan los apoyos

por 82.5 miles de pesos; asimismo, de 23 estancias no se presentó evidencia de las licencias, permisos o autorizaciones del inmueble aplicables a los centros de cuidado y atención infantil vigentes en 2016, y de una estancia no se proporcionó el escrito libre ni los permisos mencionados.

1.1.3.2. *Evaluación 2017: Auditoría de Desempeño 2017-0-20100-07-0265-2019 265-DS*

Las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación fueron:

**I. En cuanto al diseño normativo, programático, presupuestal, institucional y metodológico del PEI:**

- a) En la modalidad de “impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”, el diseño metodológico no cuantificó con precisión a la población potencial y objetivo
- b) En la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, en el diseño normativo el nombre del programa “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” no es consistente con la definición de la población objetivo.

**II. En cuanto a su cobertura**

- a) En 2017, se afiliaron 319 estancias al programa, el 55.8% (178) se ubicó en localidades con grado de marginación muy bajo, el 21.3% (68), medio; el 18.2% (58), bajo; el 3.4% (11) alto, y el 1.3% (4), muy alto, por lo que no se priorizaron las localidades con las mayores desventajas en su situación geográfica, económica y social, aun cuando se debió dar preferencia a las localidades ubicadas en municipios con alto y muy alto grado de marginación. De las 319 estancias infantiles afiliadas al PEIAMT, el 49.5% (158) se ubicó en localidades con índice de desarrollo humano medio alto; el 48.0% (153), alto, y el 2.5% (8), medio bajo por lo que los

mecanismos de control de que dispuso la SEDESOL no permitieron priorizar las localidades con las mayores desventajas en su situación geográfica, económica y social.

- b) Asimismo, la dependencia no acreditó que la incorporación de las estancias infantiles al programa en 2017 se realizó de acuerdo con la priorización de los criterios de pobreza multidimensional establecidos por el CONEVAL.

### III. Afiliación de las Estancias Infantiles

- a) La SEDESOL no acreditó que los responsables de las 9,399 estancias a los que se les otorgó el subsidio en la modalidad "impulso a los servicios de cuidado y atención infantil" cumplieron los 7 criterios y 12 requisitos establecidos en el numeral 3.3 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017, lo que no garantiza que el personal que labora en las estancias cuente con las capacidades requeridas para otorgar los servicios, ni que los inmuebles sean los adecuados para la atención, cuidado y seguridad de los niños.
- b) En 2017, de las 373 estancias infantiles para las que se solicitó su afiliación al PEIAMT, el 85.5% (319 estancias) fue aceptado para recibir los subsidios del programa. Al respecto, la SEDESOL incluyó en el registro de estancias en operación a 86 que estaban en trámite, aun cuando no había validado los criterios de selección establecidos en las reglas de operación del programa.
- c) La SEDESOL operó el PEIAMT en 9,399 estancias infantiles, en 2017, de las cuales el 2.2% (209 estancias) estuvo en trámite, sin que la dependencia acreditara las causas por las que tuvo dicha condición. Asimismo, de las 9,399 estancias infantiles registradas en el Padrón de

Beneficiarios del PEIAMT, acreditó el Convenio de Concertación de 8,740 estancias (93.0%), mientras que, de las otras 659 (7.0%), no, aun cuando, por medio de ese instrumento, se formaliza la entrega de los subsidios para brindar los servicios de cuidado y atención infantil

- d) La SEDESOL no dispuso de mecanismos de control que permitieran garantizar que, en 2017, los apoyos otorgados a las estancias afiliadas fueron utilizados para la adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operaría como estancia infantil; la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros vigente, y gastos relacionados con la elaboración de un Programa Interno de Protección Civil o documento equivalente.
- e) Asimismo, la SEDESOL no acreditó contar con mecanismos de control para asegurar que los responsables de las estancias infantiles programaron y aplicaron los apoyos en los plazos señalados en las reglas de operación.

**IV. Focalización de la Población Objetivo:**

- a) La ASF identificó que no hubo congruencia en la definición de la población potencial y la población objetivo del programa, ya que en las estimaciones poblacionales no se toma en cuenta el número de padres solos y tutores, ni a aquéllos cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la Línea de Bienestar, y que declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil, mediante instituciones públicas de seguridad social, por lo que la ASF considera que no fue correcta la metodología utilizada para la focalización de la población potencial y objetivo del PEIAMT en 2017, ya que, además, acota la definición a madres mayores de 15 años, mientras que la población objetivo del programa no establece esta condición.

- b) Para focalizar la atención del PEIAMT en dicha población, la SEDESOL dispuso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica; sin embargo, careció de mecanismos para verificar la confiabilidad de la información que reportan los solicitantes, referente a su condición socioeconómica, a fin de asegurar que atiende a la población objetivo. Además, la SEDESOL no acreditó los mecanismos de control para asegurar que la población que atienden las estancias infantiles presenten las características de priorización.

**V. Bienestar económico de las madres, padres solos y tutores**

- a) El objetivo del PEIAMT establecido para 2017 en sus reglas de operación consistió en proteger el bienestar socioeconómico de madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil; no obstante, la SEDESOL careció de una definición de "bienestar socioeconómico", lo que imposibilitó determinar los elementos que se requieren para evaluar si la secretaría, mediante los subsidios otorgados por el programa, contribuyó a proteger el bienestar socioeconómico de sus beneficiarios.
- b) Asimismo, la SEDESOL no dispuso de parámetros, metas ni de información para valorar en qué medida el PEIAMT protegió el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y buscan que sus hijos accedan a los servicios de cuidado y atención infantil.

**VI. Consecuencias Sociales del Programa**

- a) El objetivo del PEIAMT establecido para 2017 en sus reglas de operación consistió en proteger el bienestar socioeconómico de madres, padres

solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil; no obstante, la SEDESOL careció de una definición de "bienestar socioeconómico", lo que imposibilitó determinar los elementos que se requieren para evaluar si la secretaría, mediante los subsidios otorgados por el programa, contribuyó a proteger el bienestar socioeconómico de sus beneficiarios.

- b) Asimismo, la SEDESOL no dispuso de parámetros, metas ni de información para valorar en qué medida el PEIAMT protegió el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y buscan que sus hijos accedan a los servicios de cuidado y atención infantil.

## 1.2. Conclusiones

En lo que refiere al árbol del problema descrito por el PEI (sección 1.2 del presente documento), se establecen 2 raíces del problema:

### 1. Insuficiencia de oferta de cuidados infantiles: Modalidad Impulso a las Estancias Infantiles

En lo que refiere a la primera raíz del problema, la insuficiencia de oferta de cuidados infantiles, el árbol de problema a su vez identifica 2 vertientes, la insuficiencia de oferta pública y la insuficiencia de oferta privada. Esta segunda derivada, según el propio árbol a su vez se genera por: (i) la falta de capacidades para administrar un negocio, (ii) altos costos iniciales, y (iii) la dificultad de alcanzar escalas mínimas para hacer viable el modelo de negocio; esto genera una baja rentabilidad de las estancias infantiles y por ende una baja oferta privada de cuidados infantiles en la modalidad de estancias.

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Este punto del árbol del problema del PEI presenta aspectos poco favorables, en el sentido que: (i) La forma brindada por el Programa para atender y generar oferta de servicios de cuidado infantil en la modalidad de estancias es que el Estado provea clientela para alcanzar las escalas mínimas para hacer viable el modelo de negocio; (ii) Otorgar un impulso para la apertura de una estancia infantil cuando se definió como parte del problema la falta de capacidades para administrar un negocio.

El resultado de esta intervención como se puede apreciar del presente documento es que de las 9,566, el **78% de las estancias se encuentra operando en municipios con marginación baja o muy baja**, mientras que sólo el **9% atiende las zonas de marginación alta y muy alta** previstas como prioritarias por la Ley General de Desarrollo Social y las Reglas de Operación del PEI. Con lo cual se desvirtúa el alcance del programa.

El problema en el que busca incidir el PEIAMT se vincula con madres, padres solos y tutores en hogares en condición de pobreza, quienes, por cuidar a sus hijos pequeños, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar. Entre las causas del problema se encuentran la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil; los bajos ingresos de los padres de familia, y la carencia por acceso a esquemas formales de seguridad social. De no atenderlo, se puede tener como consecuencias: baja acumulación de experiencia laboral; limitados ingresos en el hogar; falta de participación en el mercado laboral, y baja preparación técnica y profesional

En la modalidad "Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil", la SEDESOL debía afiliarse a las estancias que cumplieran con los criterios y requisitos establecidos en la normativa; capacitar a cada una de las personas responsables de las estancias afiliadas; otorgar los subsidios establecidos en la norma, y supervisarlas. No se priorizaron las localidades con las mayores desventajas en su situación geográfica, económica y social

2. Incapacidad para pagar la oferta de cuidados infantiles: Modalidad Apoyo a madres trabajadoras y padres solos

En cuanto al objetivo de proteger el bienestar socioeconómico de las madres, padres solos y tutores beneficiados, la SEDESOL no definió ese concepto, ni dispuso de parámetros, metas, e información para valorar en qué medida, con el PEIAMT, cumplió ese objetivo, en beneficio de la población en situación de carencia o pobreza.

No acreditó que los beneficiados se encontraran en situación de carencia o pobreza, ni es posible valorar en qué medida, con la prestación del servicio de cuidado infantil, efectivamente se logró el acceso y permanencia laboral o escolar de los beneficiarios y a proteger su bienestar socioeconómico

En lo que refiere a la incapacidad de pagar la oferta de cuidados infantiles, si bien en 2018 se tenían 329,749 niñas y niños atendidos por el PEI, el impacto de este beneficio se encuentra limitado por la oferta de cuidados infantiles en su modalidad de estancias. El 78% de la oferta de estancias se encuentra en municipios de marginación baja o muy baja y sólo el 9% en municipios de marginación alta o muy alta. Por lo que la capacidad de las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad de acceder a un programa que busca disminuir su marginación y pobreza se encuentra estructuralmente limitada por el diseño del programa. Con ello se repite y perpetúa la trampa de la pobreza desde el Estado y se acentúa la violencia estructural ejercida contra la población que vive con condiciones de vulnerabilidad y marginación.

Por ello se sigue sin atender con profundidad el problema definido por el árbol del problema del PEI: *"madres, padres solos y tutores en hogares vulnerables que no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o estudiar por falta de cuidados para sus hijos pequeños"*.

Condicionar la entrada al PEI a la existencia de estancias infantiles vuelve inviable el programa para alcanzar su objetivo, ya que casi 8 de cada 10 estancias infantiles se encuentran en municipios de marginación baja o muy baja, con lo cual se mantiene y fomenta las relaciones de desigualdad estructural.

## **2. Modificación de la intervención para convertirla en el: Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras**

A continuación, se realiza una revisión de la problemática señalada por el PEI que tiene como objetivo la actualización de la propuesta de atención e intervención de política pública, que obedezca a las necesidades de desarrollo humano con un enfoque de expansión de los derechos humanos a través de la priorización a las poblaciones que viven con condiciones de mayor vulnerabilidad.

### **2.1. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

La participación en el mercado laboral de las mujeres, especialmente en hogares monoparentales ha ido incrementándose en años recientes, pero se ve contrastada con la decisión que deben tomar las mujeres con hijas(os) de entre 1 y 4 años de edad, entre cuidarlos o acceder al mercado laboral, permanecer en su empleo actual, estudiar o capacitarse. Esta decisión depende, entre otros factores, de la disponibilidad de ingresos en el hogar, para pagar por servicios de cuidado y atención infantil, así como del tiempo disponible con el que cuentan las mujeres, para atender, tanto las necesidades de las(os) niñas(os) así como sus compromisos laborales o escolares.

En ese sentido, el problema público que se busca atender es, la existencia de madres y padres solos que no cuentan con un esquema de seguridad social, con hijas(os) o niñas(os) a su cargo, de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años de edad; quienes por cuidar a las(os) niñas(os) no pueden acceder a un empleo, permanecer o progresar en el empleo que ya tienen o en su caso, estudiar.

### **2.1.1. Estado actual de la problemática**

En México, la Población Económicamente Activa (PEA) ha incrementado de manera constante durante los últimos años, pasando de 53.8 millones de personas en el cuarto trimestre de 2015 a 56 millones de personas al cuarto trimestre de 2018; es decir, un incremento bruto de 3.9% en solo 3 años. De esta, en promedio el 96.3% (para el mismo periodo), es población que se encuentra ocupada<sup>18</sup>, lo que implica una tasa de participación laboral constantemente creciente.

Las mujeres representan el 39% de la PEA de la cual las mujeres asalariadas representan la mayor proporción (63%), la mayor cantidad de mujeres de la PEA se encuentran en el sector terciario, específicamente en actividades de comercio. En 2017, del total de las mujeres ocupadas, el 15% no se encontraba afiliada a alguna institución pública o privada de seguridad social<sup>19</sup>.

Por su parte, los hombres representan el 61% de la PEA y al igual que las mujeres, los asalariados representan la mayor proporción de esta (62%), la mayor cantidad de hombres de la PEA también están en actividades de comercio del sector terciario. En 2017, del total

---

<sup>18</sup> INEGI (2018a), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre.

<sup>19</sup> INEGI (2017a), Tabulados Nacionales, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.

de hombres ocupados, el 21% no se encontraba afiliado a alguna institución pública o privada de seguridad social<sup>20</sup>.

Por otra parte, en términos del uso y acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, de acuerdo con estimaciones para 2017, respecto de las(os) niñas(os) de entre 0 y 6 años que son cuidados mientras su mamá trabaja se cuenta con la siguiente información<sup>21</sup>:

- El 16% son cuidados en una guardería (76% pública, 24% privada).
- El 84% son cuidados por una persona (66% por su abuela, 34% por otra persona).
- La mitad de las(os) niñas(os) cuidadas(os) en guarderías, permanecen más de 4 y hasta 8 horas en las mismas.
- Únicamente el 39% de las personas que no usan los servicios de guardería, declaran que es porque no los necesitan.

### 2.1.2. Evolución del Problema

En el México actual se presenta una tendencia creciente de ocupación tanto en hombres como en mujeres, prueba de ello es que la tasa de desocupación pasó de 4.3% en 2015 a 3.3% en 2018, el ritmo de decrecimiento de dicha tasa es más acelerado en el caso de las mujeres que en el de los hombres; sin embargo aún existen amplios rezagos en el acceso a seguridad social y otros beneficios; aún en 2018 el 38% de las(os) trabajadoras(es) remuneradas(os), no tienen acceso a prestaciones de ley<sup>22</sup>. Esta situación denota que el interés por acceder y permanecer en el mercado laboral tiene pocas probabilidades de

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> INEGI (2017b), Estimaciones de Tabulados Básicos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.

<sup>22</sup> INEGI (2018b), Problemática de Ocupación y Acceso al Empleo, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre.

disminuir, inclusive en la informalidad, donde la tasa de ocupación en el sector informal de la población ocupada se ha mantenido de 28.34% para 2005 a 27.42% en 2018<sup>23</sup>.

Esta situación denota la necesidad de proveer a las personas ocupadas y a las que están buscando emplearse, de alternativas para que el costo de oportunidad entre cuidar a sus hijas(os) o niñas(os) y obtener o conservar un empleo sea cada vez menor; con particular énfasis en el nicho de personas que, a pesar de contar con remuneración por su trabajo, no cuentan con las prestaciones que la Ley Federal de Trabajo les confiere, entre ellas, el acceso efectivo a los servicios de cuidado y atención infantil.

Adicionalmente, también debe considerarse la realidad que enfrentan las personas que desean comenzar a estudiar o continuar con sus estudios. La decisión entre estudiar y cuidar hijas(os) o niñas(os) presenta características similares con la situación del empleo y es particularmente difícil entre la población adolescente.

El contar con mejores estudios es una manera relativamente segura de mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares en el futuro, por ejemplo, en México se observó en 2016, que la condición de no ocupación de las mujeres de 25 a 64 años de edad disminuye drásticamente conforme obtienen mayor nivel de estudios pasando de 21.4% en mujeres sin escolaridad, a 3.5% en mujeres con estudios de nivel superior<sup>24</sup>. Por lo que, la necesidad de alternativas para el cuidado y atención infantil de las niñas(os) de personas en las edades consideradas, también tiene un impacto importante en la movilidad social.

---

<sup>23</sup> Se compara el cuarto trimestre de cada año. INEGI (2018c), Tasas de informalidad trimestral, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre.

<sup>24</sup> INEGI, Tabulados Básicos del Módulo de Movilidad Social Intergeneracional, 2016.

### **2.1.3. Experiencias de Atención a la problemática**

El costo de las guarderías es un factor muy importante al momento de decidir incorporarse al mercado laboral. Existe evidencia empírica en diversos países de que el costo del cuidado infantil tiene un impacto negativo y significativo tanto en la participación de la fuerza laboral como en el número de horas de trabajo ofertadas<sup>25</sup>.

Un estudio para el caso de California, Estados Unidos, encontró que al disminuir en 10% el costo del cuidado infantil mediante la entrega de un subsidio, la participación laboral de las mujeres beneficiadas incrementa en 9%. Más aún, entre mujeres con bajos ingresos una reducción del costo del 100% aumenta el empleo de las madres en 50% (Meyers, Heintze y Wolf, 2002).

Similarmente, un estudio relacionado para Canadá muestra que una disminución de 10% en el costo del cuidado infantil incrementa la participación laboral de las mujeres en 38% y las horas trabajadas en 32%<sup>26</sup>.

#### **2.1.3.1.1. Experiencias internacionales de atención a la problemática**

La experiencia internacional en términos de cuidado y atención infantil refleja que existen una gran variedad de enfoques, en algunos casos (Francia y Hungría) considerándolo como un problema de carácter completamente público; sin embargo, en la mayor parte de las naciones en las que hay información, el fenómeno representa un tema que se aborda de manera mixta (gobierno en todos sus niveles, familias e iniciativa privada).

---

<sup>25</sup> Connely (1992); Powell (1997); Meyers, Heintze y Wolf (2002); y Ribar (1992).

<sup>26</sup> Powell (1997).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoce que la Educación y Atención Temprana (ECEC por sus siglas en inglés), es un tema que sigue siendo prioridad en las agendas de política pública de sus países miembros<sup>27</sup> pues existen razones de sobra para la inversión en dicho tema; entre ellas: incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral, confrontar los retos demográficos como índices de fertilidad decrecientes, así como atacar los problemas de pobreza infantil y desventajas educacionales; entre muchas otras<sup>28</sup>.

En este tenor, la Organización Internacional del Trabajo (ILO por sus siglas en inglés), identifica dos estrategias principales para el financiamiento gubernamental del cuidado infantil:

- a) Financiado la oferta: supliendo los servicios de manera directa o mediante subsidios a quien los provee.
- b) Financiado la demanda: otorgando subsidios a padres<sup>29</sup>.

Ejemplos notables del financiamiento de la oferta con base en el ingreso de los padres se encuentran en Singapur (Child Care / Infant Care Subsidy) y Sudáfrica (Child Support Grant) y ejemplos notables del financiamiento de la demanda se encuentran en Australia (Child Care Benefit) y Francia (écolles maternelles, crechès, haltes-garderies, etc.)

Es fundamental mencionar que ambos enfoques presentan dificultades, por ejemplo, del lado de la oferta: problemas de exclusión de los más necesitados y por el lado de la demanda: montos de subsidios insuficientes para pagar servicios de calidad, creación de

---

<sup>27</sup> OECD, 2015.

<sup>28</sup> OECD, 2006.

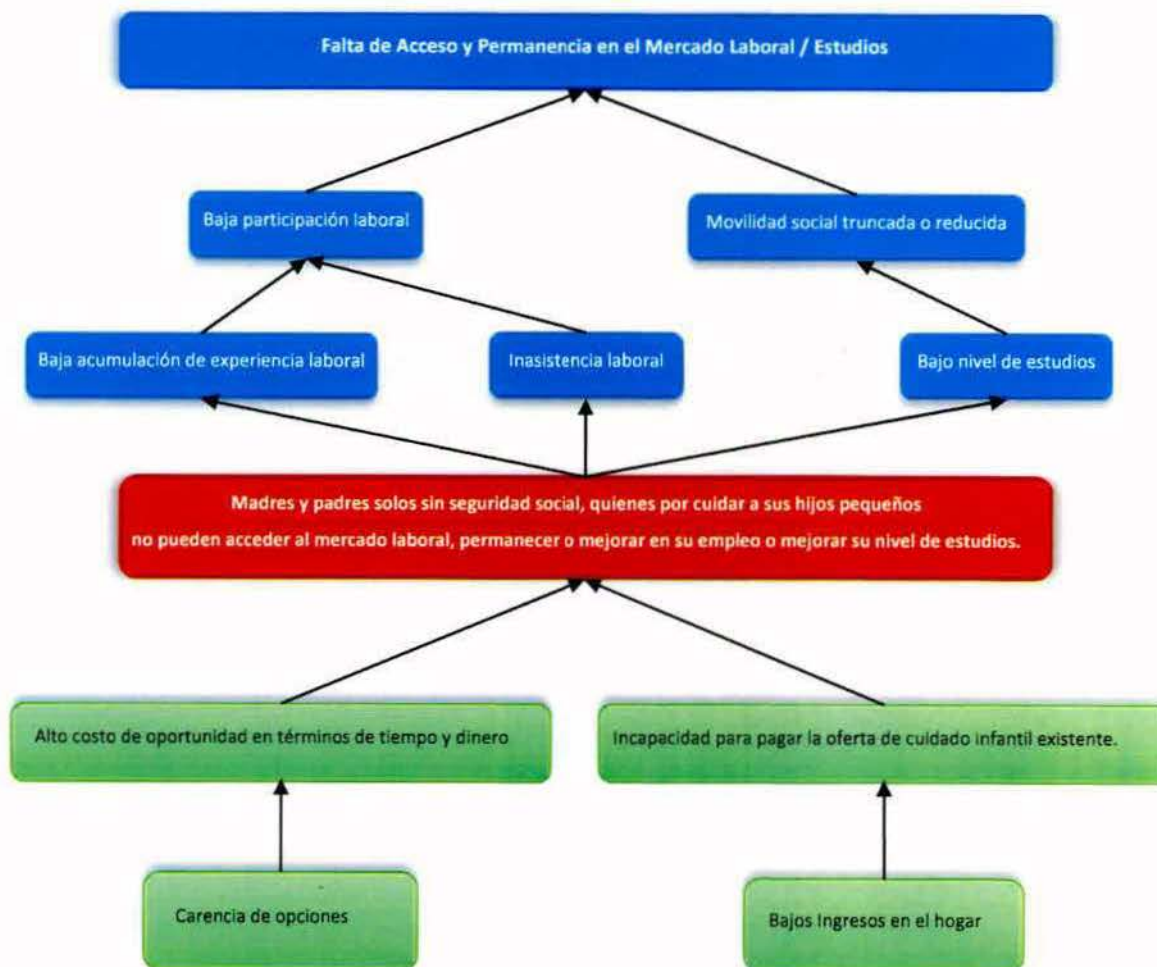
<sup>29</sup> ILO, 2010.

incentivos al cuidado por parte de las familias o personas no capacitadas y uso irresponsable de los recursos. Por lo anterior, dependiendo de las necesidades demográficas y sociales, así como de la capacidad de focalización y facilidad de entrega de recursos, es evidente que una combinación del financiamiento a la demanda y a la oferta del cuidado infantil, tanto por el sector público como por el sector privado constituiría una base sólida para el desarrollo de un sistema de cuidado robusto, tomando como prioridad la plena y correcta identificación de las personas que necesitan de manera efectiva los subsidios y servicios, otorgando montos suficientes y considerando mecanismos para reducir al mínimo los problemas de exclusión e inclusión que a la fecha continúan afectando a los sistemas de los países desarrollados.

#### 2.1.4. Árbol del problema

Con base en los elementos con los que se cuenta se presenta el siguiente Árbol del problema para el caso de la problemática en cuestión:





#### 2.1.5. Encadenamiento de la problemática

Las personas susceptibles de ser beneficiarias de este programa se enfrentan con una carencia de opciones para balancear su desarrollo escolar y profesional con las responsabilidades familiares, es decir, como causa indirecta de la problemática central, las personas se enfrentan a decisiones que generalmente son excluyentes lo cual genera como causa directa, un costo de oportunidad muy alto entre desarrollarse productivamente y atender sus responsabilidades en el hogar. Adicionalmente se considera que la falta de ingresos en el hogar como causa indirecta acentúa la

problemática pues entre otras, de forma directa podría llegar a limitar la capacidad de pagar por la oferta de cuidado y atención infantil, especialmente en hogares en condiciones de vulnerabilidad.

La existencia de madres y padres solos que no pueden acceder, permanecer o mejorar en el mercado laboral o en los estudios se considera la problemática principal, misma que tiene como efectos directos, por el lado de tema laboral, constantes inasistencias al trabajo y una baja acumulación de antigüedad o experiencia laboral y por el lado académico, un bajo nivel de estudios, estudios trancos o bajo aprovechamiento escolar.

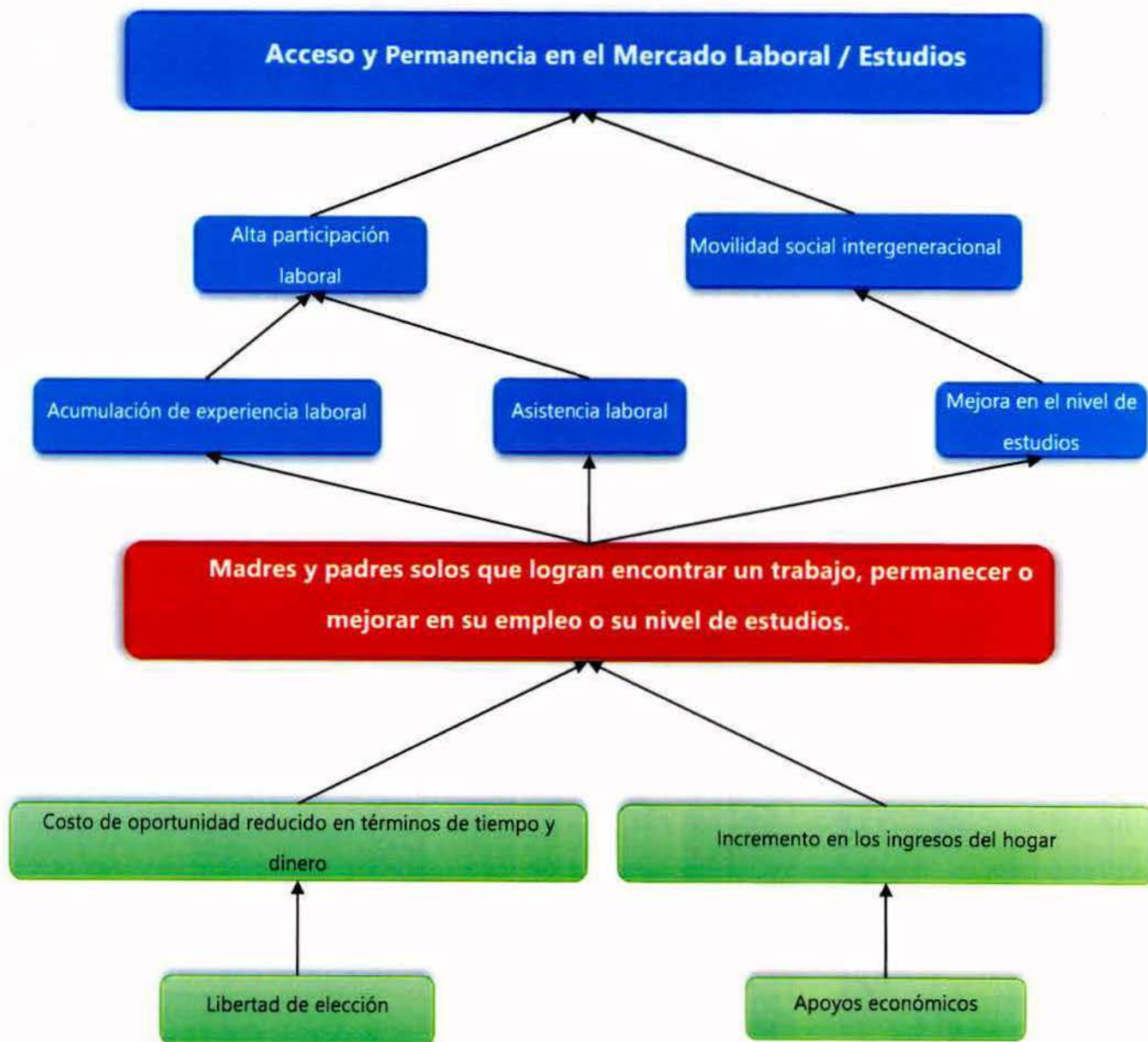
Como efectos indirectos se tiene que, por un lado, la inestabilidad y falta de compromiso y desarrollo profesional limita la participación laboral y, por otro lado, como se demostró en la sección 2.1.2 "Evolución del Problema", el bajo nivel escolar limita la movilidad social intergeneracional.

## 2.2. OBJETIVOS

### 2.2.1. *Árbol del Objetivo*

De acuerdo con el problema identificado, se presenta a continuación el Árbol del Objetivo que pretende lograr con la intervención propuesta:





*2.2.2. Determinación de los objetivos del programa.*

Derivado de la aplicación de la metodología de marco lógico, se puede definir que los objetivos del Programa se encuentran alineados a la consecución de la estabilidad y mejora de las condiciones laborales de las madres y padres solos con hijos pequeños. Los objetivos general y específico quedan entonces definidos como:

- **Objetivo General:**

Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian para que cuenten con facilidades para obtener el cuidado y atención infantil.

- **Objetivo específico:**

Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de apoyos económicos para el cuidado y atención infantil de las hijas e hijos o niñas y niños a cargo de las madres, padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral.

**2.3. Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.**

En la fecha en la que se elabora el presente diagnóstico, el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 aún no ha sido publicado.

## 2.4. COBERTURA

### *2.4.1. Identificación y caracterización de la población potencial*

La población potencial se encuentra conformada por las madres de 15 años y más, con hijas e hijos de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad y de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad para niñas y niños con alguna discapacidad; sin acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social, en específico al cuidado y atención infantil como prestación laboral.

### *2.4.2. Identificación y caracterización de la población objetivo*

La población objetivo, que se busca atender en el corto y mediano plazo en función de las limitaciones físicas, institucionales y presupuestales del Programa, es un subconjunto de la población potencial, el cual contempla aquellas personas que se encuentren en condición de ocupación disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal o formal y específicamente se refiere a las personas que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social o el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Debe considerarse que no todas las mujeres que forman parte de la población objetivo estarán dispuestas a formar parte del Programa, con base en la información presentada en el apartado 2.2 "Estado actual del Problema" del presente documento, existen una proporción de mujeres (17%) que no confían en los servicios que brindan las guarderías (públicas o privadas); además una pequeña proporción de mujeres (12%) considera que no cuenta con dinero suficiente para pagar los servicios de guardería; además de que 20

millones de mujeres parte de la Población Económicamente No Activa declararon no tener interés de trabajar para atender otras obligaciones<sup>30</sup>.

#### *2.4.3. Cuantificación de la población objetivo.*

Para el cuarto trimestre de 2018, la población objetivo se estimó en 825,569 personas. Debe considerarse que, dentro de la estimación de la población objetivo hay que considerar, a los hombres, padres en hogares monoparentales con hijas(os) de entre 1 y 4 años y de entre 1 y 6 años con alguna discapacidad. No obstante, de manera histórica, las fuentes de información disponibles en México para la estimación de estas poblaciones, actualmente no consideran los elementos suficientes que permitan realizar una cuantificación certera de dicho grupo.

Resulta fundamental considerar que, dadas las circunstancias reales del programa en cuestión, la disponibilidad presupuestal actual permite una cobertura de atención de aproximadamente un tercio de la población aquí identificada. Lo anterior, da lugar a priorizar la asignación de los recursos.

### 2.5. Dinámica Poblacional y Espacial

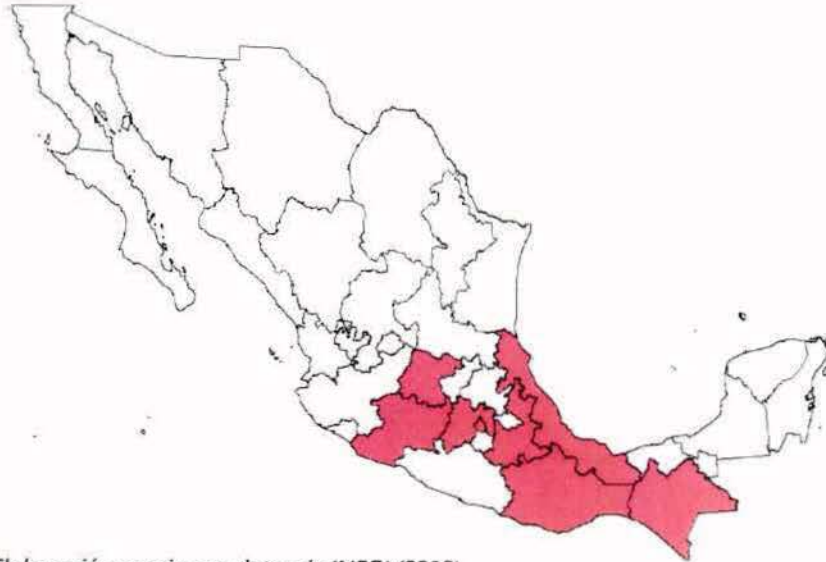
#### *2.5.1. Distribución Geográfica*

Es de notar que el 53.3% de la población objetivo aquí estimada, se concentra en 8 entidades federativas, en orden descendente: Estado de México (10.1%), Puebla (7.3%), Guanajuato (6.8%), Ciudad de México (6.7%), Chiapas (6%), Veracruz (5.7%), Oaxaca (5.4%) y Michoacán (5.3%), dicha distribución se puede apreciar en el **Mapa 1.** a continuación:

---

<sup>30</sup> INEGI, Indicadores Estratégicos, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre de 2018.

*Mapa 1 Distribución geográfica de la mayor concentración de Población Objetivo, 2018.*



*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2018).*

Coincidentemente, 6 de las entidades anteriormente mencionadas representan el 48% del total de personas de la PEA ocupadas para el mismo periodo de tiempo, a saber: de las 512,583 personas ocupadas estimadas, se encuentra el 11.2% en el Estado de México, 7.2% en la Ciudad de México, 6.9% en Oaxaca, 6.4% en Puebla, 5.4% en Guanajuato y 5.3% en Veracruz, dicho detalle se puede apreciar en el Mapa 2. a continuación:



*Mapa 2: Concentración de la PEA en condición de Ocupación. 2018*



*Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2018).*

### *2.5.2. Empleo y Productividad*

La mayor proporción de la Población Objetivo se estima que se encuentra ocupada en el sector informal (53%), en segundo lugar, están las personas pertenecientes a la Población No Económicamente Activa que se encuentran disponibles (30%); las personas subocupadas y desocupadas representan el 9% y 8% del total respectivamente.

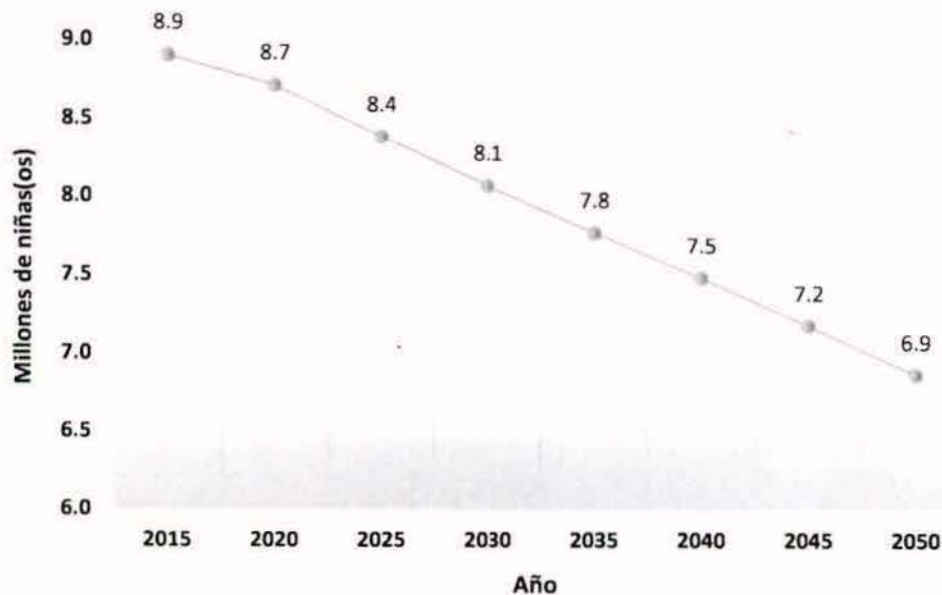
### *2.5.3. Dinámica Poblacional*

México se encuentra en una etapa avanzada del proceso de transición demográfica, caracterizado por menores niveles de mortalidad, incremento de la esperanza de vida de la población y reducciones sostenidas en las tasas de fecundidad. La combinación de estos factores se ha traducido en un menor ritmo de crecimiento natural de la población y en un cambio en la composición de la estructura por edad de la población, que ha provocado el

estrechamiento de la base de la pirámide poblacional del país, reflejado en una población adulta cada vez mayor.

Se espera que la población de 1 a menos de 4 años de edad disminuya significativamente en las próximas décadas. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que la tendencia decreciente se mantenga en el futuro, de tal forma que el grupo poblacional de niños entre 1 y 4 años de edad decrecerá entre 2015 y 2050 a una tasa promedio anual de -0.7% la tendencia se logra apreciar en la Gráfica 1 a continuación:

*Gráfica 4 Proyecciones demográficas para la población de 1 a 4 años de edad, 2015 - 2050*

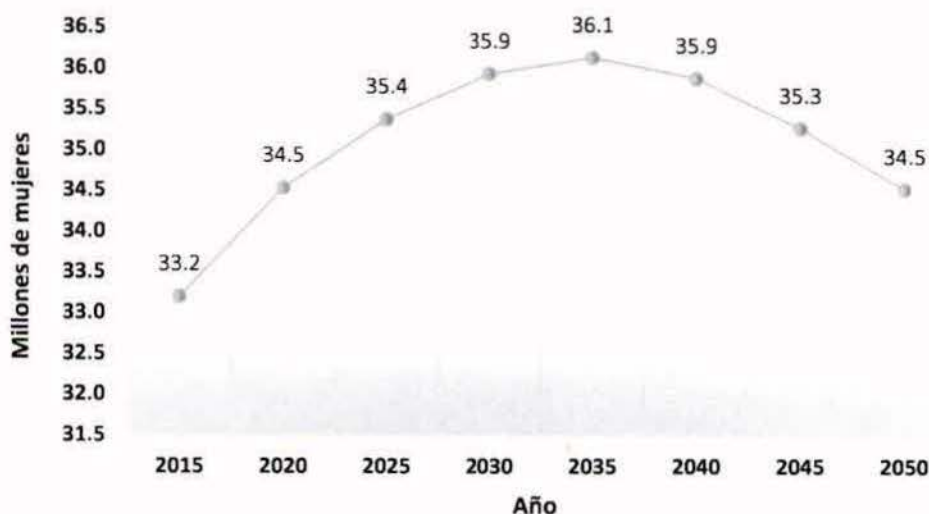


*Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO (2018).*

Por su parte, el grupo poblacional de las mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años) sí presenta una tendencia creciente moderada hasta el año 2035, año a partir del cual presenta un decrecimiento, mismo que se puede apreciar en la Gráfica 2 a continuación:

SECRETARÍA DE BIENESTAR  
 SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
 DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Gráfica 5: Proyecciones demográficas mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años de edad), 2015 - 2050.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO (2018).

Esto, sumado al número decreciente de niños de 1 a 4 años, implica que el número de madres con hijos de esta edad será cada vez más bajo. Con una estimación simple del número de niñas(os) por cada mujer en edad reproductiva para años específicos, se puede apreciar en la **Tabla 1.** a continuación, que existirá una tendencia decreciente en el número de mujeres que necesitarán apoyo para el cuidado de infantes.

Tabla 4: Proyecciones para la población femenina en edad reproductiva y niñas(os) menores de entre 1 y 4 años de edad

Población	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Mujeres en edad reproductiva*	33,201,065	34,533,408	35,375,753	35,933,283	36,132,990	35,875,902	35,263,732	34,519,150
Niños entre 1 y menos de 4 años de edad	8,901,204	8,710,007	8,381,514	8,066,338	7,768,549	7,479,856	7,178,055	6,866,143
Niños de 1 a 4 años por mujer en edad reproductiva	0.27	0.25	0.24	0.22	0.21	0.21	0.20	0.20

\*Mujeres entre 15 y 49 años de edad.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2016-2050.

Estas tendencias demográficas implican que la necesidad de contar con apoyo para el cuidado infantil ya sea por el lado de la demanda o de la oferta deberá estar garantizando al menos durante el siguiente quinquenio.

#### 2.6. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo.

La actualización de la cuantificación de la población potencial y objetivo estará en función de la disponibilidad de la información estadística. En el caso del presente documento las fuentes principales de información son: La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que se levanta con frecuencia trimestral y cuyos resultados son publicados por el INEGI aproximadamente dos meses posteriores al periodo de referencia y la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) para el año 2017 que tiene una frecuencia de levantamiento cuatrienal, excepto en 2009.

Con base en la experiencia en materia de rendición de cuentas (Sistema de Evaluación del Desempeño, Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido, etc.) y las tendencias de variación de las poblaciones aquí definidas, se sugiere que la actualización de las mismas se realice como mínimo de manera trimestral.

#### 2.7. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS.

La Organización Internacional del Trabajo<sup>31</sup> identifica 3 categorías principales de cuidado y atención infantil que son más frecuentemente usadas:

---

<sup>31</sup> ILO (2010).

- I. **Cuidado en el hogar del menor** (familiares, trabajadoras(es) domésticos, etc). Esta categoría es frecuentemente usada por dos estratos demográficos diferentes: en países desarrollados, es una opción popular entre la población con más altos ingresos, en el caso de América Latina o Sudáfrica, donde existen grandes cantidades de personas desempleadas y en países donde hay gran flujo de inmigrantes, es común encontrar la contratación de trabajadoras(es) domésticos. Esta categoría presenta diversas dificultades para identificar de manera certera la cantidad de personas que la usan o que están involucradas en ella. Generalmente son personas sin credenciales o capacitación en el cuidado de menores quienes trabajan a cambio de un salario mínimo, sin prestaciones laborales o por lazos familiares directos.
- II. **Uso de cuidadoras**, personas que generalmente son pagadas, en su mayoría mujeres para el cuidado de uno o varios menores en su propio hogar. Generalmente son acuerdos informales que las personas tienen con sus vecinas(os) ya que los horarios son relativamente más flexibles comparados con centros de cuidado establecidos, esto resulta particularmente atractivo para madres y padres que trabajan largas jornadas, horarios nocturnos o variables y fines de semana. En ocasiones las cuidadoras son líderes en su comunidad y ofrecen sus servicios únicamente a personas conocidas, dada la falta de información también es difícil estimar el número de personas involucradas y en su mayor parte las cuidadoras tampoco se encuentran capacitadas o certificadas para el cuidado y atención infantil.
- III. **Uso de centros de cuidado**, la opción más onerosa en términos económicos, especialmente para el cuidado de menores de 3 años, debido al nivel de atención que requieren, así como el pago de la capacitación y actualización constante del personal que cuida a los menores. Generalmente en centros establecidos se ofrecen servicios de valor agregado como educación, estimulación, idiomas, alimentación, entre otros. Esta categoría presenta la ventaja de poder facilitar la transición entre las etapas iniciales del desarrollo y la educación primaria.

La única alternativa para la cual existe una gran cantidad de evidencia de intervención y regulación gubernamental, es para la tercera; lo cual constituye un fuerte vacío en el potencial de combinar dos o más categorías. Si bien la entrega de vouchers o recursos económicos etiquetados para ser usados exclusivamente en servicios de cuidado y atención infantil representa el componente fundamental que puede unir las tres categorías, es necesaria también una infraestructura de identificación, regulación y capacitación tanto para las cuidadoras como para los centros de cuidado establecidos.

## 2.8. Diseño del Programa propuesto.

### 2.8.1. *Modalidad del Programa*

De acuerdo con el Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto 2019, el Programa tiene la modalidad S "Sujeto a Reglas de Operación". Fue definido en el PEF 2019 con la denominación: Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sin embargo, se realizaron los trámites administrativos para el cambio de la denominación del programa, para quedar como Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019. Dicho programa mantiene la clave presupuestaria S174. Así como, de acuerdo con el citado Manual, el programa mantiene su vinculación con las estructuras programática, contempla a la misma población objetivo, así como los requisitos de elegibilidad de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras.

### 2.8.2. *Diseño del Programa.*

Las Unidades Responsables del programa son la Dirección General de Políticas Sociales (211), adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo, de la Secretaría de Bienestar, desempeñando las funciones que le sean atribuidas en el Reglamento Interior de la Secretaría, en las Reglas de Operación

del Programa, así como de los lineamientos que al efecto se emitan para la implementación y ejecución del programa.

En congruencia con la modalidad propuesta, el Programa entregará los subsidios, a las madres y padres solos que no tienen acceso a un esquema de seguridad social de manera directa o por parentesco, con hijas(os) o niñas(os) bajo su cargo, de acuerdo con los criterios y plazos que se establezcan en las Reglas de Operación y conforme a la disponibilidad presupuestaria en el ejercicio fiscal correspondiente.

*2.8.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios.*

El Padrón se integrará con las Personas que eran Beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras al 31 de diciembre de 2018 que cumplan con los criterios señalados en las Reglas de Operación del Programa y en los lineamientos.

### Fuentes

- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Auditoria de Desempeño 2017-0-20100-07-265-2019 265DS*
- CEJUDO M, GUILLERMO. *Diagnóstico sobre el problema público en amteria de cuidados en México*. Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE). México, 2017
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*. Organización de Naciones Unidas, 2009
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)
  - *Fichas de Monitoreo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras 2012-2013*
  - *Fichas de Monitoreo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: 2013-2014*
  - *Fichas de Monitoreo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: 2014-2015*
  - *Fichas de Monitoreo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: 2015-2016*
  - *Fichas de Monitoreo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: 2016-2017*
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)
  - (2018), *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas*, 2016-2050, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
  - (2015) *Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio*
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ILO) (2010), *Workplace solutions for childcare*, ILO, Copyright © International Labour Organization, 2019, Geneva,

[https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_110397/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_110397/lang--en/index.htm)

- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA (INEGI)

- (2016), Tabulados Básicos del Módulo de Movilidad Social Intergeneracional,

<https://www.inegi.org.mx/programas/mmsi/2016/>

- (2017a), Tabulados Nacionales, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social,

<https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/default.html>

- (2017b), Estimaciones de Tabulados Básicos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social,

<https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/default.html>

- (2018a), Indicadores Estratégicos, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre,

<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

- (2018b), Problemática de Ocupación y Acceso al Empleo, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre,

<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

- (2018c), Tasas de informalidad trimestral, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV Trimestre,

<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

- Ley General de Desarrollo Social

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD) (2006), Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264035461-en>