

**DIAGNÓSTICO DE LA  
PROBLEMÁTICA DE LAS MADRES CON  
HIJOS PEQUEÑOS PARA ACCEDER O  
PERMANECER EN EL MERCADO LABORAL**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>4</b>
2.1. <i>Causas de la problemática.....</i>	6
2.1.1. Oferta de servicios de cuidado infantil insuficiente y limitada .....	6
OFERTA PÚBLICA .....	6
OFERTA PRIVADA.....	14
ESQUEMAS DE “EDUCACIÓN INICIAL” NO COMPATIBLES .....	15
2.1.2. Incapacidad para pagar la oferta de cuidado infantil existente.....	18
2.2. <i>Efectos .....</i>	19
2.2.1. Baja participación e inasistencia laboral .....	19
2.2.2. Baja preparación.....	20
2.2.3. Desigualdad de oportunidades.....	21
<b>3. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>22</b>
3.1. <i>Población potencial .....</i>	24
3.1.1. Definición.....	24
3.1.2. Caracterización .....	26
DINÁMICA POBLACIONAL .....	26
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA .....	27
EDUCACIÓN .....	29
CARACTERÍSTICAS LABORALES .....	30
POBLACIÓN POTENCIAL Y POBREZA .....	32
ENTORNO Y VIOLENCIA.....	34
3.2. <i>Población objetivo .....</i>	35
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>39</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>42</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LAS MADRES CON BASE EN LA ENOE... 47</b>	
<b>ANEXO 2: SERVICIO DE CUIDADO INFANTIL: UNA PROPUESTA NORMATIVA .....</b>	<b>49</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Las madres trabajadoras y padres solos de niños menores enfrentan una problemática en su búsqueda de opciones de empleo ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos. Esta circunstancia plantea a las madres y los padres de familia una disyuntiva compleja entre su necesidad y deseo de incorporarse a una actividad generadora de ingreso y de desarrollo profesional, y la preocupación por que sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.

Por otro lado, se hace evidente una insuficiente oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil tanto el sector público, como en el privado. Esta situación, aunada a las dificultades para pagar y acceder a la escasa oferta existente, lleva a muchas madres y padres solos a dejar a sus hijos en condiciones precarias ante la necesidad de salir a trabajar.

En este sentido, es importante contar con alternativas de cuidado infantil orientadas a las familias de escasos recursos, con el doble propósito de facilitar la búsqueda y permanencia en el trabajo de las mujeres y padres solos con hijos pequeños, contribuyendo a la generación de ingresos; y de generar condiciones propicias para el desarrollo de los niños pequeños, en una etapa fundamental para su crecimiento y formación.

El presente documento constituye un diagnóstico de la problemática referida, para cuya atención el Gobierno Federal instrumenta, a partir de 2007, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI). Este diagnóstico identifica de manera detallada la problemática que el Programa busca atender, y presenta una caracterización de la población a la que se pretende beneficiar con el PEI. Lo anterior en apego a los lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

En el marco de la Ley General de Desarrollo Social, que en su artículo noveno señala el compromiso del Poder Ejecutivo Federal de formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales y brindar oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad<sup>1</sup>, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras está diseñado para dar cumplimiento a este mandato.

---

<sup>1</sup> La Ley de Desarrollo Social define grupos vulnerables como “*aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar*”.

## 2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En las últimas décadas el rol de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos ha sufrido cambios importantes. La tendencia es clara, cada vez más mujeres se incorporan al mercado laboral y contribuyen al sustento del hogar. Prueba de ello es la mayor participación de las mujeres en actividades económicas, que entre 1995 y 2009 subió de 36.8% a 40.8%<sup>2</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.

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*, 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 públicas al respecto<sup>3</sup>.

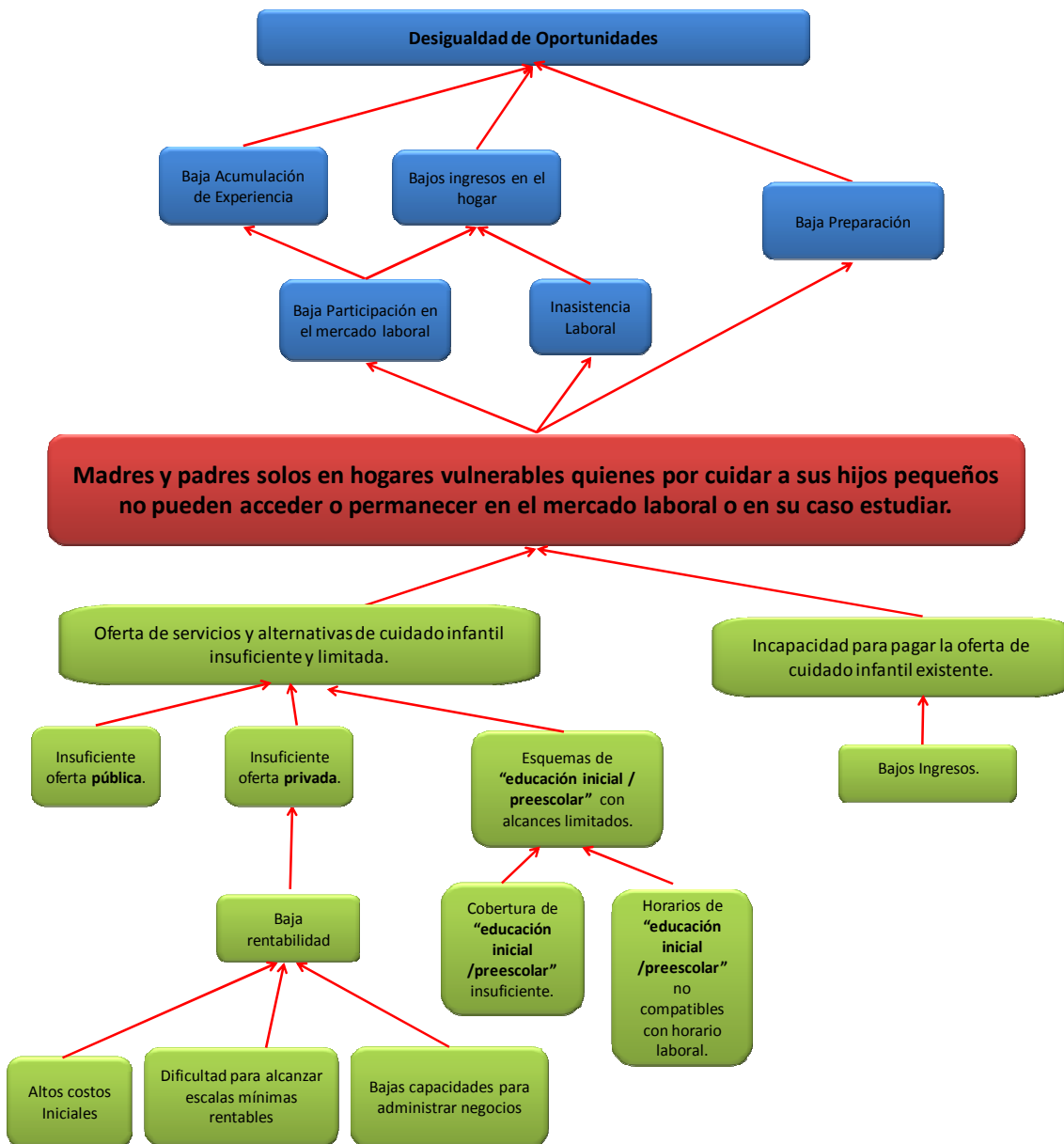
En este sentido, el problema que el PEI busca resolver se refiere a la existencia de **madres y padres solos con hijos pequeños (de 1 a 3 años 11 meses), en hogares vulnerables (que perciben hasta seis salarios mínimos) quienes por cuidar a sus hijos, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar**. Partiendo de esta problemática, y utilizando la herramienta denominada 'árbol de problemas', a continuación se identifican las principales causas y efectos del problema en cuestión, explorando sus interrelaciones.

---

<sup>2</sup> Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo trimestre de 1995 y Primero de 2009.

<sup>3</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina 2009. Capítulo IV.

Gráfica 1 – Árbol de problemas



## **2.1. Causas de la problemática**

Entre las causas directas más importantes del problema en cuestión se identifican: i. la insuficiente oferta pública de servicios de cuidado infantil; ii. la insuficiente oferta privada de esto mismos servicios; iii. la incapacidad para pagar la oferta de cuidado infantil existente, por parte de las madres y los padres solos en condiciones de vulnerabilidad; y iv. el limitado alcance de los esquemas de “educación inicial” o “educación preescolar”. Cabe anotar estas cuatro causas pueden ser, a su vez, consecuencia de otros factores, como lo indica el sentido de las flechas en el árbol del problema.

### **2.1.1.Oferta de servicios de cuidado infantil insuficiente y limitada**

#### **OFERTA PÚBLICA**

El principal inconveniente con la oferta de servicios de cuidado infantil por parte del sector público, es que ésta sólo cubre a una fracción limitada de la población demandante. En efecto, la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social de 2004 muestra que de los cerca de 2.5 millones de niños menores de 6 años que en ese año estuvieron al cuidado de terceros, sólo 7.6% asistía a una guardería y, de éstos, menos de una tercera parte acudía a una guardería pública<sup>4</sup>.

El acceso a los servicios públicos de cuidado infantil puede actualmente ocurrir de dos formas: puede darse como una prestación de los trabajadores formales o, en algunos casos, puede ser resultado de un servicio abierto a toda la comunidad. Las madres que trabajan en el sector informal de la economía no cuentan con prestaciones laborales, y por lo tanto tiene menos posibilidades para solucionar el cuidado infantil de sus hijos pequeños. No obstante, aún aquellas madres con derechohabencia enfrentan problemas de acceso a servicios de cuidado infantil, ya sea por el limitado número de cupos, la ausencia de guarderías en algunas zonas, la incompatibilidad de los horarios de servicio con las jornadas de trabajo, entre otros motivos.

En México 29.1% de las mujeres ocupadas trabajan dentro del sector informal<sup>5</sup>, y del total de mujeres ocupadas 62.5% no tiene acceso a los servicios de seguridad social de las instituciones públicas<sup>6</sup>. Más aún, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre

---

<sup>4</sup> INEGI – IMSS, Encuesta Nacional de Empleo 2004.

<sup>5</sup> De acuerdo con el INEGI, el sector informal se define como todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. Cifras al primer trimestre de 2009. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

<sup>6</sup> Además del IMSS e ISSSTE se consideran las instituciones de seguridad social estatales y los hospitales de PEMEX, de la SEDENA y de la SEMAR. Cifras al primer trimestre de 2009. INEGI, ENOE.

las mujeres con un empleo formal sólo 17.9% cuenta con la posibilidad de acceder al servicio de guarderías como parte de sus prestaciones laborales.

Actualmente, la oferta pública de cuidado infantil está integrada por los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>7</sup>. A continuación se describen el tipo de servicios que cada una de estas instituciones provee, así como sus características más importantes.

#### ESTANCIAS PARA EL BIENESTAR Y DESARROLLO INFANTIL DEL ISSSTE

Estas estancias hacen parte de las prestaciones sociales que ofrece el ISSSTE a las madres y a los padres viudos o divorciados (que tengan la patria potestad del menor), que sean trabajadores del Estado, con hijos entre dos meses y seis años de edad.

En ellas se brindan servicios orientados a la alimentación, cuidado, higiene, salud, apoyo psicológico y de trabajo social; así como servicios educativos mediante actividades sustentadas en el Programa de Educación Preescolar vigente de la SEP. Estos centros operan en instalaciones designadas por el Instituto y prestan sus servicios dentro de los horarios laborales del beneficiario.

En 2007, se contaba con 275 Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI) de las cuales 133 eran propias del ISSSTE, mientras que las restantes 142 operaban bajo un esquema de participación social<sup>8</sup>. A lo largo del año, las EBDI atendieron un total de 34,047 niños y rechazaron 2,551 solicitudes de atención por falta de espacio.

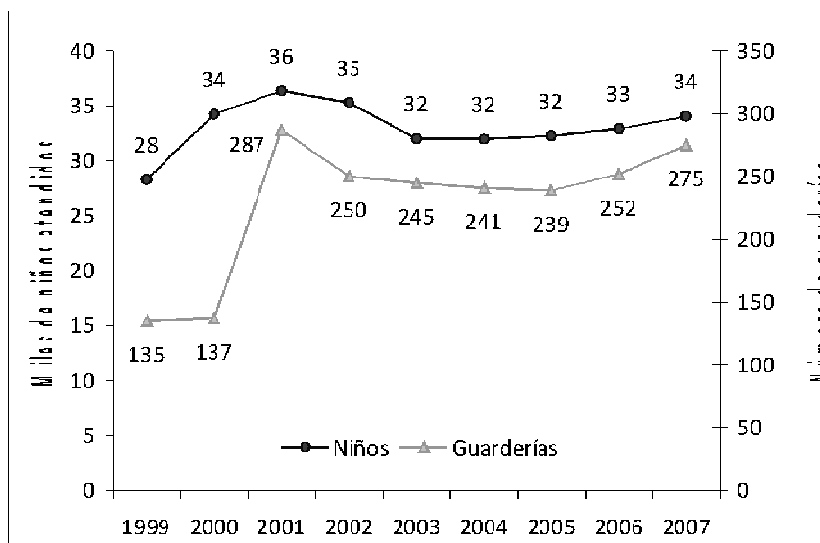
Cabe mencionar que entre 1999 y 2007, el número de estancias infantiles del ISSSTE prácticamente se duplicó al pasar de 135 a 275 estancias. No obstante, el número de niños atendidos no aumentó en igual proporción, en tanto que sólo mostró un crecimiento de 17% en el mismo periodo.

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar que existen otras instituciones públicas que también proveen servicios de cuidado para sus trabajadores; tal es el caso algunas universidades públicas como la UNAM y el IPN, y de algunas empresas sectorizadas como PEMEX y CFE.

<sup>8</sup> Con la intención de poder otorgar el servicio de guardería a más trabajadores, el esquema de participación social involucra a asociaciones civiles y particulares en la instalación y operación de las Estancias Infantiles, aunque bajo los lineamientos del ISSSTE.

**Gráfica 1 – Evolución del número de guarderías y del número de niños atendidos: ISSSTE**



Fuente: Cálculos propios con base en información del ISSSTE.

#### GUARDERÍAS DEL IMSS

Desde hace más de treinta años, el IMSS brinda los servicios de guardería a las madres trabajadoras aseguradas del régimen obligatorio, así como de los padres asegurados viudos o divorciados, que tengan la guarda y custodia de sus hijos mientras no contraigan matrimonio o entren en concubinato.

Su objetivo es ofrecer un espacio educativo-formativo para los hijos de los beneficiarios en la primera infancia (desde los 43 días de nacidos hasta los 4 años de edad), durante la jornada de trabajo.

Para 2008 el IMSS contaba con un total de 1,562 guarderías, con capacidad instalada para atender 228,503 niños. Estas guarderías se ubicaron en todas las entidades federativas, siendo el Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León las entidades de mayor presencia con 148, 125 y 102 guarderías, respectivamente.



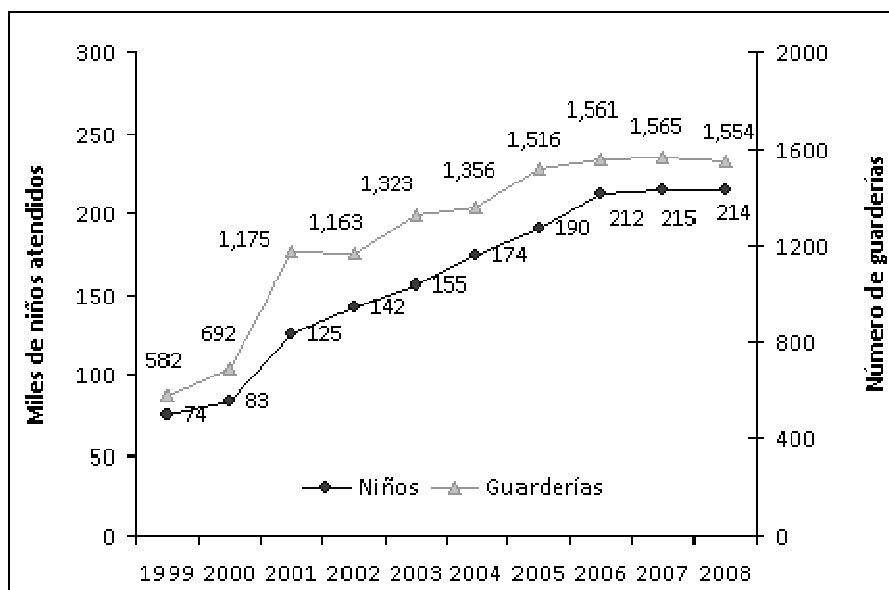
**Cuadro 1 – Guarderías del IMSS por entidad federativa**

Delegación	Número de Guarderías	Porcentaje	Capacidad Instalada	Porcentaje
Aguascalientes	24	1.5	3,665	1.8
Baja California	91	5.8	15,566	7.7
Baja California Sur	92	5.9	2,370	1.2
Campeche	93	5.9	1,374	0.7
Coahuila	78	5.0	11,283	5.6
Colima	20	1.3	2,798	1.4
Chiapas	21	1.3	2,448	1.2
Chihuahua	101	6.5	14,544	7.2
Durango	20	1.3	3,079	1.5
Guanajuato	64	4.1	10,593	5.2
Guerrero	17	1.1	3,049	1.5
Hidalgo	25	1.6	2,615	1.3
Jalisco	95	6.1	14,766	7.3
Edo. México Oriente	64	4.1	9,154	4.5
Edo. México Poniente	51	3.3	6,764	3.3
Michoacán	39	2.5	5,373	2.7
Morelos	37	2.4	5,550	2.7
Nayarit	18	1.2	2,755	1.4
Nuevo León	102	6.5	12,860	6.4
Oaxaca	18	1.2	2,108	1.0
Puebla	42	2.7	5,202	2.6
Querétaro	30	1.9	4,833	2.4
Quintana Roo	27	1.7	3,939	1.9
San Luis Potosí	31	2.0	4,189	2.1
Sinaloa	49	3.1	6,867	3.4
Sonora	88	5.6	14,557	7.2
Tabasco	11	0.7	1,369	0.7
Tamaulipas	70	4.5	11,343	5.6
Tlaxcala	11	0.7	804	0.4
Veracruz Norte	39	2.5	4,760	2.4
Veracruz Sur	33	2.1	3,796	1.9
Yucatán	35	2.2	4,846	2.4
Zacatecas	29	1.9	2,794	1.4
<b>Total</b>	<b>1565</b>	<b>100.0</b>	<b>202,013</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social. Mayo 2008.

En la última década los servicios de guardería del IMSS experimentaron una expansión notoria, tanto en el número de planteles, como en el de menores atendidos. En el período 1999-2008, el número de guarderías del IMSS creció 167%, en tanto que el número de niños atendidos en éstas casi se triplicó.

**Gráfica 2 – Evolución del número de guarderías y del número de niños atendidos: IMSS**



Fuente: Cálculos propios con base en información del IMSS.

CENTROS DE ASISTENCIA Y DESARROLLO INFANTIL Y CENTROS DE ASISTENCIA INFANTIL COMUNITARIO DEL DIF

Los Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil (CADI) y los Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) están a disposición de aquellas familias que no están afiliadas al IMSS o al ISSSTE. Estos centros se rigen por los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Los CADI brindan servicios asistenciales y educativos a niños y niñas de 45 días a 5 años 11 meses de edad. El modelo educativo asistencial de los CADI proporciona protección y atención a los menores a cargo de personal profesional y técnico capacitado, hecho que permite la atención desde la temprana infancia. Adicionalmente, los CADI son centros escolarizados que cuentan con un programa educativo reconocido por la SEP y están sujetos al calendario oficial de dicha Secretaría.

Por su parte, los CAIC proporcionan protección y formación integral a niños y niñas entre 2 y 5 años 11 meses de edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Estos centros se basan en un modelo de autogestión, al propiciar que los propios miembros de la comunidad se capaciten y desarrollen sus habilidades para atenderlos.

Los CAIC cuentan con una modalidad semi-escolarizada de atención, lo que significa que a pesar de no sujetarse estrictamente al programa educativo de la SEP, sus egresados son reconocidos por esta Secretaría para ingresar a la educación básica, a partir de convenios establecidos entre DIF y SEP.

Ambos esquemas son operados por los gobiernos estatales y municipales y el Sistema Nacional DIF sólo otorga apoyos para material didáctico. Cabe mencionar que los dos tipos de centros de asistencia infantil están dirigidos a la población urbana y suburbana, y que los CAIC están especialmente enfocados a zonas urbano-marginadas, con servicio abierto a la población.

A enero de 2009, la red de centros de asistencia infantil del DIF contaba con 559 CADI en 174 municipios, así como con 2,195 CAIC en 474 municipios. En conjunto, estos centros recibieron más de 140 mil niños y niñas menores de 6 años, inscritos para el ciclo escolar 2008-2009. Específicamente, los CADI recibieron 51,942 menores, en tanto que los CAIC prestaron sus servicios a 88,715 menores.

#### SISTEMA DE EDUCACIÓN INICIAL DE LA SEP

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública también ofrece el servicio de cuidado infantil a partir de dos de las tres modalidades del esquema de educación inicial: escolarizada y semi-escolarizada.

##### a) Modalidad Escolarizada

A través de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), la SEP ofrece servicios educativos y asistenciales a niños y niñas que van de los 45 días de nacidos a los 5 años 11 meses, cuyos padres y madres sean trabajadores de la SEP.

Estos planteles operan con base en dos programas educativos que responden a la normatividad vigente para la atención a la población infantil, dependiendo de su edad: para los menores de 3 años está el Programa de Educación Inicial, en tanto que el Programa de Educación Preescolar se aplica a partir de los 3 años de edad.

Los CENDI operan en diferentes horarios (matutino, vespertino y discontinuo) con el fin de prestar un servicio de cuidado infantil que se acomode a los horarios laborales de los padres beneficiarios.

En 2006, esta modalidad estaba constituida por 29 Centros de Educación Infantil, los cuales se encontraban distribuidos en 9 delegaciones políticas de la Ciudad de México<sup>9</sup>.

b) Modalidad semi-escolarizada

Esta modalidad, a través de los Centros de Educación Inicial (CEI), ofrece asistencia educativa a niños y niñas de 2 a 4 años de edad, que viven en comunidades urbano-marginadas del Distrito Federal y, que a su vez, sus madres no gozan de prestaciones laborales.

Los CEI se ubican en espacios comunitarios y operan gracias a los apoyos de las madres y padres de los menores. Su horario de atención es de tres a cinco horas en los CEI regulares y de hasta ocho horas en los CEI mixtos.

En 2006, esta modalidad estaba constituida por 102 CEI; de éstos, 92 prestaban el servicio regular y se encontraban distribuidos en 14 delegaciones del Distrito Federal, en tanto que los 10 restantes operaban con servicio mixto, en 7 delegaciones de la capital.

---

<sup>9</sup> Vale la pena añadir que, además de los CENDI operados por la SEP, existen CENDI delegacionales y particulares; estos últimos atienden a la población abierta. De acuerdo con la SEP, en el DF existen 495 escuelas de educación inicial sostenidas con recursos federales, que atienden a 20,441 niños; 151 planteles particulares de educación inicial que atienden a 11,494 niños; y 6 planteles autónomos que atienden a 503 niños. Cifras para el ciclo escolar 2008-2009.

**Cuadro 2 – Resumen: Tipos de oferta pública de servicios de cuidado infantil**

<b>Institución</b>	<b>Nomenclatura</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Nivel</b>	<b>Población objetivo</b>	<b>Número de niños atendidos</b>	<b>Número de centros</b>
<b>(1)</b> Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI): propias y subrogadas.	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados de entre dos meses y los seis años de edad.	<b>34,047</b> (2007)	275
<b>(2)</b> Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Guarderías: propias y subrogadas.	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados desde los 43 días hasta los 4 años de edad,	<b>214,748</b> (2008)	1,554
<b>(3)</b> Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI).	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población Infantil de 45 días a 5 años 11 meses.	<b>51,942</b> (ciclo 2008-2009)	559
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC).	Semi-escolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población Infantil de 45 días a 5 años 11 meses.	<b>88,751</b> (ciclo 2008-2009)	2,195
<b>(4)</b> Secretaría de Educación Pública (SEP)	Centros de Desarrollo Infantil (CENDI).	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población Infantil de 0 a 5 años 11 meses	<b>71,186*</b> (ciclo 2007-2008)	ND
	Centros de Educación Inicial (CEI)	Semi-escolarizado	Educación inicial	Población infantil de 2 a 4 años de edad (sólo en DF)	ND	ND

\*Este número sólo contabiliza a los niños inscritos de nivel preescolar nacional en los CENDI, pero no a los niños atendidos en estos centros en el nivel de educación inicial.  
ND: Información no disponible.

## **OFERTA PRIVADA**

Otro factor que contribuye a la poca disponibilidad de alternativas viables para el cuidado y atención infantil de niños en hogares en condiciones de vulnerabilidad, es la insuficiente oferta privada de estos servicios para familias de escasos recursos.

En México existe muy poca información acerca de las condiciones y la demanda mínima que permitirían alcanzar un beneficio económico a aquellos establecimientos que deciden ofrecer servicios de cuidado y atención infantil. Entre los escasos estudios existentes, se encuentran algunas referencias en artículos especializados acerca de cómo abrir un Centro de Desarrollo Infantil (Cendi)<sup>10</sup>, o en estudios de mercado elaborados por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)<sup>11</sup>.

En torno a los Centros de Desarrollo Infantil, se menciona que son escuelas que proporcionan atención directa y alimentación a los infantes desde 45 días de nacidos hasta los 6 años de edad. Estos centros proporcionan servicios a tres tipos de población en rangos de edades distintas: 1) lactantes; 2) maternas y, 3) jardín de niños. En el artículo referido se perfilan las condiciones físicas del lugar, la infraestructura, el personal, el material didáctico y de trabajo de un Cendi, además de otros recursos necesarios para atender a la población descrita.

Por su parte, la información de PROFECO es un estudio de mercado que desafortunadamente no está actualizado. Un sondeo a 245 guarderías en la zona metropolitana de la Ciudad de México durante los meses de marzo y abril de 2004, concluye que la inversión inicial para la creación de centros de desarrollo infantil es alta, sobre todo si el centro se ubica en una zona residencial de fácil acceso. Para la apertura de dichos establecimientos se deben considerar costos fijos y variables de operación tales como la renta del inmueble, el pago de servicios, la nómina y la capacitación del personal para el cuidado y atención infantil.

Aun cuando los costos inicial y de operación son altos, se plantea que este tipo de centros de desarrollo infantil son rentables, pues la estrategia de mercado consiste en atender los tres rangos de población al mismo tiempo (lactantes, maternas, y jardín), ofrecer cuidados y atención infantil al menos por 10 horas, trabajar con matrículas máximas de capacidad del inmueble y cuotas que van desde \$1,500 pesos hasta los \$7,000 pesos, además del cobro de la cuota de inscripción.

---

<sup>10</sup> Castaños, Nora. "Abre tu centro de desarrollo infantil (CENDI)". Soy Entrepreneur, 2008. [www.soyentrepreneur.com](http://www.soyentrepreneur.com).

<sup>11</sup> PROFECO. "Para el cuidado de sus pequeños... Guarderías". Revista del Consumidor, julio de 2004. PROFECO. "PROFECO le dice cómo elegir una guardería". Boletín no. 25, julio de 2004.

El estudio de la PROFECO evidencia que existe gran diversidad de opciones de cuidado y atención infantil, lo que deriva en una la dificultad de homogenizar las características de los establecimientos estudiados. El estudio permite identificar 4 tipos de guarderías en las cuales varía la inversión inicial, los costos fijos y variables. Cabe destacar que 48.2% de las guarderías se ubicó en costos bajos, 23% en costos regulares y poco más del 10% en costos muy bajos.

La estrategia de mercado también es diversa, en el estudio de PROFECO del año 2004, 41.6% ofrecen servicios a los tres tipos de población (lactantes, maternal y preescolar), con horarios máximos de 9 horas y cuotas mensuales de entre \$500 pesos y \$5,358 pesos. Aquellas que ofrecen a sólo dos de los tres grupos (maternal/preescolar), también cumplen con horarios máximos de 9 horas y sus cuotas mensuales oscilan entre los \$653 pesos y \$3,777 pesos.

El mercado ubica a los oferentes privados del servicio de atención y cuidado infantil en nichos de demanda particulares con diferentes capacidades de pago y diferentes necesidades del servicio. Esta evidencia indica que el mercado fragmenta el consumo en esos pequeños nichos que no cubren la demanda total del servicio de cuidado y atención infantil. Todo lo anterior parece derivar en una falla de mercado, en tanto los segmentos de la población con menores capacidades de pago que no son cubiertos por los nichos que atiende la oferta privada.

Bajo una nueva perspectiva, la falla del mercado podría corregirse con una estrategia que pueda atender poblaciones de infantes, con padres de capacidades de pago limitadas pero que son potencialmente demandantes de los servicios de cuidado y atención infantil.

Por otra parte, es importante señalar que la normatividad para la apertura y operación de empresas de cuidado infantil requiere ser revisada y modificada. Actualmente sólo existe una norma que regula la instalación y operación de estancias infantiles como servicio de asistencia pública, pero no existe una normatividad general que dicte los lineamientos para el servicio de cuidado infantil como prestación social ni como servicio particular. Este vacío normativo se refleja, entre otras cosas, en la ausencia de una entidad responsable de vigilar la operación de este servicio, en la inexistencia de un registro general de las instancias de cuidado infantil –tanto públicas como privadas- y, en la falta de reconocimiento del valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado y del cuidado como un asunto público (ver Anexo 2).

#### **ESQUEMAS DE “EDUCACIÓN INICIAL” NO COMPATIBLES**

La educación inicial se refiere al servicio educativo que se brinda a niños menores de seis años de edad, con el fin de potenciar su desarrollo integral a través de experiencias formativas, educativas

y afectivas<sup>12</sup>. En un primer período, la educación inicial cumple una función socio-asistencial con niños y niñas desde el nacimiento hasta los cinco años de edad. En un segundo período, los programas ofrecidos asumen funciones primordialmente educativas, preparando a los menores de seis años para su entrada en la escuela primaria (preescolar).

En México, se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar a partir de una reforma constitucional hecha en 2002, que junto con la Ley General de Educación declara que el nivel preescolar, junto con el de primaria y secundaria, forman parte de la educación básica.

Actualmente la educación preescolar se ofrece en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios. De acuerdo con la SEP, en el ciclo escolar 2008-2009, el nivel preescolar contaba con más de 4.7 millones de niños y niñas entre los 3 y los 5 años 11 meses registrados.

Pero a pesar de su relativamente amplia cobertura, este sistema no se adecua completamente a las necesidades de las madres trabajadoras para el cuidado de sus hijos. En muchos casos el horario laboral no coincide con los horarios ofrecidos en los centros de educación preescolar; también es frecuente que el acceso a estos centros sea costoso o que demande requisitos difíciles de cumplir<sup>13</sup>.

#### CONCLUSIÓN: INSUFICIENTE OFERTA DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL

A pesar de la expansión de la oferta de servicios de cuidado infantil por parte de las instituciones públicas que proveen dicho servicio, los alcances de la oferta pública siguen siendo limitados para atender la demanda existente.

Por una parte, el IMSS y el ISSSTE, a pesar de tener presencia en todas las entidades federativas, sólo atienden a un segmento limitado de la población: las trabajadoras formales que pueden acceder a dichas guarderías como parte de sus prestaciones laborales. Más aún, incluso dentro de la población que sí está cubierta, la oferta existente no es suficiente para atender la demanda por los servicios de cuidado infantil. En efecto, los centros de cuidado infantil de ambas instituciones operan casi al tope de su capacidad instalada –las estancias del ISSSTE de hecho la rebasan–, y existe un número significativo de solicitudes rechazadas.

---

<sup>12</sup> Secretaría de Educación Pública, Dirección de Educación Inicial. [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

<sup>13</sup> En una encuesta realizada por PROFECO durante 2004 a 245 guarderías en el DF, se muestra que más del 70% de las madres o padres que tienen a sus hijos en una guardería, las eligen por la compatibilidad del horario con sus actividades y por su ubicación. El sondeo muestra que 38% de las guarderías tienen un horario menor a 9 horas y trabajan de lunes a viernes por lo que no cubre las necesidades de aquellos padres que trabajan tiempo completo y 6 días a la semana.



**Cuadro 3 – Capacidad instalada, atención e inscripción promedio de las guarderías del IMSS y las estancias infantiles de ISSSTE**

	<b>IMSS</b>	<b>ISSSTE</b>
Capacidad instalada (1)	236,891	25,619
Niños atendidos (2)	183,263	34,047
Inscripción promedio (3)	214,748	27,438
Utilización promedio (3/1%)	91%	107%
Solicitudes rechazadas	N/A	2,551

Fuentes: IMSS, Memoria Estadística 2008.  
ISSSTE. Sistema de Estadística Institucional 2007.

Si bien alternativas de cuidado infantil como los CAIC del DIF y los CEI de la SEP extienden sus servicios a un segmento de la población más vulnerable, que no goza de prestaciones laborales, la cobertura que ofrecen está principalmente enfocada a áreas urbanas, y en el caso de los CEI, concentrada en el Distrito Federal.

Por su parte, la oferta privada tiende a concentrarse en nichos de mercado que excluyen a la población con menor de capacidad de pago.

El hecho de que no exista una oferta –ya sea pública o privada– suficiente para atender la demanda por servicios de cuidado infantil de este segmento de la población, limita sus posibilidades para acceder al mercado laboral y mejorar sus ingresos, y contribuye a reproducir el círculo vicioso de bajo ingresos y baja participación laboral.

Por todo lo expuesto hasta aquí, es evidente que existe un grupo de padres y madres que no cuentan con una oferta viable de servicio de cuidado infantil. Ante este panorama muchos de ellos se ven obligados a buscar opciones de cuidado infantil, que, en el mejor de los casos se resuelve con el apoyo de familiares o vecinos. Desafortunadamente, en algunas ocasiones no existe una red social de apoyo y ante la necesidad de salir a trabajar, los padres se ven obligados a dejar a sus hijos pequeños en condiciones poco favorables, que en ciertos casos pueden poner en riesgo la integridad de los menores.

Este tipo de casos han sido documentados en la literatura en el tema. Cerca de la mitad de los padres y madres de niños en edad preescolar entrevistados para el libro *Forgotten Families* en México, declararon que con cierta regularidad debían llevarse a sus hijos a sus trabajos<sup>14</sup>. Otro

<sup>14</sup> Heyman, Jody (2006), *Forgotten Families: ending the global crisis confronting children and working parents in the global economy*. Oxford University Press. Página 21.

27% tenía que dejar a sus hijos solos o en compañía de otros niños y 9% los dejaba al cuidado de un menor remunerado, para poder asistir al trabajo<sup>15</sup>.

La investigación referida presenta casos detallados para México, entre los que destaca el de una niña de un año y medio que debía permanecer atada con un rebozo a una mesa mientras su madre trabajaba, práctica que limita de manera importante el desarrollo motor y cognitivo de la menor. Dicho libro también expone el caso de una madre quien, ante la imposibilidad de acceder a una guardería formal, optó por contratar una persona sin experiencia, compromiso ni sentido de responsabilidad, quien maltrataba a sus pequeños hijos<sup>16</sup>. Ante este tipo de circunstancias, los menores no sólo corren el riesgo de sufrir lesiones y accidentes, sino que tienen bajas probabilidades de tener un desarrollo saludable.

### **2.1.2. Incapacidad para pagar la oferta de cuidado infantil existente**

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>17</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 de 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%.

Sin embargo, en México es muy baja la proporción de mujeres que paga por el servicio de guardería: sólo 7.4% de las madres que no cuentan con la prestación de guarderías pagan por este servicio<sup>18</sup>. Esto se debe a que existen otras opciones menos costosas para cubrir esta necesidad, como encargar el cuidado de los niños a familiares o vecinos, así como a que los costos de las guarderías suelen ser altos.

---

<sup>15</sup> Ídem. Página 24.

<sup>16</sup> Ídem. Páginas 27-29.

<sup>17</sup> Ver por ejemplo Connely (1992); Powell (1997); Meyers, Heintze y Wolf (2002); y Ribar (1992).

<sup>18</sup> Este porcentaje es muy bajo comparado con otros países. En California, 69% de las madres ocupadas pagaban por algún servicio de cuidado infantil no subsidiado (Meyers, Heintze y Wolf, 2002).

De hecho, el porcentaje de madres que paga por el servicio de guardería es mucho menor en los niveles de ingreso más bajo: entre los hogares con menos de 6 salarios mínimos sólo 4.7% gasta en guarderías, mientras que 17.4% de los hogares con ingresos de más de 6 salarios mínimos incurre en dicho gasto<sup>19</sup>. Este patrón se observa a pesar de que los costos ex-post son en promedio más bajos entre los hogares de menores ingresos (\$338.4 pesos por mes en los hogares con hasta 6 salarios mínimos), que en los hogares de mayores recursos (\$1,735.3 pesos por mes para los hogares con más de 6 salarios mínimos).

**Cuadro 4 – Mujeres con hijos entre 1 y 4 años que pagan por el servicio de guardería**

Ingreso laboral del hogar	Porcentaje de hogares que pagan por el servicio de guardería (sin prestaciones)	Gasto mensual promedio por hogar
Hasta 1 SM	3.0%	\$270.5
Entre 1 y 4 SM	11.8%	\$226.8
Entre 4 y 6 SM	15.2%	\$666.6
Hasta 6 SM	30.1%	\$391.3
Más de 6 SM	17.4%	\$1,735.3
<b>Total</b>	<b>7.4%</b>	<b>\$1,033.4</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2006

Las familias de menores recursos tienen menos posibilidades de pagar por servicios de cuidado infantil, a pesar de que los costos *de facto* para éstas son más bajos. Este panorama pone de relieve la existencia de una demanda potencial por guarderías no satisfecha, en parte debido a la imposibilidad de sufragar los costos de dicho servicio.

## 2.2. Efectos

### 2.2.1. Baja participación e inasistencia laboral

El principal efecto de la falta de opciones viables para el cuidado infantil para madres y padres solos en condiciones de vulnerabilidad se traduce en una baja participación laboral, o una menor permanencia en el empleo. Esto a su vez, conduce a una baja acumulación de experiencia laboral necesaria para crecer profesionalmente, y a que los ingresos aportados al hogar permanezcan bajos.

<sup>19</sup> ENIGH, 2006.

Un hecho que agrava esta problemática es el incremento de madres solteras como jefas de familia<sup>20</sup>, lo que ha llevado a muchas de ellas a la búsqueda de un empleo remunerado fuera de casa y a explorar opciones para el cuidado de sus hijos. En este sentido, el regreso o la permanencia en la casa de sus padres o familiares<sup>21</sup> ha sido una opción para enfrentar su situación.

Por otro lado, el hecho de que no se cuente con un apoyo serio y constante para el cuidado de los hijos mientras se trabaja, puede ocasionar problemas en la permanencia en el trabajo por retardos o inasistencias derivadas de no descuidar su responsabilidad como madre/padre y responsable del hogar.

### 2.2.2. Baja preparación

Sumado a la problemática laboral antes referida, las madres de niños pequeños en condiciones de vulnerabilidad ven limitadas sus posibilidades de aprendizaje y su desarrollo profesional, ante la falta de tiempo y de dinero, lo cual contribuye a perpetuar la desigualdad de género.

Efectivamente, la proporción de mujeres sin escolarización alguna es más alta que la de hombres (9.1% y 7.9%, respectivamente). No obstante, en años recientes ha habido avances significativos en términos del acceso a los niveles de educación más avanzados en los que la representación de hombres y mujeres se da en proporciones similares.

**Cuadro 5 – Escolaridad promedio por género  
(Población de 5 años y más)**

Nivel	%Total	% Hombres	%Mujeres
Ninguno	8.2	7.9	9.1
Preescolar	5.1	5.2	4.7
Primaria	35.0	35.2	34.2
Secundaria	21.8	21.8	21.9
Carrera técnica con secundaria terminada	10.9	11.0	10.7
Preparatoria o bachillerato	0.8	0.7	0.9
Carrera técnica con preparatoria terminada	3.8	3.6	4.5
Normal	8.6	8.5	8.8
Profesional	0.6	0.6	0.6
Maestría o doctorado	0.1	0.1	0.1
No disponible	5.2	5.4	4.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008.

<sup>20</sup> Tan sólo de 2000 a 2005 el número de hogares con jefatura femenina se incrementó en 24.4%, en comparación con el aumento de 8% de los hogares con jefatura masculina. Fuente: INEGI. Sociodemografía y género.

<sup>21</sup> De 1990 a 2005 la proporción de la población que vive en hogares nucleares pasó de 73.9% a 66.1%, lo cual contrasta con el porcentaje de hogares extensos que pasó de 24.4% a 31.6% en igual periodo.

### 2.2.3. Desigualdad de oportunidades

En última instancia, la inercia de no contar con el tiempo para capacitarse, ni para tener un empleo regular, permite la prevalencia de la desigualdad de oportunidades y contribuye a perpetuar el círculo vicioso de pobreza en el que muchas madres y padres solos en condiciones de vulnerabilidad viven.

Concretamente, la desigualdad de oportunidades de las mujeres frente a los hombres se hace más marcada cuando éstas se incorporan al mercado laboral pues, además de su empleo, la gran mayoría de las mujeres trabajadoras debe también encargarse de las labores del hogar y del cuidado de sus hijos. De este modo, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo incrementa y diversifica el ingreso del hogar y reduce su vulnerabilidad; pero al mismo tiempo, aumenta su carga de trabajo, colocándolas en una posición desventajosa por disponer de menos tiempo para actividades laborales y para estar con sus hijos<sup>22</sup>.

En general, el panorama en México reporta una sobrecarga de trabajo entre las mujeres en la medida en que además de su rol tradicional de cuidadoras, se suma el nuevo papel que desempeñan en la vida pública y laboral. Se presenta entonces una doble inequidad que castiga, por un lado con una inserción precaria en el mercado de trabajo y, por otro, con una carga poco valorada y nada disminuida en el cuidado<sup>23</sup>.

Una incorporación de calidad y sustentable de la mujer al mercado laboral depende de que ésta pueda disminuir de alguna manera su carga de trabajo no remunerado y de cuidados. Esto se puede lograr mediante una redistribución doméstica de la carga de trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, o bien a través del acceso a servicios públicos o privados de cuidado<sup>24</sup>.

Finalmente, de acuerdo con información de la CEPAL, en América Latina, donde México no es la excepción, las desigualdades sociales están estrechamente vinculadas y se reproducen en parte debido a la provisión y/o acceso desigual de las familias a opciones de cuidado familiar y social y su efecto sobre las capacidades diferenciales de las mujeres de integrarse al mercado laboral. En este sentido, las dinámicas de incorporación de las mujeres al mercado laboral inciden de manera directa en la reproducción de la desigualdad socioeconómica en la región<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Orozco, Mónica y Sarah Gammage (2008), "El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México". CEPAL, México.

<sup>23</sup> CEPAL. Panorama social de América Latina 2009. Capítulo IV.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Ídem.

### 3. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

A pesar de la evidente necesidad de las madres y padres solos por contar con alternativas de cuidado infantil que les permitan liberar el tiempo necesario para insertarse en el mercado laboral, es un hecho que los servicios existentes en México no son suficientes, ni constituyen opciones viables para los sectores de menores ingresos. En efecto, los hogares en pobreza recurren con mayor frecuencia a arreglos informales para el cuidado de sus hijos, como dejarlos al cuidado de familiares, vecinos o amigos. De acuerdo con la ENCASU 2006, a las personas en condición de pobreza les cuidan a sus niños 29.2 horas al mes, mientras que para los no pobres la cantidad es de sólo 15.6 horas<sup>26</sup>.

Recapitulando lo expuesto hasta ahora, por un lado, la oferta pública en materia de servicio de cuidado infantil no es suficiente para atender a la población que, por sus escasos ingresos, no puede cubrir un servicio privado. El servicio público atiende a básicamente dos sectores de la población, aquellos que cuentan con el servicio como parte de una prestación laboral por estar en un empleo formal y aquellos de corte asistencial, que en definitiva no son capaces de atender la enorme demanda existente.

Por otro lado, la responsabilidad que implica abrir un centro de cuidado infantil y la inversión que implica su apertura, aunado a las dificultades para iniciar un negocio en este país, suponen pocos incentivos para que particulares se arriesguen en una empresa de esta naturaleza. En este sentido, resultan importantes los apoyos que el gobierno pueda otorgar en materia de recursos y capacitación, para iniciar y operar establecimientos que presten este tipo de servicio, bajo la normatividad y monitoreo de la autoridad gubernamental competente.

Este panorama deja a las madres solteras y padres solos con hijos pequeños y de escasos recursos con pocas posibilidades de tener más y mejores ingresos, debido a que la dificultad de acceder a servicios de cuidado infantil es una barrera para incorporarse y permanecer en un empleo. De esta manera se genera un círculo vicioso en el cual, al no contar con el tiempo necesario para seguir capacitándose o para permanecer en un empleo formal, disminuyen las oportunidades de mejorar sus condiciones laborales y por ende de mejorar sus estándares de vida.

Sólo 37.2% de las mujeres mexicanas en edad de trabajar cuentan con un empleo o están buscando uno. Esta cifra es relativamente baja para los estándares de la mayor parte de países de

---

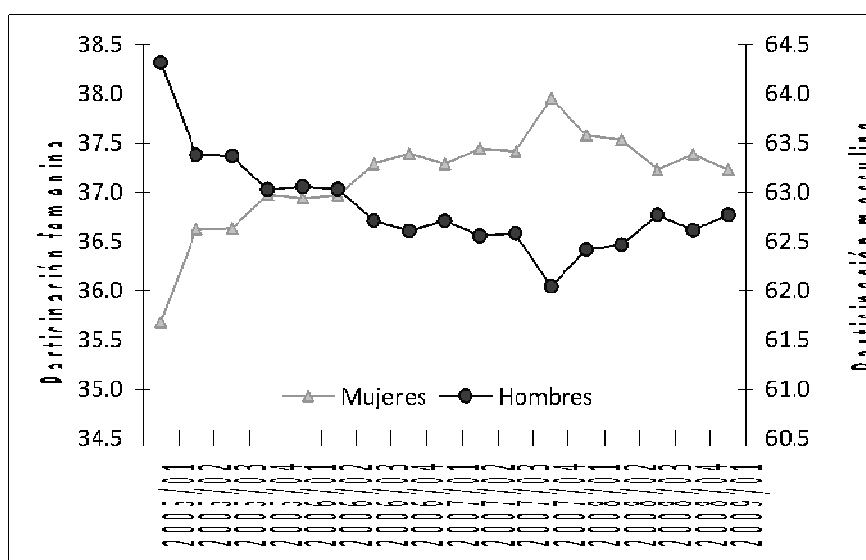
<sup>26</sup> SEDESOL – PNUD, Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano, 2006.

América Latina, en los que la participación laboral femenina supera el 50%<sup>27</sup> y contrasta con la participación masculina que actualmente llega a 62.8%<sup>28</sup> en el país. y.

La participación de las mujeres es considerablemente más baja entre los grupos de menores ingresos (23.2% en el primer quintil de ingreso) que en los de ingresos más altos (69.9% en el quintil de mayor ingreso)<sup>29</sup>.

Es importante mencionar que, si bien la participación laboral femenina es considerablemente baja, ésta ha mostrado ciertos avances en años recientes. De hecho, entre 2005 y 2009 la tasa de participación femenina subió 1.5 puntos porcentuales al pasar de 35.7% a 37.2%, en tanto que la participación de los hombres descendió de 64.3% a 62.8% en el mismo periodo.

**Gráfica 3 – Participación laboral por género**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2005 – 2009

A pesar de la mayor participación femenina promedio, existe una brecha importante entre las mujeres madres de niños pequeños y aquellas madres de niños en edad escolar. De hecho, la participación laboral de las mujeres con niños de 1 a 4 años de edad sólo llega a 36.3%, cifra que asciende a 43.2% entre las madres de niños de 4 a 12 años, y llega a 47.4% para las madres de

<sup>27</sup> Banco Mundial (2005), *Income Generation and Social Protection for the Poor*, página 65.

<sup>28</sup> Cifras al primer trimestre de 2009. INEGI, ENOE.

<sup>29</sup> Quintiles de ingreso calculados con base en el ingreso laboral per cápita de los integrantes ocupados del hogar. Fuente: Cálculos de la SEDESOL, con base en la ENOE 2008-II.

adolescentes entre los 12 y los 18 años de edad<sup>30</sup>. En otras palabras, entre menor sea la edad de los hijos, menor la probabilidad de que la madre se vincule al mercado laboral.

Adicionalmente, una vez que ingresan al mercado laboral, las madres de niños pequeños enfrentan importantes obstáculos para conseguir un empleo. Es así que, actualmente la tasa de desempleo entre madres de niños menores de 4 años es de 5.1%, en tanto que en el grupo de mujeres con hijos entre 12 y 18 años de edad ésta sólo es de 3.5%<sup>31</sup>.

También persisten importantes brechas en la remuneración por género, pues la mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral no se ha traducido en mejoras en la calidad de los empleos. De acuerdo con el Índice de Discriminación Salarial, en 2008 las mujeres necesitaban un incremento de 9.5% en su salario para igualarlo al de los hombres<sup>32</sup>.

En conclusión, las mujeres con niños pequeños tienen mayores dificultades tanto para participar en el mercado laboral y, una vez ingresan a éste, enfrentan mayores obstáculos para encontrar un empleo, así como para permanecer en él.

### **3.1. Población potencial**

#### **3.1.1. Definición**

Teniendo en cuenta el problema aquí detallado, la población potencial del PEI (es decir, el grupo de la población que presenta la problemática que el Programa busca resolver) estaría conformada por el grupo de madres y padres solos con hijos pequeños, en hogares vulnerables que no cuentan con tiempo para acceder o permanecer en el mercado laboral.

Más específicamente –y con el fin de contar con una estimación puntual del tamaño de este grupo–, la población potencial del PEI estaría conformada por las mujeres de 14 años en adelante, con al menos un niño o niña de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de

---

<sup>30</sup> Cifras al primer trimestre de 2009. INEGI, ENOE.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> El Índice de Discriminación Salarial indica la magnitud de cambio que debe realizarse en el salario de las mujeres para lograr la equidad salarial, dentro de un mismo puesto de trabajo, en el que hombre y mujer tienen la misma calificación y laboran igual número de horas. Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema de Indicadores de Género.



niños con alguna discapacidad, en hogares con ingresos de hasta 6 salarios mínimos<sup>33</sup>, en los que las madres, padres, tutores o principales cuidadores, no disponen del tiempo necesario para trabajar, buscar un trabajo o estudiar, y no tienen acceso a servicios de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

En este sentido, la población que potencialmente podría beneficiarse del PEI estaría alrededor de los 3.6 millones de personas. Sin embargo, es importante anotar que no todas estas mujeres van a demandar de manera efectiva los beneficios que ofrece el Programa. Este es el caso de las mujeres que ya cuentan con arreglos informales para el cuidado de sus hijos (por ejemplo, dejar a los niños con un familiar cercano), así como el de otras mujeres que prefieren permanecer en el hogar y no tienen interés en ingresar al mercado laboral.

**Cuadro 6 – Estimación de la población potencial**

Niños de 1 a menos de 4 años	5,704,649 (5.23% de la población)
Hogares con niños de 1 a 4 años	4,999,852 (18.26% de los hogares)
Madres de niños de 1 a 4 años	4,881,473 (1.17 niños de 1 a 4 por madre)
→ En hogares con ingresos < 6 SM	3,999,826 (81.94% del total de madres <sub>1-4</sub> )
→ Sin acceso a seguridad social	<b>3,654,961</b> (91.38% de la madres <sub>1-4</sub> bajo 6SM)

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009-I.

Vale la pena aclarar que el rango de edad para los niños de 1 a 3 años 11 meses obedece, por una parte, a que el primer año de vida es especialmente delicado por la gran vulnerabilidad de los infantes ante el riesgo de contraer enfermedades infecciosas y de ser víctimas de accidentes. De hecho, la lactancia en esta etapa es fundamental para el buen desarrollo del sistema inmunológico, por lo que estar cerca de la madre sienta las bases de un crecimiento sano<sup>34</sup>. Por otra parte, el límite de los 4 años de edad responde al hecho de que la edad para ingresar a la educación preescolar es de 3 años cumplidos. En el caso de los niños que en la fecha oficial de ingreso al ciclo escolar no hayan cumplido los 3 años, pueden seguir asistiendo a una estancia infantil hasta el inicio del siguiente ciclo escolar<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> De acuerdo con lo definido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos según el área geográfica.

<sup>34</sup> UNICEF, "Mortalidad de lactantes y menores de 5 años", 2001.

[http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/01\\_InfantAndUnder-FiveMortality\\_D7341Insert\\_Spanish.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/01_InfantAndUnder-FiveMortality_D7341Insert_Spanish.pdf)

<sup>35</sup> La educación preescolar se hace obligatoria a partir de la reforma constitucional de 2002. La adopción de esta medida considera los siguientes plazos: el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009.

### 3.1.2. Caracterización

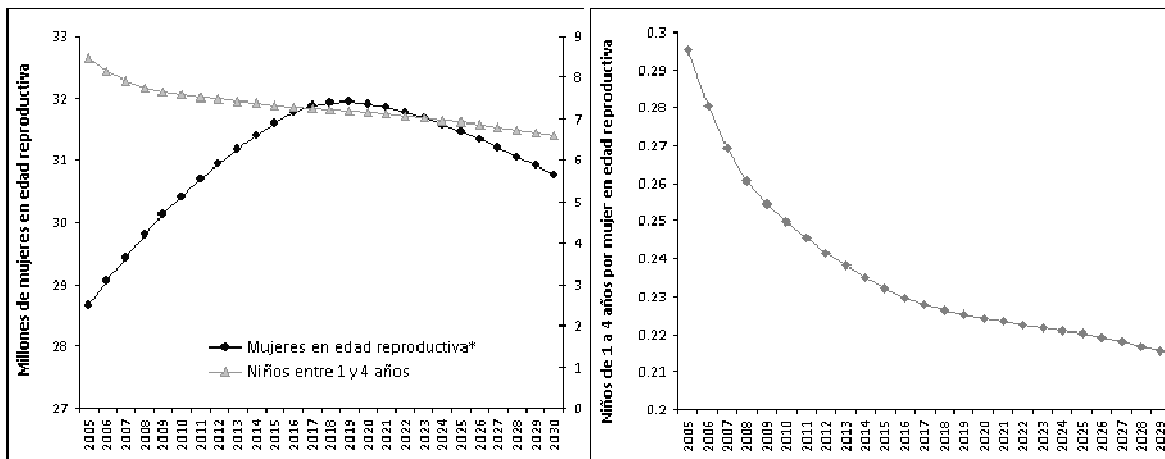
A continuación se presenta un análisis de las características demográficas, geográficas y socioeconómicas de este grupo poblacional, detallando las situaciones que podrían impedir a estas personas resolver por su propio esfuerzo el problema que el PEI busca atender.

#### DINÁMICA POBLACIONAL

México se encuentra en una etapa avanzada del proceso de transición demográfica, caracterizado por menores niveles de mortalidad 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.

En consecuencia, la población de 1 a menos de 4 años de edad ha disminuido significativamente; sólo entre 2005 y 2009 este grupo poblacional se contrajo en cerca de medio millón de personas al pasar de 6.2 a 5.7 millones. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población – CONAPO, se espera que esta tendencia se mantenga en las próximas décadas, de tal forma que el grupo poblacional de niños entre 1 y menos de 4 años decrecerá entre 2010 y 2050 a una tasa promedio anual de -0.8%.

**Gráfica 4 – Proyecciones demográficas para la población de 1 a 4 años y el grupo de mujeres en edad reproductiva**



\* Mujeres entre los 15 y 49 años de edad.

Fuente: Conapo, Proyecciones de la Población de México 2005-2050.

Por su parte, el grupo poblacional de las mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años) sí presenta una tendencia creciente hasta el año 2019, año a partir del cual presenta un decrecimiento moderado. Esto, sumado al número decreciente de niños de 1 a 4 años, implica que el número de madres con hijos pequeños será cada vez más bajo.

**Cuadro 7 – Proyecciones para la población femenina en edad reproductiva y niños menores de 6 años**

Población	2009	2012	2015	2020	2030
Mujeres en edad reproductiva*	30,120,518	30,949,797	31,604,545	31,909,648	30,758,304
Niños entre 1 y menos de 4 años de edad	5,739,209	5,608,050	5,507,687	5,370,684	4,935,467
Niños de 1 a 4 años por mujer en edad reproductiva	0.19	0.18	0.17	0.16	0.16

\* Mujeres entre 15 y 49 años de edad.

Fuente: Conapo, Proyecciones de la Población de México 2005-2050.

Estas tendencias demográficas implican que la necesidad de contar con servicios de cuidado infantil en el futuro, será cada vez menor. Más aún, si se asume que la población de las madres sigue el mismo comportamiento que la población de niños y se plantea un escenario estático –en el que la proporción de mujeres en hogares con ingresos de hasta seis salarios mínimos y la cobertura de los servicios de seguridad social no cambian–, en el año 2030 habría poco más de 3.1 millones de madres susceptibles de ser apoyadas. Esto equivale a 500 mil personas menos que lo estimado para 2009.

Respecto al perfil etario de la población potencial, 53.8% de las mujeres en este grupo se encuentran entre los 20 y los 29 años de edad, y 34.2% entre los 30 y los 39. La edad promedio de la población potencial estimada para 2009 es de 28.4 años.

#### DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

A diferencia de la distribución general de la población mexicana, la cual está ampliamente concentrada en zonas urbanas<sup>36</sup>, la población potencial del PEI se distribuye 51.4% en áreas urbanas y 48.6% en rurales. Cabe mencionar que se observa un grado importante de dispersión de la población potencial, en tanto que casi una tercera parte de ésta habita en localidades de menos de 2,500 habitantes, a las que suele ser más difícil hacer llegar las acciones de los programas de atención social.

<sup>36</sup> De acuerdo con las proyecciones de población de CONAPO para el año 2009, 64% de la población mexicana reside en localidades urbanas (15 mil habitantes y más) y 36% en áreas rurales (menos de 15 mil habitantes).

**Cuadro 8 – Distribución de la población potencial por tamaño de localidad**

Zona	Tamaño localidad	% población potencial	% población nacional
Rural	Menos de 2,500 habitantes	32.1%	22.2%
	De 2,500 a 14,999 habitantes	16.5%	13.6%
Urbano	De 15,000 a 99,999 habitantes	13.8%	14.2%
	Más de 100,000 habitantes	37.6%	49.9%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009 1er trimestre.

Por entidades federativas, siete estados concentran el 50% de la población potencial; éstos son el Estado de México (13.8%), Veracruz (7.3%), Jalisco (7.0%), Puebla y Chiapas (6%), Guanajuato (5.3%) y el Distrito Federal (5.0%). Es de anotar que con excepción del D.F., en estos estados se observa una sobrerrepresentación de la población potencial del PEI, esto es, una participación en el total más alta que la distribución poblacional nacional.

En el otro extremo, los estados en los que reside una menor proporción de población potencial son Baja California Sur (0.3%), Colima (0.4%), Campeche (0.7%), Nayarit (0.8%) y Quintana Roo (1.0%). En conjunto, estas entidades aportan 3.3% de la población potencial total, lo que equivale a 120 mil mujeres.

**Cuadro 9 – Distribución de la población potencial por entidad federativa**

Entidad	% población potencial	% población nacional
Aguascalientes	1.1	1.1
Baja California	2.9	2.1
Baja California Sur	0.5	0.3
Campeche	0.7	0.7
Coahuila	2.4	2.1
Colima	0.6	0.4
Chiapas	4.2	6.0
Chihuahua	3.2	2.9
Distrito Federal	8.2	5.0
Durango	1.4	1.7
Guanajuato	4.7	5.3
Guerrero	3.0	3.4
Hidalgo	2.3	2.5
Jalisco	6.5	7.0
México	13.7	13.8
Michoacán	3.7	4.3
Morelos	1.6	1.5
Nayarit	0.9	0.8
Nuevo León	4.1	3.1
Oaxaca	3.3	3.8

**Cuadro 9 – Distribución de la población potencial por entidad federativa**

Entidad	% población potencial	% población nacional
Puebla	5.3	6.0
Querétaro	1.6	1.9
Quintana Roo	1.2	1.0
San Luis Potosí	2.3	2.7
Sinaloa	2.5	1.8
Sonora	2.3	1.8
Tabasco	1.9	2.4
Tamaulipas	3.0	2.5
Tlaxcala	1.1	1.3
Veracruz	6.8	7.3
Yucatán	1.8	1.8
Zacatecas	1.3	1.7

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009 1er trimestre.

### EDUCACIÓN

Como se mencionó anteriormente, uno de los factores que más contribuye a perpetuar la desigualdad de género es el bajo nivel de instrucción de las mujeres, y esto es particularmente cierto para el grupo de madres que conforman la población potencial del PEI.

Si bien la proporción de mujeres sin educación alguna es más baja entre la población potencial que entre el total de la población femenina (4.9% y 8.3%, respectivamente), el porcentaje de mujeres que alcanza los niveles educativos más avanzados es mucho menor para las madres de la población potencial. De hecho, sólo 9.5% de la población potencial cuenta con estudios superiores (técnicos o profesionales), cifra que contrasta con el promedio de 19.6% para la totalidad de mujeres mexicanas de 14 años y más.

**Cuadro 13 – Proporción de la población por nivel de instrucción**  
(personas mayores de 14 años)

Nivel escolar	Población potencial	Mujeres	Hombres	Total
Ninguno	<b>4.9%</b>	8.3%	5.9%	7.2%
Primaria	<b>35.2%</b>	31.5%	29.8%	30.7%
Secundaria	<b>36.9%</b>	27.1%	29.6%	28.3%
Preparatoria	<b>13.5%</b>	13.5%	16.0%	14.7%
Normal o técnica	<b>4.5%</b>	8.3%	3.7%	6.1%
Profesional y más	<b>5.0%</b>	11.3%	14.9%	13.0%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008.

Adicionalmente, las perspectivas para cerrar esta brecha educativa no son muy optimistas en tanto que, por la misma naturaleza del problema, las madres aquí consideradas tampoco disponen del tiempo necesario para poder estudiar. Muestra de ello es la bajísima tasa de asistencia entre este grupo de mujeres, la cual sólo llega a 2.5%, en tanto que 15.4% de la población en edad de trabajar sí asiste a la escuela.

#### CARACTERÍSTICAS LABORALES

Como se mencionó anteriormente, la participación laboral de las mujeres mexicanas sigue siendo relativamente baja, alcanzando 40.8% de la población de 14 años de edad en adelante durante el primer trimestre de 2009. Esta proporción es aún más baja entre las mujeres con hijos entre 1 y 4 años (36.1%), particularmente entre aquellas dentro la población potencial, pues sólo 24.1% participan en el mercado laboral. En otras palabras, de los 3.6 millones de mujeres que conforman la población potencial del PEI, sólo 900 mil cuentan con un empleo o están buscando uno.

**Cuadro 10 – Principales indicadores laborales de la población económicamente activa**

	<b>Población potencial</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total Nacional</b>
Tasa de participación	24.6%	40.8%	76.8%	57.8%
Tasa de ocupación	89.2%	95.0%	94.9%	94.9%
Tasa de informalidad	50.3%	29.1%	27.7%	28.2%
Tasa de desocupación	10.8%	5.0%	5.1%	5.1%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009 1er trimestre.

Entre la población potencial económicamente activa, 803 mil mujeres cuentan con un trabajo, lo que equivale a una tasa de ocupación de 89.2%. La gran mayoría de las mujeres que cuentan con un trabajo se encuentra plenamente ocupada; sin embargo, 4.2% de estas madres trabajadoras laboran sin un pago a cambio, hecho que aumenta su carga total de trabajo en el hogar y en el mercado laboral, sin contribuir necesariamente a mejorar su situación económica.

Adicionalmente, sorprende que 50.3% de la población potencial ocupada labore en el sector informal de la economía, cifra que contrasta con las tasas de informalidad de 29.1% para el total de la fuerza laboral femenina, y de 28.2% para el total nacional.

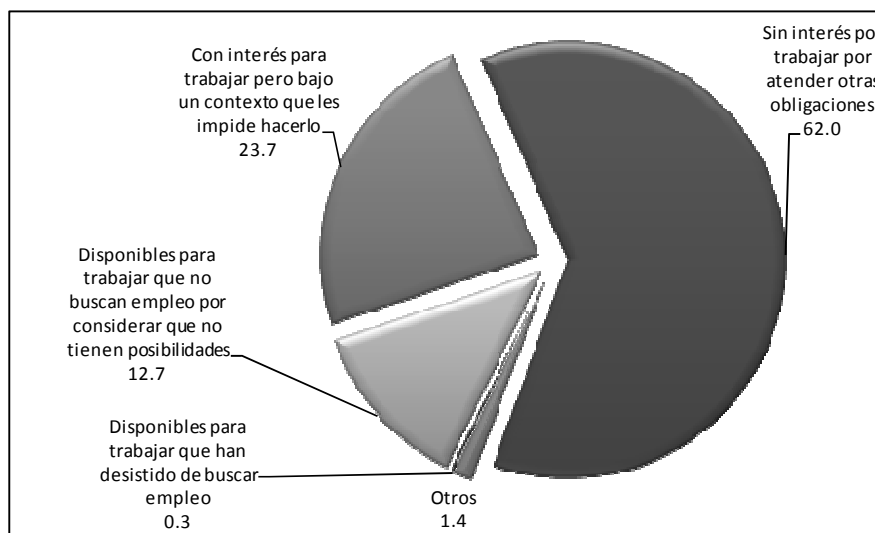
En promedio, el ingreso ocupacional de la población potencial objetivo es de \$1,501 pesos mensuales, monto inferior al salario mínimo, el cual va de \$1,559 a \$1,644 pesos por mes dependiendo de la zona. Naturalmente, el hecho de que el salario mínimo no opere como una cota

mínima de ingresos para estas mujeres, es consistente con la elevada de incidencia de la informalidad en este grupo poblacional.

Por otra parte, 10.8% de la población potencial económicamente activa se encuentra desocupada. Resulta preocupante que la tasa de desocupación para este grupo sea más del doble de la observada a nivel nacional (5.1%). En este punto cabe mencionar que 7.0% de la población potencial que se encuentra buscando un empleo, está ingresando al mercado laboral por primera vez, en tanto que el 93.0% restante de estas desocupadas ya cuenta con experiencia laboral previa.

Además de las mujeres propiamente desocupadas<sup>37</sup>, es importante considerar los casos de aquellas madres de la población potencial que, si bien no participan en el mercado laboral, sí tienen interés en hacerlo. En esta situación se encuentran cerca de 1 millón de mujeres, las cuales a pesar de estar disponibles para trabajar no buscaron empleo (356 mil mujeres), o a pesar de tener interés en trabajar, su contexto les impidió hacerlo (652 mil).

**Gráfica 5 – Composición de la población no económicamente activa (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009 1er trimestre.

Estas cifras refuerzan la idea de que las mujeres que componen la población potencial enfrentan una serie de circunstancias que les impiden disponer de tiempo suficiente para conseguir un

<sup>37</sup> De acuerdo con la definición del INEGI, la población desocupada se refiere a las personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.

empleo y permanecer en el mercado laboral, particularmente, para acceder a empleos formales y bien remunerados.

#### POBLACIÓN POTENCIAL Y POBREZA

Las mujeres que conforman la población potencial encuentran importantes obstáculos a la hora de ingresar al mercado de trabajo y, a su vez, para encontrar un empleo y conservarlo. Lo anterior implica que hogares a los que pertenecen estas mujeres van a tener ingresos más bajos que el promedio, y van a ser más vulnerables ante choques económicos adversos o periodos de crisis.

**Cuadro 11 – Distribución de los hogares de acuerdo con el ingreso en salarios mínimos**

Ingresos del hogar en salarios mínimos	Hogares con población potencial	Resto de los hogares	Total nacional
de 0 a 2 SM	47.9%	44.2%	44.7%
de 2 a 4 SM	36.7%	22.4%	24.3%
de 4 a 6 SM	15.4%	12.8%	13.0%
de 6 a 8 SM	-	8.9%	7.8%
más de 8 SM	-	11.7%	10.2%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009 1er trimestre.

Efectivamente, al analizar la distribución de hogares con niños de 1 a 4 años por niveles de ingreso, se observa que 47.9% de éstos tienen un ingreso inferior a 2 salarios mínimos. En consecuencia, las mujeres pertenecientes a la población potencial se encuentran concentradas en los segmentos poblacionales de ingresos más bajos, lo cual limita sus posibilidades de acceder a servicios de cuidado infantil y, a su vez, impone mayores barreras para trabajar y de este modo mejorar el ingreso familiar.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que los trabajadores más jóvenes –entre los que se encuentra la mayor parte de las madres de niños menores de 4 años<sup>38</sup>– enfrentan mayores tasas de desempleo, remuneraciones más bajas y menor estabilidad laboral, la población potencial aquí considerada es aún más vulnerable de caer en pobreza.

<sup>38</sup> En efecto, la edad promedio de las mujeres que conforman la población objetivo es de 28.4 años, 10 años menor a la edad promedio de todas las mujeres en edad de trabajar. Fuente: INEGI, ENOE 1er trimestre de 2009.



Efectivamente, los hogares en los que las madres trabajan presentan una menor incidencia de pobreza que los hogares en los que las madres no trabajan. Mientras que las tasas de incidencia para las tres líneas de pobreza por ingresos<sup>39</sup> de los hogares con madres trabajadoras están en niveles similares a los promedios nacionales, las tasas entre las mujeres que no trabajan son significativamente más altas. Por ejemplo, 56.5% de los hogares con madres trabajadoras se encuentran en condiciones de pobreza de patrimonio, en tanto que la cifra asciende a 61.1% entre las madres que no trabajan.

**Cuadro 12 – Incidencia de la pobreza por condición laboral de la población potencial**

Condición laboral de la madre	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	No pobres
Trabaja	23.6%	31.7%	56.5%	43.5%
No trabaja	32.7%	40.0%	61.1%	38.9%
Total población objetivo	24.0%	32.1%	56.7%	43.3%
Nacional	18.2%	25.1%	47.4%	52.6%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008.

Asimismo, la probabilidad de que estas mujeres caigan en pobreza depende de eventuales choques externos sobre los ingresos de sus hogares, así como de las estrategias que asuman para hacer frente a este tipo de situaciones. Diversos estudios muestran que la población en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, recurre a una serie de estrategias informales para hacer frente a situaciones adversas y de carestía tales como cambios en el consumo de alimentos, modificaciones en los hábitos de compra, recurrir al crédito informal, incrementar la migración, o aumentar el número de miembros del hogar que trabajan, particularmente las mujeres<sup>40</sup>.

Entre estas estrategias, la de incrementar el número de trabajadores en el hogar resulta significativa para la población potencial en cuestión, pues la posibilidad de que las mujeres puedan incorporarse al mercado laboral –a pesar de tener que cumplir con sus funciones como madres– puede significar la diferencia entre caer o no en situación de pobreza.

<sup>39</sup> La pobreza de ingresos se calcula utilizando tres líneas de pobreza: 1. *Pobreza alimentaria*: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. 2. *Pobreza de capacidades*: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aún dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines. 3. *Pobreza de patrimonio*: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. Fuente: Coneval.

<sup>40</sup> Ver por ejemplo Moser, C. (1998), "Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies"; y Lipton, M. y Maxwell, S. (1992), "The new poverty agenda: an overview".

En otras palabras, ante una situación en un horizonte de largo plazo en la que los ingresos del hogar caen, una de las respuestas más comunes de los hogares es incorporar a las mujeres al mercado laboral. Esta estrategia puede resultar positiva en la medida en que conlleva a un aumento en los ingresos del hogar si las mujeres logran incorporarse plenamente al mercado de trabajo; aunque en otros casos puede implicar un aumento de la carga total de las mujeres, particularmente de aquellas que son madres, quienes tienen que cumplir no sólo con sus obligaciones laborales sino también con el trabajo del hogar (quehaceres y cuidado de los hijos).

#### ENTORNO Y VIOLENCIA

Diversos estudios muestran que los hogares en pobreza tienden a generar ambientes domésticos más violentos. Considerando que casi 60% de la población potencial de este diagnóstico se encuentra en pobreza patrimonial, las cifras de violencia en el hogar resultan relevantes.

De acuerdo con una encuesta realizada en ciudades y zonas metropolitanas<sup>41</sup>, los hogares en pobreza muestran una mayor incidencia de eventos violentos. De hecho, mientras que 16.5% de los hogares no pobres aseveran que en sus colonias saben de hombres que golpean a su pareja, en hogares en situación de pobreza el porcentaje asciende a 21.4%. De igual manera, en los hogares pobres es más alta la incidencia de maltrato infantil por parte de los padres, ya que de acuerdo con la misma encuesta éstos registraron un 17.2% frente a un 13.3% de los hogares no pobres que reconocen en sus vecinos este comportamiento.

Por su parte, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)<sup>42</sup>, las mujeres del estrato socioeconómico “bajo” tienen un riesgo 2.36 veces superior de sufrir violencia física en comparación con las del estrato socioeconómico “alto”, mientras que para las del estrato social “muy bajo” el riesgo es 2.19 veces superior, y para el estrato “medio”, de 1.58 veces superior.

Es de resaltar que en el análisis de resultados de la ENDIREH se sostiene que un mayor nivel de autonomía de las mujeres se asocia con una menor prevalencia de violencia emocional, física y sexual, en tanto que no guarda una relación significativa con la violencia económica. El mayor impacto se localiza en la violencia sexual, donde la disminución del riesgo es de 70% por cada

---

<sup>41</sup> SEDESOL-COLEF. 2006. Encuesta sobre calidad de vida competitividad y violencia social en 26 ciudades y zonas metropolitanas-2006.

<sup>42</sup> Inmujeres, UNAM. 2006. Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

unidad de incremento en el índice, seguido de la violencia física (54%), la violencia económica (37%), y la violencia emocional (27%)<sup>43</sup>.

Por otro lado, con los datos de la ENDIREH de 2003 y 2006, se confirma que crecer en un ambiente familiar hostil, en el que existe violencia física y/o emocional entre los adultos, o en el que estas formas de agresión se dirigen contra los niños, se asocia directamente con el riesgo de sufrir y/o ejercer violencia contra la pareja durante la vida adulta.

### 3.2. Población objetivo

La población objetivo es el subconjunto de la población potencial que el Programa busca atender en el corto y mediano plazos, teniendo en consideración las limitaciones institucionales y financieras existentes. En este sentido, la población objetivo del PEI correspondería a una fracción de la población potencial de 3.6 millones de madres, definida en el apartado anterior, a la cual se pretendería apoyar mediante el servicio de guarderías para que pueda ingresar al mercado laboral.

Ciertamente, el programa no puede pretender atender a todas estas mujeres, pues no todas ellas tienen interés en acceder o permanecer en el mercado laboral, que es precisamente el problema que el PEI busca aliviar. Esto se refleja, por una parte, en la baja participación laboral de la mujer mexicana (40.8% de las mujeres en edad de trabajar son económicamente activas), y por otra, en el hecho de que 62.0% de la población potencial que no es económicamente activa (1.7 millones de mujeres) declaran no tener interés en trabajar por atender otras obligaciones (ver Gráfica 5).

Estas consideraciones, sumadas al hecho de que una parte de las madres prefieren otro tipo de soluciones de cuidado infantil<sup>44</sup>, ponen de relieve la dificultad de estimar con precisión cuáles mujeres dentro de la población potencial deberían beneficiarse del PEI.

Por este motivo, resulta conveniente **plantear una ‘tasa de participación laboral objetivo’**, que implique un incremento en la proporción de madres económicamente activas dentro de la población potencial. Como se mencionó anteriormente, sólo 23.6% de las madres que conforman la población potencial son económicamente activas (900 mil mujeres). Además de apoyar a estas

---

<sup>43</sup> Contrariamente, las mujeres que viven con su pareja y trabajan fuera del hogar tienen un riesgo mayor de sufrir violencia física, violencia sexual, violencia emocional, y violencia económica (16%, 25%, 34% y 11%, respectivamente), en comparación con las que trabajan sólo dentro del hogar.

<sup>44</sup> Cabe mencionar que el PEI otorga subsidios mensuales a las familias que cumplen con los requisitos de elegibilidad, para pagar parcialmente el costo del servicio de cuidado infantil en las estancias que operan en la red de la Sedesol. El hecho de que la madre beneficiaria deba cubrir la parte no subsidiada del servicio puede hacer más atractivos otros arreglos para el cuidado de sus hijos.

mujeres para que puedan permanecer en el mercado de trabajo, el PEI también pretende ayudar a otras madres a buscar y conseguir un empleo. En este sentido, si la ‘tasa de participación laboral objetivo’ fuera equivalente la tasa de participación femenina en el país –de tal forma que las mujeres con hijos de 1 a menos de 4 años, en hogares con menos de 6 SM y sin seguridad social, accedieran al mercado laboral en la misma proporción que la mujer mexicana promedio–, **la población objetivo del PEI sería de casi 1.5 millones de mujeres.**

**Cuadro 14 – Estimación de la población objetivo**

Población potencial	3,654,826
<i>Tasa de participación femenina</i>	40.8%
<b>→ Población objetivo</b>	<b>1,491,590</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2009-I.

Al aplicar el mismo principio de la tasa de participación laboral objetivo por entidad federativa se observa la siguiente distribución de la población objetivo:

**Cuadro 15 – Población objetivo por entidad federativa**

Entidad Federativa	Población potencial	Tasa de participación laboral objetivo*	Población objetivo	% población objetivo total
Aguascalientes	40,550	38.49%	15,609	1.05%
Baja California	76,096	45.18%	34,379	2.30%
Baja California Sur	12,564	49.72%	6,246	0.42%
Campeche	26,478	39.46%	10,447	0.70%
Coahuila de Zaragoza	76,993	41.29%	31,790	2.13%
Colima	14,411	51.16%	7,373	0.49%
Chiapas	218,609	31.29%	68,392	4.59%
Chihuahua	107,655	38.15%	41,071	2.75%
Distrito Federal	182,276	47.20%	86,030	5.77%
Durango	60,378	35.09%	21,188	1.42%
Guanajuato	192,949	39.63%	76,463	5.13%
Guerrero	125,453	40.28%	50,537	3.39%
Hidalgo	92,094	37.03%	34,100	2.29%
Jalisco	256,713	45.27%	116,220	7.79%
México	504,101	39.00%	196,621	13.18%
Michoacán de Ocampo	156,822	39.34%	61,699	4.14%
Morelos	53,591	43.54%	23,335	1.56%
Nayarit	30,504	45.71%	13,942	0.93%
Nuevo León	112,927	45.34%	51,200	3.43%

**Cuadro 15 – Población objetivo por entidad federativa**

Entidad Federativa	Población potencial	Tasa de participación laboral objetivo*	Población objetivo	% población objetivo total
Oaxaca	139,838	41.24%	57,663	3.87%
Puebla	218,823	40.59%	88,823	5.95%
Querétaro Arteaga	69,422	41.41%	28,747	1.93%
Quintana Roo	36,820	49.59%	18,260	1.22%
San Luis Potosí	99,956	39.22%	39,203	2.63%
Sinaloa	67,258	41.33%	27,798	1.86%
Sonora	64,053	41.57%	26,628	1.79%
Tabasco	86,771	34.38%	29,831	2.00%
Tamaulipas	89,825	42.41%	38,093	2.55%
Tlaxcala	46,664	38.81%	18,110	1.21%
Veracruz Ignacio de la Llave	265,371	35.27%	93,605	6.28%
Yucatán	67,593	46.13%	31,179	2.09%
Zacatecas	61,403	33.17%	20,369	1.37%
<b>Total</b>	<b>3,654,961</b>	<b>40.81%</b>	<b>1,491,590</b>	<b>100%</b>

\* La tasa laboral objetivo corresponde a la tasa de participación laboral femenina de cada entidad federativa. Debido a que el cálculo de las poblaciones objetivo por estado se basa en 32 promedios, la suma de las poblaciones estatales no coincide exactamente con el agregado nacional.

Vale la pena mencionar que dentro de la población objetivo también habría que considerar a los cerca de 11 mil padres solos con hijos entre 1 y 4 años, así como al grupo de hogares con niños entre 1 y 6 años con alguna discapacidad<sup>45</sup>. Sin embargo, estos grupos no sólo son poco representativos dentro del total, sino que no se cuenta con información suficiente para su adecuada cuantificación y caracterización, motivo por el cual no se incluyeron en el análisis previo.

Finalmente, es importante tener en cuenta que el presupuesto que se asigne al programa es crucial a la hora de determinar la población que éste podrá atender en el corto y mediano plazo, esto es, al momento de establecer la población objetivo. Naturalmente el monto de los recursos que se destinen al PEI define qué tantas madres pueden beneficiarse de los servicios de cuidado infantil que promueve el programa año con año. De hecho, las cifras de presupuesto ejercido y número de madres beneficiadas (titulares), muestran que los aumentos presupuestales que ha experimentado el PEI desde su creación han significado un incremento sustantivo en su cobertura (Cuadro 16).

<sup>45</sup> En 2006, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud reporta 87,797 niños de 1 a 6 años con alguna discapacidad. No obstante no hay información precisa sobre los niveles de ingreso de los hogares a los que estos niños pertenecen.

Adicionalmente, esta información también permite estimar los alcances en términos de cobertura de un presupuesto determinado. Por ejemplo, si se tiene en cuenta que entre 2008 y 2009 el 'costo promedio' por beneficiaria fue de 8,822 pesos por año<sup>46</sup> y, suponiendo que en 2010 dicho costo se mantiene, con el presupuesto asignado para este año (2,615 millones de pesos) se podrá beneficiar a cerca de 296 mil madres, mediante la atención de 325 mil niños (Cuadro 16).

Más aún, si se supone que el presupuesto asignado al programa va a presentar un incremento anual de 5% en 2011, se esperaría que mediante las estancias y guarderías del PEI se atendieran a 341 mil menores, beneficiando a 312 mil madres. No obstante, si el incremento presupuestal fuera de 20%, el número de niños atendidos y de titulares beneficiadas ascendería a 409 mil y 373 mil, respectivamente. Es de destacar que para lograr atender a la población objetivo que se definió anteriormente (1'491,590 mujeres), el programa requeriría un presupuesto de 12 mil millones de pesos; esto equivale a multiplicar por un factor de 4.6 el presupuesto asignado al PEI en 2010.

**Cuadro 16 – Presupuesto y Beneficiarios del PEI 2007 – 2009  
Escenarios 2010 – 2011**

Año	Presupuesto (A)	Niños atendidos (B)	Titulares beneficiadas (C)	'Costo promedio' por niño (A / B)	'Costo promedio' por madre (A / C)
2007 <sup>v1</sup>	\$ 731,329,403	107,163	98,719	\$ 6,824	\$ 7,408
2008 <sup>v1</sup>	\$ 1,712,143,652	244,387	222,128	\$ 7,006	\$ 7,708
2009 <sup>v1</sup>	\$ 2,381,700,000	261,862	239,685	\$ 9,095	\$ 9,937
2010 <sup>v2</sup>	\$ 2,615,600,000	<b>324,897</b>	<b>296,474</b>	\$ 8,051*	\$ 8,822*
2011 <sup>a</sup>	\$ 2,746,380,000	<b>341,142</b>	<b>311,298</b>	\$ 8,051*	\$ 8,822*
2011 <sup>b</sup>	\$ 3,295,656,000	<b>409,370</b>	<b>373,557</b>	\$ 8,051*	\$ 8,822*
2011 <sup>c</sup>	\$ 12,008,134,084	-	<b>1,491,590</b>	-	\$ 8,822*

<sup>v1</sup> Ejercido.

<sup>v2</sup> Asignado.

<sup>a</sup> Proyectado a partir de un incremento anual de 5%.

<sup>b</sup> Proyectado a partir de un incremento anual de 20%.

<sup>c</sup> Proyectado para lograr atender a la población objetivo de 1.5 millones de mujeres.

\* Equivale al promedio observado entre 2008 y 2009.

Considerando que la población objetivo se definió como una proporción abstracta de la población potencial, no es posible caracterizar con precisión este grupo poblacional. No obstante, por tratarse de un subconjunto del universo delimitado por la población potencial, es de esperar que la población objetivo comparta muchas de las características descritas en el apartado anterior.

<sup>46</sup> Es importante tener en cuenta que esta cifra equivale a la división del presupuesto total ejercido entre el número de titulares y que por lo tanto no corresponde exactamente a un costo por beneficiaria, ya que gran parte del presupuesto del programa se destina a apoyar la oferta de servicios de cuidado infantil (creación de centros y guarderías de la Red de Estancias) y no únicamente a subsidiar la demanda (madres beneficiarias).

#### **4. CONCLUSIONES**

En años recientes, cada vez más mujeres se han incorporado a la fuerza laboral, asumiendo un rol más activo e importante para el sustento de sus hogares. Esto se ve reflejado en el aumento de la proporción de mujeres económicamente activas que entre 2003 y 2009 aumentó más de tres puntos porcentuales, al pasar de 37.3% en el primer trimestre de 2007, a 40.8% seis años más tarde. Sin embargo, la participación laboral femenina en México sigue estando muy por debajo de la participación masculina, y es considerablemente baja en comparación con otros países de América Latina.

Las mujeres con niños pequeños también han experimentado estos cambios, a pesar de enfrentar mayores restricciones a la hora de incorporarse al mercado laboral y de permanecer en él. Efectivamente, sólo entre 2005 y 2009, la participación laboral de las madres de niños de 1 a 4 años de edad aumentó de 31.2% a 35.8%. Sin embargo, esta tendencia puede desencadenar la disyuntiva de trabajar o cuidar a los hijos, dilema que resulta aún más inquietante ante la falta de alternativas de cuidado infantil adecuadas y accesibles.

Al mismo tiempo, un número importante de mujeres con hijos pequeños, labora en el sector informal de la economía, lo que las deja fuera del alcance de los beneficios de la seguridad social y de prestaciones laborales formales, como los servicios de guardería. Y aún estando en el sector formal, algunas mujeres no pueden hacer uso efectivo de estas prestaciones por falta de cupos, ausencia de guarderías en ciertas zonas, incompatibilidad en los horarios, etcétera.

Adicionalmente, las alternativas privadas de cuidado infantil no constituyen soluciones viables para los hogares con bajos niveles de ingreso, pues las tarifas de estos servicios suelen ser elevadas para que el negocio de cuidado infantil sea rentable. En otras palabras, los servicios privados de cuidado infantil tienden a ser costosos y no son asequibles para las madres con menores ingresos.

El no tener acceso a algún servicio de cuidado infantil puede ser un factor que afecte de manera negativa los resultados laborales de las madres, pues éstas enfrentan mayores dificultades para acceder a un trabajo, capacitarse y adquirir experiencia laboral relevante, factores que contribuyen a perpetuar tanto la desigualdad de género, así como el ciclo vicioso de la pobreza. También pueden darse situaciones en las que los niños pequeños son dejados en condiciones inadecuadas poniendo en riesgo su desarrollo, ante la necesidad de sus padres de incorporarse al mercado laboral.

Como se mencionó anteriormente, en México cerca de la mitad de los padres y madres con niños en edad preescolar se ven obligados a llevarse a sus hijos a su lugar de trabajo. Otro 27% los deja solos o en compañía de otros niños, y 9% al cuidado de algún menor remunerado<sup>47</sup>. En nuestro país algunos niños son atados mientras sus madres trabajan; otros son dejados con personas no aptas que no les proporcionan el cuidado que necesitan y en algunos casos los maltratan<sup>48</sup>. Estas soluciones al problema del cuidado infantil implican menores posibilidades para que los menores en edad preescolar tengan un desarrollo saludable, haciéndolos más propensos a sufrir lesiones, accidentes, contraer infecciones y presentar problemas de nutrición ante la falta de una atención adecuada.

En estas circunstancias el acceso de las madres a un servicio de cuidado infantil se convierte en un factor fundamental para decidir participar o no en el mercado laboral y, de este modo, dicha decisión define los niveles de ingreso de estas familias, así como su situación de vulnerabilidad y pobreza.

A este respecto, estudios de la CEPAL sugieren que la problemática actual del cuidado infantil poco tiene que ver con la racionalidad económica, sino más bien con otras dimensiones de carácter socio-cultural como las pautas patriarcales que estructuran las decisiones de los hogares y las personas; el funcionamiento del mercado de trabajo –formal e informal–; y los criterios de elegibilidad y protección social del Estado. Así las cosas, la solución al problema referido requiere transformar, entre otros aspectos, los sistemas de protección social de tal forma que sean más responsivos a las necesidades de la población más necesitada. Es tarea del Estado generar condiciones más favorables para promover servicios de cuidado más flexibles y accesibles que contribuyan a una redistribución y articulación del trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y hombres.

Considerando lo anterior y con el propósito de facilitar el acceso de más mujeres con niños pequeños al mercado laboral se crea el Programa de Estancias Infantiles, el cual otorga subsidios mensuales a madres trabajadoras de bajos ingresos, con niños entre 1 y 3 años 11 meses de edad, para pagar parcialmente el costo del servicio de cuidado infantil en las estancias que operan en la red de la SEDESOL, con el fin de que ellas puedan contar con tiempo disponible para acceder o permanecer en un empleo, o bien para estudiar.

La población objetivo del programa, definida como el grupo de mujeres madres de niños entre 1 y 4 años en hogares con ingresos de hasta seis salarios mínimos sin la prestación de guardería, se

---

<sup>47</sup> Heyman (2006). Óp. Cit.

<sup>48</sup> Ídem.



encuentra alrededor de 3.6 millones de madres. Se espera que, en razón de las tendencias demográficas del país, este grupo disminuya en más de medio millón de mujeres para el año 2030.

Una acción de esta naturaleza permitirá que los hogares con niños pequeños tengan una oportunidad adicional para aumentar el bienestar familiar al incrementar sus ingresos, situación que no sólo mejoraría la calidad de vida de madres e hijos, si no que en el agregado social se observaría una mayor participación laboral, un aumento en la productividad y por ende mayor crecimiento económico.

## FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 2005. Income Generation and Social Protection for the Poor.
- Banco Mundial. 2007. Doing Business in México.
- Castaños, Nora. 2008. Abre tu centro de desarrollo infantil (CENDI). Soy Entrepreneur.
- Consejo Nacional de Población. Proyecciones de población 2006-2050.
- Consejo Nacional de Evaluación. Comunicado Núm. 002/2007, 03 de agosto de 2007.
- Connely, Rachel (1992) The effect of child care costs of married women's labor force participation. The Review of Economics and Statistics, Vol. 74, No. 1, Feb, pp. 83-90.
- Egido, Inmaculada. La educación inicial en el ámbito internacional: Situación y perspectivas en Iberoamérica y en Europa. Revista Iberoamericana de Educación. Num. 22. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Gustafsson, Siv y Frank Stafford. 1992. Child care subsidies and labour supply in Sweden. The Journal of Human Resources, Vol. 27, No. 1. pp. 204-230.
- Heckman, James. 1974. Effects of Child-Care Programs on Women's work effort. The Journal of Political Economy. Vol. 82, No. Part 2.
- Instituto Nacional de la Juventud. 2000. Encuesta Nacional de la Juventud.
- Instituto Nacional de Salud Pública. 2006. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.
- INEGI, Banco de Información Económica.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.
- INEGI. 2006. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.
- Inmujeres, UNAM. 2006. Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006
- Levy, Santiago. 2007. Good intentions, bad outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico.
- Lipton, M. y Maxwell, S. 1992. "The new poverty agenda: an overview"
- Meyers, Marcia K, Theresa Heintze y Douglas A. Wolf. 2002. Child care subsidies and the employment of welfare recipients. Demography, Vol. 39, No. 1, Feb, pp. 165-179.
- Ministry of Social Affairs and Health. 2004. Early Childhood Education and Care in Finland, Helsinki, Finlandia.
- Ministry of Social Affairs and Health. 2004. Finland's Family Policy, Helsinki, Finlandia.
- Moser, Carolina O. Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework. World Development, Vol. 26. No. 1, pp. 1-19
- National Association of Child Care Resource & Referral Agencies, (NACRRA). 2008. Child care in America. 2008 State Fact Sheets.

- OCDE. 2007. Babies and Bosses Reconciling work and family life.
- OIT (s/f) Household Income and Expenditure Statistics. A comparison of eight countries
- OIT. 2007. Tendencias mundiales del empleo de las mujeres. Resumen.
- Orozco, Mónica y Gammage Sarah. 2008. El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México. CEPAL. México.
- Pieck, E. (coord). 2001. Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social. México.
- Powell, Lisa M. 1997. The impact of child care costs on the labour supply of married mother's: Evidence from Canada. The Canadian Journal of Economics, Vol. 30, No. 3. Aug. pp. 577-594.
- Programa de casas y atención infantil y guarderías. Coordinación de Políticas Públicas FCH: Nov. 2006.
- Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno. 2007. Anexo Estadístico.
- PROFECO. Boletín no. 25. Julio de 2004. PROFECO le dice cómo elegir una guardería.
- PROFECO. Revista del Consumidor. Julio de 2004. Para el cuidado de sus pequeños... Guarderías.
- Ribar, David. 1992. Child care and the Labor Supply of married women: reduced form evidence. The Journal of Human Resources, Vol. 27. No. 1. pp 134 – 165.
- SEDESOL. 2006. Encuesta de Capital Social para el Medio Urbano.
- SEDESOL. Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras.
- SEDESOL. 2008 Análisis de los primeros dos años de operación del PEI y propuestas de modificación al monto del subsidio. Dirección General de Análisis y Prospectiva.

**Otros sitios visitados en Internet:**

- Administration for children and families. <http://www.acf.hhs.gov/>
- Banco Mundial. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- DIF Nacional. <http://www.dif.sip.gob.mx>
- DIF Oaxaca. [http://www.dif.oaxaca.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=423&Itemid=77](http://www.dif.oaxaca.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=423&Itemid=77)
- Edulara. <http://edulara.blogspot.com/2004/07/centro-del-nio-y-la-familia.html>
- Organización de estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.oei.es/inicial/venezuelane.htm#9>
- Sure Start. <http://www.everychildmatters.gov.uk/earlyyears/surestart/centres/>
- Secretaría de Educación Pública. [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).
- UNICEF. 2001. “Mortalidad de lactantes y menores de 5 años”, [http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/01\\_InfantAndUnder-FiveMortality\\_D7341Insert\\_Spanish.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/01_InfantAndUnder-FiveMortality_D7341Insert_Spanish.pdf)

- Guía de servicios de salud pública: <http://www.apamap.org.py/datos/c3.htm#611>
- UNESCO. Innovemos. <http://www.redinnovemos.org/content/view/452/103/lang,sp/>

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

1. **Conapo:** Consejo Nacional de Población.
2. **CADI:** Centro de Asistencia y Desarrollo Infantil.- Niños de 45 días a menos de 6 años.
3. **CAIC:** Centro de Asistencia Infantil Comunitario.- Niños de 6 años.
4. **SNDIF:** El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
5. **ENOE:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
6. **ENIGH.** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
7. **Estancia infantil:** Instalación pública o privada para el cuidado infantil que proporciona servicios de alojamiento temporal y alimentos para niños.
8. **Evaluación mediante herramienta psicológica:** Herramienta utilizada para evaluar el nivel de resiliencia del solicitante, es decir, la capacidad de la persona para reaccionar ante las exigencias de la vida cotidiana, así como para identificar a los solicitantes con vocación de cuidado infantil.
9. **Guardería:** Según la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 (norma en revisión) es el establecimiento que durante la jornada laboral de los padres o tutores proporciona atención integral a niños desde los 43 días de nacido hasta los 6 años de edad. Éstas deben proveer de:
  1. Alojamiento temporal o permanente.
  2. Alimentación.
  3. Fomento y cuidado de la salud.
  4. Vigilancia del desarrollo educativo en el caso de menores.
  5. Atención a menores con discapacidad.
  6. Actividades educativas y recreativas.
  7. Atención médica y psicológica.
  8. Trabajo social.
10. **IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social.
11. **INEGI:** Instituto Nacional de estadística y Geografía.
12. **ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
13. **Madre trabajadora.** Mujer en la población económicamente activa o mujer que estudia con al menos un hijo entre un año y tres años con once meses de edad.
14. **Mercado laboral:** Lugar donde confluyen la oferta y demanda de trabajo.
15. **Participación laboral:** Se refiere a la población que está ocupada o que está buscando empleo. Se trata de la Población Económicamente Activa
16. **PEA:** Población Económicamente Activa.
17. **PEI:** Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
18. **Población Potencial:** Población que presenta las características para poder pertenecer al programa (Madres con ingresos menores a 6 salarios mínimos con hijos menores de 4

años, que no tienen acceso a servicios de cuidado infantil y trabajan o desean incorporarse a una actividad laboral o educativa).

19. **Población objetivo:** Población potencial que es susceptible de ser atendida dadas las limitantes operativas y presupuestales del programa.
20. **Red de Estancias Infantiles:** Conjunto de Estancias Infantiles, públicas y privadas, que al haber cumplido con todos los criterios y disposiciones descritos en las Reglas de Operación del programa propuesto, se integraran al Padrón de Estancias Infantiles.
21. **Tasa de desocupación:** Población desocupada entre Población Económicamente Activa.
22. **Tasa de participación laboral:** Población Económicamente Activa entre Población de 14 años y más.

## ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LAS MADRES CON BASE EN LA ENOE

Para calcular las madres de niños menores de 4 años, de 1 a 4 años, de 5 a 12 y de 12 a 18 se utilizó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2º trimestre de 2008. Para determinar si las mujeres eran madres de niños en el rango de edad de interés se relacionaron los parentescos con el jefe del hogar de la siguiente forma:

1. Jefas de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos, en cuyos hogares existen hijos en el rango de edad de interés.
2. Esposas de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyos hogares existen hijos en el rango de edad de interés.
3. Hermanas o cuñadas del jefe de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyos hogares existen sobrinos en el rango de edad de interés.
4. Hijas o nueras del jefe de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyo hogar existen nietos en el rango de edad de interés.
5. Tías o nueras del jefe de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyo hogar existen primos en el rango de edad de interés.
6. Nietas del jefe de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyo hogar existen bisnietos en el rango de edad de interés.
7. Bisnietas del jefe de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyo hogar existen tataranietos en el rango de edad de interés.
8. Comadres del jefe de familia que manifestaron haber tenido hijos vivos en cuyo hogar existen ahijados en el rango de edad de interés.
9. Otro tipo de mujeres no incluidas en los grupos anteriores que manifestaron haber tenido hijos vivos y en cuyo hogar existen niños con otro tipo de parentesco no incluido en los grupos anteriores, en el rango de edad de interés.

Con el objetivo de eliminar los casos en los que se les adjudicaran hijos a las mujeres equivocadas, en los casos 3 al 9 se consideraron solo las madres cuyo grupo fuera igual o menor al número de niños en cuestión, con el objetivo de considerar a lo más un niño por madre. Ejemplo: Si en el hogar existen 3 hermanas del jefe de familia y 2 hijos solo se consideraron 2 madres.

La información de estas madres se sumo a nivel estatal y nacional para obtener el número total de madres para hijos en el rango de edad de interés.

No se calculó el número de padres solteros, debido a que no se puede determinar si los hombres han tenido hijos nacidos vivos.

Para el cálculo de la población objetivo del programa, del número de madres totales se realizó un segundo filtro que considera además que las madres vivan en hogares cuyos ingresos totales mensuales no sean mayores a 6 salarios mínimos y que las madres no tengan acceso a servicio de guardería como prestación por su trabajo.



## ANEXO 2: SERVICIO DE CUIDADO INFANTIL: UNA PROPUESTA NORMATIVA

Es importante entender la problemática analizada en este diagnóstico dentro de un marco legal preestablecido, mismo que deberá ser considerado a la hora de instrumentar medidas para la solución de dicha problemática. Sin embargo, el modelo normativo ideal en el que se inserte un Programa que responda a la problemática planteada en este documento, se confronta con la legislación vigente por medio de congruencias y potencialidades de respuesta al problema mismo.

Este diagnóstico no pretende abordar las congruencias y potencialidades del marco legal que norma actualmente, pero es importante mencionar las atribuciones legales con las que cuenta la Secretaría de Desarrollo Social, para implementar medidas que con el logro de sus metas y objetivos, permitan enfrentar la problemática.

Cabe mencionar primero, que los diferentes modelos de cuidado y atención infantil que existen en el país como asunto público están representados por los servicios que proveen el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Estas instituciones se insertan en un marco normativo comprendido por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 6, la Ley del Seguro Social capítulo VII, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social en su capítulo II, artículos 13, 14 y 15 y la Ley General de Salud en su artículo 172. Dichas leyes confieren atribuciones para hacer de competencia del IMSS, ISSSTE, DIF y la SEP, los servicios de cuidado y atención infantil en sus diferentes modalidades.

A pesar de las atribuciones conferidas a estas instituciones por la ley, las necesidades de la sociedad mexicana rebasan en algunos aspectos el ámbito de acción de estas instituciones en el tema de los servicios de cuidado y atención infantil; por ejemplo, en el caso de mujeres y hombres que no son definidos como derechohabientes en la Ley del Seguro Social artículo 5ª, fracciones XI, XII y XIII y que no tienen acceso a este tipo de prestación.

Por otro lado, la Ley Federal del Seguro Social en su artículo 201 menciona que *“... el ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo.”* No obstante que el Seguro Social cubre aquellos casos **con riesgo de no poder proporcionar cuidados**, lo cierto es que en la realidad existe una gran demanda incluso de derechohabientes, que no pueden acceder a los servicios de cuidado

infantil debido a la ubicación de las guarderías o bien porque éstas están llenas, no tienen cupo y no son suficientes para cubrir la demanda.

La creciente población no derechohabiente, la falta de cobertura y la insuficiencia de oferta de guarderías y de espacios para la atención y cuidado de los infantes, forman parte de la problemática planteada en donde la normatividad legal vigente, en términos de prestaciones sociales y asistencia social parece no darse abasto. En el anterior contexto, esta propuesta hace mención a un marco normativo adyacente como el que refiere a las competencias de la Secretaría de Desarrollo Social en busca de salida a la problemática.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF) en su artículo 32, fracciones IV y VI, señala entre los asuntos que le competen a la Secretaría de Desarrollo Social: *la elaboración de programas especiales que el Ejecutivo Federal señale, así como su coordinación, especificación y ejecución, de dichos programas para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población.* Por las atribuciones que confieren estas fracciones, el objetivo del Programa debería definirse en el marco de sus posibles contribuciones a abatir el rezago que enfrentan los grupos vulnerables y así coadyuvar a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

De igual forma, conforme a las atribuciones que confiere la Ley de Desarrollo Social vigente, los grupos vulnerables a los cuales debería atender el Programa están definidos en el artículo 5, fracción VI: *“Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar”.*

Desde el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Programa de Estancias Infantiles (PEI), debe atender lo establecido en el artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008<sup>49</sup>, sobre todo lo que se refiere a la fracción VI, pues su presupuesto proviene del Anexo 9<sup>a</sup> etiquetado para la equidad de género. Por otro lado, México firmó los acuerdos del Consenso de Quito<sup>50</sup>, reconociendo el valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y del cuidado como un asunto público que compete al Estado.

---

<sup>49</sup> Cabe aclarar que el presupuesto que recibe el Programa de Estancias Infantiles proviene de lo estipulado en el Anexo 9A del artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008.

<sup>50</sup> En el Consenso de Quito México se comprometió a realizar acciones de gobierno para garantizar la paridad en la participación política de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política y social, así como a impulsar acciones para empleos de calidad para las mujeres, entre las cuales se encuentra el reconocimiento del cuidado como asunto público que compete al Estado (ONU-CEPAL, 2007).

Considerando lo anterior y conforme a las atribuciones que le confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la Ley Orgánica de la APF en su artículo 32, fracción VI, el Programa puede planear estrategias que atiendan a madres y padres solos que tienen a su cuidado hijos pequeños y que por dicha razón no tienen tiempo para acceder o permanecer en el mercado laboral o para estudiar o capacitarse, perdiendo la oportunidad de obtener un ingreso que mejore su nivel de vida.

Además de ofrecer alternativas públicas para el cuidado de los hijos de estos grupos sociales (madres/padres solos) sujetos a vulnerabilidad por la falta de un ingreso adicional, cabe aclarar que las mujeres dedican el 75% de su tiempo a actividades de cuidado y atención del hogar, actividades reproductivas necesarias para cualquier sociedad, trabajos por los cuales no reciben ningún ingreso y las colocan dentro de los grupos vulnerables a la pobreza (INMUJERES, 2009).

La solución a la problemática planteada implica obligatoriamente un proceso de transversalidad, es decir, según la fracción II del artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: *un proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas*<sup>51</sup>.

Por otro lado, las estrategias planteadas para atender la problemática identificada podrían nutrirse de un referente obligado para la Secretaría de Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo, en detalle, del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, el cual en su objetivo 2 propone *“abatir el rezago de grupos vulnerables mediante estrategias de asistencia social que les permita desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud”*.

Cabe aclarar, que la Ley General de Desarrollo Social no confiere atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social en materia de asistencia social, por lo que limitaría su ejecución y toma de decisiones, lo cual debe considerarse al planear las estrategias del Programa. Esto implica vacíos legislativos que no prevén atribuciones para la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito transversal de la organización de cuidado infantil y el mercado laboral, lo que genera limitaciones en su actuación y el alcance de sus estrategias para contribuir en la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Es deseable que la legislación vigente se actualice para dar respuestas legales a los problemas que se presentan en este tipo de ámbitos transversales y así el PEI pueda cumplir cabalmente con los objetivos de contribuir a la eliminación de cualquier discriminación por motivos de género y

---

<sup>51</sup> Ley citada en el párrafo 9 de la fracción VI del artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, para los Programas de Desarrollo Social cuyos recursos provienen del Anexo 9A.

garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual (objetivo 16 del Plan Nacional de Desarrollo).